



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2016

PRÜFUNG

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

Haushaltswirtschaftliche Daten

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2014 in %	Sachsen gemäß HR	neue Länder ¹ (Durchschnitt)	alte Länder ¹ (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>	61,3	59,0	75,1
Kreditfinanzierungsquote <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettortilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>	-0,5	-0,4	2,2
Zinssteuerquote <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	2,6	6,8	6,2
Zinslastquote <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	1,6	4,0	4,7
Personalausgabenquote <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	23,4	24,3	37,7
Investitionsquote <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	18,6	16,4	9,3
Investitionsausgaben in €/EW	767	707	349
Zinsausgaben in €/EW	65	172	175
Steuereinnahmen in €/EW	2.525	2.543	2.825
Personalausgaben in €/EW	965	1.046	1.418
Nettokreditaufnahme in €/EW	-19	-19	82
Kreditmarktschulden in €/EW	1.703 ¹	5.129	6.088

¹ Quelle: ZDL-Statistik

Vorwort

Der ehemalige Präsident des Europäischen Rechnungshofes, Juan Manuel Fabra Vallés, bezeichnete diesen einmal als das „Gewissen der Europäischen Union“ und sagte: „Ein Gewissen trifft keine Entscheidungen, macht keine Vorschriften. Ein Gewissen macht Vorschläge und zeigt Wege auf.“ Das sei die eigentliche Aufgabe der Rechnungshöfe.

In diesem Sinne betrachtet, ist der Sächsische Rechnungshof nun schon seit 25 Jahren das finanzielle Gewissen des Freistaates Sachsen: Am 11. Dezember 1991 trat das Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen in Kraft und er nahm offiziell seine Arbeit auf. Bereits seit Januar 1991 hatte der Aufbaustab unter Präsident Alfred Wienrich in enger Abstimmung mit dem Sächsischen Landtag und der Staatsregierung die organisatorischen, personellen, haushaltsmäßigen und rechtlichen Grundlagen für den Wiederaufbau einer Finanzkontrolle in Sachsen gelegt. Eng unterstützt wurde der Aufbaustab von den Rechnungshöfen von Bayern und Baden-Württemberg.

Mit dem Inkrafttreten des Rechnungshofgesetzes begann nach einer langen Zeit des staatlichen Einflusses – die Finanzrevision der DDR war dem Finanzministerium unterstellt – das Wirken einer unabhängigen Finanzkontrolle in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat. Am 27. Mai 1992 wurde die Unabhängigkeit des Sächsischen Rechnungshofs dann auch in der Sächsischen Verfassung festgeschrieben. Dort heißt es in Artikel 100: „Er [der Rechnungshof] ist eine unabhängige Staatsbehörde.“ Der Rechnungshof arbeitet unbeeinflusst und legt besonderen Wert darauf, keine prüfungsfreien Räume entstehen zu lassen.

Nicht immer geschätzt wird die Prüfungsankündigung in der geprüften Stelle. So musste sich der Rechnungshof sein Prüfungsrecht bei der IHK zu Leipzig vor Gericht erstreiten. Nach drittinstanzlicher Entscheidung durch das Bundesverwaltungsgericht hat der Rechnungshof seine Prüfung nunmehr begonnen, was trotz des vorangegangenen Rechtsstreits in positiver Atmosphäre geschehen ist.

Bei seiner Neuordnung knüpfte der Rechnungshof an eine lange Tradition der Finanzkontrolle in Sachsen an: So hat bereits August der Starke mit Reskript vom 24. Mai 1707 die älteste oberste Revisionsbehörde eines Territorialstaates in Deutschland eingerichtet. Auf diese Wurzeln ist der Sächsische Rechnungshof stolz, zeigen sie doch, wie tief verwurzelt die unabhängige Finanzkontrolle in Sachsen ist. Nichtsdestotrotz unterscheidet sich die moderne Finanzkontrolle von der Rechnungsprüfung klassischer Art deutlich.

Als vierter Präsident des Sächsischen Rechnungshofs und Mitglied des Rechnungshofkollegiums seit mehr als 20 Jahren beobachte ich die finanzpolitischen Entwicklungen im Freistaat Sachsen, in Deutschland und in der Europäischen Union sorgfältig. Ich sehe die Entwicklung, die die Finanzkontrolle in den vergangenen Jahren 25 Jahren gemacht hat: Erstens haben sich die Rechnungshöfe weg von der reinen Belegkontrolle bewegt, sind vielmehr Mahner in einer immer komplexer werdenden Finanzwelt. Die derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sind hervorragend. Das fünfte Jahr in Folge profitieren wir von Rekordsteuereinnahmen. Trotzdem ist es auch in solch finanziell guten Zeiten unsere Aufgabe, den mahnenden Zeigefinger zu heben und zu sagen: Verliert die Risiken nicht aus den Augen. Auch in Zeiten eines positiven Wirtschaftswachstums muss der Haushalt langfristig tragfähig gestaltet werden. Ansonsten kann auf Einnahmeschwankungen oder



unvorhergesehene Mehrausgaben, wie aktuell die gestiegene Anzahl an Asylbewerbern zwangsläufig mit sich bringt, nicht reagiert werden.

Zweitens treten die Rechnungshöfe vermehrt als Berater in Erscheinung, indem sie mit ihrem Fachwissen das Parlament über Themen in Kenntnis setzen, die von besonderer finanzieller Bedeutung sind. In Form von Beratenden Äußerungen oder Sonderberichten hat sich der Sächsische Rechnungshof in den vergangenen Jahren immer wieder zu solchen Themen geäußert. Aktuell in diesem Jahr haben wir in einem solchen Bericht den gravierend schlechten Zustand der sächsischen Staatsstraßen aufgezeigt und Lösungsansätze für einen nachhaltigen Einsatz finanzieller Mittel vorgeschlagen.

Drittens sind die Finanzmärkte globaler geworden, was auch für die Rechnungsprüfung bedeutet, die internationalen Zusammenhänge betrachten zu müssen. Wir beobachten beispielsweise die vor uns stehende EU-weite Einführung von einheitlichen Rechnungslegungsstandards (EPSAS) und ihre Auswirkungen auf den sächsischen Staatshaushalt genau. Deswegen gewinnt der Austausch der Rechnungshöfe – auch über Grenzen hinweg – immer mehr an Bedeutung. Der Sächsische Rechnungshof ist Mitglied der Vereinigung der über 90 regionalen Rechnungshöfe in Europa (EURORAI) und hat in dieser Funktion im vergangenen Jahr einen Erfahrungsaustausch über Kulturprüfungen ausgerichtet, an dem über 100 Teilnehmer aus den vielzähligen europäischen Rechnungshöfen teilgenommen haben. Mit unserem Partnerrechnungshof aus Krakau haben wir zudem im Mai ein deutsch-polnisches/polnisch-deutsches Glossar veröffentlicht, das zukünftig gemeinsame Prüfungen ermöglichen soll.

Seit 25 Jahren setzt sich der Sächsische Rechnungshof – als finanzielles Gewissen des Freistaates Sachsen – für einen wirtschaftlichen, sparsamen und vor allem nachhaltigen Umgang mit den sächsischen Finanzen ein. Ich danke allen Beteiligten, die sich in den letzten 25 Jahren für dieses Gewissen stark gemacht haben und aktuell dazu beitragen. Die Tatkraft und das harmonische Zusammenwirken des Kollegiums und jedes einzelnen Mitarbeiters ist der Treibstoff des Sächsischen Rechnungshofs. Mit der Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung hat der Rechnungshof mit nicht immer spektakulären Botschaften, dafür aber kontinuierlich, zu einem konsolidierten sächsischen Haushalt beigetragen, der nicht nur ohne Neuverschuldung auskommt, sondern sich eine Schuldenbremse sogar in die Verfassung geschrieben hat, also transgenerational denkt. Sein Jubiläum hat der Rechnungshof mit einem wissenschaftlichen Symposium im Sächsischen Landtag unter Schirmherrschaft des Landtagspräsidenten, Dr. Matthias Röbner, begangen. Die vom Sächsischen Rechnungshof initiierte Symposiumsreihe soll Diskussionen zu den unterschiedlichen Aspekten einer nachhaltigen Haushaltsführung sowohl im staatlichen als auch im kommunalen Bereich anstoßen, um so neue Perspektiven einer modernen und wirkungsvollen Finanzkontrolle zu gewinnen und somit weiter in die Zukunft zu denken.

Leipzig, im Oktober 2016

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band I

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	23
Einleitung	-	25
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014	1	29
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	37
Nebenhaushalte	3	61
Staatsschulden	4	75
Vermögensrechnung	5	87
Sondervermögen Grundstock	6	95
II. Allgemeines		
Projektcontrolling im IT- und Organisationsbereich	7	101
Evaluation von Förderprogrammen	8	107
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen	9	115
Zwischenabrechnung in der Städtebauförderung	10	119
Zuwendungen zur Revitalisierung von Brachflächen	11	123
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Abordnung von Lehrern zur Verwendung außerhalb der Unterrichtsversorgung	12	127
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz		
Rechtsanwaltskammer Sachsen	13	133

	Nr.	Seite
Einzelplan 07:		
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Tourismusförderung in Sachsen		
- Interessenskonflikt durch Wahrnehmung des Aufsichtsratsvorsitzes der TMGS durch einen Vertreter der Hausleitung des SMWA -	14	135
Förderung der überbetrieblichen Lehrunterweisung im Handwerk	15	137
Personalaufwand der Handwerkskammer Dresden	16	139
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Anwendung der Haushaltsordnung für die Sächsischen Krankenhäuser	17	145
Liquiditätsmanagement der Sächsischen Krankenhäuser	18	149
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Beseitigung der Schäden aufgrund des Hochwassers 2013 in der Land- und Forstwirtschaft	19	155
Fördermaßnahmen im Rahmen der Richtlinie Boden- und Grundwasserschutz (RL BuG/2007)	20	159
Förderung von Landesgartenschauen einschließlich der Fördergesellschaft Sächsischer Landesgartenschauen GmbH	21	161
Waldkalkung	22	163
Wirksamkeit jagdbehördlicher Maßnahmen	23	165
Einzelplan 14:		
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Unterbringung der Gerichte und Staatsanwaltschaften	24	169
Unterbringung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr	25	173
Investitionen an der Universität Leipzig	26	177
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Einheitsbewertung in den sächsischen Finanzämtern	27	181
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Binnenhäfen Oberelbe GmbH und deren Tochterunternehmen Česko-Saske-Pristavy s. r. o. und Industriehafen Roßlau GmbH	28	185
 IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Baumaßnahmen an staatlichen Krankenhäusern	29	189
Beteiligungsbericht der Sächsischen Staatsregierung	30	191
Ausgaben für die rechtliche Betreuung; Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung	31	193

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014

01

Das Hj. 2014 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von rd. 591 Mio. €. Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2014 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2014 gegenüber dem Staatshaushaltsplan Mehreinnahmen i. H. v. rd. 976,5 Mio. € und tätigte Mehrausgaben i. H. v. rd. 385,5 Mio. €. Er reduzierte auch im Jahr 2014 – wie geplant – seine Verschuldung um 75 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert.

Der SRH bescheinigt für das Hj. 2014 unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Der SRH hält neben der Vorsorge eine strategische Ausgabenplanung einschließlich eines tragfähigen Personalkonzeptes für erforderlich, um zukünftige Haushalte mit der erforderlichen Flexibilität gestalten zu können.

Der Freistaat Sachsen kann auch weiterhin mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Für die nächsten Jahre hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ eine gute wirtschaftliche Entwicklung bei steigender Beschäftigung und wachsenden Einkommen prognostiziert. Die Mehreinnahmen decken in voller Höhe die geplanten Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage.

Die steigenden Steuereinnahmen täuschen über die Notwendigkeit der Ausgabenrückführung hinweg. Das ifo Institut ermittelt in seiner jährlichen Projektion der Einnahmen für den Freistaat Sachsen einen Rückgang der Einnahmen von rd. 1,9 Mrd. € (preisbereinigt) bis 2025 aufgrund sinkender Osttransferrmittel und den Auswirkungen der demografischen Entwicklung.

Der Freistaat Sachsen wendet bereits 36 % seiner Gesamtausgaben für sein Personal im Kernhaushalt und den Nebenhaushalten einschließlich Zuführungen an den Generationenfonds und Zahlungen nach dem AAÜG auf.

Das Personalsoll hat wieder den Stand von 2012 erreicht. Damit ist der Personalabbau zum Erliegen gekommen. Im Zusammenhang mit den gestiegenen Asylbewerberzahlen wurden zusätzliche Stellen in erheblichem Umfang über das Notbewilligungsrecht des SMF genehmigt. Zudem gibt es zusätzliche Sonderbedingungen zur Stellenbewirtschaftung im Bereich des SMK, die sich nicht im Stellenplan widerspiegeln.

Der gemeinsame Reformvorschlag der Länder zur Neuordnung der Bundesländer-Beziehungen hat vom Bund noch keine Zustimmung erhalten. Damit ist die Einnahmensituation für den Freistaat Sachsen über das Jahr 2020 hinaus weiterhin mit Unsicherheiten behaftet.

Zur Bewältigung der Asylbewerber- und Flüchtlingsströme hat der Bund den Ländern einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eingeräumt. Diese Mittel decken jedoch nicht die damit verbundenen direkten und indirekten finanziellen Mehrbelastungen ab.

Die langfristige Projektion der Einnahmen sollte um die Ausgaben ergänzt werden. Die vom SMF vertretene Auffassung, dass sich die Ausgaben den Einnahmen anpassen müssen, hält der SRH aufgrund der hohen Rechtsbindung der Mittel und der geringen Flexibilität des Haushalts nur im Wege weiterer Haushaltskonsolidierungen für umsetzbar.

03

3 Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2014 auf rd. 2,64 Mrd. €, das entspricht einem Anteil an den Gesamtausgaben des Staatshaushaltes von rd. 15,2 %.

Der Personalbestand der Extrahaushalte betrug dabei 15.064 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 23 % dar. Die diesbezüglichen Personalaufwendungen beliefen sich auf rd. 951 Mio. €.

Der Personalbestand der Nebenhaushalte insgesamt, d. h. einschließlich der sonstigen öffentlichen Einrichtungen (ohne die Universitätsklinika), ist mit 18.602 VZÄ wesentlich höher und führt zu Personalaufwendungen bei den Nebenhaushalten i. H. v. 1.117 Mio. €.

04

4 Staatsschulden

Der SRH regt zur symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur weiterführende gesetzliche Regelungen zu § 18 Abs. 4 SÄHO an.

Nach seiner landeseigenen Projektion muss der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,1 % jährlich reduzieren, um die Verschuldungsregel auch im Jahr 2022 einzuhalten.

Zur symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur regt der SRH an, bei der Aufstellung zukünftiger Haushalte in konjunkturellen Aufschwungsphasen einen Haushaltsausgleich durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage generell für unzulässig zu erklären. Die konkrete Ausgestaltung einer angemessenen Rücklage sollte dauerhaft gesetzlich geregelt werden.

Für das Hj. 2014 weist die HR eine haushaltmäßige Verschuldung in Höhe von 11,357 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 3,167 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,723 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 4,467 Mrd. € noch nicht valutierte Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2013/2014.

Im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) hat der Freistaat Sachsen im Hj. 2014 mit 777 €/EW die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Die Verschuldung gemäß HR ergibt mit 2.807 €/EW eine fast 3,6-fach so hohe Pro-Kopf-Verschuldung.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die o. g. Schulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.

Um die Verschuldungsregel ab dem Jahr 2022 einhalten zu können, ermittelte das SMF in seiner eigenen Projektion eine erforderliche Reduzierung der Ausgaben von 0,1 % pro Jahr, ohne Berücksichtigung der durch die gestiegenen Asylbewerber und Flüchtlinge bedingten Mehrausgaben.

Das niedrige Zinsniveau hat erhebliche Auswirkungen auf den Generationenfonds, da die erforderliche Verzinsung von 4,5 % nicht mehr gewährleistet ist. Dies bedingt die Festlegung höherer Zuführungen.

5 Vermögensrechnung

05

Die Vermögensrechnung bietet einen guten Überblick über die bilanzielle Vermögenslage des Freistaates Sachsen. Sie weist Vermögen von rd. 30,1 Mrd. € und Schulden von rd. 35,2 Mrd. € aus. Im Sinne der Nachhaltigkeit des Staatshaushaltes begrüßt der SRH die Erstellung und den weiteren Aufbau der Vermögensrechnung, insbesondere auch, um Belastungen für künftige Generationen abzubilden.

Die Nachhaltigkeitslücke zwischen Vermögen und Schulden beträgt entgegen der Darstellung in der Vermögensrechnung zum 31.12.2014 rd. 5,08 Mrd. €. Dies entspricht einem Schuldendeckungsgrad von rd. 86 %.

Die Vermögensrechnung wird als unabhängige Nebenrechnung vom SMF manuell erstellt. Der SRH verweist darauf, dass der Einsatz eines integrierten Buchführungssystems die Fehleranfälligkeit verringern und die Qualität der Vermögensrechnung erhöhen würde.

Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung sind mit rd. 21,3 Mrd. € die größte implizite Schuldenposition. Bei Gegenüberstellung der Pensionsverpflichtungen und der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen ergibt sich eine Deckungslücke von rd. 8,0 Mrd. € in der Bilanz.

6 Sondervermögen Grundstock

06

Im Hj. 2014 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 231 auf rd. 231,9 Mio. € zum Ende des Jahres erhöht. Den erzielten Einnahmen von rd. 21,2 Mio. € standen Ausgaben von rd. 20,4 Mio. € gegenüber. Der überwiegende Teil der Einnahmen resultiert - wie in den vergangenen Jahren - aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 12,2 Mio. € = 58 %). Darüber hinaus wurde dem Grundstock eine sog. Kompensationszahlung von 9 Mio. € aus dem Staatshaushalt zugeführt.

Die Ausgaben wurden bestimmt durch den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie von Kapitalbeteiligungen von rd. 19,5 Mio. € (rd. 96 %).

In den Jahren ab 2016 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 167,8 und 185,4 Mio. € bewegen und damit deutlich zurückgehen.

Der SRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Veräußerung eines Grundstücks in Dresden nicht öffentlich ausgeschrieben wurde. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Freistaat Sachsen bei Öffentlicher Ausschreibung einen höheren Kaufpreis hätte erzielen können. Zudem wurden Abschlüsse in der Wertermittlung nicht ausreichend begründet.

In einem weiteren Einzelfall wurde ein extern erstelltes Wertgutachten durch den SIB nicht ausreichend auf Plausibilität geprüft und dokumentiert. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein höherer Entschädigungsanspruch durchsetzbar gewesen wäre.

II. Allgemeines

07

7 Projektcontrolling im IT- und Organisationsbereich

Bei der Projektarbeit großer Organisations- und IT-Projekte traten gravierende Mängel zutage.

Für ein zielgerichtetes und effektives Projektcontrolling fehlen die Rahmenbedingungen.

In der Staatsverwaltung wurden zwischen 2008 bis 2012 insgesamt 21 große Projekte bearbeitet. Die Gesamtkosten dafür betrugen 675 Mio. €. Für das Projektcontrolling selbst fielen Kosten von rd. 4 Mio. € an.

Die Rahmenbedingungen für ein effektives und effizientes Projektcontrolling fehlen bei einer Vielzahl der Projekte. So lag 9 der 21 großen Projekte kein an den gängigen Standards und Empfehlungen ausgerichteter Projektauftrag zugrunde. In den als Projektauftrag übermittelten Dokumenten fehlten wesentliche Bezugsgrößen wie Projektziele, zeitlicher und finanzieller Projektumfang. Für 13 der 21 großen Projekte wurde keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt. 7 große Projekte hatten Mängel in den Zeit- und Ablaufplänen. Bei 11 Projekten waren in den Kostenplänen keine Personal- und Sachkosten sowie Kosten für das eigene (verwaltungsinterne) Personal enthalten.

Jede Behörde und Einrichtung ist regelmäßig selbst für die Gestaltung der Projektarbeit zuständig. Konkrete Regeln oder eine verbindliche Orientierung für ein effektives Projektmanagement fehlen. Die Staatsverwaltung sollte sich deshalb auf einen Leitfaden für die Projektarbeit verständigen.

08

8 Evaluation von Förderprogrammen

Die haushaltsrechtliche Verpflichtung des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit öffentlichen Geldern erfordert klare Zielsetzungen und nachvollziehbare und transparente Bewertungen von Zielerreichung, Wirksamkeit und Effizienz der Förderprogramme.

Sie ist Grundlage sowohl für die notwendige Selbststeuerung der Ressorts als auch für die Kontrolle und Mittelbereitstellung durch das Parlament.

Kriterien für den Erfolg einer Förderung sind die Effektivität (Wirksamkeit) und die Effizienz (Wirtschaftlichkeit). Ob eine Förderung erfolgreich war, lässt sich deshalb nicht aus dem Verbrauch der Haushaltsmittel und der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen ableiten, denn diese Indikatoren sind für sich allein ungeeignet für die Darstellung von

Zielerreichung, Wirkung und Effizienz von Förderprogrammen. Hierzu bedarf es weiterer aussagefähiger Indikatoren.

Förderprogramme, denen eine Finanzierung durch die EU zugrunde liegt, wurden in der Vergangenheit zahlreichen Fach- und Programmevaluierungen unterzogen. Die Gutachter konnten kausale Zusammenhänge zwischen Fördermaßnahmen und deren Wirksamkeit jedoch nicht für alle Fördergegenstände bzw. nicht immer in ausreichendem Maße belegen, auch weil die verwendeten Indikatoren teilweise ungeeignet waren. Die vorhandenen Daten ließen auch keine belegbaren Aussagen zur Effizienz zu, da der Gesamtaufwand für die Abwicklung der Programme nicht ermittelt wurde.

Im Gegensatz zu den erkennbaren Bemühungen der Fondsbewirtschafter bei den EU-Strukturfonds, diese Mängel zu beheben, sind die Landesmittel bewirtschaftenden Fachreferate noch stark auf die Verwendungsnachweisprüfung fokussiert. Es fehlen hier in sich konsistente Zielsysteme, obwohl sich die Ressorts im Einzelnen über die Ziele der Förderung im Klaren sind.

Der SRH hat Maßnahmen vorgeschlagen, die zu einer Verbesserung der Qualität der Evaluationen beitragen können. Es sollten insbesondere die haushaltsrechtlichen Grundlagen überarbeitet, Fachkompetenzen gebündelt und einheitliche Standards auf der Grundlage aussagefähiger Indikatoren gesichert werden. Wie bei den EU-Strukturfonds bereits üblich, hält der SRH auch bei Landesprogrammen zweckgebundene Mittel für die Erfolgskontrolle für notwendig.

III. Staatsverwaltung

9 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen

09

Auch nach 25 Jahren hat die Verwaltung dem Willen des Gesetzgebers, geschehenes Unrecht wiedergutzumachen, in vielen Fällen nicht Genüge getan. Die Erledigung der Verfahren ist nunmehr bis Ende 2018 geplant.

Das SMI hat erst nach 20 Jahren die Verwaltungsabläufe auf Beschleunigungsmöglichkeiten geprüft. Die Umsetzung der Verbesserungsvorschläge dauerte weitere 2 bis 3 Jahre.

Schwer nachvollziehbare Akten, nicht dokumentierte Bearbeitungs- und Sachstände sowie z. T. jahrelange Liegezeiten führten zu einem erheblich höheren Bearbeitungsaufwand und verzögerten den Abschluss der Verfahren.

Seit mehr als 2 Jahrzehnten ist das LARoV damit beschäftigt, die Anfang der 1990er Jahre angemeldeten Rückgabe- und Entschädigungsansprüche – nunmehr bis 2018 – abschließend zu bearbeiten. Damit wird der beim Erlass des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes als angemessen angenommene Zeithorizont um 15 Jahre überschritten.

Organisatorische Defizite führten zur verzögerten Abarbeitung der vermögensrechtlichen Verfahren. Während die Erledigungsquoten bis 2004 noch spürbar anstiegen, sind seitdem nur geringe jährliche Steigerungen zu verzeichnen. Ungeachtet der zahlreichen offenen Verfahren wurde die Personalausstattung seit 2004 sukzessive auf ein Fünftel reduziert. Per-

sonalabgänge lassen eine weitere Verschiebung des Erledigungshorizontes befürchten.

20 Jahre nach Bestehen des LARoV führte das SMI eine Organisationsuntersuchung durch, versäumte aber, den tatsächlichen Bearbeitungsaufwand der noch offenen Verfahren zu ermitteln, sodass es den Personalbedarf und den Erledigungshorizont falsch einschätzte. Die LD Sachsen setzte die empfohlenen Optimierungen zudem mit einer Verzögerung von mehreren Jahren um.

Die Verfahrensakten sind schwer nachvollziehbar. Arbeitsergebnisse/Arbeitsstände wurden nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Der jeweils noch zu leistende Bearbeitungsaufwand ist nicht ohne Weiteres erkennbar. Die meisten Verfahren wurden nicht kontinuierlich bearbeitet und wiesen oftmals Liegezeiten von mehreren Jahren auf. Verfahren ohne Priorität blieben teilweise gänzlich unbearbeitet. Die geprüften Akten enthielten i. d. R. keine Hinweise darauf, dass die Vorgesetzten Entscheidungen und Verfahrensweisen vorgaben, die zügige Durchführung der Verfahren kontrollierten und Termine setzten. Die Verfahren sind nunmehr zügig zu Ende zu führen. Der Verfahrensforgang ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

10

10 Zwischenabrechnung in der Städtebauförderung

Das SMI hat anfänglich den Prüfungsaufwand für die Zwischenabrechnungen deutlich unterschätzt. Der für 2012 vorgesehene Abschluss wird frühestens 2018 erfolgen.

Der Umfang der vertieften Prüfungen ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.

Das SMI hat anfänglich den Prüfungsumfang und -aufwand für die Zwischenabrechnung in der Städtebauförderung deutlich unterschätzt und den Vollzug nicht in erforderlichem Maße gesteuert. Fehlende Vorgaben haben die zutreffende Erfassung des zu prüfenden Mengengerüsts verhindert. Infolgedessen musste der ursprünglich auf 2 Jahre bis Ende 2012 angesetzte Zeitrahmen mehrfach angepasst werden. Mittlerweile ist von einer Bearbeitungszeit von mehr als 8 Jahren und von einem Abschluss der Prüfungen erst Ende 2018 auszugehen.

Eine einheitliche und systematische Durchführung der Prüfungen und eine spürbare Erhöhung der abgeschlossenen Verfahren stellten sich erst nach der Bildung des Referates 30 in der LD Sachsen zum 01.02.2013 ein. Von ursprünglich rd. 43.000 Einzelmaßnahmen waren bis zum 31.12.2015 rd. 30.500 geprüft und rd. 12.500 noch ungeprüft.

Die Schlüssigkeitsprüfungen nahm die LD Sachsen anhand vorgefertigter Checklisten vor. Allerdings gaben diese nicht immer hinreichend Auskunft darüber, in welchem Umfang und anhand welcher Unterlagen geprüft wurde. Im Anschluss an die Schlüssigkeitsprüfungen folgte eine vertiefte Prüfung von Einzelmaßnahmen, die im Stichprobenverfahren ausgewählt wurden. Nach der bisherigen Prüfsystematik war nicht gewährleistet, dass offenkundige Probleme im Zuge der vertieften Prüfung geklärt werden. Die Auswahl der Prüfungsgegenstände nach dem Zufallsprinzip ließ Aufklärungs- und Prüfungslücken zu und war nicht immer sinnvoll. Zuwendungsrechtliche Fehler der Kommunen blieben möglicherweise unerkannt. Dagegen zeigten die Prüfergebnisse der LD Sachsen sehr häufig schwerwiegende Fehler im Vergabeverfahren. Der Umfang der vertieften Prüfung ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.

Die Grundlagen zur Umsetzung der Städtebauförderung unterlagen im Freistaat Sachsen seit 1991 einem stetigen Wandel. Den Bewilligungsstellen fehlten klare und eindeutige Vorgaben für das Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren und auch die Grundlagen, den Kommunen als Zuwendungsempfänger klare und eindeutige Pflichten aufzuerlegen. Dies erschwert die Erfolgskontrolle und erhöht den Verwaltungsaufwand.

In Sachsen sind von 347 Fördergebieten bisher lediglich 5 Gebiete abgerechnet. Der Abrechnungsstand selbst kleiner und überschaubarer städtebaulicher Fördergebiete, die z. T. bereits seit 1991 fortbestehen, ist unzulänglich. Bei den Kommunen besteht keine Notwendigkeit, die städtebauliche Sanierung und Entwicklung voranzubringen.

11 Zuwendungen zur Revitalisierung von Brachflächen

11

Die Bearbeitung der Förderanträge war in erheblichem Umfang zu beanstanden. Teilweise führte dies zu einer ungerechtfertigten Vermögensmehrung durch Fördermittel bei privaten Dritten. Das SMI muss künftig eine sorgfältigere Bearbeitung sicherstellen.

Der Freistaat Sachsen unterstützt Städte und Gemeinden bei der Beseitigung von verwahrlosten, nicht mehr wirtschaftlich nutzbaren Gebäuden und Industriebrachen mit verlorenen Zuschüssen. Hierfür standen bspw. in den Jahren 2011 und 2012 Finanzmittel von je rd. 12,1 Mio. € nach der VwV Stadtentwicklung 2007 bis 2013 und der VwV Brachflächenrevitalisierung zur Verfügung, im Jahr 2013 waren rd. 17,2 Mio. €.

Der SRH hat ausgewählte Zuwendungsverfahren der damaligen Bewilligungsstellen, den LD Chemnitz, Dresden und Leipzig (jetzt LD Sachsen), aus den Jahren 2011 bis 2015 geprüft. Die Prüfung ergab in fast allen Fällen z. T. gravierende Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und die Vorgaben der Förderrichtlinien. In einigen Fällen wurden mit EU-Mitteln geförderte Maßnahmen mit Mitteln der VwV Brachflächenrevitalisierung kumuliert. Dies widersprach § 35 SÄHO, da die dafür notwendige Ermächtigung im StHpl. fehlte.

Bei fast allen der geprüften Maßnahmen war der Kosten- und Finanzierungsplan ohne hinreichende Substanz und weder als Bemessungsgrundlage für die Bewilligung von Fördermitteln noch für Öffentliche Ausschreibungen geeignet. Daher wurden zunächst mehr Fördermittel als notwendig bewilligt. Anschließend Korrekturen erhöhten den Verwaltungsaufwand in den Zuwendungsverfahren beträchtlich.

Vielfach erwarben Städte und Gemeinden Grundstücke, um darauf stehende marode Gebäude abrechnen zu können. In einigen Fällen überschritt der Kaufpreis erheblich den Immobilienwert, da die Wertminderung durch die Kosten für die Beseitigung der im Förderantrag dargelegten Missstände nicht berücksichtigt wurde. Dadurch haben Grundstückverkäufer unberechtigterweise finanzielle Vorteile gezogen. Die Bewilligungsstellen haben dies nicht beanstandet.

In den meisten Fällen war nicht dokumentiert, ob und welche Maßnahmen im Vorfeld der Förderverfahren unternommen wurden, um Grundstückseigentümer zur Beseitigung ihrer Brachen anzuhalten. Somit fehlte der Nachweis, dass dem Grundsatz der Nachrangigkeit staatlicher Förderung nach § 23 SÄHO entsprochen wurde.

Die Kommunen erhielten für sämtliche Maßnahmen die nach den Förderrichtlinien maximal möglichen Fördersätze. Dies widersprach den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Eine wesentliche Aufgabe der Bewilli-

gungsstellen ist es, das Eigeninteresse und die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger zu prüfen und den daraus resultierenden Eigenmitteleinsatz sowie den Fördersatz in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens festzulegen. Diese Aufgabe wurde nicht wahrgenommen.

12 Abordnung von Lehrern zur Verwendung außerhalb der Unterrichtsversorgung

Abordnungsdauer war häufig nicht sachgerecht bemessen.

Kettenabordnungen erstreckten sich über viele Jahre hinweg.

Die Dauer von Abordnungen richtete sich häufig in nicht sachgerechter Weise nach der auf 1 Jahr zeitlich befristeten Ausnahmeregelung für die Erstattung der Personalausgaben durch die aufnehmende Dienststelle.

Bei Kettenabordnungen entstanden lange Abwesenheitszeiten aus dem Schuldienst von bis zu 13 Jahren. Die Abordnungen sind auf ein unbedingt notwendiges Maß zu begrenzen und ein Verlust der Einsatzmöglichkeit der Lehrkräfte im Schulwesen ist zu vermeiden.

Die SBA deckt Personalbedarf für den Verwaltungsbereich der Lehrerausbildung dauerhaft mittels Abordnungen. Das SMK sollte geeignete personalwirtschaftliche Überlegungen anstellen, um die Aufgabenwahrnehmung künftig möglichst haushaltsneutral abzusichern.

Der SRH hat dem SMK empfohlen, dem Kultushaushalt künftig eine Übersicht über das effektive Lehrerarbeitsvermögen der beiden Vorjahre und seine haushaltsmäßige Zuordnung beizufügen.

Das SMK sollte zeitnah eine Abordnungskonzeption für den Geschäftsbereich entwickeln. Diese sollte sowohl Kriterien für die Bemessung des Mehrwerts und der Effektivität der Abordnung enthalten als auch den Interessen der Lehrer an langfristigen Verwendungsmöglichkeiten dienen.

13 Rechtsanwaltskammer Sachsen

Fehlende Stellenpläne und überprüfungswürdige Entschädigungsregelung.

Der SRH hat wiederholt beanstandet, dass den Haushaltsplänen der Rechtsanwaltskammer Sachsen, einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft und Behörde der mittelbaren Staatsverwaltung, keine Stellenpläne beigegeben waren.

Die Entschädigungen für den ehrenamtlichen Vorstand der Kammer übertrafen Vergleichswerte aus anderen Ländern. Der SRH hat eine Überprüfung der Festbeträge angeregt.

14 Tourismusförderung in Sachsen - Interessenskonflikt durch Wahrnehmung des Aufsichtsratsvorsitzes der TMGS durch einen Vertreter der Hausleitung des SMWA -

Die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats durch ein Mitglied der Hausspitze des SMWA führt beim zuständigen Fachreferat des SMWA zu Konfliktlagen bei der Prüfung der Vertragserfüllung der TMGS durch die Arbeitsebene des Ministeriums. Die vom SMWA weitestgehend ungeprüfte Bestätigung der Kosten ist zu beanstanden.

Der SRH hat die ordnungsgemäße Abwicklung des vom SMWA zur touristischen Vermarktung des Freistaates Sachsen mit der Tourismus Marketing Gesellschaft mbH (TMGS) geschlossenen Rahmenvertrages geprüft. Die TMGS hat für im Zeitraum von 2009 bis 2013 erbrachte Leistungen eine Vergütung von rd. 22,8 Mio. € vom SMWA erhalten. Ein Prüfungsschwerpunkt war die Wahrnehmung des Aufsichtsratsvorsitzes der TMGS, an der der Freistaat Sachsen nicht beteiligt ist, durch ein Mitglied der Hauspitze des SMWA, für das das SMWA ein Benennungsrecht hat.

Die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats durch das SMWA hält der SRH für problematisch. Bereits durch die reine Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der TMGS ist der Vertreter des Freistaates Sachsen vor zahlreiche Konfliktlagen gestellt.

Er hat einerseits die finanziellen Interessen des Freistaates Sachsen aus dem privatrechtlichen Rahmenvertrag des SMWA mit der TMGS und andererseits aus seiner Funktion als Vorsitzender des Aufsichtsrates die Interessen der TMGS zu schützen.

Die Aufsichtsratsmandatswahrnehmung durch einen Vertreter der Hausleitung des SMWA hat auch dazu geführt, dass die mit der Umsetzung des Rahmenvertrages befasste Fachabteilung des SMWA von der TMGS abgerechnete Kosten mit dem Hinweis auf die Vertretung des SMWA im Aufsichtsrat ungeprüft bestätigte. Das betrifft im geprüften Zeitraum 2009 bis 2013 bspw. Kosten der Geschäftsstelle der TMGS in Höhe von rd. 5,5 Mio. €.

15 Förderung der überbetrieblichen Lehrunterweisung im Handwerk

15

Die sächsischen Handwerkskammern erhalten für die überbetriebliche Lehrunterweisung sowohl vom Bund als auch vom Freistaat Sachsen Zuwendungen aufgrund zweier paralleler Antrags-, Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahren.

Durch diese Verfahrensweise entsteht bei den Handwerkskammern und den Zuwendungsgebern ein erheblicher, z. T. doppelter Verwaltungsaufwand.

Die überbetriebliche Lehrunterweisung (ÜLU) ergänzt und unterstützt die betriebliche Ausbildung in den Handwerksbetrieben. Die Finanzierung erfolgt durch Zuwendungen des Bundes, des Freistaates Sachsen (mit Kofinanzierung aus den Mitteln der EU) und durch Eigenmittel des Ausbildungsbetriebes.

Der Bund und der Freistaat Sachsen praktizieren für die Förderung von Lehrgängen in der Fachstufe zwei unterschiedliche, voneinander unabhängige Verwaltungsverfahren. Die sächsischen Handwerkskammern (HWK) sind Zuwendungsempfänger der ÜLU. Die sächsischen HWK führen sowohl für die Bundes- als auch für die Landesförderung zwei parallele Antrags-, Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahren durch und leiten teilweise die Mittel an Drittzwendungsempfänger weiter. Dadurch entsteht ein doppelter Verwaltungsaufwand.

Durch die Beibehaltung der bisherigen Verfahrensweise bleibt bei den HWK und den Zuwendungsgebern der erhebliche und vermeidbare Verwaltungsaufwand bestehen.

16 Personalaufwand der Handwerkskammer Dresden

Weder die Höhe der Vergütung der Geschäftsführung der HWK noch die der Entschädigungszahlungen an den Vorstand waren dem Wirtschaftsplan oder dem Jahresabschluss zu entnehmen.

Der Nachtrag zum Dienstvertrag des Hauptgeschäftsführers erfolgte nicht satzungsgemäß.

Im Rahmen der Prüfung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer (HWK) Dresden untersuchte der SRH auch den Personalaufwand der Kammer. In die Prüfung wurden der Präsident, die Vizepräsidenten und die Geschäftsführung mit einbezogen.

Der SRH hat die HWK zu mehr Transparenz bei Vergütungen und Entschädigungszahlungen von Vorstand und Geschäftsführung i. S. d. Deutschen Corporate Governance Kodex angeregt. Dieser Anregung kam die HWK zwischenzeitlich bei den Entschädigungszahlungen an den Präsidenten und die Vizepräsidenten nach. Die Bezüge des Hauptgeschäftsführers will sie weiterhin nicht veröffentlichen.

Die Kammer hat im Jahr 2011 den Dienstvertrag mit dem Hauptgeschäftsführer geändert. Damit verbunden war eine Erhöhung der Vergütung. Nach der Satzung der HWK Dresden erfordert dies einen Beschluss des Vorstandes. Ein derartiger Beschluss ist dem maßgeblichen Protokoll aus dem Jahr 2010 nicht zu entnehmen. Auch eine im Jahr 2015 nachträglich erstellte Erklärung des Vorstandes kann diesen Mangel nicht beheben. Nach der Rechtsauffassung des SRH erfolgte die Änderung des Vertrags mit dem Hauptgeschäftsführer nicht satzungsgemäß.

Die dem Hauptgeschäftsführer gewährte Vergütung liegt deutlich über der Vergütung der Hauptgeschäftsführer anderer HWK. Auch bei Berücksichtigung aller von der HWK Dresden vorgetragenen Besonderheiten ist die Vergütung unangemessen hoch. Bei der Gestaltung der Bezüge des Hauptgeschäftsführers sollte sich die HWK grundsätzlich am Bezügegefüge des öffentlichen Dienstes – unter Beachtung von Leistungsfähigkeit und Größe des Kammerbereiches – ausrichten.

17 Anwendung der Haushaltsordnung für die Sächsischen Krankenhäuser

Die vom SMS „wie“ Staatsbetriebe geführten Sächsischen Krankenhäuser sollten konsequent als „echte“ Staatsbetriebe errichtet werden. Im Haushalt des Freistaates wurden die Einnahmen und Ausgaben in unzulässiger Weise nur saldiert dargestellt.

Die Leistungen zur Prüfung der Jahresabschlüsse der Sächsischen Krankenhäuser wurden unter Missachtung vergaberechtlicher Bestimmungen nicht ausgeschrieben.

Der Freistaat führt seine 4 Sächsischen Krankenhäuser „wie Staatsbetriebe“ und stellt sie im Haushalt nach den für Staatsbetriebe geltenden Vorschriften dar. Tatsächlich sind die Sächsischen Krankenhäuser dem SMS unmittelbar nachgeordnet. Die Regelungen zur Organisation der Sächsischen Verwaltung sehen eine organisatorische, insbesondere haushaltsrechtliche Verselbstständigung der Sächsischen Krankenhäuser nicht vor.

Der SRH empfiehlt, die bisherige Praxis zum Anlass zu nehmen, um die Sächsischen Krankenhäuser als „echte“ Staatsbetriebe zu führen. Es wäre nur konsequent, die Grundlage für die bislang in unzulässiger Weise angewendeten Regelungen für Staatsbetriebe durch dessen Errichtung zu schaffen.

Die Entscheidung des SMS, auf die Ausschreibung der Leistung zur Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2015 zu verzichten, war unzulässig. Vergaberechtliche Vorschriften sind künftig zu beachten.

18 Liquiditätsmanagement der Sächsischen Krankenhäuser

18

Bei der Erstellung der Anlage zum Haushaltsplan missachtete das SMS seine Pflicht, die Ansätze im Wirtschaftsplan möglichst genau zu schätzen. In den Wirtschaftsplänen der Sächsischen Krankenhäuser stellte das SMS das geplante Jahresergebnis mit 0 dar, obwohl für alle Einrichtungen mit einem Jahresüberschuss zu rechnen war. Auch die Istergebnisse im Wirtschaftsplan wurden teilweise falsch dargestellt.

Die im Doppelhaushalt 2013/2014 veranschlagten Ablieferungen der Sächsischen Krankenhäuser in Höhe von insgesamt 11 Mio. € wurden dem Landeshaushalt nicht zugeführt. SMS und SMF konnten sich nicht über ein ordnungsgemäßes Verfahren zur Vereinnahmung der Ablieferungen verständigen.

Das SMS muss seiner Steuerfunktion umfassender nachkommen. Es sollte Regelungen zur Organisation der Wirtschaftsführung, insbesondere zum Finanz- und Rechnungswesen sowie zu Geldanlagen, erlassen.

Der SRH hat die Liquiditätssituation der in Trägerschaft des Freistaates stehenden Sächsischen Krankenhäuser (SKH), den Umgang der Einrichtungen mit Finanzanlagen sowie die Möglichkeit von Ablieferungen an den Staatshaushalt geprüft.

Das SMS ist im Haushaltsaufstellungsverfahren seiner Pflicht zur Schätzgenauigkeit hinsichtlich der Wirtschaftspläne der SKH nicht nachgekommen. Jahresergebnisse der SKH waren zu niedrig angesetzt. Die tatsächliche wirtschaftliche Lage wurde dadurch verschleiert.

Die vorgesehenen Ablieferungen der SKH in den Hj. 2013 und 2014 erfolgten nicht, obwohl die bestehenden steuerrechtlichen Fragen geklärt waren.

Obwohl die SKH einen Mittelbestand von rd. 70 Mio. € verwalten, hat das SMS im Rahmen seiner Ressortverantwortung keine weitergehenden Regelungen zum Finanz- und Rechnungswesen der SKH getroffen.

19 Beseitigung der Schäden aufgrund des Hochwassers 2013 in der Land- und Forstwirtschaft

19

Eigenvorsorge war entgegen bestehender sächsischer Grundsätze, aber entsprechend den bundeseinheitlichen Vorgaben keine Zuwendungsvoraussetzung. Das Vorliegen einer unverschuldeten Notlage wurde nicht geprüft.

Der Freistaat Sachsen erhielt für die Schadensbeseitigung nach dem Hochwasser 2013 Mittel aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes und der Länder. Bis Mai 2015 wurden insgesamt 41,1 Mio. € für die Schadensbeseitigung in Land- und Forstwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur sowie bei Kleingärten bewilligt.

Nach dem Hochwasser 2013 wurden anstelle der bestehenden sächsischen Regelungen die nur für dieses Schadensereignis geschaffenen Bundesregelungen angewandt. Wechselnde individuelle Rahmenbedingungen für jedes Schadensereignis führen zur Verunsicherung von Betroffenen und potenziell künftige Betroffene und wirken einer effizienten Eigenvorsorge entgegen.

Ein Ausgleich wurde für das Hochwasserereignis 2013 auch dann gewährt, wenn mögliche und zumutbare Eigenvorsorge nicht erbracht und Versicherungen nicht abgeschlossen wurden. Das Vorliegen einer unverschuldeten Notlage wurde nicht geprüft.

Es müssen bundeseinheitliche Maßstäbe für staatliche Hilfe hergestellt werden. Ein Schadensausgleich ist an eine mögliche und zumutbare Eigenvorsorge zu knüpfen und auf unverschuldete Notlagen zu beschränken.

Überschwemmungsschäden auf landwirtschaftlichen Flächen sind in Deutschland derzeit nicht versicherbar. Hier sollten Versicherungslösungen, z. B. durch Aufnahme von Hochwasser als zusätzliches Versicherungsrisiko in die steuerermäßigte Mehrgefahrenversicherung erweitert werden.

20

20 Fördermaßnahmen im Rahmen der Richtlinie Boden- und Grundwasserschutz (RL BuG/2007)

Der Erfolg des Gesamtprogramms kann nicht beurteilt werden, da einheitliche Indikatoren fehlen.

Ob in der Vergangenheit auch eine Finanzierung über Gebühren zulässig gewesen wäre, wurde bei der Konzeptionierung der Förderung und später bei der Entscheidung für die Förderung nicht betrachtet.

Das SMUL hat Maßnahmen des Boden- und Grundwasserschutzes im Zeitraum 2007 bis 2014 mit insgesamt ca. 41 Mio. € gefördert.

Eine Beurteilung des Gesamtprogramms war nicht möglich, da die Daten zur Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen für die aus verschiedenen Finanzierungsquellen geförderten Vorhaben nicht zusammengefasst werden konnten.

Ob in der Vergangenheit auch eine Finanzierung, z. B. von Sanierungen kommunaler Deponien, über Gebühren zulässig gewesen wäre, haben weder das SMUL noch die LD Sachsen bei der Konzeptionierung der Förderung und später bei der Entscheidung für die Förderung betrachtet.

21

21 Förderung von Landesgartenschauen einschließlich der Fördergesellschaft Sächsischer Landesgartenschauen GmbH

Das SMUL fordert die zwingende Einbindung der Fördergesellschaft Sächsischer Landesgartenschauen GmbH (FGS GmbH) bei der Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschauen ohne nachvollziehbare Begründung. Mehrfachfinanzierungen von Ausgaben der FGS GmbH sind nicht auszuschließen.

Gegenstand der Prüfung war die Förderung der Landesgartenschauen (LGS) einschließlich der Fördergesellschaft Sächsischer Landesgartenschauen GmbH. Die FGS GmbH erhielt im Zeitraum 2005 bis 2015

rd. 276 T€ für die Planung, Vorbereitung und Durchführung von LGS in Sachsen.

Die zwingende Einbindung der FGS GmbH in die Vorbereitung und Durchführung einer LGS hat die FGS GmbH einseitig bevorzugt und eigene Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserlegungen durch die Ausrichterstädte der LGS verhindert.

Mehrfachfinanzierungen von Ausgaben der FGS GmbH können nicht ausgeschlossen werden, da die vom Freistaat Sachsen geförderten Ausgaben nicht eindeutig von den Ausgaben, die aus anderen Mitteln finanziert wurden, abgegrenzt waren.

22 Waldkalkung

22

Die Waldkalkung wird auch auf Flächen durchgeführt, die nicht das Eigentum des Freistaates Sachsen sind, ohne dass hierzu die Einwilligung des Eigentümers vorliegt.

Die forstliche Bodenschutzkalkung (nachfolgend Waldkalkung) dient der Kompensation von Säureeinträgen, die seit den 1980er Jahren durch „Sauren Regen“ in den Boden gelangten. In der Folge wurde das Wurzel- und Pflanzenwachstum gehemmt. Durch die Waldkalkung sollen die Säuren in den Böden neutralisiert und dadurch das Wurzel- und Pflanzenwachstum verbessert werden.

Die Waldkalkung wird durch den Staatsbetrieb Sachsenforst eigentums- und besitzübergreifend ausgeführt. Die Gesamtkosten der Waldkalkung betragen im Zeitraum 2010 bis 2014 insgesamt 12 Mio. €.

Dem Staatsbetrieb Sachsenforst wird durch die anderen Waldbesitzer keine ausdrückliche Einwilligung erteilt. Eine Duldungspflicht aus einem privatrechtlichem Vertrag oder sonstigen privaten oder öffentlich-rechtlichen Vorschriften ergibt sich nicht.

Das SMUL hat die Normierung einer entsprechenden Duldungspflicht im Sächsischen Waldgesetz zu prüfen.

23 Wirksamkeit jagdbehördlicher Maßnahmen

23

Eine verträgliche Wilddichte bei Rot-, Dam- und Muffelwild wird durch eine behördliche Planung nicht erreicht.

Ziel der jagdbehördlichen Maßnahmen ist die Steuerung einer verträglichen Wilddichte. Verträglich ist eine Wilddichte nach dem Bundesjagdgesetz, wenn die berechtigten Ansprüche der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft auf Schutz gegen Wildschäden voll gewahrt bleiben und die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege berücksichtigt werden.

Gegenstand der Prüfung war die behördliche Planung für die Jagd von Rot-, Dam- und Muffelwild, welche zu den Instrumenten der jagdbehördlichen Maßnahmen zählt. Im Rahmen der behördlichen Planung legt die Untere Jagdbehörde fest, in welchem Umfang Rot-, Dam- und Muffelwild in einem Zeitraum von 3 Jahren gejagt werden darf.

Das Verfahren der behördlichen Planung der Jagd von Rot-, Dam- und Muffelwild ist nicht geeignet, um das Ziel einer verträglichen Wilddichte zu erreichen. Ursachen hierfür sind, dass das tatsächliche Wildvorkommen für Rot-, Dam- und Muffelwild nicht bestimmbar ist, die Planumsetzung nicht kontrollierbar ist und die Nichterfüllung von Plänen

keine Konsequenzen hatte. Dem Aufwand, der durch die behördliche Planung bei Jagdausübungsberechtigten und die untere Jagd- und Forstbehörde verursacht wird, steht somit kein Nutzen gegenüber.

24 Unterbringung der Gerichte und Staatsanwaltschaften

Die Kosten-Nutzen-Bilanz der Staatsregierung zum Standortgesetz ist im Bereich des SMJus unvollständig und war dadurch als Entscheidungsgrundlage für das Parlament ungeeignet. Zudem muss die Kosten-Nutzen-Bilanz aufgrund erheblicher Änderungen der Berechnungsparameter evaluiert werden.

In der Kosten-Nutzen-Bilanz fehlen erhebliche Kostenpositionen. Zudem sind die Kostenschätzungen aus dem Jahr 2011 nicht treffsicher. Die dargestellten Einsparungen im Personalbereich wurden durch die Staatsregierung wertmäßig zu hoch angesetzt, da sie weit überwiegend nicht der Strukturreform zugerechnet werden können. Dies führt dazu, dass die Kosten-Nutzen-Bilanz als Entscheidungsgrundlage für das Parlament ungeeignet war.

Das Kabinett hat in einer Sondersitzung am 04.03.2016 ein weitreichendes ressortübergreifendes Maßnahmenbündel beschlossen (Maßnahmepaket für ein starkes Sachsen). Für den Bereich der Justiz und den Justizvollzug wurde festgelegt, dass auf den eigentlich bis 2020 geplanten Abbau in einem Umfang von 370 Stellen verzichtet werden soll. Dieser Stellenabbau war jedoch erheblicher Bestandteil der von der Staatsregierung dargestellten Personalkosteneinsparungen zum Standortgesetz (rd. 178,7 Mio. € bis zum Jahr 2021).

Die Abkehr vom bisherigen Stellenabbau stellt die Geschäftsgrundlage des Standortgesetzes im Ressort SMJus infrage. Die Kosten-Nutzen-Bilanz des Standortgesetzes muss daher evaluiert und erforderliche Maßnahmen umgesetzt werden.

Die konkreten Auswirkungen des Maßnahmenpakets auf die einzelnen Justizbereiche und der verbleibende Stellenabbau müssen in einer Entwicklungskonzeption untersucht werden. Diese Konzeption muss regelmäßig fortgeschrieben werden.

25 Unterbringung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr

Aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Unterbringung der Zentrale des LASuV wurden Kosten ausgeklammert. Dadurch wurde nicht die wirtschaftlichste Unterbringungsvariante umgesetzt. Ein Schaden für den Freistaat Sachsen kann nicht ausgeschlossen werden.

Zur Unterbringung der LASuV-Zentrale legte der SIB im April 2012 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, die die Sanierung und Erweiterung des Objektes Stauffenbergallee 24 in Dresden als wirtschaftlichste Variante auswies. Zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liefen 2 Baumaßnahmen an diesem Objekt. Deren überwiegend erst ab 2012 angefallenen Kosten blieben jedoch in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewusst unberücksichtigt.

Wären diese Kosten in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen worden, so hätte sich eine andere Vorzugsvariante ergeben. Somit wurde vorliegend nicht die wirtschaftlichste Variante umgesetzt und insoweit gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen.

An der Universität Leipzig besteht ein Sanierungsbedarf von rd. 140 Mio. €. Ursache ist die in der Vergangenheit nicht auskömmliche Finanzausstattung mit Bauunterhaltungsmitteln.

In den Jahren 1991 bis 2015 hat der Freistaat Sachsen zugunsten der Universität Leipzig insgesamt rd. 626,4 Mio. € zur Finanzierung von Großen Baumaßnahmen ausgegeben. Dennoch wurde durch das SMF ein aktueller Sanierungsbedarf von rd. 140 Mio. € ermittelt.

Die Bauunterhaltungsmittel zugunsten der Universität Leipzig sollten künftig erhöht werden, um einem weiteren Anstieg der Sanierungsbedarfe entgegenzuwirken.

Fehlende Finanzausstattung hat nicht zuletzt auch dazu geführt, dass teilweise bauliche Provisorien geschaffen wurden, die über längere Zeiträume bestehen, obwohl sie aus brandschutzrechtlicher Sicht zumindest als bedenklich einzustufen sind. Finanzwirksame Maßnahmen müssen Bestandteil einer langfristigen Instandhaltungs- bzw. Investitionsplanung sein, um „verlorene“ Investitionen weitgehend zu vermeiden.

In den nächsten 10 Jahren geht der Freistaat Sachsen nach einem Pressebericht von einem Rückgang auf rd. 23.000 Studenten an der Universität Leipzig aus. Basis einer künftigen Entwicklungskonzeption müssen aktuelle mittel- bis langfristige Studenten- und Flächenbedarfsprognosen sein.

27 Einheitsbewertung in den sächsischen Finanzämtern

Das Verfahren zur Einheitswertfeststellung ist nur wenig automatisiert und deshalb sehr aufwendig. Die jährlichen Kosten für den Freistaat Sachsen von knapp 10 Mio. € könnten mit einer Modernisierung der Verfahrensabläufe erheblich verringert werden.

Mängel in der Überwachung von Steuererminderungen treffen das kommunale Steueraufkommen.

Bisher angedachte Rationalisierungsmaßnahmen der Steuerverwaltung reichen nicht aus.

Die sächsischen Grundsteuereinnahmen betragen im Jahr 2014 insgesamt 486 Mio. €. Das Aufkommen aus der Grundsteuer steht in voller Höhe den Städten und Gemeinden zu.

Die Ermittlung der Einheitswerte als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer erfolgt durch die FÄ. Dem Freistaat Sachsen entstanden hieraus jährliche Gesamtkosten in Höhe von rd. 9,5 Mio. €.

Bei der Einheitsbewertung handelt es sich um ein Massenverfahren. Überwiegend erhalten die FÄ die Informationen in Papierform. Bspw. könnte der elektronische Datenaustausch mit Notaren und anderen Behörden das Verfahren erheblich beschleunigen. Eine verbesserte maschinelle Unterstützung würde ebenfalls zur Kostenreduzierung beitragen.

Die Steuerverwaltung will die Verfahrensabläufe durch eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen verbessern. Deren Umsetzung werde sich aber mindestens weitere 6 Jahre hinziehen. Die aufgezeigten Kosten werden deshalb auf absehbare Zeit anfallen.

In Sachsen waren durch Naturkatastrophen Bauschäden in dreistelliger Millionenhöhe entstanden, für die betroffene Steuerpflichtige zeitlich begrenzte Steuererminderungen beantragen konnten. Eine Kontrolle der zeitlichen Begrenzung ist den FÄ derzeit unmöglich. Dadurch blieb auch das finanzielle Gesamtvolumen unklar. Die Steuerverwaltung prüft derzeit die Einführung einer entsprechenden Kontrollmöglichkeit.

28 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Binnenhäfen Oberelbe GmbH und deren Tochterunternehmen Česko-Saske-Pristavy s.r.o. und Industriehafen Roßlau GmbH

Die Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH (SBO) betreibt mit ihren Töchtern 6 Häfen an der Oberelbe, darunter 2 Häfen auf tschechischem Territorium. Der Betrieb der Häfen verursacht dauerhaft Verluste, geplante Investitionen lösen diese Probleme nicht. Nur noch 7 % der umgeschlagenen Fracht wird per Schiff transportiert.

Die strategischen Überlegungen haben bislang zu keiner Verbesserung der finanziellen Lage der Gesellschaft geführt. In den Hj. 2005 bis 2013 beliefen sich die finanziellen Unterstützungen durch den Freistaat auf mehr als 25,5 Mio. €, zzgl. gewährter Kreditsicherheiten von mehr als 20,1 Mio. €, ohne dass eine nachhaltige Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Situation des Unternehmens erreicht werden konnte.

Die SBO erzielte aus dem Erwerb der Häfen Děčín, Lovocise und Dessau-Roßlau bislang keinen wirtschaftlichen Vorteil. Stattdessen musste die SBO ihre Beteiligung an der IHR wertberichtigen. Darüber hinaus sieht die SBO weitere finanzielle Risiken.

Nach Tonnage ist der Schiffsumschlag nach dem grundlegenden Einbruch im Geschäftsjahr 2006 zur schwächsten Frachtart der SBO geworden. Ein Anstieg der Tonnage ist aufgrund der häufigen Niedrigwasserperioden, des begrenzt zur Verfügung stehenden Schiffsraumes auf der Oberelbe sowie der begrenzten Unterhaltungsmaßnahmen der Elbe nicht zu erwarten. Inzwischen wickelt die SBO mehr Fracht per Lkw als über Wasser und Schiene gemeinsam ab.

Die Gesellschaft beabsichtigt weitere umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen, die aus Fördermitteln und Zuschüssen des Gesellschafters finanziert werden sollen und deren Rentabilität vom SRH in Frage gestellt wird.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

29 Baumaßnahmen an staatlichen Krankenhäusern (Jahresbericht 2015, Band I - Beitrag Nr. 26)

Im Jahresbericht 2015 führte der SRH aus, dass der Freistaat Sachsen auf einem Grundstück der Stadt Leipzig u. a. ein neues Klinikgebäude für Forensische Psychiatrie errichtet hat. Die Investition i. H. v. rd. 12 Mio. € wurde nicht gesichert, die Stadt Leipzig ist Eigentümerin der Gebäude. Der SRH forderte die dingliche Sicherung der Investition und verwies auf die Möglichkeit, auch nachträglich noch einen Erbbaurechtsvertrag mit der Stadt Leipzig abzuschließen. SMF und SMS teilten mit, es bestehe kein Erfordernis einer dinglichen Sicherung.

Obwohl der Landtag der Forderung des SRH beigetreten ist, lehnt das SMS nach wie vor die dingliche Sicherung der Investition ab. Das SMF schließt sich dieser Auffassung an.

Der SRH empfiehlt, Schadenersatzansprüche gegenüber den zuständigen Mitarbeitern zu prüfen.

SMF und SMS wurden auch auf Unstimmigkeiten zwischen der RLBau und der RL-SKH hingewiesen, die im Ergebnis zu einer erheblichen Steigerung der Baukosten geführt haben. Der SRH forderte, Baumaßnahmen künftig wieder nach der RLBau abzuwickeln. Das SMF äußerte die Absicht zu prüfen, ob auf die RL-SKH ganz verzichtet werden kann.

30 **Beteiligungsbericht der Sächsischen Staatsregierung** *(Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 8 sowie Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 3, Textziffer 47 ff.)*

30

Der SRH hat die Erstellung eines Beteiligungsberichtes zu Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts wiederholt gefordert, nachdem ein Beteiligungsbericht zuletzt 2009 erstellt worden war.

Im Frühjahr 2016 hat das SMF dem Landtag einen Beteiligungsbericht 2015 bestehend aus einem Textteil zu Veränderungen in den Beteiligungen des Freistaates, der bereits im Internet veröffentlichten grafischen Beteiligungsübersicht sowie durch Ausdruck der im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse der Beteiligungsunternehmen übersandt.

Der vorgelegte Beteiligungsbericht 2015 der Staatsregierung genügt nicht den gestellten Anforderungen und sollte im nächsten Jahr umfanglicher ausgestaltet werden.

Grundsätzliche Überlegungen zum Eingehen und Halten von Beteiligungen sollten Bestandteil im Beteiligungsbericht werden, ebenso wie übersichtliche Darstellungen zum Unternehmensgegenstand, der Besetzung der Organe (Geschäftsführung, Mandatsübertragung im Aufsichtsrat), zu Kennzahlen sowie den Entwicklungsperspektiven der Gesellschaften.

Die im Freistaat Sachsen unterhaltenen Universitätsklinika als auch die Studentenwerke sollten aufgrund ihres wirtschaftlichen Handelns und der finanziellen Unterstützung zusätzlich in den Beteiligungsbericht der Sächsischen Staatsregierung aufgenommen werden.

Der SRH empfiehlt dem Parlament, sich diesbezüglich weiter berichten zu lassen.

31 **Ausgaben für die rechtliche Betreuung** *(Jahresbericht 2014, Band I – Beitrag Nr. 12)*

31

Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung *(Jahresbericht 2014, Band II – Beitrag Nr. 15)*

Im Zuge einer Prüfung der Ausgaben des SMJus für die rechtliche Betreuung hat der SRH die Aufgabenverteilung zwischen SMJus, SMS, SMI, Gerichten, überörtlichen und örtlichen Betreuungsbehörden im Zusammenwirken mit den ehren- und hauptamtlichen Betreuungen beanstandet. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, niederschwellige soziale Angebote auszuweiten und zu verbessern und die Ausgaben für die Be-

treuungen der kommunalen Ebene zuzuordnen, um dort die Aufgaben mit der Kostenverantwortung zusammen zu führen.

Das SMJus teilte die Ansicht des SRH über die Notwendigkeit der Fortentwicklung des Betreuungsrechts und sah Handlungsmöglichkeiten in der Verstärkung vorgelagerter Hilfe- und Unterstützungstätigkeiten. Das Ministerium habe gegenüber dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bereits Interesse an einer Mitwirkung bei einer breit angelegten Untersuchung zur Strukturqualität im Betreuungswesen angemeldet.

Im Juni 2016 fragte der SRH beim SMJus nach und bat um eine Sachstandsmitteilung. Das Ministerium berichtete über die Neugestaltung der Förderung der Betreuungsvereine und den Übergang der Förderzuständigkeit vom SMS auf das SMJus. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz habe Untersuchungen zu Qualitätsstandards im Rahmen der Betreuung und zu möglichen strukturellen Qualitätsdefiziten sowie zur Verknüpfung der sozialrechtlichen Hilfesysteme mit der rechtlichen Betreuung in Auftrag gegeben. In Auswertung voraussichtlich 2017 vorliegender Forschungsergebnisse werden die bisherige Aufgabenverteilung sowie Formen von Hilfeleistungen innerhalb einer Organisationseinheit mit entsprechender Kostenverantwortung zu diskutieren sein.

Abkürzungen

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

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

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2015, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2016 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des vorliegenden Jahresberichts bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO). Die Beiträge in den Abschnitten II und III informieren über ausgewählte Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind. Bemerkenswerte Ergebnisse, die sich aus Nachprüfungen und Nachfragen zu früheren Jahresberichtsbeiträgen ergeben haben, sind im Abschnitt IV dargestellt. Die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung fasst der Rechnungshof in einem gesonderten Band des Jahresberichts (Band II) zusammen.

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

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

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

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

der Ermächtigung Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO).

III. Politische Entscheidungen

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

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

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnungen für die Jahre 2013 und 2014 erfolgte mit Beschluss des Landtages vom 16.12.2015 und vom 20.04.2016.

VI. Prüfungsspiegel des Jahres 2015

Im Zeitraum vom 01.01 bis 31.12.2015 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt davon SRH	davon StRPrÄ	Summe
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	50	10 ¹	121	181
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	51	11	125	187
Gutachten, Sonderberichte	2			2

Zudem hat der Rechnungshof im o. a. Zeitraum im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SäHO zu 50 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 19 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen.

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

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

¹ Davon 3 Querschnittsprüfungen mit insgesamt 34 geprüften Körperschaften und Unternehmen (davon einzelne mehrfach), 2 laufende Betätigungsprüfungen wurden 2015 auf insgesamt 16 Unternehmen ausgedehnt.

Der Rechnungshof hat in diesem Jahr die Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SÄHO zur Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur (Landtagsdrucksache 6/4907 vom 18.04.2016) vorgelegt. Die Ergebnisse über die Prüfung der Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter der Leipziger Messe GmbH wurden in einem Sonderbericht dem Landtag und der Staatsregierung vorgelegt.

VIII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

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

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer ausgewählte Auftragsproduktionen des MDR sowie das Beteiligungscontrolling der DREFA Media Holding und des MDR. Abgeschlossen wurde die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2014. Die wesentlichen Ergebnisse der vom Sächsischen Rechnungshof durchgeführten Prüfung der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien wurden gesondert dem Landtag zugeleitet.

IX. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

Vizepräsident Rix war an der Beschlussfassung über den Beitrag Nr. 19 „Beseitigung der Schäden aufgrund des Hochwassers 2013 in der Land- und Forstwirtschaft“ nicht beteiligt.

X. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 17. Oktober 2016 veröffentlicht.

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

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014

01

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Hj. 2014 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich der Summe der Istaussgaben) von rd. 591 Mio. €. Kassenmäßiges Jahresergebnis i. H. v. rd. 0,6 Mrd. €
- 2 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2014 gegenüber dem Haushaltsansatz Mehreinnahmen i. H. v. rd. 976,5 Mio. € und tätigte Mehraussgaben i. H. v. rd. 385,5 Mio. €.
- 3 Der Freistaat reduzierte auch im Jahr 2014 - wie geplant - seine Verschuldung um 75 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert. Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert
- 4 Mit 18,6 % wurde wiederum eine sehr hohe Investitionsquote erreicht.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2014

- 5 Für das Hj. 2014 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen. Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2014

3 Staatshaushaltsplan 2013/2014

- 6 Der Landtag hat den StHpl. 2013/2014 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2014 auf 17.004.076.100 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (16.337.351.200 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 4 % höher.
- 7 Der StHpl. enthält VE für das Hj. 2014 i. H. v. 2.175.664.700 €. Gegenüber dem Vorjahr (1.998.600.400 €) sind die VE um rd. 8,9 % höher veranschlagt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 8 Die Isteinnahmen im Hj. 2014 betragen insgesamt 17.980.535.236,55 € und die Istaussgaben 17.389.548.663,65 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2014 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 590.986.572,90 € (2013: positiver Saldo i. H. v. 266.703.721,88 €).
- 9 Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2014 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab. Abschluss des Hj. 2014 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis

4.2 Finanzierungssaldo

- 10 Der Finanzierungssaldo wird gem. § 82 Nr. 2c) SÄHO als Differenz zwischen der Summe der Isteinnahmen (mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen und der Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Summe der Istaussgaben (mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages) ermittelt.

Positiver Finanzierungssaldo
i. H. v. rd. 676 Mio. €

11 Für das Hj. 2014, in dem gem. StHpl. mit einem negativen Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 719 Mio. € gerechnet wurde, ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 676 Mio. € (Vorjahr: 1.014 Mio. €). Damit fiel der Finanzierungssaldo um rd. 1,4 Mrd. € höher aus als geplant. Dies resultiert hauptsächlich aus den gegenüber dem StHpl. höheren Isteinnahmen des Freistaates (vgl. Pkt. 4.3 sowie Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2).

Finanzierungssaldo 2014

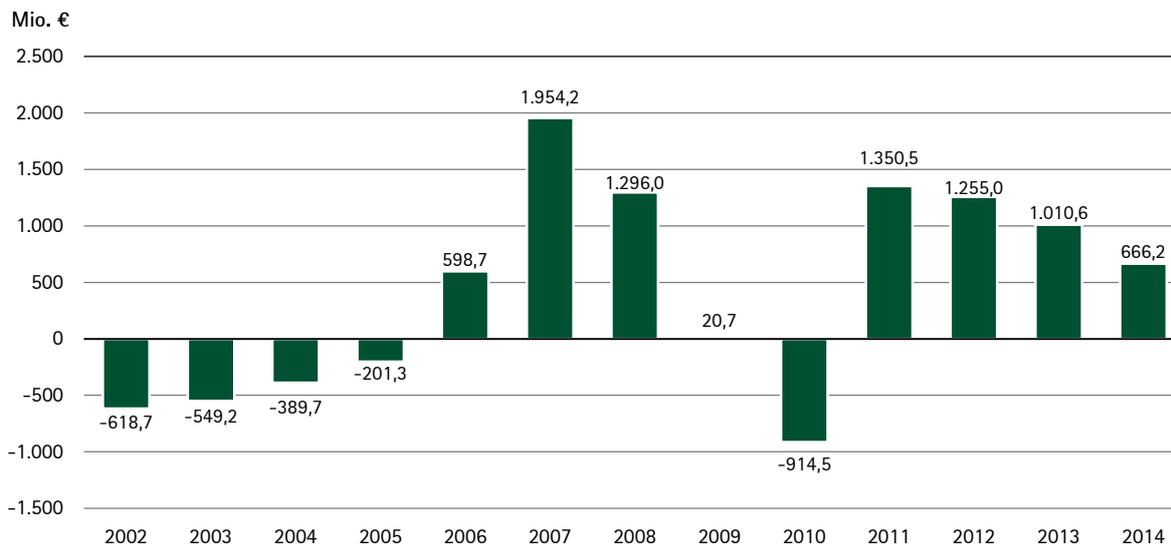
Einnahmen	Summe Isteinnahmen	17.980.535.236,55 €
	- Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (OGr. 32) ¹	44.000.000,00 €
	- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	599.301.656,20 €
	- Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0,00 €
	<i>ergibt A)</i>	<i>17.337.233.580,35 €</i>
Ausgaben	Summe Istaussgaben	17.389.548.663,65 €
	- Schuldentilgung am Kreditmarkt (OGr. 59)	0,00 €
	- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	728.386.915,31 €
	- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0,00 €
	<i>ergibt B)</i>	<i>16.661.161.748,34 €</i>
Finanzierungssaldo	= A) - B)	676.071.832,01 €

12 Werden die Isteinnahmen und Istaussgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38 und 98) bereinigt, ergibt sich ein Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 666,2 Mio. €.

13 Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen (OGr. 31) i. H. v. -119 Mio. € ergibt sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 795,1 Mio. € bzw. - unter Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen - i. H. v. rd. 785,2 Mio. €.

14 Die Entwicklung des Finanzierungssaldos seit dem Hj. 2002 ist in der folgenden Grafik dargestellt.

Entwicklung des Finanzierungssaldos (zusätzlich bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen)



4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

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

¹ Nettokreditaufnahme insgesamt (OGr. 31 und 32): -75 Mio. €.

HGr./OGr.		Haushaltsbetrag im Haushaltsvollzug*	HR	Mehr-/ Minder- Einnahmen bzw. Ausgaben
in €				
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	9.814.134.000,00	10.238.737.365,99	424.603.365,99
1	Verwaltungseinnahmen	386.021.500,00	446.704.942,67	60.683.442,67
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.073.837.500,00	5.139.891.135,92	66.053.635,92
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitio- nen, bes. Finanzierungseinnahmen	1.805.083.100,00	2.230.201.791,97	425.118.691,97
	"Ordentliche" Einnahmen	17.079.076.100,00	18.055.535.236,55	976.459.136,55
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-75.000.000,00	0,00
Gesamteinnahmen/Istergebnis		17.004.076.100,00	17.980.535.236,55	976.459.136,55
Ausgaben				
4	Personalausgaben	4.102.389.882,00	3.903.650.803,57	-198.739.078,43
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	760.443.700,00	761.469.376,56	1.025.676,56
56 bis 57	Ausgaben für den Schuldendienst	316.443.900,00	261.559.167,96	-54.884.732,04
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.818.825.218,00	8.627.921.657,38	-190.903.560,62
7, 8	Investitionsausgaben	2.991.104.800,00	3.101.158.107,15	110.053.307,15
	- davon			
7	<i>Baumaßnahmen</i>	<i>680.802.900,00</i>	<i>729.594.308,34</i>	48.791.408,34
81, 82	<i>Sonstige Sachinvestitionen</i>	<i>95.010.400,00</i>	<i>81.165.900,90</i>	-13.844.499,10
83 bis 89	<i>Investitionsförderung</i>	<i>2.215.291.500,00</i>	<i>2.290.397.897,91</i>	75.106.397,91
9	Besondere Finanzierungsausgaben	14.868.600,00	733.789.551,03	718.920.951,03
Gesamtausgaben/Istergebnis		17.004.076.100,00	17.389.548.663,65	385.472.563,65

* einschließlich Umsetzungen gem. § 50 Abs. 1 SäHO und § 11 Abs. 11 HG 2013/2014

16 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2014 Mehreinnahmen i. H. v. 976.459.136,55 € und tätigte Mehrausgaben i. H. v. 385.472.563,65 € gegenüber dem Planansatz. Zudem reduzierte der Freistaat - wie geplant - seine Verschuldung um 75 Mio. €.

17 Bei den Besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) entstanden insgesamt Mehrausgaben i. H. v. rd. 718,9 Mio. €² - das rd. 50-fache - gegenüber dem Planansatz 2014. Diese waren im Wesentlichen bedingt durch die Zuführungen an

- das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ (432 Mio. €),
- das Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ (rd. 180,4 Mio. €),
- die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG (rd. 85,5 Mio. €) sowie
- die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV (26,9 Mio. €).

5 Ausgabereste und Vorgriffe

18 Als Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit können nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt oder sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden (§ 19 SäHO). Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO). Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO).

² Mehrausgaben innerhalb der HGr. 9: 728.924.401,84 €, Minderausgaben: 10.003.450,81 €, Saldo: 718.920.951,03 €.

Ausgabereste bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes zu und sind aus diesem nicht ersichtlich.

19 Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) ergibt den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste. Die Vorgriffe bedürfen ebenfalls der Einwilligung des SMF, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen; das SMF kann Ausnahmen zulassen (§ 37 Abs. 6 SÄHO).

Nettoausgabereste i. H. v. rd. 2,35 Mrd. € übertragen

20 Insgesamt willigte das SMF im Hj. 2014 in Bruttoausgabereste i. H. v. 2.354.922.100,95 € ein, davon 0,38 % (8.882.041,24 €) gem. § 45 Abs. 4 SÄHO (besonders begründete Einzelfälle). Das SMF stimmte keinen Vorgriffen zu. Die Nettoausgabereste betragen somit 2.354.922.100,95 €. Dies entspricht rd. 13,5 % der Gesamtausgaben.

21 Nach Angaben des SMF³ teilen sich die Ausgabereste nach Finanzierungsquellen auf

- in Ausgabereste aus reinen Landesmitteln i. H. v. 804 Mio. €,
- in drittmittelfinanzierte Ausgabereste i. H. v. 385 Mio. € (darunter EU-Programme i. H. v. 142 Mio. €) und
- in mischfinanzierte Ausgabereste i. H. v. 1.166 Mio. € (darunter EU-Programme einschl. Landeskofinanzierungsmittel i. H. v. 1.003 Mio. €).

22 Auf die Einzelpläne verteilen sich die Ausgabereste wie folgt:

Verteilung der Ausgabereste auf die Einzelpläne

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in €	Nettoausgabereste
01	3.580.649,93	0,00	3.580.649,93
02	3.748.263,84	0,00	3.748.263,84
03	186.252.270,91	0,00	186.252.270,91
04	2.460.492,90	0,00	2.460.492,90
05	110.218.373,78	0,00	110.218.373,78
06	25.297.716,22	0,00	25.297.716,22
07	604.342.426,71	0,00	604.342.426,71
08	109.272.465,00	0,00	109.272.465,00
09	496.726.953,76	0,00	496.726.953,76
11	76.757,26	0,00	76.757,26
12	388.757.745,49	0,00	388.757.745,49
14	195.450.066,85	0,00	195.450.066,85
15	228.737.918,30	0,00	228.737.918,30
	2.354.922.100,95	0,00	2.354.922.100,95

23 In den Epl. 07, 09 und 12 wurden zusammen rd. 63 % (rd. 1,5 Mrd. €) aller Ausgabereste gebildet.

6 Einnahmereste

Einnahmereste i. H. v. rd. 766 Mio. € übertragen

24 Zur Deckung der Ausgabereste wurden Einnahmereste i. H. v. insgesamt 766.029.446,23 € in das Hj. 2015 übertragen, davon im Epl. 07 i. H. v. rd. 616,6 Mio. € und im Epl. 09 i. H. v. rd. 149,4 Mio. €.

³ Schreiben des SMF vom 22.12.2015, Az.: 22-H1218/21/18-2015/64573.

25 Die Differenz zwischen den Ausgabe- und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses i. H. v. 1.588.892.654,72 € gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

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

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

28 Für das Hj. 2014 wurden im StHpl. 2013/2014 insgesamt VE i. H. v. 2.175.664.700 € veranschlagt (Vorjahr: 1.998.600.400 €). Das SMF hat in üpl. VE i. H. v. 38.299.176,59 € (Vorjahr: 67.669.841,11 €) und apl. VE i. H. v. 96.541.216,49 € (Vorjahr: 39.404.598,90 €) eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 11 Abs. 1 HG 2013/2014 i. H. v. 22.102.854,00 € (Vorjahr: 534.080.820 €) zugestimmt.

Für 2014 waren rd. 2,2 Mrd. € VE veranschlagt, das SMF hat weitere VE i. H. v. rd. 157 Mio. € genehmigt

29 In der folgenden Übersicht hat der SRH die insgesamt bewilligten VE und deren Inanspruchnahme entsprechend den Meldungen der Ressorts zusammengefasst.

Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme

Epl.	StHpl. 2014	üpl.	apl.	zusätzliche	Umschichtungen/ Verstärkungen	gesamt	Inanspruchnahme	
							in €	in %
01	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,0
02	842.200,00	753.500,00	1.500.000,00			3.095.700,00	3.064.000,00	99,0
03	158.545.000,00	669.000,00	42.234.600,00	20.000.000,00		221.448.600,00	205.258.500,00	92,7
04	4.900.000,00	0,00	844.000,00			5.744.000,00	844.000,00	14,7
05	239.832.900,00	7.960.465,59	896.000,00			248.689.365,59	90.337.000,00	36,3
06	10.481.000,00	0,00	25.072.100,00			35.553.100,00	21.896.300,00	61,6
07	701.403.100,00	8.807.100,00	8.591.900,00	396.200,00	5.300.000,00	722.998.300,00	448.788.500,00	62,1
08	91.185.100,00	2.503.112,00	13.486.447,60	1.640.654,00		108.815.313,60	28.073.600,00	25,8
09	502.024.200,00	207.800,00	851.668,89	66.000,00		503.149.668,89	95.462.200,00	19,0
11	0,00	0,00	1.500,00			1.500,00	0,00	0,0
12	125.126.200,00	10.616.202,00	2.163.000,00			137.905.402,00	24.614.000,00	17,8
14	256.000.000,00	4.781.997,00	900.000,00			261.681.997,00	168.331.400,00	64,3
15	85.325.000,00	2.000.000,00			-5.300.000,00	83.525.000,00	47.974.800,00	57,4
	2.175.664.700,00	38.299.176,59	96.541.216,49	22.102.854,00	0,00	2.332.607.947,08	1.134.644.300,00	48,6

8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben und bewilligte zusätzliche Ausgaben

30 Das SMF kann nach § 37 Abs. 1 SäHO üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Über- und apl. Ausgaben sollen innerhalb desselben Einzelplans, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, ausgeglichen werden (§ 37 Abs. 3 SäHO).

31 Außerdem ermächtigt § 11 Abs. 1 HG 2013/2014 das SMF, zusätzlichen Ausgaben einschließlich Kofinanzierungsmitteln zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Das SMF stimmte im Jahr 2014 über-, außerplanmäßigen und zusätzlichen Ausgaben von insgesamt rd. 752 Mio. € zu

32 Im Hj. 2014 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben i. H. v. 117.247.219,63 € (Vorjahr: 31.584.733,90 €) und apl. Ausgaben i. H. v. 633.013.024,69 € (Vorjahr: 378.245.630,04 €). Zusätzlichen Ausgaben stimmte das SMF i. H. v. insgesamt 2.071.042,79 € (Vorjahr: 188.808.090,14 €) zu.

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

Verteilung zusätzlicher Ausgabebewilligungen auf die Einzelpläne

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben in €	zusätzliche Ausgaben gem. § 11 Abs. 1 HG
01	0,00	0,00	0,00
02	2.445.000,00	683.200,00	0,00
03	49.160.027,20	1.402.583,15	673.250,00
04	3.787.567,62	0,00	0,00
05	14.331.536,64	10.662.251,10	559.000,00
06	508.032,49	0,00	0,00
07	1.288.434,81	3.058.207,63	306.800,00
08	8.947.439,20	1.835.725,54	162.900,00
09	1.080.905,53	1.036.360,20	333.400,00
11	0,00	6.500,00	0,00
12	5.898.276,14	384.500,00	15.742,79
14	0,00	1.506.228,00	0,00
15	29.800.000,00	612.437.469,07	19.950,00
gesamt	117.247.219,63	633.013.024,69	2.071.042,79

34 Die üpl. Ausgaben wurden im Hj. 2014 vor allem in den Epl. 03 und 15 (insgesamt rd. 67 %) bewilligt. Dabei handelt es sich im Epl. 03 überwiegend um Mehrausgaben für die Unterbringung der Asylbewerber und anderen ausländischen Flüchtlingen (44 Mio. €). Im Epl. 15 entstanden Mehrausgaben i. H. v. 20 Mio. € für Zuschüsse an Kommunen für Infrastrukturinvestitionen sowie i. H. v. insgesamt 9,8 Mio. € für üpl. Darlehen an Unternehmen des privaten Rechts.

35 Die apl. Ausgaben wurden im Hj. 2014 überwiegend im Epl. 15 bewilligt (rd. 97 %) für die apl. Zuführungen i. H. v. insgesamt 432 Mio. € an das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ sowie die apl. Zuführung an das Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ (vgl. Beiträge Nr. 2, Pkt. 3.1 und Nr. 3, Pkt. 2.2.1).

36 Die Einsparungen für die üpl. Ausgaben erfolgten zu rd. 77 % aus dem Gesamthaushalt, für die apl. Ausgaben sogar zu rd. 98 %. Der Ausnahmetatbestand in § 37 Abs. 3 SÄHO ist damit im Hj. 2014 zum Regelfall geworden.

37 Zusätzliche Ausgaben aufgrund zusätzlicher Einnahmen bewilligte das SMF vor allem im Epl. 03 (Kap. 0323, Tit. 883 26 - Zuweisungen aus dem Bund-Länder-Programm zur Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes - Hochwasser 2010).

38 Überplanmäßige Bewilligungen erfolgten im Hj. 2014 überwiegend in der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen), apl. Bewilligungen überwiegend in der HGr. 9 (besondere Finanzierungsausgaben). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen überwiegend Ausgaben der HGr. 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen).

9 Umschichtungen bzw. Verstärkungen

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

40 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2014 Umschichtungen bzw. Verstärkungen bei Ausgaben i. H. v. 240.803.882,51 € (Vorjahr: 218.695.300,40 €) bewilligt. Diese betrafen größtenteils die Epl. 07 (36,2 %) und 12 (23,1 %). Die Einsparungen erfolgten zu 83 % im Gesamthaushalt.

Das SMF hat im Hj. 2014 Umschichtungen bzw. Verstärkungen nach § 11 Abs. 4 HG i. H. v. insgesamt rd. 376,6 Mio. € zugestimmt

41 Das SMF stimmte im Jahr 2014 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. 135.779.800 € im Epl. 07 zu, die Einsparungen erfolgten fast ausschließlich innerhalb des Epl.⁴

10 Vorschüsse und Verwahrungen

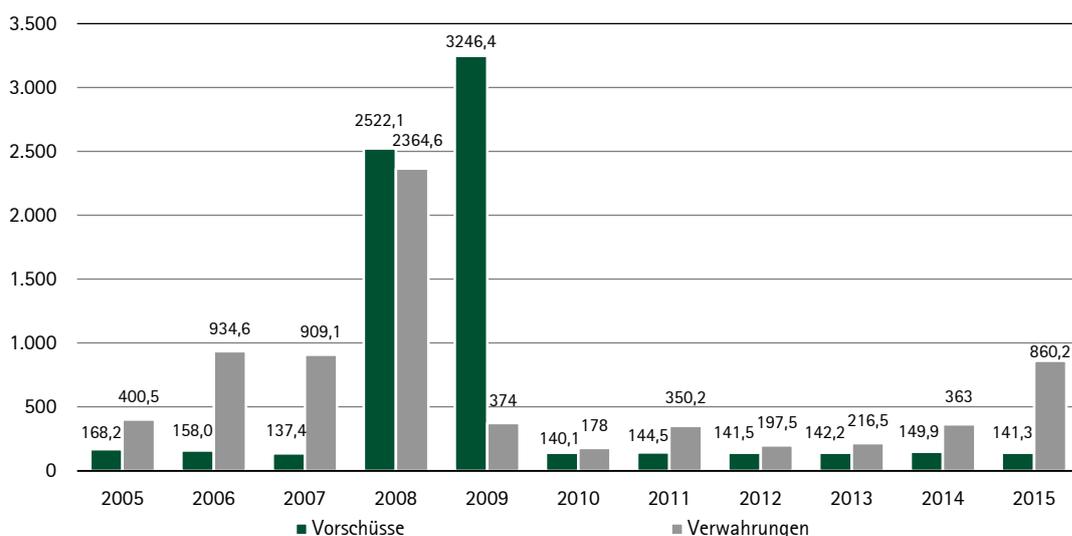
42 Vorschüsse und Verwahrungen gem. § 60 SÄHO werden außerhalb des Staatshaushalts geführt und somit nicht im StHpl. und in der HR abgebildet.

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

Vorschüsse i. H. v. rd. 141,3 Mio. € und Verwahrungen i. H. v. rd. 860,2 Mio. €

Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen

Mio. €



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

45 Nach der Bereinigung der Verwahr- und Vorschusskonten weisen diese seit 2010 wieder Bestände im Rahmen des üblichen Niveaus aus. Der um rd. 500 Mio. € erhöhte Bestand an Verwahrungen im Hj. 2015 resultiert aus der – finanzpolitisch bedingt – vermehrten Aufnahme von Kassenkrediten (vgl. Beitrag Nr. 4, Tz. 35).

⁴ Außer 3,8 Mio. € Einsparung in Kap. 1503, Tit. 883 14.

Haushaltswirtschaft des Freistaates

Der SRH hält neben der Vorsorge eine strategische Ausgabenplanung einschließlich eines tragfähigen Personalkonzeptes für erforderlich, um zukünftige Haushalte mit der erforderlichen Flexibilität gestalten zu können.

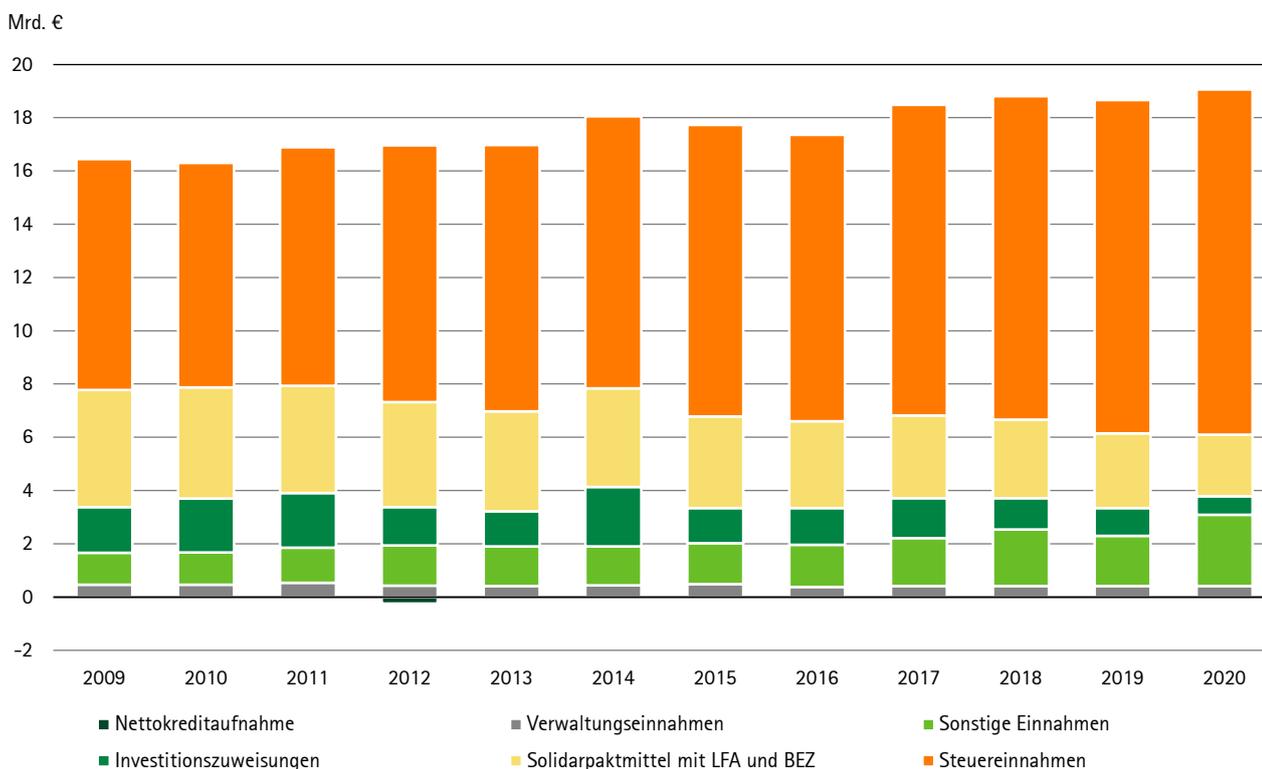
1 Vorbemerkung

- 1 Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sind weiterhin hervorragend. Insbesondere die hohe Beschäftigung bei wachsenden Einkommen lässt den Freistaat Sachsen das fünfte Jahr infolge von Rekordsteuereinnahmen profitieren. Die Bundesregierung erwartet für dieses Jahr ein Wirtschaftswachstum von 1,7 %. Für 2017 wird ein leicht geringeres Wirtschaftswachstum von 1,5 % erwartet. Damit liegen die Erwartungen knapp unter denen der November-Steuerschätzung. Weiterhin gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- 2 Gegenüber der November-Steuerschätzung rechnete der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai mit 2,4 Mrd. € Steuermehreinnahmen für die Länder für das laufende Jahr 2016. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus der robusten Inlandsnachfrage und der günstigen Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie Einkommenssteigerungen.
- 3 Die angepassten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung ergeben für den Freistaat Sachsen für 2016 Mehreinnahmen i. H. v. 153 Mio. € gegenüber der November-Steuerschätzung und für 2017 Mindereinnahmen i. H. v. 7 Mio. €.
- 4 Mit der 6. Bevölkerungsvorausberechnung wurde für den Freistaat Sachsen ein verzögerter Bevölkerungsrückgang prognostiziert. Eine Umkehr der Bevölkerungsentwicklung folgt daraus nicht. Mit der Alterung der Bevölkerung ergeben sich neue Risiken und Herausforderungen für den Freistaat Sachsen.
- 5 Die stark gestiegenen Asylbewerber- und Flüchtlingsströme stellen Bund, Länder und Gemeinden vor neue große Herausforderungen. Damit verbunden sind nicht nur erhebliche Mehrausgaben in Milliardenhöhe, sondern auch die langfristige Aufgabe der gesellschaftlichen Integration der Flüchtlinge. Im Jahresgutachten 2015/2016 geht der Sachverständigenrat von Bruttoausgaben für die öffentlichen Haushalte im Hj. 2016 von 9,0 bis 14,3 Mrd. € aus.
- 6 Die Länder erhielten zur Bewältigung dieser finanziellen Mehrbelastungen zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer (vgl. Pkt. 2.2). Derzeit sind die Länder über weitere finanzielle Unterstützung mit dem Bund im Gespräch.
- 7 Für die direkten Ist-Ausgaben im Zusammenhang mit den Asylbewerber- und Flüchtlingsströmen ermittelte das SMF für das Hj. 2015 eine Summe von vorläufig 455.604,5 T€. Für das Hj. 2015 waren 228,2 Mio. € und für das Hj. 2016 sind 226.372,3 T€ geplant. Dabei handelt es sich um Sachausgaben und Investitionen einschließlich Baumaßnahmen. Nicht enthalten sind in 2015 und 2016 die Personalausgaben für zusätzliche Stellen. Für die gesamtgesellschaftliche Herausforderung Asyl und Integration sieht der Entwurf des Haushaltsplans für 2017 Mittel i. H. v. 780 Mio. € und für 2018 i. H. v. 650 Mio. € vor. Hohe Ausgaben für Asyl und Integration geplant
- 8 Die folgenden Punkte befassen sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellen schwerpunktmäßig die Risiken und Probleme dar.

2 Einnahmenstruktur

9 Die Übersicht zeigt die Einnahmenstruktur des sächsischen Haushalts von 2009 bis 2020.

Einnahmenstruktur



Quellen: 2009 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

10 Die Steuereinnahmen i. H. v. 10,95 Mrd. € stellen mit 62 % in 2015 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar. Sie unterliegen in Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung und der Steuergesetzgebung erheblichen Schwankungen.

11 Den zweitgrößten Einnahmenblock i. H. v. 3,43 Mrd. € bilden mit 19,5 % die Einnahmen aus dem LFA, Bedarfszuweisungen des Bundes einschließlich Solidarpaketmittel (Sonderbedarfs-BEZ). Während die Sonderbedarfs-BEZ (Solidarpaketmittel - Korb I) in 2015 noch rd. 1,3 Mrd. € betragen, werden diese durch die sukzessive Rückführung ab 2020 vollständig entfallen. Mit der Neuverhandlung des LFA bis 2020 kann sich die Struktur der Einnahmen noch erheblich ändern.

12 Zu den Sonstigen Einnahmen i. H. v. 1,53 Mrd. € zählen insbesondere nicht investive Zuschüsse von Bund und EU und Erstattungen Dritter. Ihr Anteil an den Einnahmen betrug 2015 rd. 8,7 %.

13 Die investiven Zuweisungen i. H. v. 1,32 Mrd. €, insbesondere EU- und Bundesfördermittel entsprechen 7,5 % der Einnahmen im Hj. 2015. Im Vorjahr lagen diese Einnahmen durch Sondereffekte um rd. 900 Mio. € höher (vgl. Jahresbericht des SRH 2015, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2).

Investive Zuweisungen perspektivisch rückläufig

14 Perspektivisch werden die investiven Zuweisungen für Sachsen stark rückläufig sein. Für die aktuelle EU-Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen nur noch zwei Drittel des bisherigen Fördervolumens zur Verfügung. Insgesamt gehen die Investitionszuweisungen von rd. 1,32 Mrd. € in 2015 auf rd. 0,69 Mrd. € in 2020 zurück. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 47,4 %.

2.1 Entwicklung der Einnahmen

- 15 Im Auftrag des SMF hat das ifo Institut Dresden im Oktober 2015 die „Aktualisierung der Langfristprojektion für die Einnahmenentwicklung des sächsischen Landeshaushaltes“ vorgelegt. Die seit 2008 jährlich erstellte Projektion ist auf einen Betrachtungszeitraum bis zum Hj. 2025 begrenzt (vgl. Pkt. 3).
- 16 Aufgrund der anhaltend guten konjunkturellen Situation sind die Steuereinnahmen weiter gestiegen. Trotzdem wird es bis 2025 einen deutlichen Einnahmenrückgang geben. Die bereinigten Einnahmen werden gemäß ifo Institut von 17 Mrd. € im Hj. 2015 auf 15,1 Mrd. € im Hj. 2025 sinken. **Gegenüber dem Basisjahr 2015 geht das ifo Institut in seiner Projektion von einem Rückgang von rd. 1,9 Mrd. € (preisbereinigt) bis 2025 aus. Das entspricht 11 % des heutigen Einnahmenvolumens bzw. fast der Hälfte der Personalausgaben.** Der Rückgang der Einnahmen resultiert im Wesentlichen aus dem Auslaufen der Osttransfermittel.
- 17 Zusätzliche Einnahmeverluste ergeben sich im LFA durch den Bevölkerungsrückgang. Zwar wurde in 2015 erstmalig ein geringer Bevölkerungszuwachs aufgrund der höheren Geburtenraten und der Asylbewerber verzeichnet, dennoch wird die demografische Entwicklung zu einem weiteren Rückgang der sächsischen Bevölkerung führen. Nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung wird sich dieser Prozess verlangsamen. Trotzdem wird die sächsische Bevölkerung bis 2030 unter 4 Mio. EW sinken. Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit jährlichen Mindereinnahmen von 3.300 bis 4.100 € (vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2016 bis 2020, Pkt. 2.6).
- 18 Im April 2016 hat das ifo Institut Dresden eine aktualisierte Projektion der sächsischen Landeseinnahmen mit einer Ausdehnung des Projektionszeitraums bis zum Jahr 2030 und unter Einbeziehung der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung veröffentlicht (ifo Dresden berichtet 2/2016, Beitrag Nr. 10). Im Ergebnis wird auch bis zum Jahr 2030 mit einer Verringerung der Einnahmen durch auslaufende Osttransfers und einer nachteiligen Bevölkerungsentwicklung gerechnet (Rückgang der realen Einnahmen um rd. 6 %).
- 19 **Ein unterstelltes positives gesamtdeutsches Wirtschaftswachstum allein kann den Einnahmenverlust nicht kompensieren.** Das ifo Institut Dresden hält die Einschätzung der langfristigen Wirtschafts- und Steuerentwicklung des SMF für zu optimistisch. Zwar mildern steigende Steuereinnahmen in den nächsten Jahren möglicherweise den Rückgang von 1,9 Mrd. € zwischen heute und 2025 etwas ab, dennoch werden sie ihn nicht ausgleichen können und an dem grundsätzlichen Trend der Einnahmensituation im Freistaat Sachsen nichts ändern.
- 20 **Der SRH empfiehlt zu prüfen, inwieweit zur Plausibilisierung der zu erwartenden Entwicklung ggf. weitere gutachterliche Stellungnahmen beigezogen werden sollten.**
- 21 Mit der Rückführung der ostspezifischen Aufbauhilfemittel wird der sächsische Haushalt zunehmend von der Wirtschaftsentwicklung und damit von den gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig. Die Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen des Freistaates Sachsen sind in erheblichem Maße von außen beeinflusst. Hierunter fallen die Entwicklung der Weltwirtschaft, die Überwindung der Euro-Krise, Auswirkungen des demografischen Wandels und die Entwicklung des Fachkräftemarkts. Entscheidungen der Politik werden die Einnahmen ebenso beeinflussen, insbesondere die Neuverhandlung des LFA ab 2020 oder Steuerrechtsänderungen.

Rückgang des Einnahmenvolumens um 11 % bis 2025

Sächsischer Haushalt zunehmend von gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig

Rekordsteuereinnahmen täuschen über Notwendigkeit der Schaffung langfristig tragfähiger Haushalte hinweg

22 Die immer neuen Rekordsteuereinnahmen können zudem über die Notwendigkeit einer systematischen Ausgabenanpassung zur Schaffung langfristig tragfähiger Haushalte hinwegtäuschen. Ein langfristig tragfähiger Haushalt muss nicht nur auf Einnamenschwankungen durch Ausgabenanpassung reagieren, sondern auch auf unvorhergesehene Mehrausgaben, wie aktuell durch die Flüchtlingsströme verursacht, reagieren können. Der SRH hält Regelungen zur Konjunkturausgleichsrücklage (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2) nach wie vor für dringend erforderlich.

2.2 Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen

23 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem LFA, Allgemeine-BEZ und Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) stellen mit 72,4 % im Hj. 2015 (im Vorjahr 67,5 %) den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar.

Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Soll gemäß StHpl.	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6	9.712,9	10.216,9	11.324,9	11.523,9	12.279,0
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5	10.553,4	11.427,2	11.788,9	12.140,1	12.786,0
Differenz Ist - Soll	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0	616,1	507,0

24 Mit rd. 12,8 Mrd. € Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2015 wurde ein neuer Höchstwert erzielt. Das entspricht einer Steigerung um 5,3 % (645,9 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.

25 Im Hj. 2015 lagen die vorläufigen Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen mit 507 Mio. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Damit lagen die Einnahmen das fünfte Jahr in Folge höher als geplant.

Weiterhin gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen prognostiziert

26 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai 2016 für Bund, Länder und Gemeinden gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen bis 2020 prognostiziert. Der Arbeitskreis rechnet gegenüber der Prognose vom November 2015 mit einem Anstieg der Steuereinnahmen um rd. 5 Mrd. € im Hj. 2016. Begründet werden die Mehreinnahmen mit einer nach wie vor günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und einer erfreulichen Entwicklung des Arbeitsmarktes. Dadurch bedingt sind steigende Einkommen der privaten Haushalte. Die Zuwächse an Unternehmensgewinnen wurden dagegen verhaltener geschätzt. Auf die robuste Inlandsnachfrage wird als tragende Säule des Wachstums verwiesen.

27 Während der Bund im Hj. 2016 mit weniger Einnahmen rechnen muss, können Länder und Gemeinden mit zusätzlichen Steuereinnahmen rechnen. Der Freistaat Sachsen erhält durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 für die Entlastung für Asylausgaben vom Bund einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Der Anteil dieser Entlastung ist in den Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen enthalten und stellt sich wie folgt dar:

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

2015	2016	2017	2018	2019	2020
99,9	164,9	91,2	72,8	72,8	72,8

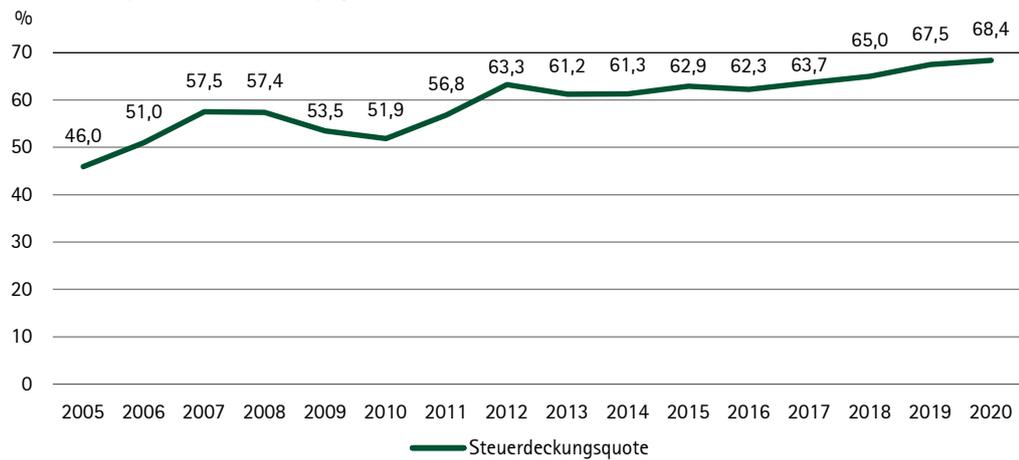
Quelle: SMF.

- 28 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen für den Freistaat Sachsen an, indem Korrekturbeträge aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen, Zensusauswirkungen und Überschwappeffekten aus dem LFA abgezogen werden.
- 29 Im Verhältnis zu den geschätzten Steuereinnahmen sind die vom SMF vorgenommenen Korrekturabschläge mit 1,1 % (-150 Mio. €) im Hj. 2016, 0,9 % (-125 Mio. €) im Hj. 2017 und 1,4 % (-203 Mio. €) im Hj. 2018 geringfügig, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Freistaat Sachsen erst im März 2016 eine kassenwirksame Rückzahlungsverpflichtung aus der vorläufigen Abrechnung des LFA i. H. v. 168 Mio. € erfüllen musste. Mit den Abschlägen wird das SMF einer dynamischen Entwicklung der Steuereinnahmen besser gerecht als die statische Herangehensweise des Arbeitskreises. Die Korrekturabschläge werden auch für die Ermittlung der Normallage herangezogen (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2).
- 30 Der SRH begrüßt die vorsichtige Bewertung der Abschläge bei der Anpassung der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung durch das SMF und wertet diese als notwendigen Bestandteil der Risikoversorge. Insbesondere die zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung macht eine vorsichtige Bewertung erforderlich. Zur Wahrung des Budgetrechtes des SLT sollte auf signifikante Abweichungen von tatsächlichen und geplanten Steuereinnahmen mit einem Nachtragshaushalt reagiert werden.
- 31 Für das Hj. 2016 rechnet das SMF mit Steuermehreinnahmen i. H. v. 395 Mio. € gegenüber dem Haushaltsansatz. Diese müssen gem. HG 2015/2016, Vermerk zu Kap. 1510 Tit. 325 01 zuerst zum Ausgleich der veranschlagten Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 234,2 Mio. € verwendet werden. **Mit den Mehreinnahmen ist ein vollständiger Verzicht auf die Rücklagenentnahme rechnerisch sichergestellt.**
- 32 Auch die sächsischen Gemeinden können mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Es zeichnet sich gemäß SMF jedoch ab, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen beim Freistaat besser verläuft als bei seinen Gemeinden. Daraus ergeben sich Abrechnungsbeträge zugunsten der Gemeinden i. H. v. rd. 71,0 Mio. € für 2016. Dieser Abrechnungsbetrag erhöht regulär im Jahr 2018 die Finanzausgleichsmasse. Für das Jahr 2017 rechnet das SMF mit Abrechnungsbeträgen von rd. 27,6 Mio. € und 2018 mit rd. 109 Mio. € zugunsten der kommunalen Ebene.
- 33 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch erhöhend auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar.

Korrekturabschläge werden positiv bewertet

Mehreinnahmen reichen für einen vollständigen Verzicht auf die Rücklagenentnahme

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quellen: 2005 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl.; 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

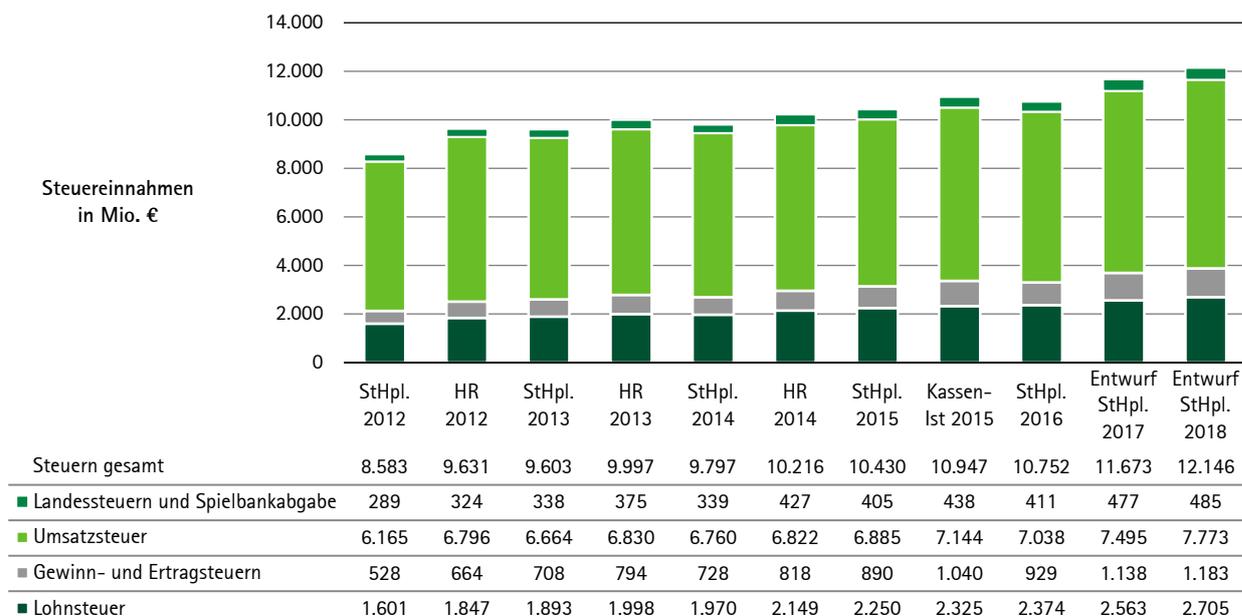
Steuerdeckungsquote tendenziell steigend

- 34 Im Hj. 2015 ist die Steuerdeckungsquote um 1,6 Prozentpunkte auf 62,9 % gestiegen. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem tendenziellen Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 68,4 %.
- 35 Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern, deren Steuerdeckungsquote im Hj. 2014 durchschnittlich bei 75,1 % lag, erreichten die Ostländer im Durchschnitt nur 59 %. Die geringere Steuerdeckungsquote ist nicht nur Ausdruck einer geringeren Wirtschaftskraft, sondern auch der größeren Abhängigkeit von Drittmitteln bei der Finanzierung der Ausgaben.

2.3 Steuereinnahmen im Einzelnen

- 36 Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen fließen in Kap. 1501 ein. Bestandteil dieser Einnahmen sind der jeweilige Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftssteuern einschließlich der Zerlegungsanteile und die Landessteuern.
- 37 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht, sind Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) sowie die Gewerbesteuerumlage.
- 38 Landessteuern umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe steht ebenso den Ländern zu.
- 39 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern und die Spielbankabgabe sind als Summe dargestellt.
- 40 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen und Spielbankabgabe für die Hj. 2012 bis 2018 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



41 Die Umsatzsteuer stellt konstant die einnahmestärkste Steuerart dar, wobei im Zeitraum 2012 bis 2015 durchschnittlich 6,9 Mrd. € Umsatzsteuer vereinnahmt worden sind. Der jährliche Anteil der Umsatzsteuer an den Steuereinnahmen reduzierte sich jedoch von 2012 mit 70 % auf 65 % in 2015.

42 Die Lohnsteuereinnahmen sind seit 2012 bis 2015 um 26 % (478 Mio. €) gestiegen, weshalb sich der Anteil an den Steuereinnahmen von 2012 mit 19 % auf 21 % in 2015 erhöhte.

43 Die Erhöhung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrages und des Kindergeldes ab 01.01.2016 werden zu Einnahmeausfällen führen.

44 Nach der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020 soll es zu stabilen Einnahmewachsen kommen, da die Prognosen gute Aussichten für die Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen sowie der Konsumausgaben unterstellen. Im Verhältnis zu Hj. 2015 soll das Lohnsteueraufkommen um etwa 30 % auf 3,04 Mrd. € bis zum Jahr 2020 steigen. Das Umsatzsteueraufkommen soll sich im gleichen Zeitraum um etwa 14 % auf 8,17 Mrd. € (einschließlich der Entlastung der Länder durch den Bund für Asylausgaben gem. Art. 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz; vgl. Pkt. 2.2) verbessern.

Stabile Einnahmewachse

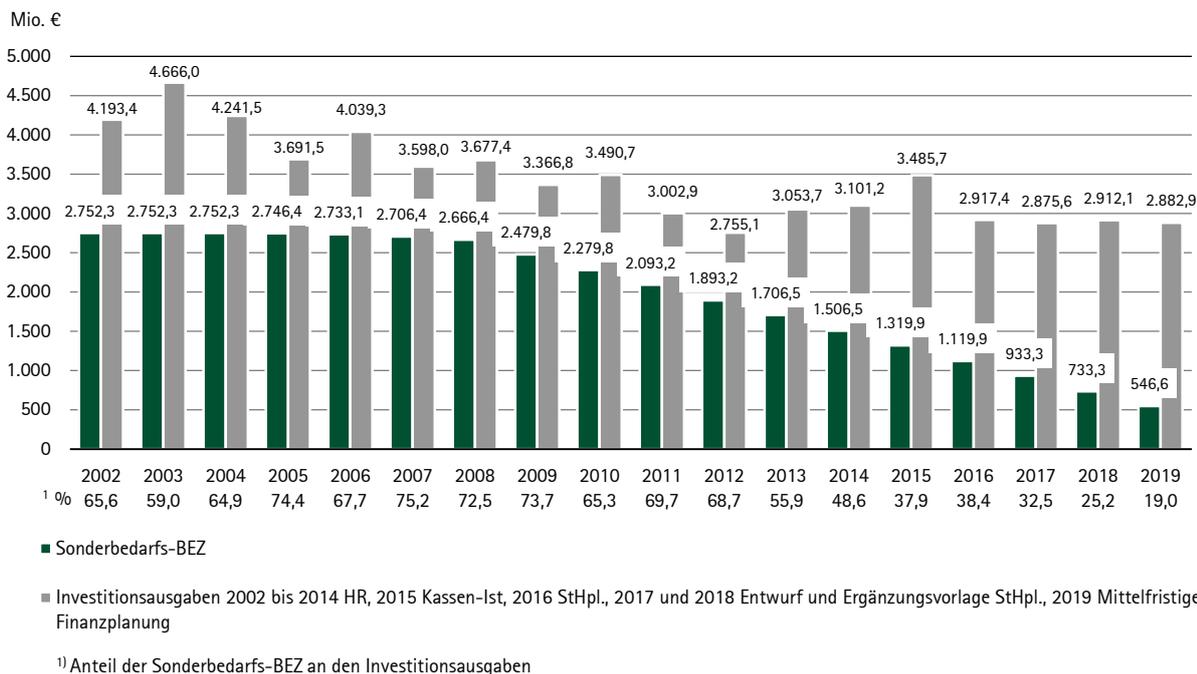
2.4 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

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

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

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

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



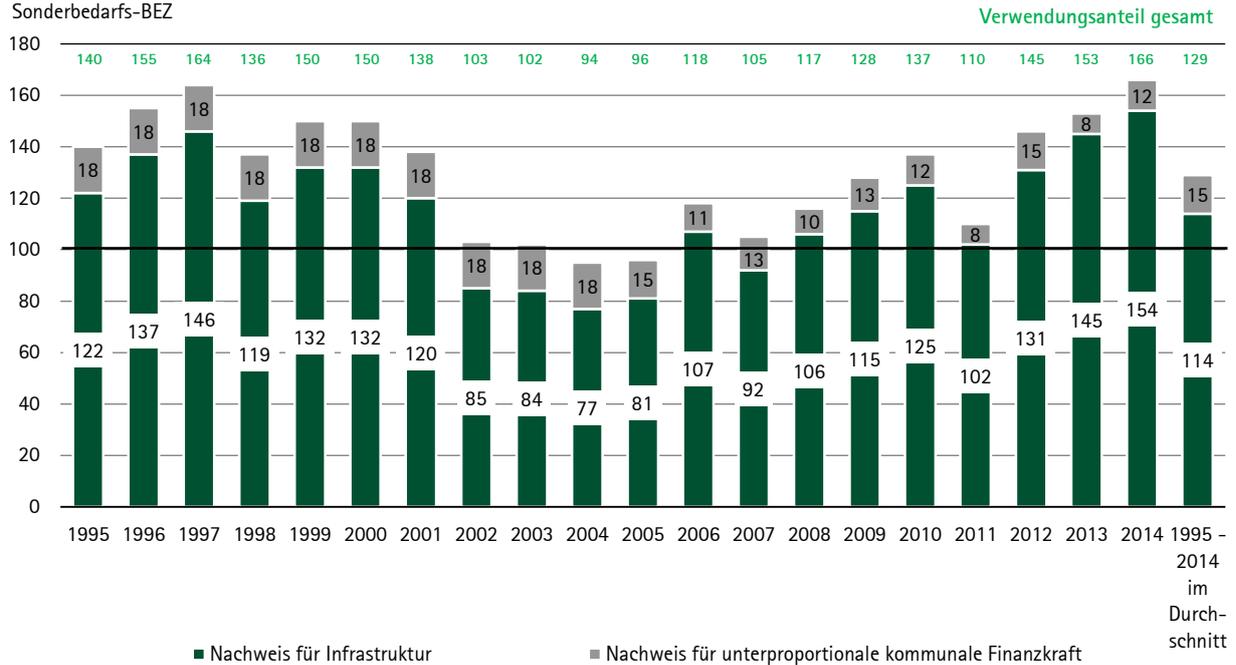
- 48 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen des Freistaates bis zum Jahr 2013 zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Im Hj. 2014 sank der Anteil der mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierten Investitionen unter die 50 Prozentmarke auf 48,6 %. Mittelfristig muss der Freistaat Sachsen den Anteil an eigenfinanzierten Investitionen weiter erhöhen, wenn er die Investitionsausgaben auf hohem Niveau halten will. Der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ um jährlich rd. 200 Mio. €, die Reduzierung der Korb-II-Mittel und die Rückführung der EU-Fördermittel können nicht in gleichem Maße durch Steuermehreinnahmen ausgeglichen werden. Die Investitionen im Freistaat werden zwangsläufig sinken.

Struktureller Aufholprozess muss bis 2020 abgeschlossen sein

- 49 Im Jahr 2016 betragen die Solidarpaktmittel noch rd. 1,1 Mrd. €. Letztmalig werden 2019 rd. 547 Mio. € gezahlt. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben.
- 50 Die neuen Länder und Berlin berichten gem. § 11 Abs. 3 FAG dem Stabilitätsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.
- 51 Für den Freistaat ergibt sich folgende Entwicklung bei der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ:

Nachweis der Verwendung der erhaltenen Sonderbedarf-BEZ in %

in % der erhaltenen
Sonderbedarfs-BEZ



Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2014, Anlage 1. Differenzen sind rundungsbedingt.

52 Für das Hj. 2014 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 166 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2014 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen. Der Anstieg der Verwendungsquote gegenüber dem Vorjahr (153 %) ist vorrangig auf die gestiegenen Infrastrukturinvestitionen auf kommunaler Ebene (von 40 % auf 57 %) zurückzuführen.

Verwendungsquote auf 166 % gestiegen

53 Für den sog. Korb II haben die Länder die ZDL beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bund eine Regionalisierung der Mittel vorzunehmen. Angaben zur Mittelverteilung wurden in den Fortschrittsbericht aufgenommen. Danach entfallen im Zeitraum 2005 bis 2013 insgesamt rd. 12,8 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

Korb-II-Mittelverwendung nach Politikfeldern

Politikfeld	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2005-2013
	in Mio. €									
Wirtschaft	417	373	385	400	365	318	318	365	264	3.206
Verkehr	152	138	156	210	187	202	94	153	161	1.453
EU-Strukturfonds	618	619	536	540	543	544	489	490	492	4.871
Wohnungs- und Städtebau	297	177	208	157	165	140	130	135	119	1.529
Innovation, FuE, Bildung	144	123	137	192	163	209	241	232	232	1.673
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	10	8	6	8	5	6	12	8	12	75
Sport	2	4	4	3	2	1	1	2	0	17
Korb II gesamt	1.639	1.441	1.433	1.510	1.430	1.421	1.284	1.386	1.280	12.824

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2014, S. 33 und Anlage 3, S. 37. Differenzen sind rundungsbedingt.

- 54 Für das Hj. 2014 standen den neuen Ländern und Berlin rd. 2,2 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum 2005 bis 2014 insgesamt rd. 46,8 Mrd. €. ¹ Damit sind bereits rd. 91 % der Leistungen aus dem Korb II (rd. 51 Mrd. €) erbracht.

3 Entwicklung der Ausgaben

- 55 Die Entwicklung der bereinigten Ausgaben folgte in der Vergangenheit keinen konstanten Trends. Während die bereinigten Ausgaben (zusätzlich bereinigt um Fluthilfeausgaben) in den Krisenjahren 2009 und 2010 sich noch leicht steigend knapp über 16 Mrd. € bewegten, gingen sie in den Hj. 2011 und 2012 um insgesamt rd. 1 Mrd. € zurück. Im Hj. 2013 stiegen sie dann wieder sprunghaft um rd. 1 Mrd. € an. Im Hj. 2015 erreichten die bereinigten Ausgaben mit 17,4 Mrd. € (ohne Fluthilfeausgaben) einen neuen Höchststand und werden gemäß Mittelfristiger Finanzplanung tendenziell weiter steigen.

Bereinigte Ausgaben auf neuem Höchststand

- 56 In der landeseigenen Projektion im Stabilitätsbericht für das Jahr 2015 ermittelt das SMF eine durchschnittliche Rückführung der Ausgaben von 0,1 % pro Jahr, um im Jahr 2022 die Schuldenregelung weiterhin einhalten zu können. Der Freistaat plant aber, stattdessen die bereinigten Ausgaben mittelfristig bis 2020 um rd. 1,5 Mrd. € zu erhöhen.

Rückführung der Ausgaben von 0,1 % pro Jahr erforderlich

- 57 Der SRH hat regelmäßig neben der Betrachtung der langfristigen Einnahmenentwicklung auch eine langfristige Betrachtung der Ausgaben-seite gefordert. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015 bis 2019 wird darauf verwiesen, dass sich die langfristige Betrachtung auf die Einnahmenseite beschränkt, mit dem Ziel den Einnahmenrahmen abzuschätzen, in den sich die Ausgaben letztlich einzuordnen haben.

- 58 Während das ifo Institut einen Rückgang der Einnahmen bis 2030 um 6 % (rd. 1 Mrd. €) prognostiziert (vgl. Pkt. 2.1 ifo Dresden berichtet 2/2016), entwickeln sich die Ausgaben gegenläufig. Sie sind mittelfristig bis 2020 um 8,9 % steigend. Angesichts der geplanten Dynamik auf der Ausgabenseite sieht der SRH eine Anpassung der Ausgaben an die Entwicklung der Einnahmen sowohl langfristig als auch kurzfristig kritisch. Zum einen ermöglicht schon der unter Pkt. 3.3 dargestellte hohe Rechtsbindungsgrad der Ausgaben keine großen Handlungsspielräume.

Möglichkeiten einer Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen wird kritisch gesehen

- 59 Die Durchgriffsmöglichkeiten bei Sparmaßnahmen auf die Nebenhaus-halte sind stark eingeschränkt (z. B. Hochschulbereich mit seiner Hochschulfinanzierungsvereinbarung). Da der Landesbau in den letzten Jahren immer weiter zurückgeführt wurde, grenzen sich auch hier die Sparmöglichkeiten ein. Dagegen sind die Personalausgaben nicht nur durch Tarifierhöhungen stetig steigend. Durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung muss der Freistaat Sachsen die Besoldung anpassen. Dadurch ergeben sich erhöhte Personalausgaben von jährlich zwischen 55 und 59 Mio. €. Hinzu kommen die dauerhaft finanziellen Auswirkungen der im Hj. 2016 durch den HFA genehmigten zusätzlichen Stellen gem. § 6 Abs. 12 HG 2015/2016.

- 60 Als zusätzliche Dauerbelastung müssen auch die im Zusammenhang mit den Asylbewerber- und Flüchtlingsströmen stehenden Ausgaben langfristig von den Einnahmen gedeckt werden. Dabei sind die zukünftigen Ausgaben für Integration noch nicht vollständig absehbar.

¹ Quelle: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen - Berichtsjahr 2014, S. 23 f.

61 In der Mittelfristigen Finanzplanung spiegeln sich mögliche durch die demografische Entwicklung bedingte Auswirkungen auf die Ausgaben nicht wider. Hierzu müssten langfristige Prognosen erfolgen.

62 Nicht zuletzt müssen auch steigende Ausgaben im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft, in der Kinderbetreuung und der Zahlungen nach AAÜG durch steigende Steuereinnahmen gedeckt werden.

63 Es kann folglich bezweifelt werden, dass im Falle eines Konjunkturrückgangs die Ausgaben an die Einnahmen angepasst werden können. Die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts wird aufgrund des Ausgabenanstiegs in Gefahr gesehen.

Ausgabenanstieg ist Gefahr für langfristige Tragfähigkeit des Haushalts

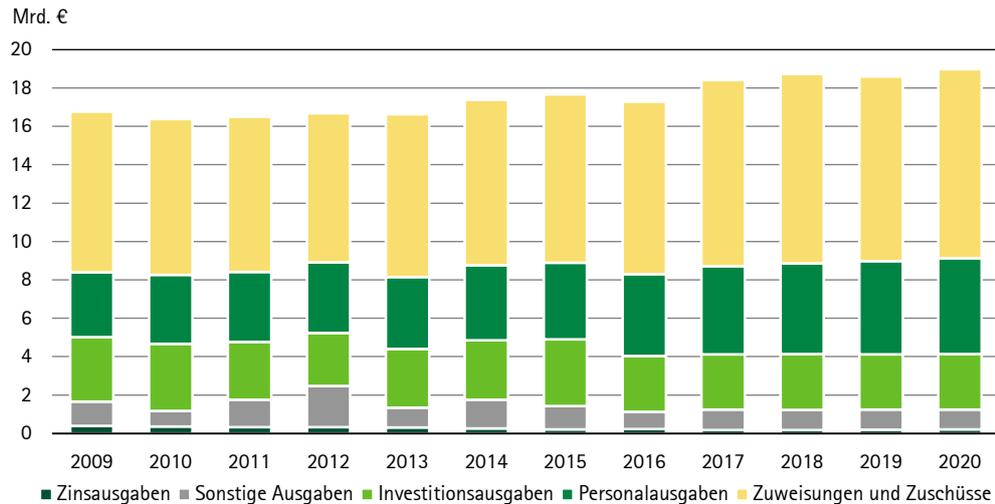
64 Der SRH vermisst Konsolidierungsstrategien vor dem Hintergrund von ausgabeseitig zunehmender Inflexibilität bei einnahmeseitig stärkerer Schwankungsanfälligkeit. Darin muss mit Sensitivitätsrechnungen dargestellt werden, wie der sächsische Haushalt über das Jahr 2020 hinaus ausreichend Flexibilität sichert, um auf Einnahmerückgänge oder Ausgabensteigerungen reagieren zu können.

3.1 Ausgabenstruktur

65 Im Hj. 2015 stellten die Zuweisungen der HGr. 6 i. H. v. 8,76 Mrd. € mit 49,6 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar. Den Zuweisungen werden u. a. Ausgaben im Rahmen des SächsFAG, EU-Fördermittel und sonstige Bundes- und Landesförderungen zugerechnet. Sie enthalten außerdem die Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Staatsbetriebe, der Hochschulen und ähnlicher Einrichtungen (vgl. Beitrag Nr. 3) und den Mehrbelastungsausgleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform, die Zahlungen gemäß AAÜG und Zuführungen an den Generationenfonds.

66 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben i. H. v. 4 Mrd. € mit 22,6 % gefolgt von den Investitionsausgaben i. H. v. 3,48 Mrd. € mit 19,7 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 6,8 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 i. H. v. 0,94 Mrd. € mit 5,3 % (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 i. H. v. 0,27 Mrd. € mit 1,5 %, 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 i. H. v. 220 Mio. € mit 1,2 % an den Ausgaben dar.

Gesamtausgaben



Quellen: 2009 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 bis 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

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

68 In den Zuweisungen des Hj. 2013 sind außerdem die Zuführungen an den „Aufbauhilfefonds Sachsen 2013“ i. H. v. 232 Mio. € enthalten. Im Hj. 2015 erreichten die Zuweisungen mit einem Volumen von 8,8 Mrd. € einen neuen Höchstwert. Mit rd. 4,7 Mio. € fallen über die Hälfte der Zuweisungen an den kommunalen Bereich, einschließlich der Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG. Mittelfristig plant das SMF, die Zuweisungen an Kommunen auf 5,3 Mrd. € zu erhöhen. Die Ausgaben der HGr. 6 sollen von 8,76 Mrd. im Hj. 2015 bis auf 9,86 Mrd. € im Hj. 2020 steigen. Das entspricht mittelfristig einer Erhöhung um 12,5 %.

Mittelfristige Erhöhung der
Zuweisungen an Kommunen um
12,5 %

69 Die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ (HGr. 9) unterliegen starken Schwankungen, da sich ihre Höhe nach der Höhe der Einnahmen, insbesondere der Mehreinnahmen richtet. Im Hj. 2012 entfielen 1,47 Mrd. € auf die besonderen Finanzierungsausgaben, während für das Hj. 2013 nur 301,4 Mio. € auf HGr. 9 entfielen. Im Hj. 2014 stiegen diese Ausgaben auf 733,8 Mio. € an. Der Betrag setzt sich im Wesentlichen zusammen aus:

- 432,0 Mio. € Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen,
- 180,4 Mio. € Zuführungen an das Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“,
- 85,5 Mio. € Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG und
- 26,9 Mio. € Zuführungen an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV.

70 Für das Hj. 2015 ergeben sich gemäß Kassen-Ist mit 265,5 Mio. € wieder geringere Beträge. Fast die Hälfte (119,6 Mio. €) wurde dem Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ zugeführt. Weitere Zuführung i. H. v. 72,3 Mio. € erfolgten an die Personalkostenrücklage und i. H. v. 34,0 Mio. € erfolgte eine Zuführungen an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV. Der Rücklage zur

Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG wurden 29,7 Mio. € zugeführt.

- 71 Die Mehreinnahmen im Hj. 2014 und 2015 wurden überwiegend zur Vorsorge verwendet, jedoch nicht im Sinne einer Konjunkturausgleichsrücklage gem. § 18 Abs. 4 SÄHO (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2).

Mehreinnahmen überwiegend zur Vorsorge verwendet

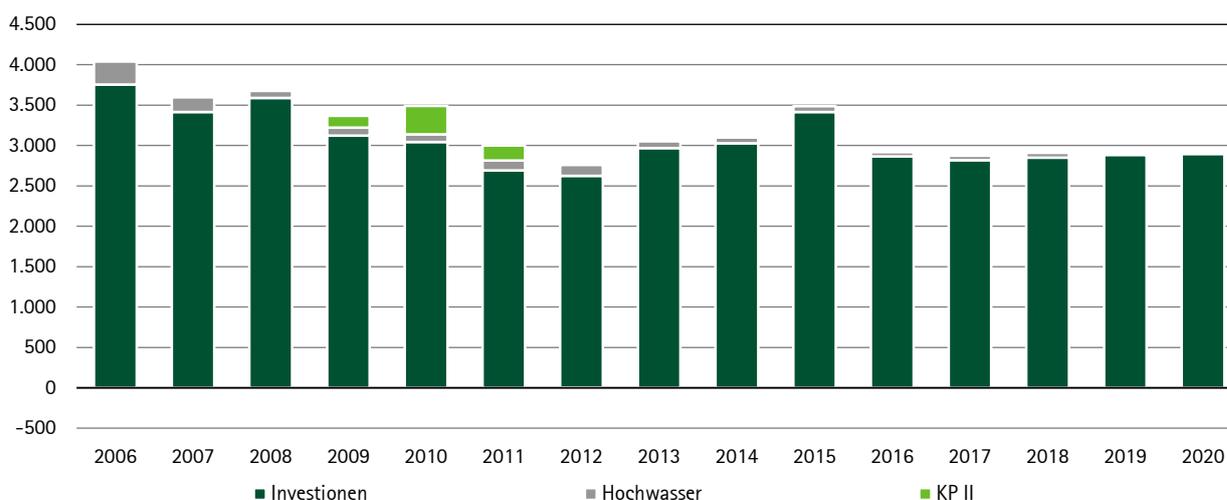
3.2 Investitionsausgaben

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

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

Investitionsausgaben

Mio. €



Quellen: 2006 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

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

- 75 Tendenziell werden die Investitionsausgaben aufgrund zurückgehender EU- und Solidarpaktmittel weiter sinken. Während im Hj. 2015 rd. 3.485,7 Mio. € investiert wurden, werden es 2020 nur noch rd. 2.893,2 Mio. € sein und damit annähernd 600 Mio. € weniger. Die Investitionen verbleiben mittelfristig durch die prognostizierten hohen Steuereinnahmen auf hohem Niveau.

Tendenziell sinkende Investitionsausgaben

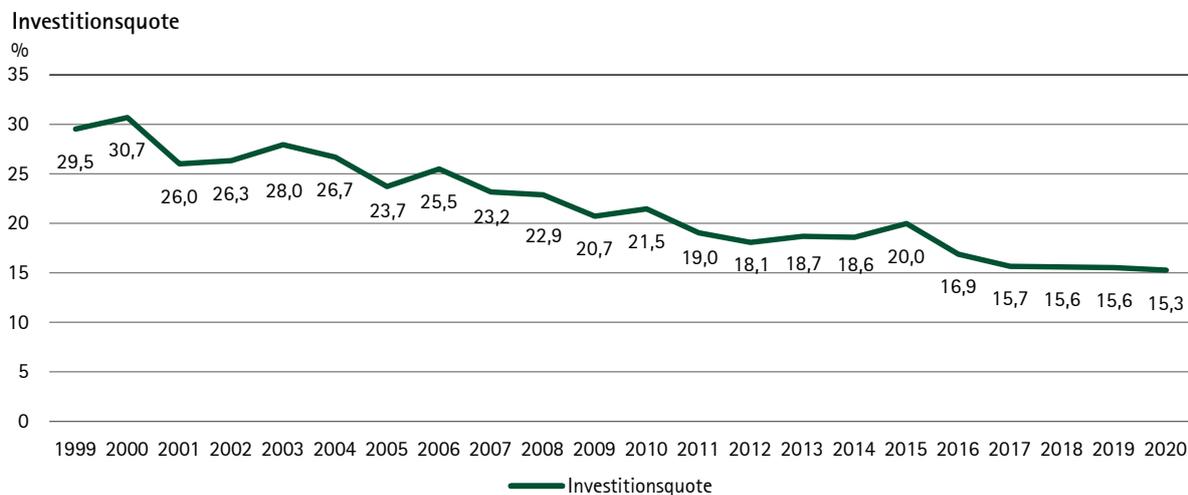
- 76 Mit 79,7 % (2.779,6 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2015 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen. Auf Bauausgaben entfielen 623,0 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 17,9 % (Vorjahr 23,5 %). Nur 2,4 % (83,1 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.

- 77 Die Investitionsfördermaßnahmen enthalten im Hj. 2015 rd. 944,7 Mio. € investive Zuweisungen an Kommunen. Mittelfristig rechnet das SMF im Hj. 2020 noch mit einem leichten Anstieg auf 1.027,3 Mio. €.

- 78 Nachdem die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Hj. 2011 und 2012 für den starken Rückgang der Investitionen ursächlich war, sind im Hj. 2015 die Investitionen stark gestiegen. Die Steuermehreinnahmen ermöglich-

ten zusätzliche Investitionsausgaben, insbesondere die Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322,0 Mio. € und 145,0 Mio. € (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015). Weitere 70,0 Mio. € wurden als üpl. Ausgabe dem Sondervermögen „Garantiefonds“ zugeführt.

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



Quellen: 1999 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

Investitionsquote stark rückläufig

80 Im Betrachtungszeitraum wird sich die Investitionsquote von 29,5 % auf 15,3 % fast halbieren. Damit spiegelt sie die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Osttransfermittel wider. Die Entwicklung der Investitionsquote kann auch als Ausdruck des Rückgangs des Bedarfs an Investitionen im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.3) gesehen werden. Nicht nur die systematische Rückführung der Solidarpaktmittel, sondern auch sinkende EU- und Bundesfördermittel sowie geringere Einnahmen aus dem LFA durch rückläufige Bevölkerungszahlen tragen zur Absenkung des Investitionsvolumens bei.

81 Anhand der Kassen-Statistik hat Sachsen im statistischen Ländervergleich die höchste Investitionsquote (18,6 %) im Vergleichsjahr 2014. Der Durchschnitt der ostdeutschen Länder lag – gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel – bei 16,4 %. Die Altbundesländer erreichten dagegen trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 9,3 %.

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

83 Mit dem vom Bund am 24.06.2015 verabschiedeten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz erhält der Freistaat Sachsen rd. 155,7 Mio. € (vgl. Jahresbericht des SRH 2015, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2, Tz. 91). Hierfür wurde im StHpl. 2015/2016 des Freistaates Sachsen ein neues Kap. 1507 eingerichtet. Für das Hj. 2015 war ein Volumen von rd. 5,75 Mio. € vorgesehen und für 2016 ein Volumen von 50 Mio. €. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015 wurde die haushaltstechnische Abwicklung dem Kernhaushalt (Kap. 1507) entzogen und über Zuführungen an das neu errichtete Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ verlagert.

Stärkung der kommunalen Investitionskraft durch neu errichtetes Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“

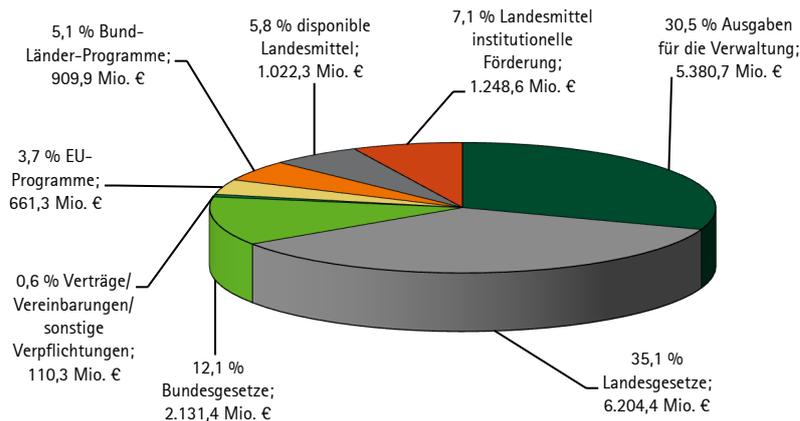
3.3 Haushaltsstruktur nach Bindungsgrad

84

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

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohen Rechtsbindungsgrad

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2015 (Ist 17.668,8 Mio. €)



Quelle: SMF.

85

Bei den bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen hat der Freistaat nur Spielraum für Einsparungen, wenn er erfolgreich bundespolitische Initiativen ergreift. Im Hj. 2015 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben insgesamt rd. 2,1 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr sind die bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen um 5,2 % gestiegen. Den größten Anteil haben in diesem Bereich die Zahlungen nach dem AAÜG (757,7 Mio. €). Sie binden 4,3 % der Gesamtausgaben und sind aufgrund von Rentenanpassungen weiter steigend. Bis 2020 wird mit rd. 880 Mio. € gerechnet. Weiterhin zählen u. a. Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform: 496,6 Mio. €) oder Zahlungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes: 267,8 Mio. €) dazu. Die Ausgaben für das Bafög (208,7 Mio. €) werden seit 2015 vollständig durch den Bund finanziert, die Abwicklung erfolgt weiterhin über den sächsischen Haushalt.

86

Die Landesgesetze sollten zumindest hinsichtlich der Höhe der Zahlungsverpflichtungen geprüft und ggf. infrage gestellt werden, insbesondere, da das Volumen im Vergleich zu den Vorjahren (2012 und 2013) um rd. 1 Mrd. € auf 6,2 Mrd. € im Hj. 2015 stark gestiegen ist. Dieser Anstieg ergibt sich nur teilweise aus den Zuführungen an die Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“, „Brücken in die Zukunft“ und „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ in den Jahren 2014 und 2015 (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015). Zu den landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen gehören auch mit 3,1 Mrd. € die Zahlungen nach dem SächsFAG, die Zuführungen an den Garantiefonds (170,0 Mio. €) und den Generationenfonds (554,4 Mio. €), Zahlungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (477,8 Mio. €) und Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (272,5 Mio. €). Zusätzlich schlagen sich die erhöhten Ausgaben im Zusammenhang mit den Asylbewerbern und Flüchtlingsströmen nieder. Für

Landesgesetzliche Rechtsverpflichtungen durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft stark gestiegen

nicht zielführend hält der SRH Kürzungen im Bereich der Vorsorgemaßnahmen (vgl. Pkt. 5.5).

- 87 Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme haben im Hj. 2015 Mittel i. H. v. 1,6 Mrd. € (Vorjahr 1,9 Mrd. €) gebunden und damit einen Anteil von 8,8 % an den Gesamtausgaben. Sie sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Der Rückgang der Mittel der EU-Förderprogramme um rd. 336,7 Mio. € gegenüber dem Vorjahr ergibt sich aus dem Wegfall des Überlappungseffekts zweier Förderperioden. 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 (266,9 Mio. €), die Forschungsförderung (224,1 Mio. €) und der Städtebau (126,7 Mio. €). Das Volumen der Bund-Länder-Programme ist seit Jahren rückläufig.
- 88 Die freiwilligen Landesmittel i. H. v. 2,3 Mrd. € umfassten 12,9 % der Ausgaben. Sie werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.
- 89 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. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur dann durchsetzen, wenn man Strukturentscheidungen zu den geförderten Einrichtungen zu treffen bereit ist.
- 90 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem mit 339,7 Mio. € größten Ausgabenblock Landesbau einschließlich Hochschulbau auch die Mittel für Betriebe und Beteiligungen sowie die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Dieser Bereich bietet hinsichtlich Kürzung und Streichung von Maßnahmen einen großen Gestaltungsspielraum, ist aber volumemäßig mit rd. 1.022,3 Mio. € (rd. 5,8 % der Gesamtausgaben) begrenzt.
- 91 Der Verwaltungshaushalt stellt mit einer Bindung von 30,5 % den größten Ausgabenblock dar. Zu ihm gehören die Personalausgaben mit 22,6 %, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).
- 92 Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass der Spielraum für Einsparungen unterschiedlich hoch ist. Disponibilität ist bei den Investitionen und im begrenzten Maße bei den Personalausgaben gegeben. Ergänzend müssten die Förderprogramme auf den Prüfstand. Dazu ist die Umsetzung strenger Maßstäbe an die Erfolgskontrollen erforderlich.

Förderprogramme auf den Prüfstand

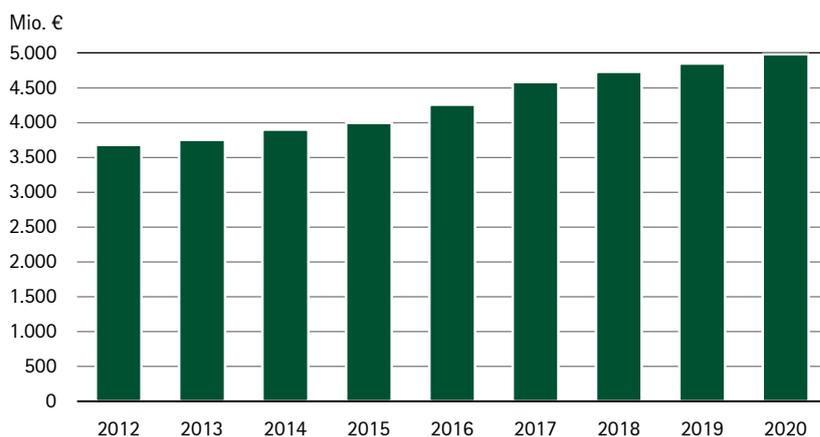
4 Personalhaushalt

4.1 Ausgaben

- 93 Im Hj. 2014 betragen die Personalausgaben im Kernhaushalt (HGr. 4) 3.903,7 Mio. €. Dies sind 149,4 Mio. € (rd. 4 %) mehr als im Vorjahr. Im Hj. 2015 erhöhten sich die Personalausgaben um 95,1 Mio. € (rd. 2 %) auf 3.998,8 Mio. €². In beiden Haushaltsjahren wurde der Planansatz nicht in Anspruch genommen. Im Jahr 2014 betrug die Minderausgabe 198,7 Mio. € (rd. 5 %) und im Jahr 2015 waren es 142,4 Mio. € (rd. 3 %).

² Kassen-Ist 2015.

Entwicklung der Personalausgaben



Quellen: 2012 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

- 94 Im aktuellen Doppelhaushalt sind für das Hj. 2016 für Personal im Kernhaushalt 4.260,2 Mio. € veranschlagt. Für das Jahr 2020 werden Personalausgaben von 4.983,7 Mio. €³ prognostiziert. Neben Tarifsteigerungen und den bereits beschlossenen Stellenentwicklungen aus dem aktuellen Doppelhaushalt sind darin auch die Ausgaben für zusätzlich ausgebrachte Stellen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Asylbewerberzahlen und die Erweiterung des Einstellungskorridors bei der Polizei einschließlich der Anpassung von Anwärterstellen berücksichtigt (vgl. Pkt. 4.2) und zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Beamtenbesoldung. Gegenüber dem Ist 2015 von 3.998,8 Mio. € werden im Jahr 2020 für Personal fast eine Mrd. € (rd. 25 %) mehr aufzuwenden sein. Bei den Personalausgaben ist mittelfristig weiterhin mit hohen Steigerungsraten zu rechnen.

Personalausgaben mit hohen Steigerungsraten

- 95 Nach der geltenden VwV-HS beinhaltet die HGr. 4 ausschließlich die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt. Der Personalaufwand für Staatsbetriebe und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (z. B. Hochschulen) wird ebenso wie die Zuführungen an den Generationenfonds über Zuschüsse aus der HGr. 6 finanziert. Im Hj. 2014 betragen diese Ausgaben 1.117,2 Mio. €⁴ und 510 Mio. € für den Generationenfonds. Zudem werden aus der HGr. 6 Leistungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR⁵ erstattet. Im Hj. 2014 waren dies 742 Mio. €.

Über 1,1 Mrd. € Personalausgaben in den Nebenhaushalten

- 96 Unter Einbeziehung dieser Komponenten betragen im Hj. 2014 die Ausgaben rd. 6,3 Mrd. € für das Personal⁶, mithin rd. 36 % der Gesamtausgaben. Damit sind die Personalausgaben mit Abstand der größte Ausgabenblock im Staatshaushalt.

Für Personal werden 36 % der Gesamtausgaben aufgewendet

³ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 - 2020, S. 14.

⁴ Ohne Universitätsklinika.

⁵ Nach einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den neuen Ländern werden diese Ausgaben ab 2001 nicht mehr in der HGr. 4, sondern in der HGr. 6 ausgewiesen.

⁶ Personalausgaben für den Kernhaushalt, Personalaufwand für Nebenhaushalte ohne die Universitätsklinika, Zuführungen an den Generationenfonds und Erstattungen von Leistungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR.

Wesentliche Ausgabepositionen der HGr. 4 sind:

	2013 Ist	2014 Ist	2015 Ist ¹	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2014	2015	2014	2015
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.754,3	3.903,7	3.998,8	149,4	95,1	4,0	2,4
darunter:							
Beamte, Richter	1.125,9	1.176,1	1.198,1	50,2	22,0	4,5	1,9
Entgelte für Arbeitnehmer	2.287,0	2.356,5	2.429,7	69,5	73,2	3,0	3,1
Versorgungsbezüge und dergleichen	137,9	167,6	184,5	29,7	16,9	21,5	10,1
Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	83,4	89,2	95,6	5,8	6,4	7,0	7,2
nicht aufteilbare Personalausgaben	55,3	36,3	20,7	- 19,0	- 15,6		

¹⁾ Vorläufiges Kassen-Ist 2015.

- 97 Der Anstieg der Personalausgaben im Hj. 2014 – im Vergleich zum Hj. 2013 – ist insbesondere auf die Tarif- und Besoldungserhöhung⁷ sowie auf gestiegene Ausgaben für die Versorgung zurückzuführen. Der Rückgang der Zahlungen⁸ zur Finanzierung der Ruhephase der Altersteilzeit von Lehrkräften spiegelt sich in der Position „nicht aufteilbare Personalausgaben“ wider.
- 98 Die Gesamtausgaben für die Beamtenversorgung⁹ betragen im Hj. 2014 193,1 Mio. €, davon 167,6 Mio. €¹⁰ für die Versorgung und 25,5 Mio. € für Beihilfen der Versorgungsempfänger. Im Hj. 2013 waren es insgesamt 160,5 Mio. €¹¹. Im Vergleich zum Vorjahr mussten damit 32,6 Mio. € (rd. 20 %) mehr aufgewendet werden. Die Steigerung wurde vor allem von den Mehrausgaben bei den Versorgungsbezügen (29,7 Mio. €) verursacht.
- 99 Im Hj. 2015 betragen die Versorgungsausgaben 214,8 Mio. €¹², mithin 87,8 Mio. € mehr als im Jahr 2011. Die Anzahl der der Versorgungsempfänger stieg im gleichen Zeitraum von 5.387 auf 8.329. Innerhalb von 4 Jahren stiegen damit die Versorgungsausgaben um mehr als zwei Drittel, während sich die Anzahl der Versorgungsempfänger nur um rund die Hälfte erhöhte. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 – 2020 werden im Jahr 2020 Versorgungsausgaben i. H. v. 385,1 Mio. € erwartet.
- 100 Die Versorgungsausgaben sind die am schnellsten wachsende Ausgabeposition innerhalb der Personalausgaben.
- 101 Ab dem Jahr 2018 werden gem. § 6 Abs. 2 Generationenfondsgesetz die Versorgungsausgaben für die sog. „teilfinanzierten Jahrgänge“ aus dem Generationenfonds mitfinanziert. Die angesparten Mittel aus der Versorgungsrücklage, die gem. Art 3 des Entwurfs des HBG 2017/2018 in den laufenden Haushalt überführt werden sollen, sollten nach Ansicht des SRH dem Generationenfonds zugeführt werden.
- 102 Von den prognostizierten 385 Mio. € Ausgaben für die Versorgung im Jahr 2020 entfallen 258 Mio. € auf den Haushalt. Die restlichen 127 Mio. € werden aus dem Generationenfonds entnommen. Dies sind rd. ein Drittel der Versorgungsausgaben.

Versorgungsausgaben um mehr als zwei Drittel gestiegen

Generationenfonds trägt zu einem Drittel der Finanzierung der Versorgungsausgaben bei

⁷ 2,95 % zum 01.01.2014 für die Tarifbeschäftigten und die zeitverzögerte Übernahme des Tarifabschlusses für die Beamten.

⁸ Tit. 429 05 – Zahlungen an Personal mit auslaufender Altersteilzeit: 53,8 Mio. € im Hj. 2013, 34,6 Mio. € im Hj. 2014 und 18,5 Mio. € im Hj. 2015.

⁹ 7.463 Versorgungsempfänger zum Stand 31.12.2014.

¹⁰ Versorgungsausgaben (OGr. 43).

¹¹ Versorgungsausgaben (OGr. 43): 137,9 Mio. €; Beihilfen für Versorgungsempfänger: 22,6 Mio. €.

¹² Kassen-Ist 2015: Versorgungsausgaben (OGr. 43): 184,5 Mio. €; Beihilfen für Versorgungsempfänger: 30,3 Mio. €.

4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen

103 Zum Stand 30.06.2014 waren im Freistaat Sachsen 75.422 VZÄ (ohne Personal an Hochschulen¹³) beschäftigt, darunter 66.416 VZÄ im Kernhaushalt. Von 85.543 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 82.039 zum Stand 01.07.2014 besetzt. Dies sind rd. 96 %. Damit war wie im Jahr zuvor etwa jede 25. Stelle zum Stichtag unbesetzt.

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt ¹ in VZÄ	Personalsoll A+B ²	Personalsoll C ²	Personalsoll A+B+C ²	Istbesetzung zum Stichtag ³
2012	78.610	66.976	67.491	18.051	85.542	83.509
2013	75.514	66.888	68.035	17.575	85.610	82.100
2014	75.422	66.416	68.070	17.473	85.543	82.039
2015	74.772	65.898	67.608	17.635	85.243	81.709
2016			67.288	17.465	84.753	
2017					85.978	
2018					86.396	

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

² Stellen lt. StHpl., für die Jahre 2017 und 2018 lt. Entwurf und Ergänzungsvorlage zum StHpl.2017/2018.

³ Quelle: Erhebung des SMF zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

104 In den Hj. 2015 und 2016 (Stand 30.04.2016) haben die Ressorts folgende Anträge zur Ausbringung zusätzlicher Stellen nach § 6 Abs. 12 HG 2015/2016 beim SMF gestellt, die auch vom HFA bewilligt worden sind.

Für 2016 durch HFA 795 zusätzliche Stellen für 24,9 Mio. € bewilligt

Epl. (Ressort)	2015 neue Stellen	2016 neue Stellen	Bemerkung
Epl. 01 (SLT)		2	befristet bis 2017
Epl. 03 (SMI) Zentrale Ausländerbehörde	200	200	darunter 50 Stellen unbefristet; für 150 Stellen Entscheidung über Fortbestand im Doppelhaushalt 2017/2018 ¹
Wachpolizei		350	befristet bis 2020
Polizeivollzug		217	unbefristet
Epl. 06 (SMJus)	13	26	befristet bis 2020
gesamt	213	795	

¹ Lt. Entwurf zum StHpl. 2017/2018 werden die Stellen in den Stellenplan übernommen.

105 Für die neu ausgebrachten Stellen sind Personalausgaben von rd. 3,0 Mio. €¹⁴ im Jahr 2015 (213 Stellen) und rd. 24,9 Mio. €¹⁵ im Jahr 2016 veranschlagt. Durch diese Stellen erhöht sich das Personalsoll (A, B und C) für das Jahr 2015 auf insgesamt 85.456 Stellen und für das Jahr 2016 auf 85.548 Stellen.

106 Die Stellenzahl für das Hj. 2016 entspricht damit wieder der des Hj. 2012 (85.542 Stellen).

107 Daneben werden dem SMK seit dem Doppelhaushalt 2013/2014 Sonderbedingungen bei der Stellenbewirtschaftung eingeräumt. So wurde z. B. ab dem Schuljahr 2012/2013 die Stellenplanbindung für Lehrkräfte in der Ruhephase der Altersteilzeit – Blockmodell – aufgehoben. Dadurch frei werdende Stellen konnten wieder besetzt werden. Neben dem Wegfall der kw-Vermerke und den unbefristeten Einstellungsmöglichkeiten (vgl. Pkt. 4.3) wurde dem SMK nach den Vermerken zu den Schulkapiteln die Möglichkeit eröffnet, – im Rahmen der verfügbaren Personalausga-

Sonderbedingungen bei der Stellenbewirtschaftung eingeräumt

¹³ Nach Mitteilung SMWK waren zum Stand 31.12.2014 an Hochschulen einschl. Akademien 9.320,8 VZÄ und 9.393,7 VZÄ zum Stand 31.12.2015 beschäftigt.

¹⁴ Schreiben des SMF vom 10.03.2016, Az.: 22-H3043/28/4-2016/11611, ohne Zuführungen zum Generationenfonds.

¹⁵ Personalausgaben lt. Schreiben des SMF vom 10.03.2016, Az.: 22-H3043/28/4-2016/11611, einschließlich der 217 Stellen für die Polizei und der 2 Stellen für den SLT, ohne Zuführungen zum Generationenfonds.

benmittel des jeweiligen Haushaltsjahres – zusätzlich noch befristete oder unbefristete Verträge mit Lehrkräften im Umfang bis zu 500 VZÄ abzuschließen.

- 108 Zum Stand 01.09.2015¹⁶ waren bspw. Arbeitsverträge im Umfang von 315,7 VZÄ nach den im HG 2015/2016 ausgebrachten Sonderbedingungen und weitere Arbeitsverträge mit 394,8 VZÄ nach den in den Vermerken zu den Schulkapiteln eingeräumten Bedingungen geschlossen worden. Gleichzeitig wurden Bedienstete im Umfang von 722,6 VZÄ auf Leerstellen geführt, z. B. wegen Elternzeit, Rente auf Zeit usw., sodass hier entsprechende Ersatzleistungen vorgenommen werden konnten.
- 109 **Dieses Beschäftigungsvolumen spiegelt sich nicht im Stellenplan wider und vermindert insoweit die Transparenz des Haushaltsplanes.**
- 110 Werden diese vom SMK tatsächlich in Anspruch genommenen apl. Ermächtigungen zur Personalbewirtschaftung (Stand 01.09.2015) zum Personalsoll des Stellenplans 2016 hinzugerechnet, würde sich die Stellenzahl im Hj. 2016 im Freistaat Sachsen um weitere 710¹⁷ „de facto-Stellen“ auf insgesamt 86.258 Stellen erhöhen.
- 111 Im vorliegenden HG 2017/2018 (Entwurf der Staatsregierung) werden die Ausnahmeregelungen zur Bewirtschaftung des Personals außerhalb des Stellenplans sowohl im Hinblick des Umfangs als auch der Ressorts gegenüber dem StHpl. 2015/2016 noch ausgeweitet. So wird das SMK zur Absicherung des Generationenwechsels im Lehrerbereich und der Unterrichtsversorgung ab 01.01.2017 ermächtigt¹⁸ unbefristet bis zu 500 VZÄ und ab 01.08.2017 bis zu 995 VZÄ außerhalb des Stellenplanes einzustellen. Der StHpl. 2015/2016¹⁹ sah ursprünglich hierfür bis zu 500 VZÄ ab 01.08.2017 und bis zu 695 VZÄ ab 01.08.2018 vor. Darüber hinaus kann Personal im Umfang von bis zu 460 VZÄ zur Absicherung des zusätzlichen Lehrbedarfs für die schulische Integration von Migranten beschäftigt werden. Zusätzlich werden auch weiterhin nach den Vermerken zu den Schulkapiteln unbefristete Einstellungen zugelassen, im Hj. 2017 bis 700 VZÄ und im Hj. 2018 bis zu 500 VZÄ.
- 112 Diese Möglichkeit wurde auch weiteren Ressorts eingeräumt. So kann bspw. die SK im Hj. 2017 bis zu 24 VZÄ sowie im Hj. 2018 bis 22 VZÄ und das SMWA unbefristet jeweils bis zu 60 VZÄ in den beiden Hj., also insgesamt 120 VZÄ im nächsten Doppelhaushalt, einstellen. Darüber hinaus lässt der Kapitelvermerk beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr weitere 60 Beschäftigte²⁰ zu. Im Staatsbetrieb Sachsenforst kann der Stellenplan um jährlich bis zu 198 Stellen²¹ überschritten werden. Im Doppelhaushalt 2015/2016 waren dies jährlich bis zu 85 Stellen.
- 113 **Mit der Ermächtigung, immer mehr Personal über den Stellenplan hinaus als zusätzliche VZÄ sowohl befristet als auch unbefristet zu beschäftigen, wird der Personalhaushalt des Freistaates zunehmend intransparent.**

4.3 Stellenentwicklung

- 114 Nach dem Stellenentwicklungsbericht der Staatsregierung zum Haushaltsplan 2015/2016, Pkt. 4.1 weist der Stellenplan für den Doppelhaushalt 2015/2016 im Vergleich zum Doppelhaushalt 2013/2014 u. a. folgende maßgebliche Veränderungen auf:

¹⁶ Angaben lt. Meldung zu Nr. 3.1.4 der VwV-HWiF 2015/2016.

¹⁷ 315,7 VZÄ durch Inanspruchnahme der Ermächtigung gem. § 6 Abs. 3 HG 2015/2016, 270,1 VZÄ durch Inanspruchnahme des Kapitelvermerks Nr. 3 bei 05 35 bis 05 39, 124,7 VZÄ durch Inanspruchnahme des Kapitelvermerks Nr. 2 bei 05 35 bis 05 39.

¹⁸ § 7f Abs. 1 Nr. 1 Entwurf HG 2017/2018.

¹⁹ Kapitelvermerk bei Kap. 0502.

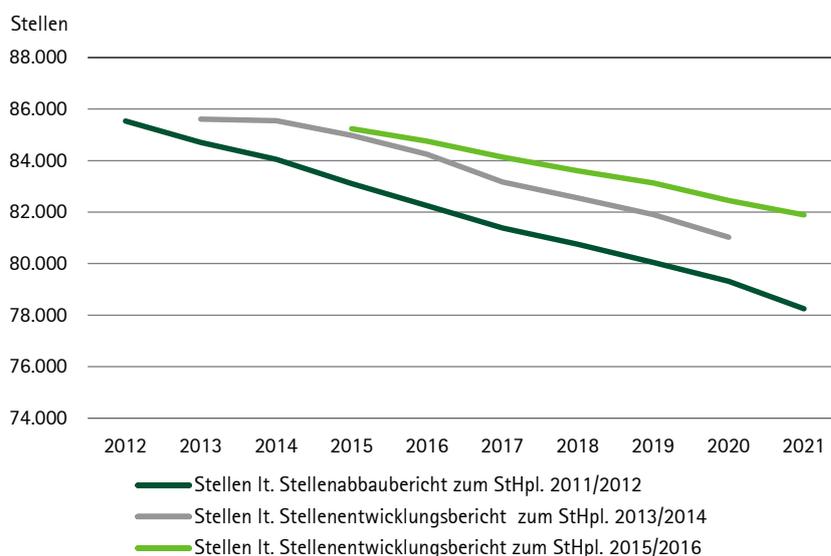
²⁰ Kapitelvermerk bei Kap. 0706: 60 Beschäftigte, vorerst befristet bis 31.12.2017.

²¹ Kapitelvermerk bei Kap. 0923, Tit. Gr. 60.

- Es wurden neue Anwärterstellen im Bereich der Polizei ausgebracht und der seit dem Jahr 2012 zusätzlich beschlossene Stellenabbau von 810 kw-Vermerken zurückgenommen.
- Im Schulbereich werden durch die Umsetzung von 270 Stellen des Vorbereitungsdienstes in Lehrerstellen insgesamt 28.011 Lehrerstellen zur Verfügung gestellt. Über den Stellenplan hinaus werden zusätzlich bedarfsorientiert unbefristete Einstellungen von bis zu 385 VZÄ ab 01.08.2015 bzw. bis zu 500 VZÄ ab 01.08.2016 zugelassen. Für den Vorbereitungsdienst stehen durch die Streichung von 650 kw-Vermerken dauerhaft 1.780 Stellen zur Verfügung.
- Im Hochschulbereich wird auf den geplanten Stellenabbau von 754 Stellen ab 2017 verzichtet, unter der Voraussetzung, dass sich die staatlichen Hochschulen auf eine entsprechende „Hochschulentwicklungsplanung 2025“ bis zum Ende des 2016 verständigen.

115 **Mit dem aktuellen Stellenentwicklungsbericht der Staatsregierung verringert sich der Stellenabbau in der Staatsverwaltung weiter.** Stellenabbau verliert weiter an Dynamik

116 Waren bspw. für das Jahr 2021 im Stellenabbaubericht 2011/12 noch 78.257 Stellen vorgesehen, sind es nach aktueller Planung im Stellenentwicklungsbericht 2015/16 81.896 Stellen und damit 3.639 Stellen mehr als im Stellenabbaubericht von 2011/2012 (s. Abbildung).



117 Diese Überhangstellen werden allein im Jahr 2018 Personalausgaben von rd. 181 Mio. €²² verursachen.

118 **Zwischen 2016 und 2021 werden sich die Personalausgaben für diese Überhangstellen auf etwa 1,1 Mrd. € summieren.**

119 Die Staatsregierung erklärt im aktuellen Stellenentwicklungsbericht, die Personalausgaben seien nicht nur einer der dynamischsten wachsenden Ausgabenblöcke, sondern sie seien zugleich auch der Ausgabenblock mit der geringsten Flexibilität. Für die zukünftige Finanzierbarkeit sei deshalb eine Stellenplankonsolidierung unumgänglich.²³

120 Ihr ursprünglich erklärtes Ziel, einen Stellenbestand in der Staatsverwaltung von 70.000 Stellen bis zum Jahr 2020 zu erreichen, hat die Staatsregierung aufgegeben. Eine neue mittel- bis langfristige Zielgröße für

²² Bei 59.016 €/Stelle im Jahr 2013 und einer durchschnittlichen Ausgabesteigerung von 1,5 % pro Jahr.
²³ Vgl. Stellenentwicklungsbericht zum StHpl. 2015/16, S. 16.

den Stellenbestand der Staatsverwaltung ist nicht bekannt. Es werden zunehmend neue Stellen eingerichtet (vgl. Pkt. 4.2).

- 121 Andere Länder, z. B. Sachsen-Anhalt, richten gegenwärtig den Personalkörper ihrer Landesverwaltung, u. a. in den Bereichen innere Sicherheit und Bildung, ebenfalls neu aus²⁴, allerdings auf der Grundlage konkreter Zielgrößen (in Sachsen-Anhalt: 18,7 Verwaltungsstellen je 1.000 EW bis zum Jahr 2020²⁵). Für den Freistaat Sachsen wären dies rd. 76.800 Stellen im Jahr 2020, wenn man eine Bevölkerungszahl von 4.102.800²⁶ EW zugrunde legt.
- Ohne Zielvorgaben keine Stellenplankonsolidierung und zielgerichtete Nachbesetzung von Stellen möglich
- 122 **Ohne konkrete Zielvorgaben kann in der sächsischen Staatsverwaltung weder eine Stellenplankonsolidierung noch eine Nachbesetzung freier Stellen zielgerichtet erfolgen.**
- 123 Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD soll der öffentliche Dienst des Freistaates hinsichtlich seiner Aufgaben sowie der daraus resultierenden Personal- und Sachausstattung umfassend evaluiert werden. Dazu haben die Koalitionspartner eine Kommission eingesetzt, die bis 2016 eine aufgabenorientierte Personalbedarfsplanung erstellen soll.²⁷ Der Bericht wurde als LT-DS 6/5473 am 14.06.2016 vorgelegt.
- Personalbedarfsplanung im Kontext nachhaltiger Finanzierbarkeit sehen
- 124 **Auch eine aufgabenorientierte Personalbedarfsplanung und darauf aufbauende Zielgrößen sollte stets im Kontext der nachhaltigen Finanzierbarkeit und der Bewahrung finanzpolitischer Spielräume gesehen werden.**

5 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt sowie Vorsorgemaßnahmen

5.1 Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

- 125 Im Dezember 2015 haben sich die Bundesländer nach langwierigen schwierigen Verhandlungen auf einen gemeinsamen Reformvorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geeinigt. Eine Zustimmung des Bundes zu dem Reformvorschlag steht derzeit noch aus. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

5.2 Risiken und Vorsorge

- 126 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015 bis 2019 werden auch die mittelfristigen Haushaltsrisiken dargestellt. Die Abhängigkeit der Einnahmen von der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland ist dabei von besonderer Bedeutung. Bereits der Rückgang des Wirtschaftswachstums von 0,1 Prozentpunkten wird zu einem Einnahmerückgang um 20 Mio. € führen. Offen ist weiterhin die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und der Fortbestand von Entflechtungsmitteln (jährlich 263 Mio. €). Ein bedeutendes Risiko für die Ausgabenseite stellt die weitere Entwicklung der Flüchtlingskrise dar. Das Fördervolumen in der EU-Förderperiode 2021 – 2027 wird weiter zurückgehen, die Überprüfung der Hartz-IV-SoBEZ steht im Jahr 2016 an und nach der Auflösung des SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) könnte der maximale sächsische Anteil von 344 Mio. € zahlungswirksam werden.

²⁴ Vgl. Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig, Koalitionsvertrag zwischen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 20 ff.

²⁵ Vgl. ebenda, S. 44.

²⁶ Mittelwert von aus den beiden Varianten der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2015 bis 2030.

²⁷ Stellenentwicklungsbericht zum StHpl. 2015/2016, S. 17.

- 127 Mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für den sächsischen Haushalt und seine Verwaltung muss bei der weiteren Entwicklung im Rahmen einer EU-weiten Einführung von EPSAS²⁸ gerechnet werden (vgl. Jahresbericht 2015 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.3, Tz. 134). Eine diesbezügliche Kommissionsmitteilung sowie eine Rahmenverordnung stehen noch aus. **Im Entwurf des Doppelhaushaltes 2017/2018 des Freistaates Sachsen sind Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Beratung und Unterstützung bei der Einführung von EPSAS vorsorglich veranschlagt.**²⁹
- 128 Aus der demografischen Entwicklung resultieren nicht zu unterschätzende langfristige Tragfähigkeitsrisiken für die öffentlichen Finanzen. Langfristige Tragfähigkeitsrisiken für öffentliche Finanzen durch demografische Entwicklung
- 129 Der vierte Tragfähigkeitsbericht des BMF, der Anfang 2016 veröffentlicht wurde, betont den demografischen Wandel als zentrale fiskalische Herausforderung. Hierzu zählt insbesondere der Rückgang der Bevölkerung im hauptarbeitsfähigen Alter. Während in Sachsen der Anteil der Menschen zwischen 20 und 65 um 16 % bis 2030 zurückgeht, steigt der Anteil der Senioren um 17 %. Damit verbunden sind ein rückläufiges Arbeitskräfteangebot, sinkende Binnennachfrage, Rückgang von Unternehmensgründungen und der Innovationsfähigkeit.
- 130 Eine weitere Herausforderung stellt die unterschiedliche regionale Entwicklung dar. Während die Ballungsräume wachsen, verliert der ländliche Raum Einwohner mit Folgen für die Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge.
- 131 Abbild der demografischen Entwicklung ist auch die Altersstruktur im öffentlichen Dienst. Besonders betroffen sind die personalintensiven Bereiche Bildung und Polizei. Aber auch die Richter und der Justizvollzug sind betroffen.
- 132 Ein weiteres Risiko stellt die bilanzielle Versorgungslücke bei den Pensionsverpflichtungen i. H. v. 8 Mrd. € gemäß Vermögensrechnung 2014 dar. Die Zuführungssätze wurden zuletzt Ende 2015 erhöht. Die Zahlungen nach dem AAÜG erfolgen dagegen aus dem jährlichen Haushalt. Die Vermögensrechnung weist zum Stand 01.01.2015 eine Zahlungsverpflichtung von rd. 8,7 Mrd. € aus (vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5, Tz. 132 bis 135).
- 133 Der Freistaat Sachsen betreibt bereits Risikovorsorge durch die Bildung von Rücklagen wie bspw. die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die Rücklage gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG, die Bürgerschaftssicherungsrücklage und die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV und anderen Instrumenten der Vorsorge, wie die Einrichtung des Garantiefonds, des Generationenfonds, des Zukunftssicherungsfonds Sachsen und der Versorgungsrücklage. Diese Maßnahmen sind ausdrücklich zu begrüßen, nur reichen sie nicht aus, um zukünftige Zahlungskosten zu sichern.
- 134 Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015 hat der Freistaat Sachsen seine Vorsorge insbesondere für den kommunalen Bereich erweitert.
- 135 **Für einen langfristig tragfähigen Haushalt muss der Freistaat Sachsen seine Vorsorge weiter ausbauen.** Vorsorge weiter ausbauen

²⁸ European Public Sector Accounting Standards.

²⁹ Kap. 1503, Tit. 526 03.

Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2014 auf rd. 2,64 Mrd. €. Dadurch werden rd. 15,2 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen dargestellt. Die Hochschulen mit 754 Mio. € stellen nach den Sondervermögen mit 792 Mio. € die finanziell größte Gruppe der Nebenhaushalte dar.

Im Hj. 2014 betrug der Personalbestand der Extrahaushalte 15.064 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 23 % dar. Die Personalaufwendungen der Extrahaushalte beliefen sich dabei auf rd. 951 Mio. €.

Der Personalbestand der Nebenhaushalte insgesamt, d. h. einschließlich der sonstigen öffentlichen Einrichtungen (ohne die Universitätsklinik), ist mit 18.602 VZÄ wesentlich höher und führt zu Personalaufwendungen bei den Nebenhaushalten i. H. v. 1.117 Mio. €.

1 Bestand und weitere Entwicklung

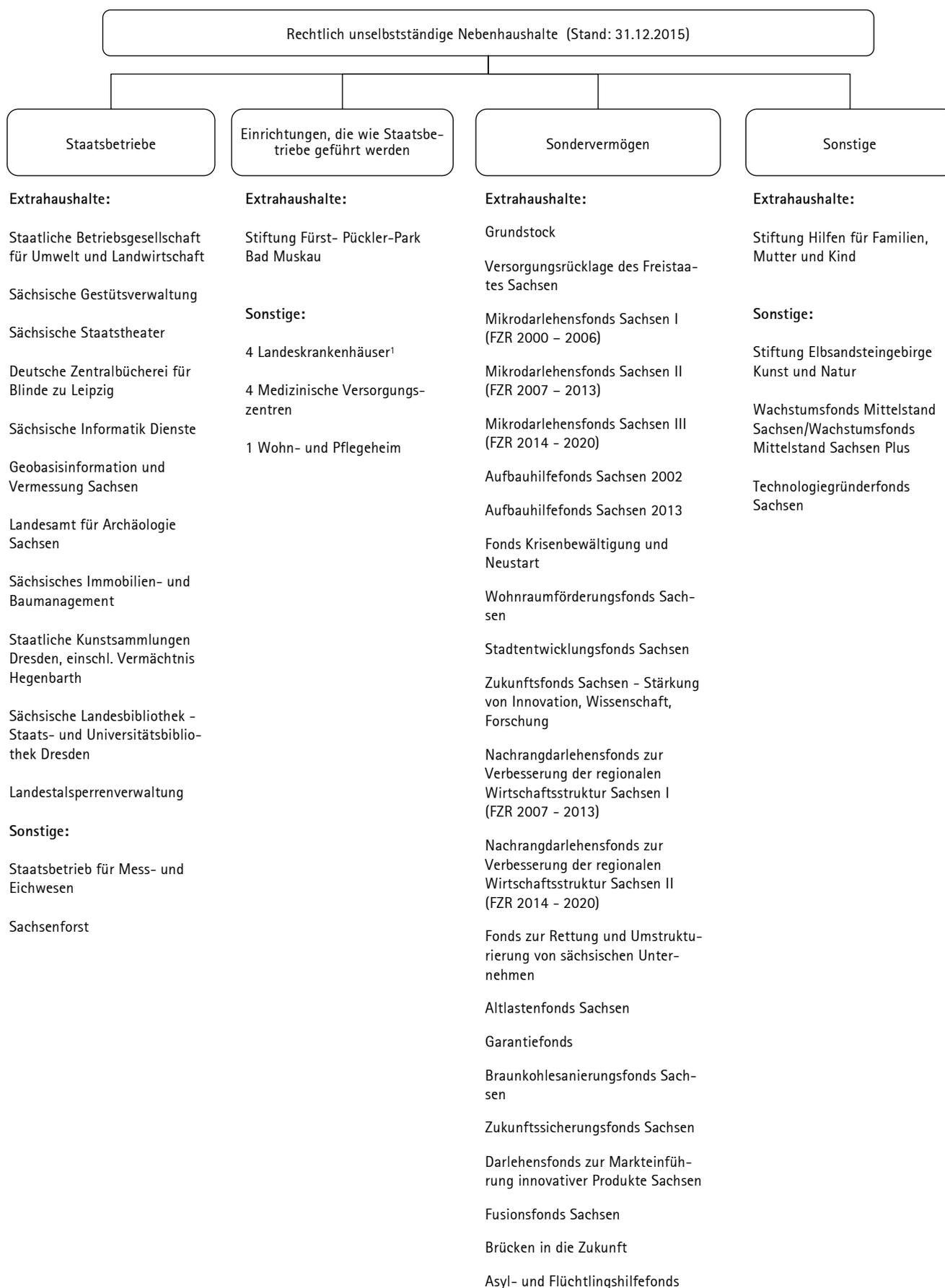
- 1 Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates Sachsen, bei denen das Land Eigentümer bzw. Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Sie werden außerhalb des Kernhaushalts verwaltet und umfassen gemäß dem Schalenkonzept neben den Extrahaushalten¹ im engeren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

1.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- 2 Die rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte umfassen mit Stand zum 31.12.2015 insbesondere 13 Staatsbetriebe, 10 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 22 Sondervermögen und 4 Sonstige Einrichtungen.
- 3 Die Erhöhung der Anzahl der Sondervermögen gegenüber dem Vorjahr basiert auf der Errichtung des Sondervermögens „Brücken in die Zukunft“ und des „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft. Daneben wurden der „Mikrodarlehensfonds Sachsen III“ und der „Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II“ aufgrund der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 sowie der „Fusionsfonds Sachsen“ mit in Kraft treten des Art. 13 Nr. 1 des HBG 2015/2016 errichtet.

¹ Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Vorgaben des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) zum Sektor Staat gehören. Extrahaushalte werden demnach vom Staat kontrolliert, d. h. sie sind aus dem Kernhaushalt ausgegliedert, aber der Staat hält die Mehrheit des Kapitals oder des Stimmrechts. Darüber hinaus werden Extrahaushalte überwiegend vom Staat finanziert und sind Nichtmarktproduzenten.

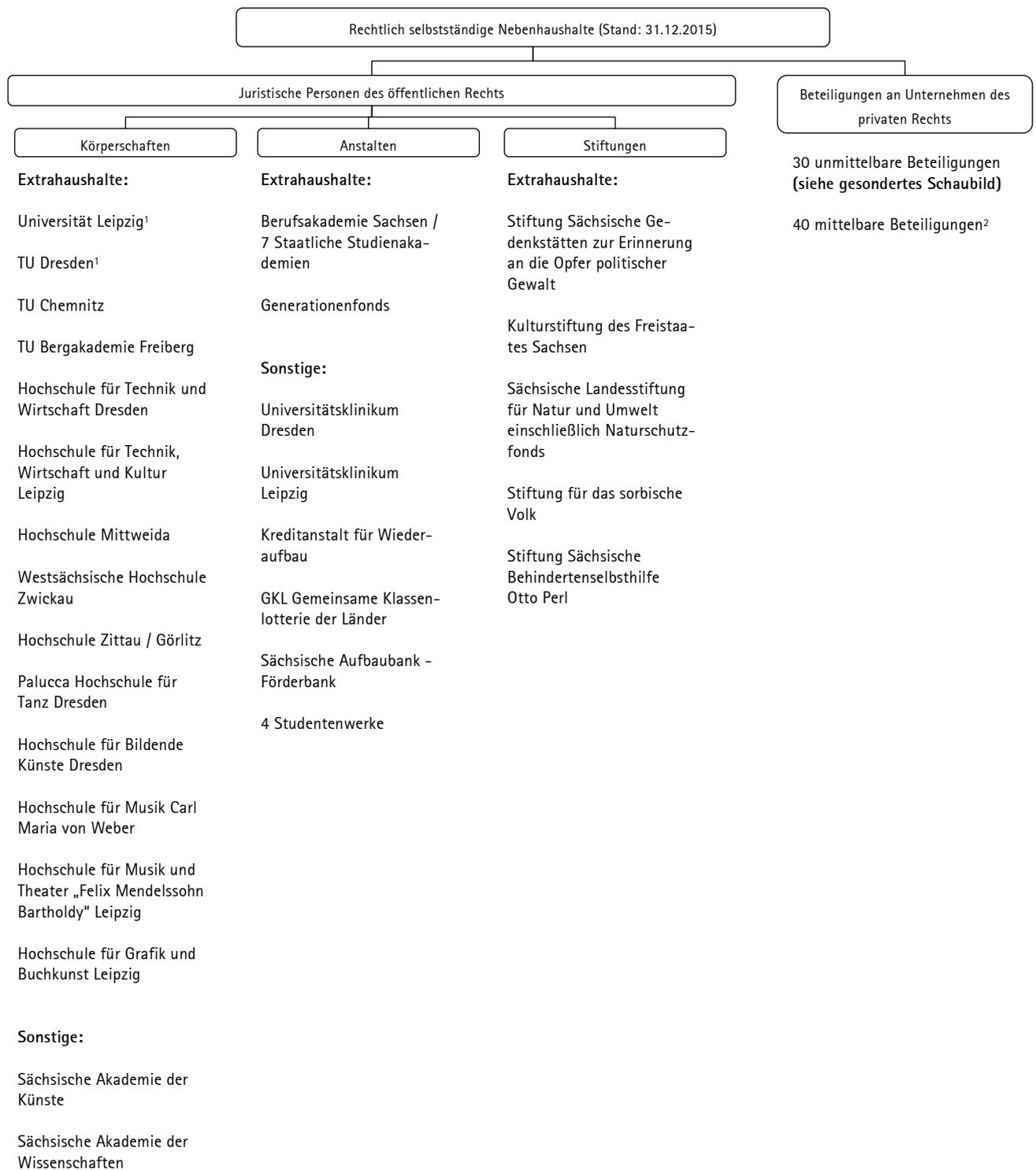
4 Nachfolgend ist der Bestand an rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalten gegliedert in Extrahaushalte und sonstige öffentliche Einrichtungen und Fonds dargestellt:



¹ Siehe Beitrag Nr. 17 "Anwendung der Haushaltsordnung für die Sächsischen Krankenhäuser".

1.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

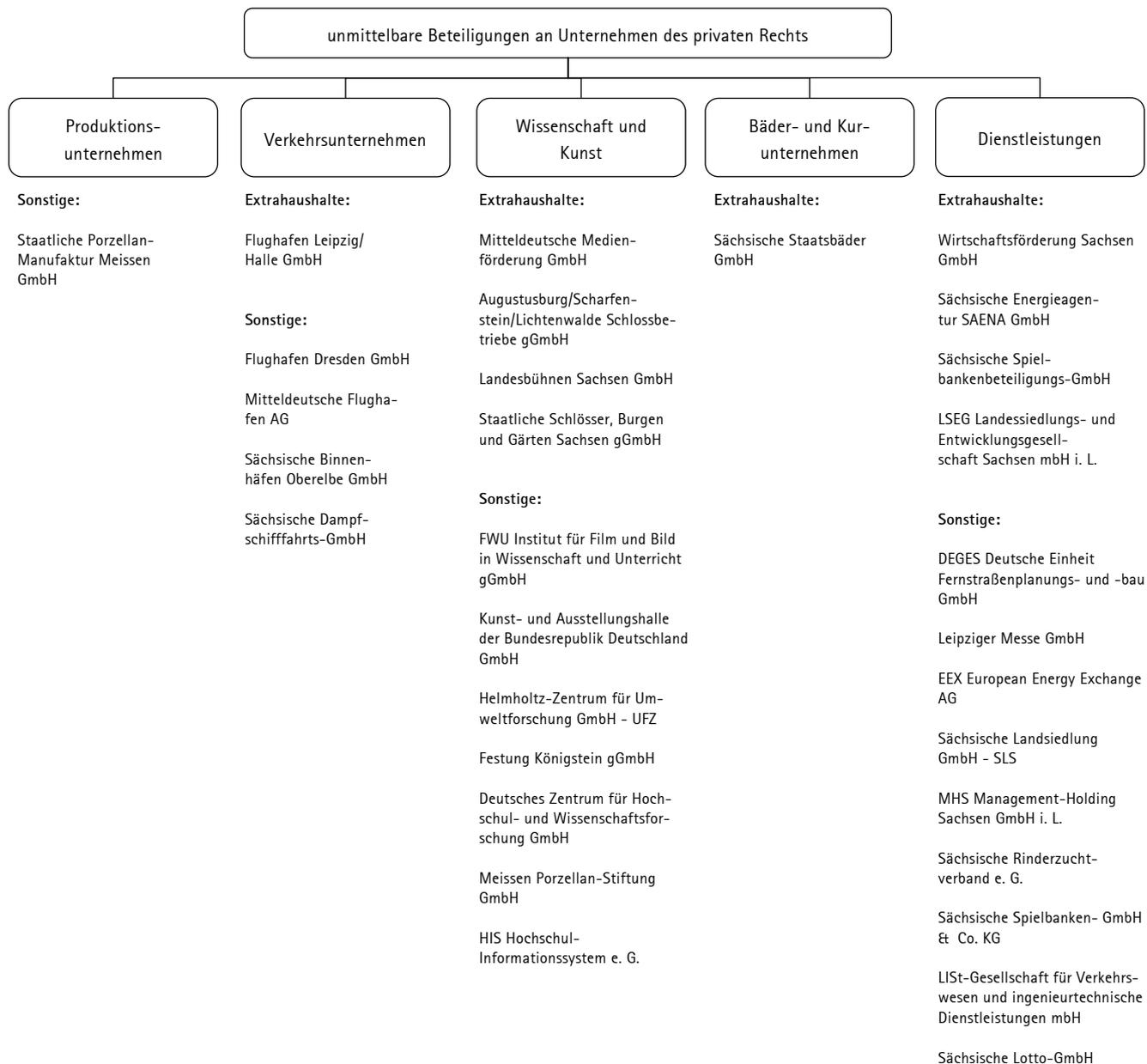
- 5 Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen mit Stand zum 31.12.2015 u. a. 14 Hochschulen, 2 Universitätsklinika, der Generationenfonds sowie die Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts.
- 6 Alle 14 Hochschulen stellen Extrahaushalte i. S. d. Schalenkonzeptes dar. Ihre Anzahl und die der Universitätsklinika blieben im Vergleich zum Vorjahr unverändert.
- 7 Der Bestand der unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verminderte sich gegenüber dem Vorjahr auf 30. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verminderte sich auf 40.
- 8 Die rechtlich selbstständigen Nebenhaushalte sind ausweislich der Extrahaushalte und der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nachfolgend dargestellt:



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

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

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



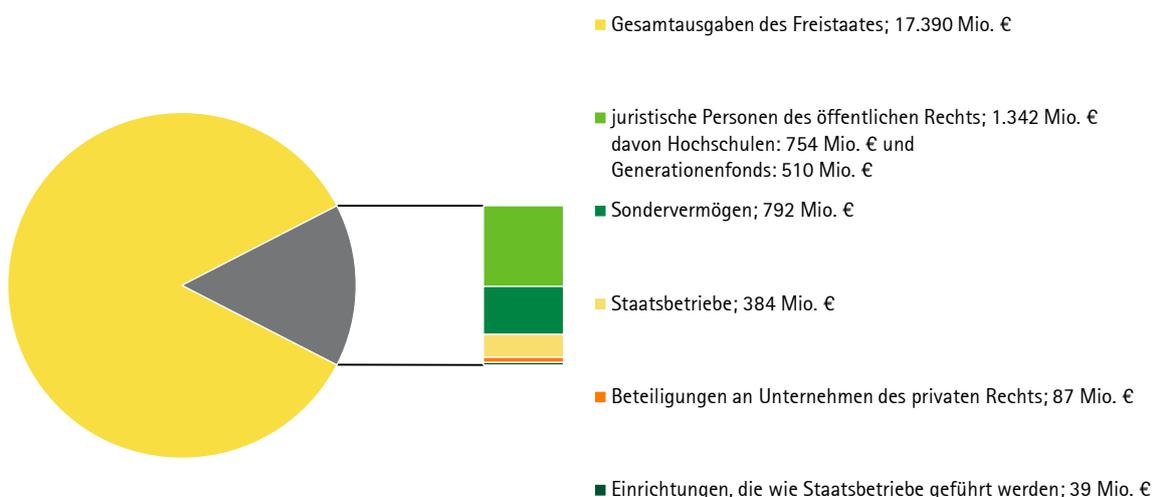
2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2014

15,2 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes flossen 2014 an Nebenhaushalte

- 10 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2014 auf rd. 2,64 Mrd. €². Somit beträgt der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte im Hj. 2014 rd. 15,2 % 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.
- 11 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2014, gliedert nach Organisationsformen:

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2014



Quelle: HR 2014.

Hochschulen stellen nach den Sondervermögen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar, gefolgt von dem Generationenfonds

- 12 Die Hochschulen stellen nach den Sondervermögen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar. Sie erhielten im Hj. 2014 mit 754 Mio. € rd. 29 % der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen, darunter 232 Mio. € für die TU Dresden und 192 Mio. € für die Universität Leipzig.
- 13 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Sondervermögen beliefen sich insgesamt auf rd. 792 Mio. €, wovon allein der Zukunftssicherungsfonds entsprechend den Vorgaben des Art. 9 HBG 2015/2016 Zuführungen aus dem Staatshaushalt i. H. v. 432 Mio. € erhalten hat.
- 14 Des Weiteren wurden dem Generationenfonds 510 Mio. € und den Staatsbetrieben rd. 384 Mio. € zugeführt. Die Erhöhung der Zuführung an die Staatsbetriebe im Hj. 2014 resultiert vorwiegend aus den Zuführungen an den zum 01.01.2014 gegründeten Staatsbetrieb Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden.

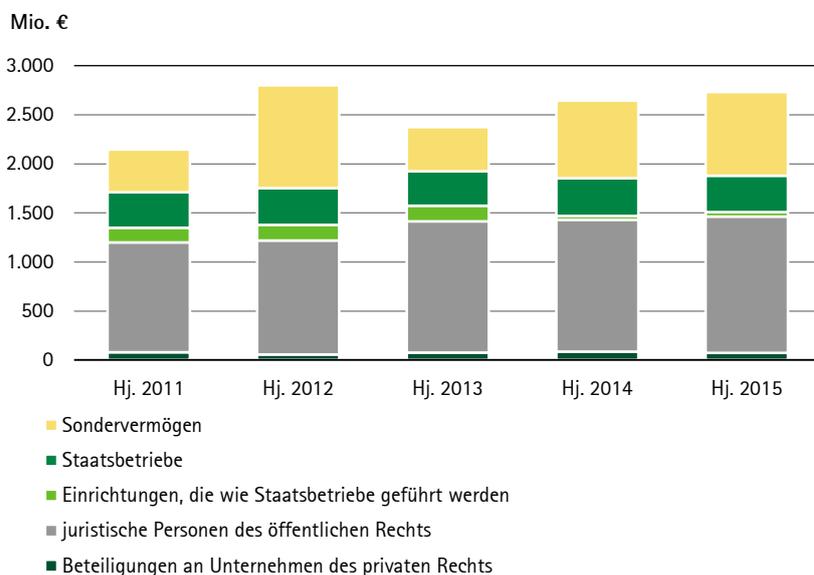
2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2011 bis 2015

- 15 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Nebenhaushalte sind im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 in Bezug auf die Gesamtausgaben des Staatshaushaltes auf einem konstant hohen Niveau. Die hohen Zuführungen an die Sondervermögen im Hj. 2012 beruhen auf der Errichtung

² Drittmittel wurden nicht berücksichtigt.

des Zukunftssicherungsfonds sowie überwiegend auf den Zuführungen an den Garantiefonds. Ebenso ist der Anstieg in den Hj. 2014 und 2015 auf die Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds sowie an die Sondervermögen Brücken in die Zukunft und Asyl- und Flüchtlingshilfefonds zurückzuführen.

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2011 bis 2015



Quellen: 2011 bis 2014 HR; 2015 Kassen-Ist.

- 16 Ein stetiger Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen im Betrachtungszeitraum ist sowohl bei den 14 Hochschulen als auch bei den 5 Stiftungen zu verzeichnen. Im Übrigen blieben die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe weitgehend konstant.

2.2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen

- 17 Sondervermögen werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SäHO). Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben sowie über den Bestand werden der HR beigelegt (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO). Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen im Zeitraum 2011 bis 2015:

Zuschüsse und Zuführungen in €

Sondervermögen	2011	2012	2013	2014	2015
Grundstock	475.000	887.730	300.000	9.000.000	0
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	8.246.151 ³	9.096.918 ³	9.598.883 ³	10.657.422	11.216.343
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ¹	0	0	-	-	-
Mikrodarlehensfonds I	0	0	0	0	0
Mikrodarlehensfonds II	14.200.000	0	0	5.600.000	460.000
Mikrodarlehensfonds III	-	-	-	0	0
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	1.114.115	926.167	753.211	1.706.756	1.661.843
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	-	-	232.000.000	170.000	10.001.547
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	0	2.000.000	1.000.000	1.000.000	0
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	67.600.313	70.542.009	59.638.000	44.638.000	40.805.031
Stadtentwicklungsfonds	0	2.781.000	0	0	0
Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung	0	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	30.000.000	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	-	-	-	0	0
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	65.556	2.341.141	72.040	114.973	24.838
Sächsischer Consultant-Fonds ²	0	0	0	-	-
Altlastenfonds Sachsen	0	0	3.886.800	6.906.000	1.703.200
Kommunaler Vorsorgefonds ¹	0	0	0	-	-
Garantiefonds	315.590.417	754.539.897 ³	100.000.000	100.000.000	170.000.000
Braunkohlesanierungsfonds	-	67.000.000	0	0	0
Zukunftssicherungsfonds	-	140.000.000	40.000.000 ³	432.000.000	0
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	-	0	0	0	0
Fusionsfonds	-	-	-	-	10.000.000
Brücken in die Zukunft	-	-	-	-	487.000.000
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	-	-	-	180.437.469 ³	119.562.531
Summe	437.291.552 ³	1.050.114.862 ³	447.248.935 ³	792.230.620 ³	852.435.333

Quellen: 2011 - 2014 HR; 2015 Kassen-Ist.

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

² Auflösung des Sächsischen Consultant-Fonds zum 30.06.2013.

³ Aktualisierung gegenüber den Jahresberichten 2013 bzw. 2014 aufgrund von Abschlussbuchungen und rückwirkenden Zuführungen an das Sondervermögen Asyl- und Flüchtlingshilfefonds.

- 18 Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft zum 16.12.2015 wurde u. a. im Geschäftsbereich des SMF das Sondervermögen Asyl- und Flüchtlingshilfefonds errichtet, welches rückwirkend zum 30.12.2014 in Kraft gesetzt wurde. Das Sondervermögen dient der Deckung von Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung, Betreuung und Integration von Asylbewerbern im Freistaat Sachsen. Im Dezember 2015 wurden dem Sondervermögen Haushaltsmittel i. H. v. rd. 180 Mio. € im Rahmen einer apl. Ausgabe für das Hj. 2014 zugeführt. In der HR 2014 ist die apl. Zuführung nachrichtlich ausgewiesen. Ein entsprechender Ausweis im StHpl. für das Hj. 2014 nach § 26 Abs. 3 SäHO fehlt aufgrund der rückwirkenden Errichtung. Auch im StHpl. 2015/2016 ist kein Wirtschaftsplan für dieses Sondervermögen enthalten.
- 19 Dementsprechend fehlt auch im StHpl. 2015/2016 der Wirtschaftsplan für das Sondervermögen Brücken in die Zukunft sowie für das mit der Änderung des Sächsischen Förderfondsgesetzes rückwirkend errichtete Sondervermögen Fusionsfonds.

- 20 Das Errichtungsgesetz zum Sondervermögen Zukunftssicherungsfonds Sachsen wurde mit Art. 9 des HBG 2015/2016 dahin gehend geändert, dass im Hj. 2015 neben den regulären Zuführungen i. H. v. 32 Mio. € Zuführungen i. H. v. 400 Mio. € rückwirkend aus dem Staatshaushalt für das Hj. 2014 an das Sondervermögen zu leisten sind. Art. 9 HBG 2015/2016 trat mit Wirkung zum 01.01.2015 in Kraft.
- 21 Die Buchungen im Mai 2015 für das Sondervermögen Zukunftssicherungsfonds und im Dezember 2015 für das Sondervermögen Asyl- und Flüchtlingshilfefonds zulasten des Hj. 2014 waren haushaltsrechtlich formal möglich, weil die Bücher für das Hj. 2014 erst im Dezember des darauf folgenden Jahres geschlossen wurden. Allerdings wird durch diese extensive Auslegung das Jährlichkeitsprinzip überdehnt.
- 22 Ergänzend zu den vorangegangenen Ausführungen wird auf die Ausführungen zum Bestand der Sondervermögen im Beitrag Nr. 5 verwiesen.

2.2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

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

- 24 Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe im Zeitraum 2011 bis 2015 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Staatsbetriebe	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2011	2012	2013	2014	2015
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	56.350.164	61.121.281	68.511.684	69.107.293	70.149.984
Sächsische Staatsoper ¹	44.700.000	46.393.500	-	-	-
Sächsische Staatstheater ¹	-	-	64.800.000	68.000.000	68.100.000
Staatsschauspiel Dresden ¹	17.195.000	17.800.000	-	-	-
Landestalsperrenverwaltung	57.859.098	59.552.258	62.230.431	62.425.335	62.560.523
Sächsische Informatik Dienste – Landesrechnungszentrum Steuern (SID – LRZS) ²	20.409.060	31.376.341	21.263.863	25.659.729	19.799.921
Sächsische Informatik Dienste (SID) ²	31.482.605	34.633.281	20.013.686	19.798.958	20.337.678
Staatsbetrieb Sachsenforst	52.085.507	42.141.016 ⁵	43.717.659 ⁵	39.415.489	37.034.844 ⁵
Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden ³	-	-	-	24.392.417	27.695.070
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	18.542.585	20.645.821	22.176.760	23.122.646	22.379.891
Staatliche Kunstsammlung Dresden	18.608.800	19.685.600	20.740.602 ⁵	21.775.375	22.085.832
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	19.100.203	20.228.716	19.909.266	20.096.763	20.833.475
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	5.919.914 ⁵	6.005.064 ⁵	14.242.757 ⁵	14.491.386	7.657.511
Sächsische Gestütsverwaltung	3.471.322	3.315.300	3.222.610	4.236.002	3.525.934
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.300.000	3.500.000	3.550.000	3.665.000	3.695.000
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	1.285.360	1.164.282	1.363.349	1.330.579	1.057.843
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen ⁴	11.748.595	12.915.183	-	-	-
Landesbühnen Sachsen ⁴	9.398.000	6.881.845	-	-	-
Summe	371.456.213	387.359.488	365.742.666	397.516.972	386.913.508
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführung an den Generationenfonds	12.897.526	13.037.148	13.232.517	13.897.733	15.438.655

Quellen: 2011 – 2014 HR; 2015 Kassen-Ist.

- ¹ Zusammenführung der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden und Staatsschauspiel Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zum 01.01.2013.
² Darstellung getrennt nach Einzelplänen; SID-LRZS: Epl. 04 und SID: Epl. 06 bis 2014 und ab 2015 Epl. 03.
³ Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb zum 01.01.2014.
⁴ Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013 und des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen zum 01.08.2012.
⁵ Es erfolgten zusätzliche Zuführungen an die Rücklage aus HGr. 9. Diese Zuführungen sind nicht dargestellt.

- 25 Die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe blieben weitgehend konstant. Die Verminderung im Hj. 2013 ist überwiegend auf die Privatisierung der Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Landesbühnen Sachsen zurückzuführen, die zu einer Verschiebung der Zuschüsse an diese Einrichtungen in Kap. 1521 führte.

2.2.3 Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen einschließlich Medizinischer Fakultäten und Universitätsklinik

- 26 Die Hochschulen erhalten Zuschüsse zum laufenden Betrieb, für Lehre und Forschung sowie für Investitionen. Daneben erfolgen für die Hochschulen Zuweisungen an den Generationenfonds. Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen (einschließlich Medizinischer Fakultäten) im Zeitraum 2011 bis 2015 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Zuschüsse und Zuführungen in €

Hochschulen	2011	2012	2013	2014	2015
Universität Leipzig ²	205.879.352	213.160.847	213.062.692	206.523.283	208.794.461
TU Dresden ²	247.707.036	250.456.509	256.042.851	249.691.898	253.306.526
TU Chemnitz	79.385.702	80.504.795	80.399.977	78.386.134	79.174.305
TU Bergakademie Freiberg	53.519.464	54.249.720	54.903.431	53.020.318	53.233.108
HTW Dresden	32.897.199	33.430.596	34.688.785	33.890.018	34.455.949
HTWK Leipzig	30.410.764	30.939.836	31.532.133	30.800.253	31.355.195
Hochschule Mittweida	22.788.305	23.156.888	24.002.578	23.427.978	23.158.925
Westfälische Hochschule Zwickau	30.585.399	30.828.278	31.517.812	30.394.718	31.028.754
Hochschule Zittau/Görlitz	23.193.600	23.514.714	24.477.257	23.859.018	24.161.788
Internationales Hochschulinstitut Zittau ¹	2.616.424	2.645.569	-	-	-
Palucca Schule Dresden	3.664.529	3.609.593	3.729.375	3.667.641	3.749.202
Hochschule für Bildende Künste Dresden	7.141.053	7.223.428	7.636.054	7.541.897	7.656.243
Hochschule für Musik Dresden	8.964.944	9.188.857	10.016.512	9.860.242	10.075.100
Hochschule für Musik und Theater Leipzig	13.245.723	13.434.412	14.481.894	14.301.145	14.798.019
Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig	6.469.707	6.602.111	6.801.844	6.652.928	6.795.933
Zwischensumme	768.469.201	782.946.153	793.293.195	772.017.471	781.743.508
zentral eingestellte Zuschüsse	15.463.900	15.277.715	12.130.022	49.990.837	48.400.848
Summe	783.933.101	798.223.868	805.423.217	822.008.308	830.144.356
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds	65.605.967	66.692.692	63.918.844	68.424.877	70.133.610

Quellen: 2011 - 2014 HR; 2015 Kassen-Ist.

¹ Eingliederung zum 01.01.2013 in die TU Dresden.

² Einschließlich der Medizinischen Fakultäten.

- 27 Seit dem Hj. 2014 wird für die Hochschulen gemäß der Sächsischen Hochschulsteuerungsverordnung ein Gesamtbudget gebildet, welches wiederum in hochschulartbezogene Gesamtbudgets aufgeteilt wird. Das hochschulartbezogene Gesamtbudget setzt sich aus einem Grund- und Leistungsbudget zusammen, das jeweils in den Kap. 1208 bis 1241 der einzelnen Hochschule zugeordnet wird. Das ebenfalls zum Gesamtbudget zählende Innovationsbudget wird zentral für alle Hochschulen in Kap. 1207 Tit.Gr. 51 erfasst.
- 28 Der Anteil am hochschulartbezogenen Gesamtbudget umfasst für Universitäten 73 %, für Fachhochschulen 20,86 % und für Kunsthochschulen 6,14 % des Gesamtbudgets. Dabei hat das Innovationsbudget gem. § 2 Abs. 2 und 3 Sächsische Hochschulsteuerungsverordnung an dem jeweiligen hochschulartbezogenen Gesamtbudget der Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen einen Anteil von 8 %. Das Innovationsbudget dient der Profilbildung und Förderung von Spitzenleistungen. Das Initiativbudget beträgt gem. § 2 Abs. 6 Satz 3 Sächsische Hochschulsteuerungsverordnung 25 % des Innovationsbudgets und kann als Teil des Innovationsbudgets nach den derzeit geltenden Vorschriften nur zur „Belebung des Wettbewerbs unter den Hochschulen“ in der jeweiligen Hochschulart dienen.
- 29 Im Hj. 2014 erhielten die Universitäten von dem rd. 12 Mio. € hohen Initiativbudget 58,83 %, die Fachhochschulen 34,96 % und die Kunsthochschulen 6,21 %. Die Universitäten bekamen entgegen den Vorgaben in der Sächsischen Hochschulsteuerungsverordnung 14,17 % weniger Initiativbudget bezogen auf das Gesamtbudget.
- 30 Das Initiativbudget wird vom SMWK nicht entsprechend den prozentualen Anteilen hochschulartbezogen verteilt. Eine Verteilung des Initiativbudgets unter allen Hochschularten verstößt gegen § 2 Abs. 2 Satz 3

Künftige hochschulartbezogene Verteilung des Initiativbudgets bzw. Änderung der Sächsischen Hochschulsteuerungsverordnung gefordert

31 **Das SMWK hat das Initiativbudget künftig hochschulartbezogen zu verteilen oder eine Änderung der Sächsischen Hochschulsteuerungsverordnung vorzunehmen.**

32 Gemäß § 2 Abs. 6 Satz 2 Sächsische Hochschulsteuerungsverordnung steht das Initiativbudget als Teil des Innovationsbudgets dem SMWK zentral als Anschubfinanzierung und für die Finanzierung hochschulübergreifender Programme oder einzelner Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Hochschulen zur Verfügung. Im Jahr 2014 wurde aus dem Initiativbudget Ausstattung mit einem Antragsvolumen i. H. v. 4,1 Mio. €³ gefördert, darunter Erstausrüstung, UHV-Analysesystem, Vakuum-Heißpresse, Notstromaggregat, Arbeitsplatzausstattung, etc. Diese entsprachen nicht der Zielstellung des § 11 Abs. 7 SächsHSFG, d. h. der Profilbildung sowie der Förderung von Spitzenleistungen. Ferner wurden im Jahr 2014 Jubiläen der Hochschule für Bildende Künste Dresden, der Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig und der TU Bergakademie Freiberg i. H. v. 350 T€ gefördert.

Zweckfremde Verwendung des Initiativbudgets für Ausstattung

33 **Das SMWK hat künftig bei der Förderung von Projekten aus dem Initiativbudget die Zielstellung des Gesetzes zu beachten.**

34 Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an die Universitätsklinik im Zeitraum 2011 bis 2015:

Universitätsklinik	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2011	2012	2013 ¹	2014	2015
Universitätsklinikum Leipzig	1.200.000	6.000.000	93.000.000	15.000.000	13.496.272
Universitätsklinikum Dresden	5.200.000	23.000.000	93.000.000	15.691.942	11.000.000
Summe	6.400.000	29.000.000	186.000.000	30.691.942	24.496.272

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

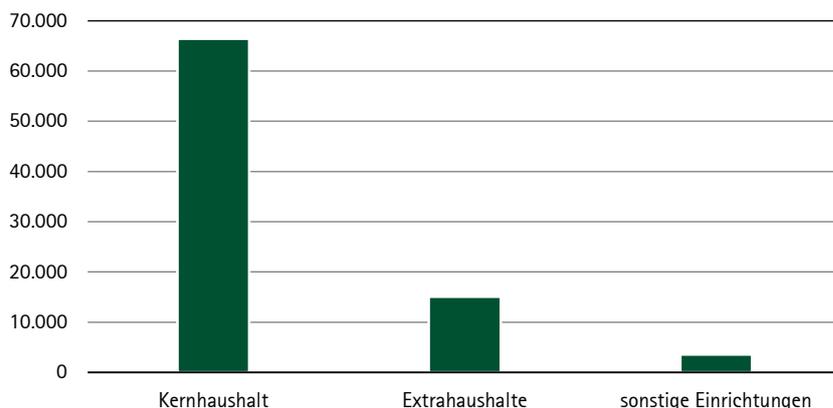
Quellen: 2011 bis 2014 HR; 2015 Kassen-Ist.

35 Aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen erhalten die Universitätsklinik grundsätzlich nur Zuschüsse für Investitionen.

³ Quelle: LT-DS 6/803.

3 Personalbestand und -aufwendungen im Hj. 2014

36 Nachfolgende Grafik verdeutlicht den *Personalbestand* der Extrahaushalte⁴ und sonstigen Einrichtungen⁵ in VZÄ im Jahr 2014 im Vergleich zum Personalbestand des Kernhaushaltes:



Quellen: VZÄ des Kernhaushaltes gem. Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen mit Stand zum 30.06.2014; VZÄ der Extrahaushalte und der sonstigen Einrichtungen nach Angaben der Ressorts.

37 Im Hj. 2014 betrug der Personalbestand der Extrahaushalte 15.064 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 23 % dar. Die überwiegende Anzahl der Beschäftigten der Extrahaushalte ist mit 62 % in den Hochschulen, mit 10 % in den Medizinischen Fakultäten sowie mit 26 % in den Staatsbetrieben beschäftigt.

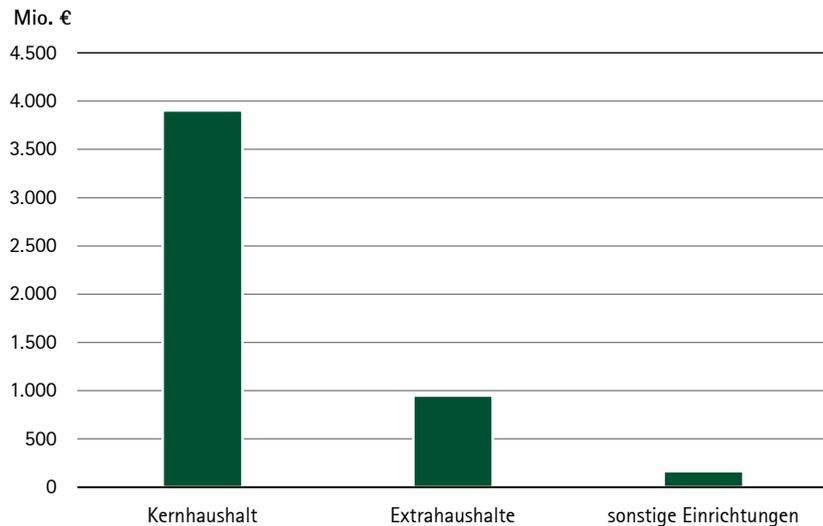
Personalbestand der Extrahaushalte entspricht rd. einem Fünftel des Personalbestandes des Kernhaushaltes

38 Darüber hinaus ergibt sich ein Personalbestand der sonstigen öffentlichen Einrichtungen in Höhe von 3.539 VZÄ, das entspricht einem Anteil am Personalbestand des Kernhaushaltes i. H. v. 5 %. Ursächlich hierfür sind insbesondere die Staatsbetriebe Sachsenforst und Landestalsperrenverwaltung mit 2.061 VZÄ sowie die Studentenwerke mit 937 VZÄ und Landeskrankenhäuser mit 443 VZÄ.

39 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die *Personalaufwendungen* der Extrahaushalte und sonstigen Einrichtungen im Jahr 2014 im Vergleich zu den Personalaufwendungen des Kernhaushaltes:

⁴ Betrachtet werden die nach dem Schalenkonzept als Extrahaushalte qualifizierten rechtlich unselbstständigen Teile der Landesverwaltung (vgl. Übersicht unter Pkt. 1.1) sowie die als Extrahaushalte eingestufteten juristischen Personen des öffentlichen Rechts (vgl. Übersicht unter Pkt. 1.2).

⁵ Die sonstigen öffentlichen Einrichtungen beinhalten die als Sonstige eingestufteten rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte des Freistaates Sachsen (vgl. Übersicht unter Pkt. 1.1) und die als Sonstige eingestufteten juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Universitätsklinik (vgl. Übersicht unter Pkt. 1.2).



Quellen: Personalaufwendungen des Kernhaushaltes gem. HR 2014, HGr. 4; Personalaufwendungen der Extrahaushalte und sonstiger Einrichtungen nach Angaben der Ressorts.

Personalaufwendungen des Freistaates für Extrahaushalte entsprechen rd. einem Viertel der Personalausgaben des Kernhaushaltes

40 Insgesamt beliefen sich die Personalaufwendungen der Extrahaushalte auf rd. 951 Mio. €, das entspricht einem Anteil von 24 % an den Personalausgaben des Kernhaushaltes. Gegenüber dem Hj. 2013 sind die Personalaufwendungen der Extrahaushalte um 39 Mio. € gestiegen.

41 Darüber hinaus ergaben sich Personalaufwendungen der sonstigen Einrichtungen i. H. v. 166 Mio. €, das entspricht 4 % der Personalaufwendungen des Kernhaushaltes, darunter die Personalaufwendungen der Staatsbetriebe Sachsenforst und Landestalsperrenverwaltung i. H. v. 96 Mio. € sowie für die Studentenwerke i. H. v. 40 Mio. € und für die Landeskrankenhäuser i. H. v. 25 Mio. €.

Durch stetig steigende Personalaufwendungen außerhalb des Kernhaushaltes verliert die Personalausgabenquote an Bedeutung und Aussagekraft

42 Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte werden grundsätzlich nicht bei den Personalausgaben (HGr. 4), sondern bei den Zuschüssen (HGr. 6) ausgewiesen. Die Berechnung der Personalausgabenquote des Freistaates verliert aufgrund dieser Verschiebung der Haushaltsstruktur an Bedeutung und Aussagekraft, insbesondere durch die stetige Steigerung der Personalaufwendungen außerhalb des Kernhaushaltes.

Staatsschulden

Der SRH regt zur symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur weiterführende gesetzliche Regelungen zu § 18 Abs. 4 SäHO an.

Nach seiner landeseigenen Projektion muss der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,1 % jährlich reduzieren, um die Verschuldungsregel auch im Jahr 2022 einzuhalten.

1 Vorbemerkungen

1 Das Statistische Bundesamt verkündete mit Pressemitteilung vom 04.04.2016 für das Hj. 2015 mit 29,5 Mrd. € den bisher höchsten Finanzierungsüberschuss in der Abgrenzung der Finanzstatistiken für den öffentlichen Gesamthaushalt. Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2015 erstmalig von 2.048 Mrd. € im Hj. 2014 auf 2.026 Mrd. € gesunken. Die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages wurde 2015 das fünfte Jahr in Folge eingehalten. Die zulässige Obergrenze von 60 % des BIP für die Staatsverschuldung wurde mit 71,2 % (im Vorjahr: 74,9 %) jedoch weiterhin überschritten.

2 Die Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung bei Bund und Ländern resultieren überwiegend aus den hohen Steuereinnahmen, der guten Beschäftigungssituation und den niedrigen Zinsen und nicht aus Ausgabenreduzierungen. Unter diesen Rahmenbedingungen tritt die Schaffung langfristig tragfähiger und krisensicherer Haushalte in den Vordergrund.

Haushaltskonsolidierung resultiert nicht aus Ausgabenreduzierung

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

3 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.

4 Seit 01.01.2014 sieht die sächsische Verfassung vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.

5 Mit dem vom SLT am 09.04.2014 beschlossenen Gesetz zur Änderung der SäHO wurde diese an die geänderte Verfassung angepasst. In § 18 Abs. 3 SäHO ist geregelt, dass die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr im HG festgesetzt wird. Sie definiert sich anhand der durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre. Der Zeitraum umfasst die 4 Kalenderjahre vor dem Jahr, für das der Haushalt aufgestellt wird. Die Steuereinnahmen sind um Steuerrechtsänderungen und wesentliche strukturelle Entwicklungen zu bereinigen. Die Bereinigung ist auf Basis anerkannter und nachvollziehbarer Grundlagen durchzuführen.

6 Mit dem HG 2015/2016 erfolgt erstmalig die Festlegung der Normallage. Für das Hj. 2015 beträgt die festzusetzende Normallage 11,360 Mrd. € und für 2016 11,741 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG).

7 Die Normallage wird vom SMF ermittelt. In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015 bis 2019 beschreibt das SMF ausführlich das Ermittlungsverfahren für die Normallage. Aufgrund der nicht konkret benannten Höhe der Abschläge kann die Berechnung von Dritten nicht nachvollzogen werden.

8 Das SMF beabsichtigt, einen Bericht zur Erklärung der Ermittlung der Normallage für den Doppelhaushalt 2017/2018 an den HFA zu übersenden.

- 9 In § 18 Abs. 4 SÄHO wurde neu geregelt, dass aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden ist. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es, zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates ergibt sich für Staatsregierung und Gesetzgeber ein aktives Handlungsgebot zur angemessenen Rücklagenbildung. Dadurch können konjunkturelle Schwankungen vor einer Kreditaufnahme geglättet werden.
- 10 Mit dem HG 2015/2016 wurde trotz erwarteter Rekordsteuereinnahmen statt einer angemessene Rücklagenbildung eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage veranschlagt (171,1 Mio. € im Hj. 2015 und 234,2 Mio. € im Hj. 2016). Eine angemessene Ausstattung der Rücklage sollte stattdessen mit dem geänderten Vermerk zu Kap. 1510 Tit. 325 01 – Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt – sichergestellt werden.
- 11 In dem Vermerk wurde verbindlich geregelt, dass Mehreinnahmen aus Steuern und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie den allgemeinen BEZ zum Ausgleich veranschlagter Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage oder für Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zu verwenden sind. Dabei werden die Zuführungen an die Rücklage auf den Endbestand des Hj. 2013 gedeckelt. Erst danach können diese Mehreinnahmen auch zur Reduzierung der Schuldenaufnahme, für die Zuführungen an den Generationenfonds, den Zukunftssicherungsfonds Sachsen und den Garantiefonds, für Rücklagen und für unvorhergesehene und unabwiesbare Mehrausgaben verwendet werden.
- 12 In seinem Jahresbericht 2015 Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 10 bis 16 hat sich der SRH kritisch mit diesem Sachverhalt auseinandergesetzt. **Vor dem Hintergrund prognostizierter Rekordsteuereinnahmen ließen die geplanten Entnahmen aus der Rücklage für den Haushaltsausgleich eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG nicht erkennen.**
- 13 Aufgrund von Steuermehreinnahmen konnte im Hj. 2015 auf eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verzichtet werden. Für das Hj. 2016 ist aufgrund der guten Einnahmensituation ebenfalls nicht mit einer Entnahme aus der Rücklage zu rechnen.
- 14 Gemäß Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020 sind bis zum Jahr 2020 keine Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage geplant. Im Vermerk zu Kap. 1510 Tit. 325 01 wurde der Passus zur Rücklage entsprechend gestrichen.
- 15 **Der SRH hält an seiner Forderung, eine planmäßige Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung generell für unzulässig zu erklären, fest. Weiterführende gesetzliche Regelungen zu § 18 Abs. 4 SÄHO sieht er zur Wahrung der notwendigen Haushaltsdisziplin für zukünftige Doppelhaushalte und zur Einhaltung der Verschuldungsregel über das Hj. 2020 hinaus als erforderlich an.**
- 16 Für das Hj. 2014 betrug die Kreditermächtigung des SMF 0,00 € gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2013/2014 i. V. m. § 18 Abs. 3 SÄHO a. F. Die Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2013/2014 wurde vom SMF in Hinblick auf die neue Verschuldungsregel bereits im Hj. 2012 vollständig abgebaut. Somit besteht seit dem Hj. 2012 keine allgemeine Kreditermächtigung mehr.

Keine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur

SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung

Seit 2012 keine allgemeine Kreditermächtigung mehr

17 Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen (vgl. Jahresbericht des SRH, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 19 bis 25), die aber nicht in Anspruch genommen wurden.

3 Schuldenstand und Schuldendienst

18 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.

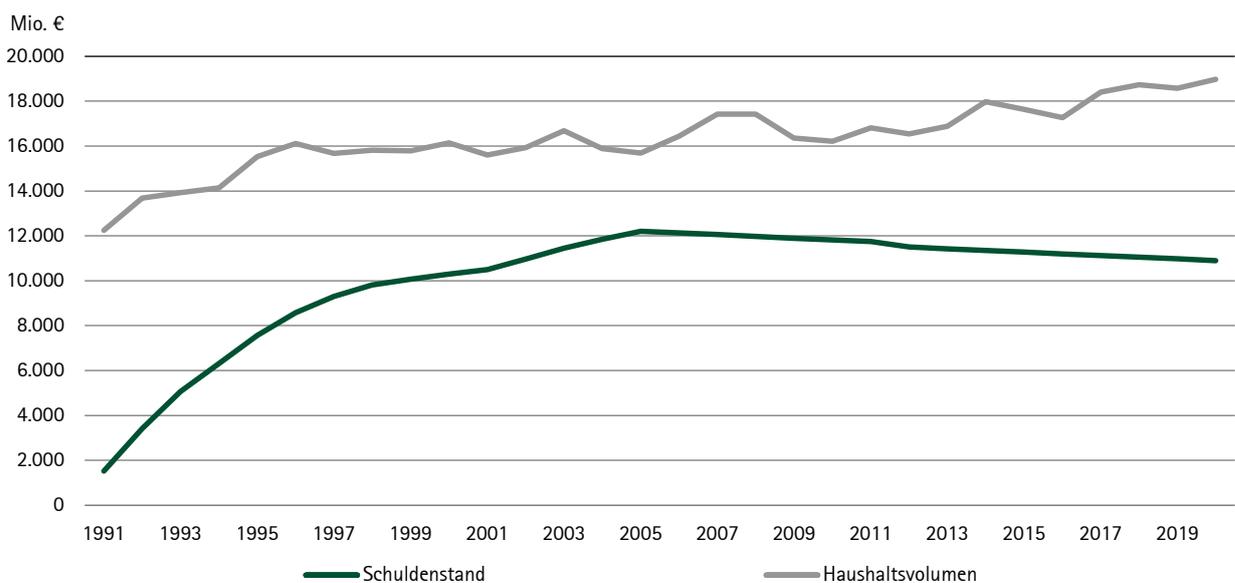
19 Der Freistaat Sachsen weist in der Vermögensrechnung neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) auch weitere Schulden, insbesondere die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (Pensionsverpflichtungen und Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG) und Schulden der Nebenhaushalte aus.

20 Für das Hj. 2014 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 11,357 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 3,167 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,723 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 4,467 Mrd. € noch nicht valutierte Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2013/2014. Der haushaltsmäßige Schuldenstand ist gegenüber 2013 um 75 Mio. € gesunken.

21 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der noch nicht valuierten Kreditaufnahme i. H. v. 4,467 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2014, Seite 44 und 45).

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

Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung



Quellen: 1991 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

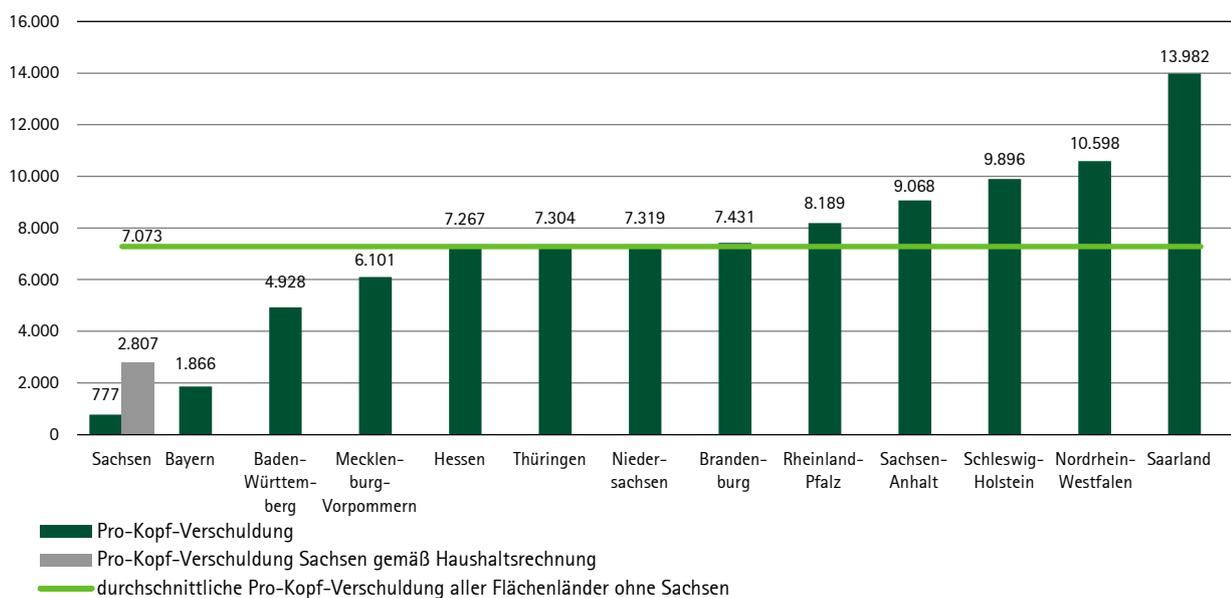
Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Tilgung

- 23 Der Freistaat Sachsen hat bereits das zehnte Jahr in Folge seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme verzichtet. Darüber hinaus tilgt er Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten. Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden getilgt werden. Für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich bei Fortführung der jährlichen Tilgung im Hj. 2020 rechnerisch ein Schuldenstand i. H. v. 10,907 Mrd. €.
- 24 Die statistische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2014 ist mit 777 €/EW eine wesentlich geringere als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.807 €/EW.
- 25 Der Freistaat Sachsen nimmt bei seinen Sondervermögen (Kreditaufnahme und -tilgung veranschlagt im StHpl. in OGr. 31), insbesondere bei dem „Garantiefonds“, „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“ und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt, bspw. bei Stiftungen wie der Kulturstiftung des Freistaates sowie beim „Generationenfonds“ als Anstalten des öffentlichen Rechts oder der SAB, Kredite auf (veranschlagt in der OGr. 32). Sie fallen unter die Rubrik „Schulden beim öffentlichen Bereich“ und werden bei der statistischen Ermittlung des Schuldenstandes pro EW 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.
- 26 Mit dem Entwurf zum Doppelhaushalt 2017/2018 wurde eine weitere Differenzierung der Schuldenaufnahmen und Tilgungen sowie der entsprechenden Zinsausgaben gemäß VwV-HS vorgenommen. Neu aufgenommen wurden die Titel Schuldenaufnahme/Tilgungen von Schuldenaufnahmen und Zinsausgaben für Haushaltskredite bei öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen (Tit. 321 01/321 02 und 571 01) sowie bei Sparkassen, Förder- und Landesbanken (Tit. 321 03/321 04 und 571 02). Mit dieser Unterteilung wird der statistischen Zuordnung besser entsprochen.

Neue Schulden-, Tilgungs- und Zinstitel für bessere statistische Zuordnung

Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer 2014

€/EW



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

27 Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Bei der Betrachtung der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung steigt diese um das 3,6-fache an. Danach hat Sachsen nach Bayern die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung.

Statistische Verschuldung für Sachsen nicht aussagefähig

28 Seit 2010 wird die transparente Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung durch Änderungen bei der statistischen Erfassung erschwert. Der Ländervergleich erfordert zunehmend Erläuterungen. Für das Hj. 2014 ermittelt die ZDL aus den Daten der Kassen-Statistik eine Nettokreditaufnahme i. H. v. 48 Mio. €, obwohl sich aus der HR 2014 eine Tilgung i. H. v. 75 Mio. € ergibt.

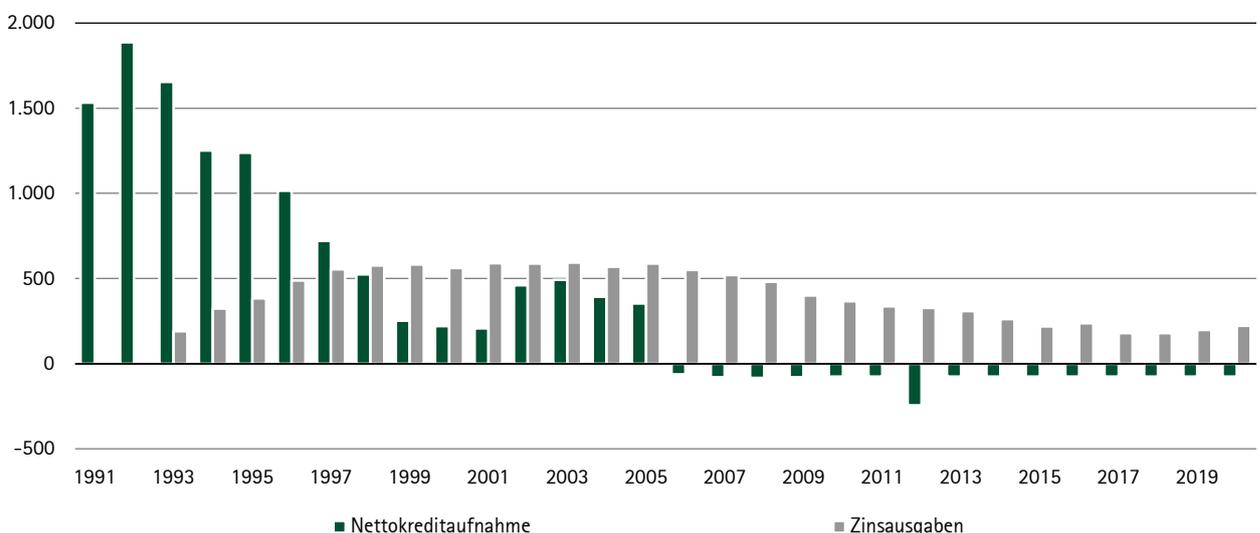
29 Die Statistik suggeriert, dass Kreditaufnahmen und Zinszahlungen bei öffentlichen Einrichtungen nicht bedient werden müssen, obwohl reale Zahlungsströme auch hier fließen. In der Öffentlichkeit basieren jedoch Ländervergleiche regelmäßig auf diesen statistischen Zahlen, mit entsprechend verzerrten Verschuldungsständen. Diese Verzerrungen spiegeln sich auch in den für Ländervergleiche berechneten haushaltswirtschaftlichen Quoten wider (vgl. Pkt. 4 und 5). Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus oben beschriebener Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung des Freistaates.

4 Zinsbelastung

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

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast

Mio. €



Quellen: 1991 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

31 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind auch im Hj. 2015 weiter auf einen neuen Tiefstand von 219 Mio. € gesunken. Gegenüber dem Vorjahr sind das 42,5 Mio. € weniger.

Zinsausgaben erneut auf Tiefstand

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

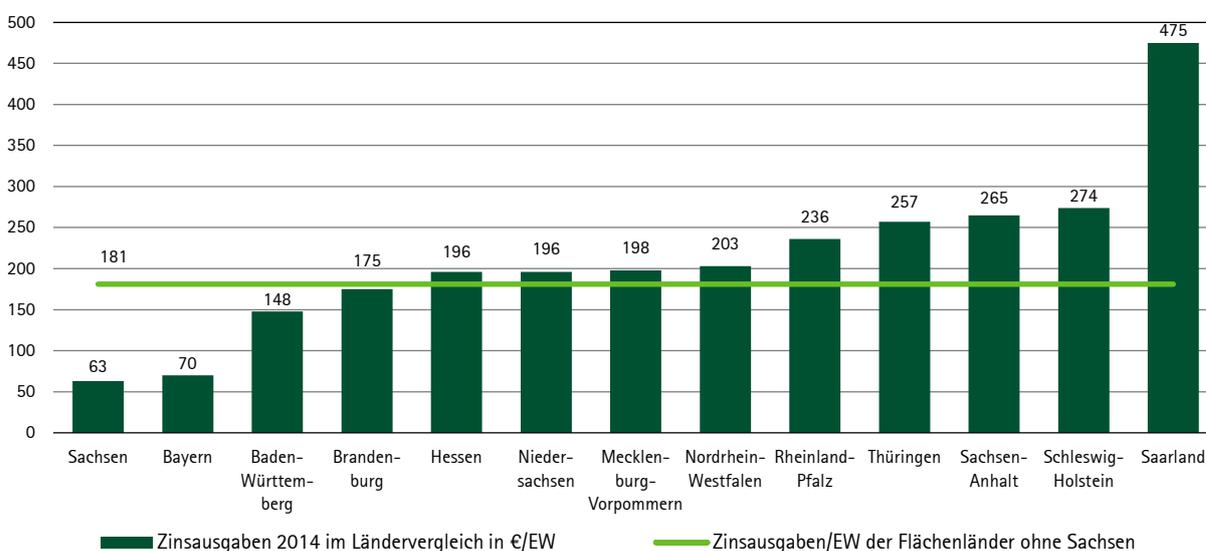
- 33 Die Europäische Zentralbank hat mit Beschluss vom 10.03.2016 erstmalig die Nullzinspolitik eingeführt, indem sie den Leitzins von 0,05 % auf 0,00 % senkte. Der Negativzins auf Einlagen wurde von 0,30 % auf 0,40 % weiter gesenkt. Aufgrund der aktuellen Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank werden die Zinsen auch weiterhin auf niedrigem Niveau verbleiben.
- 34 Während die niedrigen Zinsen auf Kredite die Zinslasten des Freistaates stetig senken, führen dagegen die Negativzinsen auf Einlagen für den Freistaat Sachsen zu niedrigeren Einnahmen auf Anlagen. Diese werden als negative Zinseinnahme (Rotabsetzung) in OGr. 16 gebucht und stellen damit Ausgaben dar. Im Hj. 2014 fielen Negativzinsen i. H. v. 17.781,29 € und im Hj. 2015 i. H. v. 129.881,02 € an.¹
- 35 Im Rahmen des Liquiditätsmanagements nimmt das SMF Kassenkredite am Kapitalmarkt auf und erhält dafür Zinsen vom Kreditgeber aufgrund der Negativzinsen auf Einlagen der Europäischen Zentralbank. Diese werden als Rotabsetzungen von den Zinsausgaben in OGr. 57 gebucht und stellen Einnahmen dar. Sie wirken sich ausgabenmindernd auf den Titel Schuldendienst aus. Mit den Zinseinnahmen auf Kassenkredite (3.875,29 € im Hj. 2014 und 227.826,04 € im Hj. 2015) versucht das SMF, die Ausgaben für Negativzinsen bei den Anlagen weitestgehend auszugleichen.
- Verstoß gegen das Bruttoprinzip bei Zinsbuchung
- 36 Die Buchung dieser Zinseinnahmen in dem Ausgabentitel 575 01 „Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite“ verstößt gegen das Bruttoprinzip des § 15 Abs. 1 SÄHO, wonach Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind. Die Zinseinnahmen aus Kassenkrediten fallen nicht unter die Ausnahmen vom Bruttoprinzip gem. Nr. 3 VwV zu § 35 SÄHO und sind daher als Zinseinnahme im Tit. 162 01 zu buchen. Das SMF sollte im Rahmen des Standardisierungsgremiums auf eine allgemeingültige Lösung hinsichtlich der haushaltssystematischen Erfassung von Negativzinsen hinwirken.
- 37 Das SMF teilte mit, dass die Buchung der Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen für Kassenverstärkungskredite erfolgt sei und weiterhin bei Tit. 575 01 erfolgen werde, unter der Annahme, dass diese gemäß den „Allgemeinen Hinweisen zum Sächsischen Gruppierungsplan und zum Sächsischen Funktionsplan (VwV-HS Sachsen)“ nach ökonomischen Gesichtspunkten ebenfalls den „Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite“ zuzuordnen seien. Diese Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen seien der gleichen Art von Zinsausgaben zuzurechnen, da sie das Ergebnis der Zinsbelastung aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten insgesamt abbildeten. Bedingt durch die aktuelle Zinsentwicklung könnte dies ggf. im Haushaltsvollzug auch zu einem negativen Saldo führen. Ab dem Hj. 2017 werde zur Verdeutlichung ein entsprechender Haushaltsvermerk beim Tit. 575 01 angebracht.
- 38 Ungeachtet dessen werde das SMF das Anliegen zur einheitlichen Abbildung der „Zinsausgaben (Negativzins) für Kassenverstärkungskredite“ für eine Erörterung in der Sitzung des Gremiums nach § 49a HGrG vorschlagen.
- 39 Das niedrige Zinsniveau bewirkt auch niedrigere Zinseinnahmen bei den Sondervermögen und Rücklagen, insbesondere für den Generationenfonds. Die erforderliche Verzinsung von 4,5 % für die geplante Vollfinanzierung künftiger Pensionen und die damit verbundene Generationengerechtigkeit ist nicht mehr gewährleistet. Die Auswirkungen
- Höhere Zuführungssätze für Generationenfonds durch Niedrigzinsen

¹ Ohne Nebenhaushalte.

gen auf den Generationenfonds zeigen sich bereits in der Festlegung höherer Zuführungssätze.²

40 Die Zinsbelastung pro EW im Ländervergleich ist nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2014 im Ländervergleich
€/EW



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2014.

41 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro Einwohner trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Hj. 2015 erreicht Sachsen mit 54 €/EW einen neuen Tiefstwert.

42 Seit 2011 werden die Zinsausgaben an Sondervermögen für Haushaltskredite (OGr. 56) getrennt von den Zinsausgaben für Kredite am Kapitalmarkt (OGr. 57) ausgewiesen. Bei der statistischen Erfassung der Zinsausgaben wird die OGr. 56 analog der Kreditaufnahmen bei Sondervermögen (OGr. 31) nicht erfasst. Im Hj. 2014 fielen somit rd. 6,2 Mio. € aus der statistischen Erfassung. Im Ländervergleich ergibt sich daher eine Abweichung der Zinsbelastung pro EW um rd. 1,52 €. Die Zinslastquote und die Zins-Steuer-Quote weichen dadurch um 0,1 % ab. Im Vergleichsjahr 2014 hat Sachsen mit 63 €/EW (65 €/EW gemäß HR) die niedrigsten Zinszahlungen pro Einwohner im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 181 €/EW.

Sachsen hat niedrigste Zinsausgaben pro EW

43 Das SMF rechnet in der Mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 mit einem Anstieg der Zinsen. Dabei unterstellt das SMF ein tendenziell steigendes Zinsniveau und eine verstärkte Inanspruchnahme der bewilligten, aber aufgeschobenen Kreditaufnahmen. Im Entwurf zum Doppelhaushaltsplans 2017/2018 und in seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 20120 hat das SMF die Zinsausgaben mit 179 Mio. € für das Hj. 2017 und mit 223 Mio. € für das Hj. 2020 veranschlagt.

44 Das durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen handlungspolitischen Spielraum. Aufgrund der geringen Verschuldung des Freistaates Sachsen würden sich wieder steigende Zinsen am Kapitalmarkt im Vergleich zu Bundesländern mit hoher Verschuldung nicht wesentlich auf den Haushalt des Freistaates Sachsen auswirken. Anders sieht es aus, wenn sich die Schuldenstruktur zulasten der nicht valuierten Kreditaufnahme (bewil-

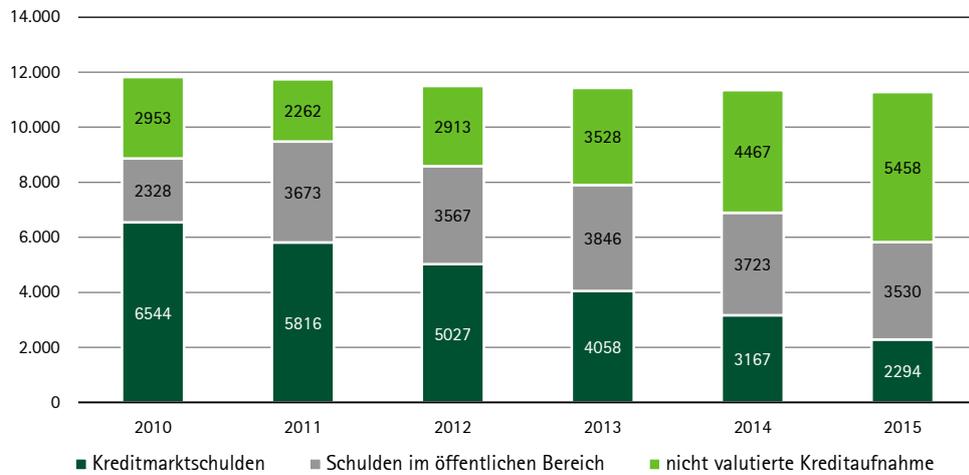
Handlungspolitischer Spielraum durch Niedrigzinsen

² Erste Verordnung des SMF zur Änderung der Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 27.10.2015.

ligte, aber aufgeschobene Kreditaufnahme gem. § 18 SÄHO) verschiebt. Dies würde zu einem Ansteigen der Zinsen führen, unabhängig davon, ob die Kreditaufnahme bei Sondermögen oder am Kapitalmarkt erfolgt.

Schuldenstruktur und Schuldenstand

Mio. €

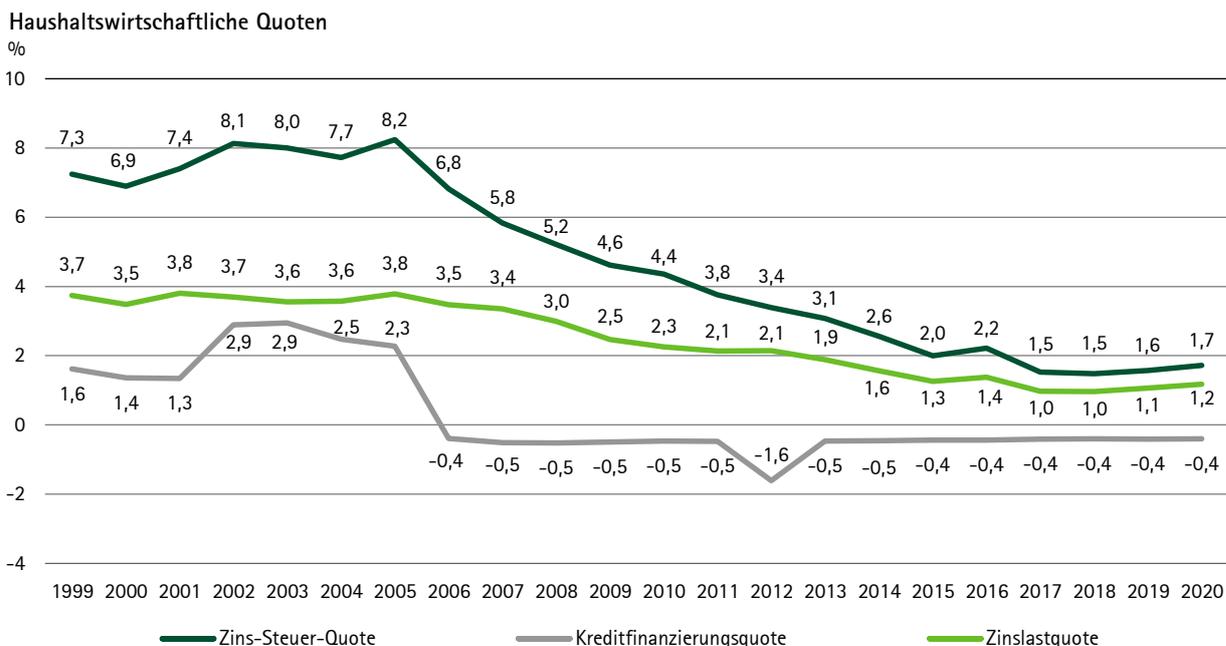


Quelle: Schuldenbericht 2015 des SMF.

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

5 Haushaltswirtschaftliche Quoten

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



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

Quellen: 1999 bis 2014 HR, 2015 Kassen-Ist, 2016 StHpl., 2017 und 2018 Entwurf und Ergänzungsvorlage StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

47 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist im Hj. 2014 eine negative Kreditfinanzierungsquote von -0,5 % aus. Die aus der Statistik für das Hj. 2014 ermittelte Kreditfinanzierungsquote ergibt dagegen einen Wert von 0,3 % und somit eine Kreditaufnahme. Im Vergleich der Flächenländer liegt die Quote des Freistaates, unabhängig von ihrer Ermittlungsmethode, unter der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von 1,7 %.

48 Sachsen schneidet aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik im Ländervergleich auch bei der Zins-Steuer-Quote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2014 durchschnittlich 6,3 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zins-Steuer-Quote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 2,5 % (2,6 % gemäß HR). Mit 1,5 % (1,6 % gemäß HR) hat Sachsen die niedrigste Zinslastquote. Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 4,5 %.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

49 Für Ländervergleiche wird die Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte für das Vergleichsjahr 2014 verwendet. Diese statistischen Daten weichen jedoch erheblich von denen der HR ab, sodass sie nur eine eingeschränkte Verwendbarkeit ermöglichen. Die Daten stellen noch kein endgültiges Ergebnis dar. Es

fehlen die Auslaufperiode und die Schlussbuchungen, die das SMF erst im Dezember 2015 vorgenommen hat. Die Statistik berücksichtigt bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme zudem keine Kreditaufnahmen bei Sondervermögen oder ähnlichen Einrichtungen der Länder (vgl. Pkt. 3). Damit ergeben sich z. T. erhebliche Abweichungen von den Ergebnissen der HR, insbesondere bei der Nettokreditaufnahme i. H. v. 123 Mio. € und bei den bereinigten Ausgaben i. H. v. 832 Mio. €. Dies führt dazu, dass Ländervergleiche, die regelmäßig auf statistischen Daten basieren, in der Öffentlichkeit ein realitätsfremdes Bild wiedergeben.

6 Stabilitätsbericht

- 50 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2015 seinen jährlichen Stabilitätsbericht vorgelegt.
- 51 Der Stabilitätsrat prüft anhand der in den Berichten von Bund und Ländern dargestellten Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand) sowie einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen auf Basis einheitlicher Annahmen und ob Haushaltsnotlagen drohen.
- Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten
- 52 Der Bericht zeigt keine Auffälligkeiten zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage. Die Standardprojektion zur Ermittlung der durchschnittlichen maximalen Ausgabenwachstumsrate pro Jahr, bis zum Erreichen eines vereinbarten Schwellenwertes, zeigt ebenfalls keine Auffälligkeiten.
- 53 Mit Beschluss vom 09.12.2015 hat der Stabilitätsrat dem Freistaat Sachsen bestätigt, dass keine Haushaltsnotlage droht.
- 54 In seinen Stabilitätsberichten hat der Freistaat Sachsen regelmäßig dargestellt, warum er die Zahlenbasis und die unterstellten Annahmen für nicht sachgerecht hält. Durch die vom Stabilitätsrat vorgegebene Berechnungsmethode, welche die Anrechnung der positiven Salden von Generationenfonds und Versorgungsrücklage bedingt, werden die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote zu positiv ausgewiesen. Für die Ermittlung der Kreditfinanzierungsquote und des Schuldenstandes hat der Freistaat die Berechnung dahingehend modifiziert, dass er die Kreditaufnahme bei öffentlichen Einrichtungen in die Ermittlung einbezogen hat. Anderenfalls würde sich ein unrealistisches Bild der Haushaltslage im Freistaat ergeben (vgl. Pkt. 3 und 5).

		Aktuelle Haushaltslage			Auffälligkeit	Finanzplanung (ohne Asyl)				Auffälligkeit
		Ist 2014	Soll 2015			Soll 2016	Finanzvorausschau 2017 2018 2019			
Finanzierungssaldo	€/EW	385	105	nein	104	127	135	142	nein	
<i>Schwellenwert</i>		-169	-264		-364	-364	-364	-364		
<i>Länderdurchschnitt</i>		31	-64							
Kreditfinanzierungsquote	%	-4,3	-4,5	nein	-4,6	-3,9	-3,4	-3,4	nein	
<i>Schwellenwert</i>		4,0	3,8		7,8	7,8	7,8	7,8		
<i>Länderdurchschnitt</i>		1,0	0,8							
Zins-Steuer-Quote	%	2,1	1,8	nein	1,9	1,9	2,0	2,2	nein	
<i>Schwellenwert</i>		9,1	9,3		10,3	10,3	10,3	10,3		
<i>Länderdurchschnitt</i>		6,5	6,7							
Schuldenstand	€/EW	2.807	2.789	nein	2.770	2.752	2.733	2.715	nein	
<i>Schwellenwert</i>		8.961	9.043		9.243	9.443	9.643	9.843		
<i>Länderdurchschnitt</i>		6.893	6.956							
Auffälligkeit Zeiträume		nein			nein					
Auffälligkeit Kennziffern		nein								

Quelle: Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2015, Tabelle 1, S. 2.

- 55 Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der Freistaat Sachsen bei allen 4 Kennziffern weit vom Schwellenwert entfernt ist. Er dürfte sich nach den Kriterien des Stabilitätsrats unabhängig von seinem verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbot bis zum Erreichen des Schwellenwertes verschulden, ohne auffällig zu werden.
- 56 Mit der Standardprojektion verfolgt der Stabilitätsrat das Ziel, auf Basis einheitlicher Annahmen die maximale jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstumsrate zur Erreichung des Schwellenwertes der Kennziffer Schuldenstand im Projektionsjahr zu ermitteln. Dabei wird ein stetiger Einnahmewachstum unterstellt, der für die ostdeutschen Länder nicht zutreffend ist, weil insbesondere die degressive Ausgestaltung der Korb-II-Mittel sowie zu erwartende Einnahmeverluste im Länderfinanzausgleich durch den stärkeren Bevölkerungsrückgang unberücksichtigt bleiben.
- 57 Der Freistaat Sachsen ermittelt eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung. Im Ergebnis muss der Freistaat seine Ausgaben durchschnittlich 0,1 % pro Jahr reduzieren, um die Verschuldungsregel auch im Jahr 2022 einhalten zu können. Damit muss der Freistaat im Wesentlichen seine Ausgaben im Betrachtungszeitraum strukturell stabil halten. Dagegen ermöglicht die Standardprojektion eine durchschnittliche Ausgabensteigerung von 4,3 % pro Jahr (in der Abgrenzung des Stabilitätsrates sogar 4,6 %) bezogen auf das Basisjahr 2015. Bei diesen Projektionen sind die Mehrausgaben durch die gestiegenen Asylbewerber- und Flüchtlingsströme und ihre negative Auswirkung auf die Veränderungsrate nicht berücksichtigt. Zum Vergleich lag der Anteil der direkten Ausgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern im Hj. 2015 nach Angaben des SMF bei 455,6 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 2,6 % an den bereinigten Ausgaben und würde in dieser Höhe Einsparungen erforderlich machen, um die ermittelte Ausgabenstabilität zur Einhaltung der Schuldenbremse zu wahren.
- 58 Der SRH teilt die Kritik des SMF hinsichtlich der Aussagefähigkeit und Berechnungsmethode der Standardprojektion. Darüber hinaus hält er eine systematische Verlängerung des Betrachtungszeitraumes über das Hj. 2022 hinaus und eine Berücksichtigung von Risiken bei der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben für erforderlich, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen zu ermitteln und Handlungsspielräume aufzuzeigen. Der SRH sieht den Stabilitätsbericht in seiner jetzigen Form ebenfalls als ungeeignet an, drohende Haushaltsnotlagen zu erkennen und die tatsächlichen Handlungsbedarfe bezüglich der Einhaltung der verfassungsgemäßen Schuldenregeln aufzuzeigen, da die Spielräume für Kreditaufnahmen bis 2020 und für Ausgabensteigerungen viel zu hoch ausgewiesen werden.
- 59 Gemäß § 7 Stabilitätsratsgesetz wurde zur Unterstützung des Stabilitätsrates bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 HGrG ein unabhängiger Beirat im Hj. 2013 eingerichtet.
- 60 In seiner vierten Stellungnahme vom 09.12.2015 hat der Beirat darauf hingewiesen, dass die in den Stabilitätsberichten vorgelegten Projektionen keine Angaben zu den konkret unterstellten Flüchtlingszuwanderungen und deren Auswirkungen sowie zu den mittelfristigen Aussichten für Bund, Länder und Gemeinden enthalten. Schwerpunktmäßig geht der Beirat auf die fiskalischen Effekte der Flüchtlingsmigration ein. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass für 2016 mit deutlich höheren Mehr-

Standardprojektion berücksichtigt Besonderheiten ostdeutscher Länder nicht

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

ausgaben als in 2015 gerechnet werden muss und die Spannbreite der Schätzungen zwischen 7 bis 12 Mrd. € (im Vergleich zu 2014) betragen.

Beirat fordert Sicherheitsabstände zu den Verschuldungsregeln

- 61 Der Beirat hält Sicherheitsabstände zu den Obergrenzen der europäischen und nationalen Haushaltsregeln für sinnvoll. Durch solche Puffer können die finanziellen Belastungen durch die unerwarteten hohen Flüchtlingsströme bewältigt werden, ohne die Einhaltung der Regelgrenzen der Verschuldung zu gefährden. Auf diese Weise könnte die hohe Schuldenstandsquote abgebaut und zudem Vorsorge für künftige Wirtschaftskrisen sowie die absehbaren demografischen Belastungen geschaffen werden.
- 62 Der SRH hält die vom Freistaat Sachsen vorgelegten Projektionen ohne Berücksichtigung von erwarteten Mehrausgaben für Flüchtlinge und Asylbewerber einschließlich deren Integration nur für bedingt aussagefähig.
- 63 Der SRH bekräftigt seine Forderung, in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs die gesetzliche Regelung der angemessenen Rücklage gem. § 18 Abs. 4 SÄHO zu konkretisieren, um für Zeiten des Abschwungs oder notwendiger Mehrausgaben vorzusorgen.

Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung bietet einen guten Überblick über die bilanzielle Vermögenslage des Freistaates Sachsen. Sie weist Vermögen von rd. 30,1 Mrd. € und Schulden von rd. 35,2 Mrd. € aus. Im Sinne der Nachhaltigkeit des Staatshaushaltes begrüßt der SRH die Erstellung und den weiteren Aufbau der Vermögensrechnung, insbesondere auch, um Belastungen für künftige Generationen abzubilden.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO enthält den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres.
- 2 Zweck der Vermögensrechnung ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen bilanziellen Nachweis über Vermögen und Schulden und deren Veränderung zu erweitern. In der Vermögensrechnung werden Vermögen und Schulden nach Art, Menge und Wert aufgelistet. Der Aufbau der Vermögensrechnung für den Freistaat Sachsen sowie die Bewertung von Vermögen und Schulden orientieren sich an den Gliederungs- und Bewertungsvorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften. Der Aufbau der Vermögensrechnung erfolgt seit der erstmaligen Erstellung für das Hj. 2007 in Abstimmung mit dem SRH schrittweise. Wesentliche Vermögens- und Schuldenpositionen sind bereits enthalten. Einige Positionen werden jedoch noch nicht bzw. noch nicht vollständig abgebildet¹.

¹ Vgl. Vermögensrechnung 2014, S. 4 f.

3 Die Vermögenslage stellt sich zum 31.12.2014 wie folgt dar:

	31.12.2013 in €	31.12.2014 in €	Veränderung zum Vorjahr in %
Vermögen			
A. Sachvermögen	10.260.329.904,93	10.831.327.813,89	5,57
I. Grundvermögen für eigene Zwecke	6.028.453.785,94	6.510.778.153,26	8,00
II. Straßeninfrastrukturvermögen	3.900.030.515,03	4.009.456.190,42	2,81
III. Kunst- und Sammlungsgegenstände	10.459.000,00	13.864.084,41	32,56
IV. Bewegliches Anlagevermögen	321.386.603,96	297.229.385,80	-7,52
B. Finanzvermögen	15.558.271.272,76	16.422.807.939,97	5,56
I. Beteiligungen	6.812.261.189,47	6.680.975.150,38	-1,93
II. Stiftungsvermögen	74.899.316,07	76.183.869,08	1,72
III. Sondervermögen	2.497.223.896,98	3.142.010.060,68	25,82
IV. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	3.992.280.661,12	4.628.780.619,92	15,94
V. Rücklagen	1.836.986.773,11	1.548.395.735,17	-15,71
VI. Ausleihungen	344.619.436,01	346.462.504,74	0,53
C. Forderungen	1.978.420.510,25	1.662.345.769,54	-15,98
I. Offene Sollstellungen der Kassen	503.417.349,72	497.587.814,92 ¹	-1,16
II. Steuerforderungen	172.827.961,28	164.375.594,92	-4,89
III. Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	351.224.289,82	29.092.692,19	-91,72
IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen	927.465.330,64	962.330.277,95	3,76
V. Sonstige Forderungen	23.485.578,79	8.959.389,56	-61,85
D. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	1.220.393.298,56	1.182.448.718,19	-3,11
Summe Vermögen	29.017.414.986,50	30.098.930.241,59	3,73
Schulden			
A. Kapitalmarktschulden	7.903.682.967,58	6.890.371.778,22	-12,82
I. Landesschatzanweisungen	569.182.001,24	425.000.000,00	-25,33
II. Schuldscheindarlehen	7.334.500.966,34	6.465.371.778,22	-11,85
B. Kassenverstärkungsmittel	3.319.014.897,16	3.772.762.583,28	13,67
I. Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	154.000.000,00	0,00
II. Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	3.159.388.027,85	3.433.619.496,14	8,68
III. Kassenmittel von Sonstigen	159.626.869,31	185.143.087,14	15,98
C. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	20.097.990.726,00	21.268.472.346,00	5,82
I. Pensionsverpflichtungen	11.139.990.726,00	12.616.472.346,00	13,25
II. Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	8.958.000.000,00	8.652.000.000,00	-3,42
D. Verbindlichkeiten	2.290.663.613,87	1.846.833.535,95	-19,38
I. Steuerverbindlichkeiten	17.318.764,54	23.163.619,71	33,75
II. Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	897.011.675,50	833.507.087,37	-7,08
III. Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.197.035.265,82	795.350.115,65	-33,56
IV. Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	179.297.908,01	194.812.713,22	8,65
E. Rückstellungen	1.398.358.847,14	1.399.723.228,70	0,10
I. Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten	1.398.358.847,14	1.399.723.228,70	0,10
Summe Schulden	35.009.711.051,75	35.178.163.472,15	0,48

Quelle: Vermögensrechnung 2014.

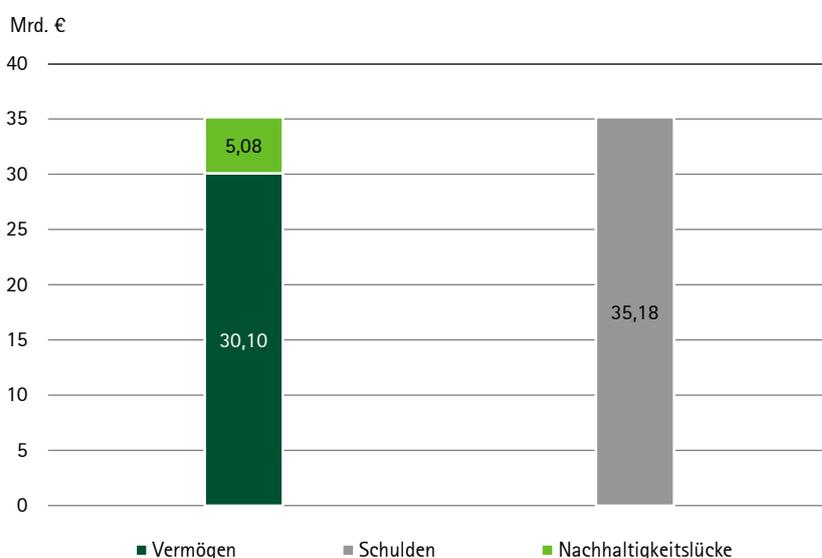
¹ Korrektur der Darstellung in der Vermögensrechnung (vgl. Ausführungen Pkt. 2.3 Forderungen)

⁴ Die hier dargestellte Vermögenslage weicht bei dem Vermögen zum 31.12.2014 um rd. 51,5 Mio. € von der Darstellung in der Vermögensrechnung des SMF ab. Die Abweichungen ergeben sich aus der fehlenden Einarbeitung von Werten aus dem Verfahren der Automatisierten Kosteneinziehung des SMJus.

- 5 Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen wird als unabhängige Nebenrechnung zur HR erstellt. Grundlage für die Erstellung sind überwiegend die Meldungen der Ressorts. Diese werden vom SMF manuell in die Vermögensrechnung eingearbeitet. Der SRH hat wiederholt angeführt, dass dieses Vorgehen fehleranfällig ist.
- 6 Der SRH verweist darauf, dass der Einsatz eines integrierten Buchführungssystems die Fehleranfälligkeit verringern und die Qualität der Vermögensrechnung erhöhen könnte.
- 7 Entgegen dem Ausweis in der Vermögensrechnung 2014 aufgrund des vorgenannten Übertragungsfehlers besteht zwischen dem Vermögen und den Schulden zum 31.12.2014 eine korrigierte bilanzielle Nachhaltigkeitslücke i. H. v. rd. 5.079 Mio. €. Die Schulden werden zu 86 % durch das Vermögen gedeckt. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeitslücke um rd. 913,1 Mio. € verringert.

Einsatz eines integrierten Buchführungssystems zur Verringerung der Fehleranfälligkeit und Erhöhung der Qualität der Vermögensrechnung

Deckungslücke zwischen Vermögen und Schulden auf 5.079 Mio. € verringert



2 Vermögen

- 8 Das Vermögen beträgt zum 31.12.2014 rd. 30,1 Mrd. € und hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.082 Mio. € erhöht. Dem Anstieg des Sachvermögens um rd. 571 Mio. € und des Finanzvermögens um rd. 865 Mio. € steht eine Verringerung der Forderungen um rd. 316 Mio. € und des Kassenbestandes um rd. 38 Mio. € gegenüber.

2.1 Sachvermögen

- 9 Das Sachvermögen setzt sich zu 60 % aus dem Grundvermögen² und zu 37 % aus dem Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates zusammen. Der Bestand des Grundvermögens hat sich zum Vorjahr um rd. 482 Mio. € erhöht. Die Erhöhung resultiert im Wesentlichen aus der Zuordnung der auf die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden übertragenen Grundstücke und Gebäude zum Freistaat Sachsen. Demzufolge fließen diese in das Grundvermögen der Vermögensrechnung zum 31.12.2014 mit einem Wert i. H. v. rd. 363 Mio. € ein. Der Gesamtbestand des Straßeninfrastrukturvermögens hat sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 109 Mio. € erhöht.

² 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, unterteilt in Grund und Boden, Bauwerke und Anlagen im Bau.

- 10 Das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen zum 31.12.2014 wird in der Vermögensrechnung nachrichtlich i. H. v. rd. 2.224 Mio. € ausgewiesen. Der im Vergleich zum 01.01.2014 um rd. 356 Mio. € verringerte Ausweis korrespondiert mit dem im Grundvermögen erfolgten Ausweis der auf die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden übertragenen Grundstücke.
- 11 Im Sachvermögen werden u. a. die Kunst- und Sammlungsgegenstände der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden und ab dem 31.12.2014 der Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden i. H. v. insgesamt rd. 13,9 Mio. € ausgewiesen. Weitere Bestände an Kunst- und Sammlungsgegenständen mit einem Wert i. H. v. rd. 86,8 Mio. € werden über die Eigenkapitalwerte der Staatlichen Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen BgA und der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH im Finanzvermögen der Vermögensrechnung ausgewiesen.

2.2 Finanzvermögen

- 12 Das Finanzvermögen ist zum 31.12.2014 gegenüber dem Vorjahr erneut um rd. 865 Mio. € gestiegen. Die Veränderungen sind im Wesentlichen auf die Erhöhung der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um rd. 636 Mio. € und die Erhöhung der Sondervermögen um rd. 645 Mio. € zurückzuführen.

2.2.1 Beteiligungen

- 13 Für die Darstellung der Beteiligungen wird eine erweiterte Eigenkapitalspiegelmethode angewendet. Neben dem Anteil des Freistaates am Eigenkapital fließen die von den Beteiligungsunternehmen als Sonderposten passivierten investiven Zuweisungen bzw. Zuschüsse in die Ermittlung des in der Vermögensrechnung ausgewiesenen wirtschaftlichen Eigenkapitals ein.
- 14 Der Wert der Beteiligungen beträgt zum 31.12.2014 rd. 6.681 Mio. €, das entspricht 41 % des Finanzvermögens des Freistaates Sachsen. Die Staatsbetriebe sowie die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, stellen mit 3.181 Mio. € die höchste Beteiligungsposition des Finanzvermögens dar (48 %).

Weiterhin unvollständiger Ausweis der Hochschulen in der Vermögensrechnung

- 15 In der Vermögensrechnung 2014 sind die Anteilsrechte von 9 Hochschulen dargestellt. Somit wurden 2 weitere Hochschulen gegenüber der Vermögensrechnung 2013 ausgewiesen. Ein vollständiger Ausweis aller 14 Hochschulen fehlt nach wie vor. In der Vermögensrechnung 2014 werden die Universität Leipzig, die Hochschule Zittau/Görlitz sowie die Palucca Hochschule für Tanz Dresden, die Hochschule für Musik Carl Maria von Weber und die Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig bisher nicht erfasst.
- 16 **Da die Jahresabschlüsse der Hochschulen derzeit nicht in der HR abgebildet werden, fordert der SRH weiterhin eine Einbeziehung aller Hochschulen in die Vermögensrechnung.**
- 17 Das SMF teilte mit, dass die Hochschulen vollständig in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden, sobald der Umstellungsprozess auf das kaufmännische Rechnungswesen in allen Hochschulen abgeschlossen ist.
- 18 Der SRH fordert vom SMWK eine zügige Umstellung auf die kaufmännische doppelte Buchführung, sodass alle Hochschulen vollständig in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden können.

2.2.2 Sondervermögen

19 Die Bestände der Sondervermögen werden in der Vermögensrechnung 2014 erstmalig mit den Buchungen der Auslaufperiode des Hj. 2014 ausgewiesen und haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 645 Mio. € erhöht. Die Erhöhung resultiert überwiegend aus den Zuführungen zum Zukunftssicherungsfonds und dem neu errichteten Asyl- und Flüchtlingshilfefonds.

20 Die Sondervermögen weisen im Betrachtungszeitraum folgende Bestände auf:

Bestände Sondervermögen***	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014
	in €				
Grundstock	229.042.807	240.381.587	230.141.381	230.996.069	231.852.108
ESF-Mikrodarlehensfonds I	10.060.200	19.520.394	14.666.815	5.717.809	5.936.579
ESF-Mikrodarlehensfonds II	1.797.100	29.403.108	28.336.608	24.170.630	28.875.084
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.737.400	9.901.437	12.028.472	9.746.114	10.662.805
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	430.421.973	388.098.468	318.318.086	294.400.837	253.112.346
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013				145.569.480	172.910.363
Altlastenfonds Sachsen	96.036.638	112.563.956	102.522.560	90.191.826	83.830.757
Kommunaler Vorsorgefonds	195.251.057	76.210.690	-	-	-
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	35.844.936	42.562.622	68.609.417	291.676.817**	327.737.554
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	40.050.000	70.448.104	30.591.985	30.596.702	31.417.607
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	44.990.400	43.994.453	45.695.366	19.517.624	20.787.192
Sächsischer Consultant-Fonds	792.300	1.341.552	1.175.540	-	-
Garantiefonds	898.947.396	1.117.816.098	1.323.759.809	1.178.358.847	1.179.723.229
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	0	0	2.781.000	2.781.142	2.726.968
Zukunftsfonds Sachsen – Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung	0	0	0	0	0
Zukunftssicherungsfonds	-	-	140.000.000	140.000.000*	612.000.000
Braunkohlesanierungsfonds	-	-	67.000.000	33.500.000	0
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen					0
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds					180.437.469
Gesamtsumme	2.031.679.207	2.152.242.469	2.385.627.039	2.497.223.897	3.142.010.061

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

** Einschließlich Darlehensforderungen.

*** Ohne Versorgungsrücklage, da in Pensionsansparungen enthalten.

21 Die Sondervermögen Zukunftsfonds Sachsen – Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung und Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen, deren Endbestände Null betragen, wurden in der Vermögensrechnung 2014 nicht ausgewiesen.

Abbildung der gesamten Sondervermögen in der Vermögensrechnung gefordert

22 Nach Abschn. F Abs. IV Nr. 2 S. 3 der VwV Rechnungslegung 2014 sind Sondervermögen auch von den Ressorts zu melden, wenn der Bestand „Null“ beträgt, damit ein vollständiger Gesamtüberblick in der Vermögensrechnung gewährleistet werden kann.

23 Für einen vollständigen Gesamtüberblick sind künftig alle Sondervermögen in der Vermögensrechnung abzubilden.

2.2.3 Ansparungen für Pensionsverpflichtungen

24 Mit rd. 28 % bilden die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen des Freistaates Sachsen einen weiteren bedeutenden Bestandteil des Finanzvermögens.

Anwachsende Deckungslücke trotz stetiger Erhöhung der Ansparungen für Pensionsverpflichtung

- 25 Trotz der stetigen Erhöhung der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen vergrößert sich die bilanzielle Deckungslücke zwischen Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung fortwährend.³

2.3 Forderungen

- 26 Der Bestand der Forderungen hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 316 Mio. € verringert. Schwerpunkte der Vermögensposition bilden im Hj. 2014 weiterhin die Forderungen gegenüber Beteiligungen mit 58 % (rd. 962 Mio. €) und die offenen Sollstellungen der Kasse mit 30 % (rd. 498 Mio. €). Die Forderungen gegenüber Beteiligungen bestehen dabei zu 69 % aus Forderungen gegenüber der SAB.
- 27 Die offenen Sollstellungen der Kassen beinhalten gegenüber der Hauptkasse und der Landesjustizkasse zur Annahme angeordnete Einzahlungen, welche aber noch nicht eingegangen sind. Bei der Übertragung der Werte aus dem Verfahren der Automatisierten Kosteneinzahlung der Landesjustizkasse wurden 2 Werte nicht in der Vermögensrechnung berücksichtigt, sodass die Vermögensposition in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen zum 31.12.2014 um rd. 51,5 Mio. € zu gering ausgewiesen ist.
- 28 Das SMF teilte mit, dass es sich um einen Übertragungsfehler handelt. Eine Korrektur der fehlerhaften Vermögensansätze erfolgte mit der Vermögensrechnung 2015.

2.4 Kassenbestand

- 29 Der Kassenbestand i. H. v. rd. 1.182 Mio. € ist gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert. Neben Bargeld, Sicht- und sonstigen Einlagen stehen dem Freistaat im Kassenbestand auch die den Rücklagen, Sondervermögen und dem Generationenfonds sowie der Versorgungsrücklage haushaltsmäßig zugeführten Mittel zur Verfügung sowie Gelder der Staatsbetriebe, der Hochschulen und sonstiger Einrichtungen, für die die Hauptkasse die Kassengeschäfte erledigt. Diese Mittel stehen dem Freistaat grundsätzlich im Liquiditätsmanagement zur Verfügung. Allerdings besteht in gleicher Höhe eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates, die unter den Schulden als Kassenverstärkungsmittel ausgewiesen wird.

3 Schulden

- 30 Die Schulden des Freistaates haben sich zum 31.12.2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 168 Mio. € auf rd. 35,2 Mrd. € erhöht. Der Steigerung bei den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung um rd. 1.170 Mio. € und bei den Kassenverstärkungsmitteln um rd. 454 Mio. € steht eine Verringerung der Kapitalmarktschulden um rd. 1.013 Mio. € sowie eine Minderung der Verbindlichkeiten um rd. 444 Mio. € gegenüber.

In der Vermögensrechnung dargestellte Bestand der Schulden um ein Dreifaches höher als die in der HR dargestellte haushaltsmäßige Verschuldung

- 31 In der Vermögensrechnung werden neben den Kapitalmarktschulden auch die verdeckten Schulden i. S. d. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung ausgewiesen. Somit ist die in der Vermögensrechnung dargestellte Schuldenposition um ein Dreifaches höher als die in der HR dargestellte haushaltsmäßige Verschuldung. Bezüglich der haushaltsmäßigen Verschuldung wird auf Beitrag Nr. 4 verwiesen.

3.1 Kapitalmarktschulden

- 32 Die mit dem Nominalbetrag (Rückzahlungsbetrag) bewerteten Kapitalmarktschulden beliefen sich zum 31.12.2014 auf rd. 6.890 Mio. €. Auf Scheindarlehen bei Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Freistaates Sachsen entfielen davon rd. 3.723 Mio. €.

³ Vgl. Ausführungen zu Pkt. 3.3 Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung.

3.2 Kassenverstärkungsmittel

33 Die Kassenverstärkungsmittel haben sich zum 31.12.2014 um rd. 454 Mio. € auf rd. 3.773 Mio. € erhöht. Dies beruht insbesondere auf einer erheblichen Steigerung der Kassenmittel an Sondervermögen um rd. 751 Mio. €.

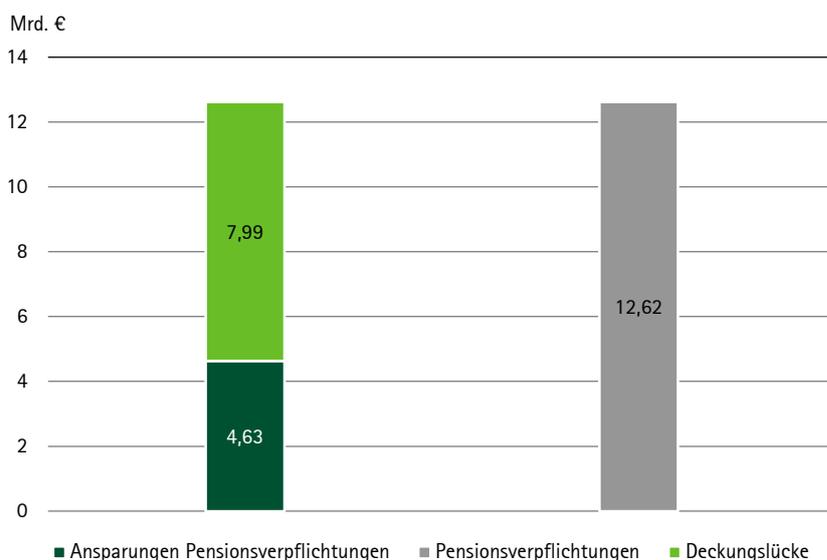
3.3 Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

34 Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung umfassen mit 60 % die größte implizite Schuldenposition des Freistaates Sachsen. Sie sind zum 31.12.2014 um rd. 1.170 Mio. € auf rd. 21,3 Mrd. € gestiegen.

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung mit 21,3 Mrd. € größte Schuldenposition

35 In den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthalten sind die Pensionsverpflichtungen i. H. v. 12,6 Mrd. €. Die ausgewiesenen Pensionsverpflichtungen umfassen die Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Freistaates Sachsen einschließlich der Hinterbliebenenversorgung.

36 Zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den Pensionsverpflichtungen ergibt sich eine Deckungslücke von rd. 8,0 Mrd. € in der Bilanz. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Deckungslücke um weitere rd. 840 Mio. € erhöht. Die Erhöhung der Pensionsverpflichtungen beruht auch auf einem aktualisierten versicherungsmathematischen Gutachten, das die temporäre Absenkung des Rechnungszinssatzes berücksichtigt.



37 Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen decken zu rd. 37 % die künftigen Pensionsverpflichtungen.

Künftige Pensionsverpflichtungen zu 37 % gedeckt

38 Anhand der letzten 5 Hj. wird ersichtlich, dass sich die Deckungslücke zwar von rd. 6,7 Mrd. € im Hj. 2010 auf rd. 8,0 Mrd. € im Hj. 2014 erhöht hat, aber gleichzeitig der Deckungsgrad von 25 % auf 37 % gestiegen ist. Diese Steigerung resultiert überwiegend daraus, dass sich die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2014 verdoppelt haben, die Pensionsverpflichtungen aber nur um 41 % gestiegen sind.

39 Die Zuführungssätze für die Höhe der Zuführungen an den Generationenfonds wurden zuletzt Ende 2015 erhöht.

- 40 Die in den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthaltenen Zahlungsverpflichtungen aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) gegenüber dem Bund wurden im Rahmen einer Studie ermittelt und fließen mit ihrem Barwert in die Vermögensrechnung ein. Diese haben sich zum 31.12.2014 um rd. 306 Mio. € auf rd. 8.652 Mio. € verringert.

3.4 Verbindlichkeiten

- 41 Verbindlichkeiten umfassen rechtsverbindlich feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates Sachsen gegenüber Dritten. Diese haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 444 Mio. € auf rd. 1.847 Mio. € verringert. Die Verringerung resultiert überwiegend aus dem Rückgang der Verbindlichkeiten gegenüber der SAB um rd. 395 Mio. €.

3.5 Rückstellungen

- 42 In den Rückstellungen i. H. v. rd. 1, 4 Mrd. € werden ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen von Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen i. H. v. 220 Mio. € ausgewiesen, mit deren Inanspruchnahme in den nächsten 4 Jahren erfahrungsgemäß zu rechnen ist.
- 43 Entsprechend dem Bestand des als Finanzvermögen ausgewiesenen Sondervermögens Garantiefonds wird eine technische Rückstellung zum 31.12.2014 i. H. v. rd. 1,18 Mrd. € ausgewiesen. Diese verdeutlicht den verbindlichen Charakter des Sondervermögens im Zusammenhang mit der Höchstbetragsgarantie des Freistaates Sachsen für die Landesbank Sachsen AG.

4 Ergänzende Angaben zur Vermögensrechnung – Eventualverbindlichkeiten

- 44 Die in der Vermögensrechnung ergänzend aufgeführten Eventualverbindlichkeiten umfassen alle Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen, welche zur Absicherung Dritter eingegangen wurden.
- 45 Die Eventualverbindlichkeiten des Freistaates Sachsen haben sich zum 31.12.2014 um rd. 871 Mio. € auf rd. 2.186 Mio. € verringert.

Sondervermögen Grundstock

1 Einnahmen aus dem Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen sind dem Sondervermögen Grundstock zuzuführen. Ausgaben aus diesem Vermögen dürfen grundsätzlich nur für die genannten Zwecke getätigt werden, um die Vermögenssubstanz des Freistaates Sachsen zu erhalten. Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an den Grundstock bzw. seine Ablieferungen an den Haushalt gebucht (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO).

2 Die Vermögensveränderungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2014 weist die Grundstockrechnung einen Endbestand von 231.852.108,10 € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,9 Mio. € erhöht. Anlage II/1-1 zur HR 2014 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

Grundstockbestand Ende 2014 betrug rd. 232 Mio. €

1 Einnahmen

3 Die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock im Jahr 2014 beliefen sich auf rd. 21,2 Mio. €.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2014 in €	Isteinnahmen in €	in %	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	10.478.610,90	49,34	3.478.610,90
Verkauf von Staatswald	131 02	800.000,00	543.277,71	2,56	-256.722,29
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	936.828,86	4,41	536.828,86
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	200.000,00	212.080,76	1,00	12.080,76
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	200.000,00	59.641,35	0,28	-140.358,65
Erstattung der Kosten der Kampfmittelbeseitigung durch den Bund nach dem AKG ¹	231 04	0,00	5.862,55	0,03	5.862,55
Zuweisungen für Investitionen	332 01	0,00	9.000.000,00	42,38	9.000.000,00
Zwischensumme		8.600.000,00	21.236.302,13	100,00	12.636.302,13

Abweichungen sind rundungsbedingt.

WGT = Westgruppe der Truppen

4 Der Großteil der Einnahmen resultiert aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 12,2 Mio. € = 58 %)². Bei den Veräußerungen von Grundstücken konnten Mehreinnahmen von rd. 3,6 Mio. € erzielt werden. Diese resultieren aus einer Vielzahl von Veräußerungen, die nach Aussage des SMF im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung im Jahr 2012 noch nicht absehbar waren.

Einnahmen i. H. v. 12,2 Mio. € durch Veräußerung von Grundstücken

5 Dem Grundstock wurde im Jahr 2014 eine sog. Kompensationszahlung von 9 Mio. € aus dem Staatshaushalt zugeführt. Bei dieser Zahlung handelt es sich um Mietkostensparnisse, die dem Staatshaushalt durch den Ankauf des Mietobjektes entstehen. Nach Aussage des SMF soll es sich bei dieser Verfahrensweise um einen Einzelfall handeln, der

Zuführung an den Grundstock i. H. v. 9 Mio. € aus dem Staatshaushalt

¹ Gesetz zur allgemeinen Regelung durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandener Schäden (Allgemeines Kriegsfolgengesetz).

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

die im Grundstock entstandene erhebliche Belastung (Kaufpreis von rd. 35 Mio. €) teilweise kompensieren soll.

2 Ausgaben

- 6 Im Sondervermögen Grundstock wurden im Jahr 2014 rd. 20,4 Mio. € ausgegeben.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2014 in €	Istausgaben in €	Istausgaben in %	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	142.260,09	0,70	-157.739,91
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	24.686,71	0,12	4.686,71
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	100.000,00	88.445,69	0,43	-11.554,31
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Truppenübungsplätze	547 04	500.000,00	497.467,17	2,44	-2.532,83
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	698 01	0,00	1.203,63	0,01	1.203,63
Erwerb von Grundstücken	821 01	20.100,00	2.094.466,54	10,28	2.074.366,54
Erwerb von Staatswald	821 02	1.700.000,00	898.831,67	4,41	-801.168,33
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	64.600,00	156.743,79	0,77	92.143,79
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	0,00	16.326.632,00	80,11	16.326.632,00
Abführung an den Haushalt	882 01	0,00	149.525,81	0,73	149.525,81
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	0,00	0,00	-300.000,00
Zwischensumme		3.004.700,00	20.380.263,10	100,00	17.375.563,10

- 7 Diese Ausgaben wurden bestimmt durch den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sowie von Kapitalbeteiligungen i. H. v. rd. 19,5 Mio. €³ (rd. 96 %).

Mehrausgaben von 16,3 Mio. € für Kapitalbeteiligungen

- 8 Für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen (Tit. 831 01) wurden tatsächliche Zahlungen i. H. v. 16,3 Mio. € geleistet. Der Großteil dieser Zahlungen stellte eine Kapitalzuführung an ein privatrechtliches Unternehmen dar.

- 9 Der SRH hat eine Bewertung der Kapitalzuführung an das privatrechtliche Unternehmen im Jahresbericht 2015 vorgenommen (s. Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 28).

3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

Endbestand 2014 im Grundstock 231,9 Mio. €

- 10 Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2014 rd. 231,9 Mio. €. Der Grundstockbestand des Jahres 2015 hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 16,3 Mio. € verringert:

Grundstockstatus des SMF jeweils zum 31.12.

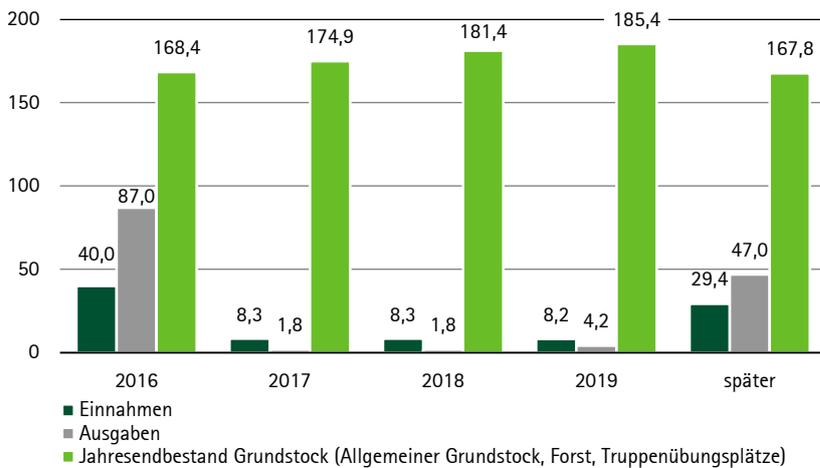
	Hj. 2014 in €	Hj. 2015 in €
Beginn des Hj.	230.996.069,07	
Einnahmen	21.236.302,13	
Ausgaben	20.380.263,10	
Beginn/Ende des Hj.	231.852.108,10	231.852.108,10
Einnahmen		35.788.691,99
Ausgaben		52.122.173,38
Ende des Hj.		215.518.626,71

³ Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03, 831 01.

- 11 Nach den Planungen des SMF soll sich in den Jahren ab 2016 der Geldbestand des Grundstocks zwischen 167,8 und 185,4 Mio. € bewegen und sich damit gegenüber 2015 deutlich verringern.

Grundstockplanung ab 2016

Mio. €

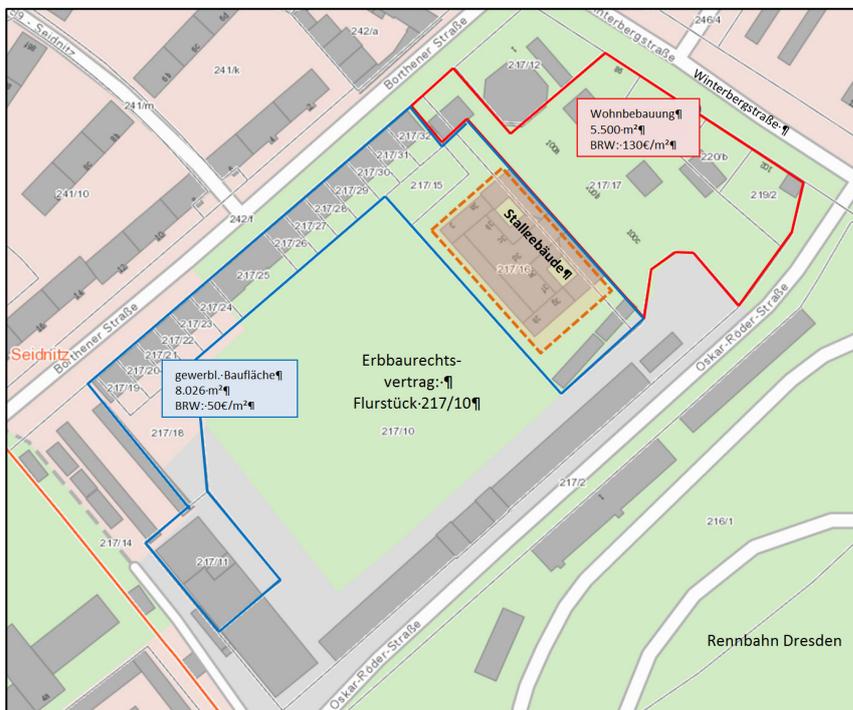


Die Angaben basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2015 (Allgemeiner Grundstock, Forst und Truppenübungsplätze); Abweichungen sind rundungsbedingt.

4 Einzelfälle

4.1 Verkauf ohne Ausschreibung

- 12 Der Freistaat Sachsen hat im Jahr 2013 ein Grundstück in unmittelbarer Nachbarschaft zur Dresdner Rennbahn veräußert. Für das Grundstück wurde ein Veräußerungserlös i. H. v. 1 Mio. € erzielt. Die vom SIB im Vorfeld erstellte Erlöserwartung führte zu einem Grundstückswert von rd. 1,1 Mio. €. Dabei handelte es sich um eine Mischkalkulation von Bodenwerten für die Nutzungszwecke Wohnungsbau (130 €/m²) und gewerbliche Baufläche (50 €/m²):



Quelle: Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen, 2016. BRW = Bodenrichtwert.

- 13 Eine Öffentliche Ausschreibung des Grundstücks hat der Staatsbetrieb SIB nicht durchgeführt. Dieser Verzicht wurde u. a. mit dem Grundstückszuschnitt, baurechtlichen Einschränkungen und einer benachbar-
- Veräußerung eines Grundstücks ohne Öffentliche Ausschreibung

ten langfristigen Nutzung (Erbaurecht) begründet, die nur eine Veräußerung an den Erbaurechtsnehmer zulasse.

- 14 Diese Argumente vermögen nicht zu überzeugen. Die Veräußerung von entbehrlichen Vermögensgegenständen hat gemäß den Bestimmungen des § 63 SÄHO grundsätzlich im Wege der Öffentlichen Ausschreibung zu erfolgen. Ein ungünstiger Grundstückszuschnitt kann kein Argument für eine unterlassene Öffentliche Ausschreibung sein. Auch müssen ein benachbartes Erbaurecht und baurechtliche Beschränkungen nicht zwangsläufig zum Ausschluss von Kaufinteressenten führen. Dies hat sich in den folgenden Verhandlungen bestätigt, in denen sich weitere Kaufinteressenten meldeten.
- 15 **Eine Öffentliche Ausschreibung hätte die Chance geboten, dass sich der Bieterkreis deutlich erhöht, mit der Folge, dass ein höherer Kaufpreis möglich gewesen wäre.**
- 16 Der vom SIB geschätzte Verkaufserlös von rd. 1,1 Mio. € berücksichtigt pauschale Abschläge von 15 % für Denkmalschutz und 20 % für ungünstigen Grundstückszuschnitt für die gewerbliche Baufläche. Im Ergebnis führte dies zu einer Wertminderung von rd. 200,6 T€.
- 17 Die Abschläge wurden nach Aussage des SIB aufgrund langjähriger Erfahrungen und im üblichen Rahmen in Ansatz gebracht. Eine nachvollziehbare Dokumentation, wie die konkrete Höhe der angesetzten Abschläge ermittelt wurde, liegt nicht vor. Hingegen wurden in einer Wertermittlung aus dem Jahr 2011 für dasselbe Grundstück Abschläge von 20 % für Denkmalschutz und keine Abschläge für den ungünstigen Grundstückszuschnitt in Ansatz gebracht.
- 18 Die Veräußerung von Liegenschaften hat grundsätzlich zum vollen Wert zu erfolgen. Umstände, die den Wert beeinflussen sind bei der Wertermittlung zu berücksichtigen (VwV Nr. 1.1 zu § 63 SÄHO). Allerdings sind an Grundstücksgeschäfte besondere Nachweis- und Dokumentationspflichten zu stellen. Diese hat der SIB bspw. in seiner Korruptionsrichtlinie vorgegeben.
- 19 Die vorgenommene Minderung aufgrund ungünstigen Grundstückszuschnitts ist nicht plausibel, da diese für den Erwerber keine Einschränkung bedeutet.
- 20 **Im vorliegenden Fall waren die in Ansatz gebrachten erheblichen Abschläge teilweise nicht gerechtfertigt. Darüber hinaus hätten sie bspw. auch für nicht mit dem Vorgang befasste Personen hinreichend dokumentiert bzw. plausibilisiert werden müssen.**

Abschläge in Wertermittlung
nicht ausreichend begründet

4.2 Plausibilitätsprüfung eines Wertgutachtens

- 21 Der Freistaat Sachsen hat im Ergebnis eines Rechtsstreits eine Entschädigungszahlung für ein Gebäude i. H. v. rd. 762,2 T€ (einschließlich Zinsen) erhalten.
- 22 Die Höhe der Entschädigung wurde auf Grundlage eines gerichtlichen Sachverständigengutachtens ermittelt. Zur Berechnung des Verkehrswertes wurde das Ertragswertverfahren herangezogen. Zusätzlich erfolgte eine Sachwertermittlung. Der Gutachter führte hierzu aus, dass die für eine marktkonforme Sachwertermittlung benötigten Daten nur unzureichend zur Verfügung stünden. Der ermittelte Verkehrswert aus dem Sachwertverfahren liegt mit rd. 2,4 Mio. € deutlich über dem Ertragswert von 617,4 T€ (ohne Zinsen). Der Gutachter hat sich letztlich für den Ertragswert entschieden, da diesem der Vorzug bei sog. Rendite orientierten Objekten zu geben sei.

23 Das gerichtliche Sachverständigengutachten wurde durch den SIB auf Plausibilität geprüft. Im Ergebnis konnten keine Einwendungen vorgetragen werden, da der gerichtlich festgestellte Wert fachlich nicht zu beanstanden gewesen sei.

24 Die dem SRH vorliegende Plausibilitätsprüfung des SIB ist angesichts der erheblichen Differenz von 1,783 Mio. € zwischen den Verkehrswerten aus dem Ertrags- und Sachwertverfahren nicht ausreichend. Weitere Unterlagen zur Plausibilitätsprüfung, wie bspw. Vergleichsberechnungen, lägen nicht vor. Der SIB hätte in der Plausibilitätsprüfung u. a. Aussagen zu Mietpreisvergleichen, Abschreibungen, Bodenwerten und möglichen Marktanpassungsfaktoren treffen sollen.

Unzureichende Plausibilitätsprüfung durch den SIB

25 Die Plausibilitätsprüfung des Wertermittlungsgutachtens hätte inhaltlich umfassender untersetzt und dokumentiert werden müssen. Aufgrund der unzureichenden Plausibilitätsprüfung kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein höherer Entschädigungsanspruch durchsetzbar gewesen wäre.

5 Stellungnahme des Ministeriums

26 Das SMF teilt grundsätzlich die Auffassung des SRH, dass ein benachbartes Erbbaurecht und baurechtliche Beschränkungen nicht zwangsläufig zu einem Verzicht auf Öffentliche Ausschreibung führen. Die Durchführung Öffentlicher Ausschreibungen werde künftig noch stärker vom SMF gefordert und überprüft.

27 Im Zusammenhang mit der Veräußerung des Grundstücks in unmittelbarer Nachbarschaft zur Dresdner Rennbahn führt das SMF aus, dass in diesem konkreten Einzelfall eine Öffentliche Ausschreibung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu keinem höheren Kaufpreis geführt hätte. Vielmehr hätte das Risiko bestanden, dass der Erwerber in einem Bieterverfahren das Grundstück zu einem niedrigeren Kaufpreis hätte erwerben können.

28 Das SMF folgt der Empfehlung des SRH und wird künftig auf eine umfassendere Dokumentation von Wertermittlungsentscheidungen hinwirken.

29 Im konkreten Einzelfall lagen aus Sicht des SMF jedoch keine Beanstandungen hinsichtlich des dem Entschädigungsanspruchs zugrunde liegenden Wertgutachtens vor. Für die Höhe des Entschädigungsanspruchs war die Differenz zwischen dem Ertrags- und Sachwertverfahren unerheblich, da es sich um ein Ertragswertobjekt handelte.

6 Schlussbemerkung

30 Der SRH begrüßt, dass das SMF künftig auf die Einhaltung des Ausschreibungsgebots sowie die umfassende Dokumentation von Wertermittlungsentscheidungen hinwirken will.

31 Die Auffassung des SMF, dass ein niedrigerer Kaufpreis im Rahmen einer Öffentlichen Ausschreibung möglich gewesen wäre, wird nicht geteilt. Bei einem öffentlichen Bieterverfahren geben Kaufinteressenten kein bindendes und zum Kauf verpflichtendes Gebot ab, sondern lediglich ein Angebot. Der Verkäufer entscheidet, ob er ein Gebot annimmt. Zudem steht es dem Verkäufer frei ein Mindestgebot festzulegen, mit welchem die Immobilie beworben wird.

32 Auch wenn das Sachwertverfahren lediglich als stützendes Verfahren eingesetzt wurde, sollten erhebliche Wertabweichungen der verschiedenen Wertermittlungsverfahren begründet und dokumentiert werden.

Projektcontrolling im IT- und Organisationsbereich

Bei der Projektarbeit großer Organisations- und IT-Projekte traten gravierende Mängel zutage.

Für ein zielgerichtetes und effektives Projektcontrolling fehlen die Rahmenbedingungen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat bei Prüfungen immer wieder festgestellt, dass bei großen Projekten in der sächsischen Staatsverwaltung die Projektziele in der geforderten Qualität und mit den vorgesehenen Ressourcen (Zeit, Personal usw.) nicht realisiert wurden oder dass Projekte – zumindest in Teilen – scheiterten. Diesen Projekten haftete regelmäßig der Mangel eines nicht zielgerichteten und zu passiven Projektmanagements an.¹
- 2 Das Projektcontrolling ist eine wesentliche Teilaufgabe des Projektmanagements. Vordergründiges Ziel des Projektcontrollings ist, mögliche Fehlentwicklungen (formaler, inhaltlicher und wirtschaftlicher Art) frühzeitig zu erkennen, um geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung rechtzeitig einzuleiten.² Das Projektcontrolling orientiert sich an Zielen. Voraussetzung dafür ist eine hinreichende Projektplanung.
- 3 Der SRH hat geprüft, inwieweit die Rahmenbedingungen für ein effektives und effizientes Projektcontrolling bei „großen“ Organisations- und IT-Projekten gegeben waren. Große Projekte haben einen über die Projektlaufzeit summierten Personaleinsatz von mehr als 5 Personenjahre bei mehr als 5 Bediensteten oder einen einmaligen Mittelbedarf von mehr als 500 T€ bzw. einen laufenden Mittelbedarf von jährlich 250 T€.³

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Anzahl großer Projekte und Zuständigkeiten

- 4 In der Staatsverwaltung wurden im Zeitraum von 2008 bis 2012 (Erhebungszeitraum) 21 große Projekte im Bereich Organisation und IT bearbeitet. Bis auf die SK, das SMS und das SMWK führten alle Ressorts große Projekte in diesem Zeitraum durch. Über zwei Drittel (71 %) der Projekte entfielen auf Behörden und Einrichtungen aus den Geschäftsbereichen des SMI (8 Projekte) und des SMJus⁴ (7 Projekte). Das Management dieser Projekte war grundsätzlich dezentral organisiert.
- 5 Die Zuständigkeit für das Projektmanagement der großen Projekte oblag somit regelmäßig den jeweils dafür fachlich zuständigen Behörden und Einrichtungen.

21 große Projekte mit grundsätzlich dezentralem Management

¹ Vgl. Jahresbericht 2008 des SRH, Beitrag Nr. 13: Elektronische Vorgangsbearbeitung in der Landesverwaltung; Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 8: IT-Vorhaben landeseinheitliches Personalverwaltungssystem; Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 20: E-Government-Projekt „Elektronische Beschaffung“; Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 16: IT-Fachverfahren forumSTAR, Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 15: Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Landesverwaltung.

² Vgl. Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Köln 2013, S. 71.

³ Vgl. „Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“ der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung und VwV-SäHO Nr. 8 zu § 7 SäHO.

⁴ 6 große Projekte aus dem Bereich „Staatsmodernisierung“ sind mit der Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien im Jahr 2014 vom SMJus in das SMI übergegangen.

Personaleinsatz 980 VZÄ, Gesamtkosten rd. 675 Mio. €

2.2 Kosten und Personaleinsatz

- 6 Für die Bearbeitung der 21 Projekte wurden insgesamt 980 VZÄ eingesetzt. Die Gesamtkosten dafür betragen 675 Mio. €. Die Kosten der einzelnen Projekte bewegten sich in einer Spanne von 0,6 bis 375 Mio. €.
- 7 Für das Projektcontrolling selbst wurden rd. 36 VZÄ verwaltungsinternes Personal eingesetzt. Zudem wurden dafür Leistungen i. H. v. rd. 1,3 Mio. € extern hinzugekauft. Die Gesamtkosten für das Projektcontrolling der 21 großen Projekte betragen rd. 4 Mio. €.

2.3 Instrumente

- 8 Als wesentliche Teilaufgabe des Projektmanagements setzt ein effektives Projektcontrolling die Anwendung von Instrumenten des Projektmanagements zwingend voraus.
- 9 Gemäß Nr. 9 VwV Dienstordnung sind in Behörden und Einrichtungen der Staatsverwaltung die Instrumente des Projektmanagements zu verwenden. Dabei sind der Auftrag, die Zusammensetzung, die zeitliche Planung, die Leitung und die Kompetenzen der Projektgruppe festzulegen.

2.3.1 Projektauftrag

Fehlende oder unvollständige Projektaufträge

- 10 Für 9 der 21 großen Projekte lag kein an den gängigen Standards und Empfehlungen ausgerichteter Projektauftrag zugrunde. In den als Projektauftrag übermittelten Dokumenten fehlten regelmäßig wesentliche Bezugsgrößen für das Projektcontrolling, bspw. Angaben zu Projektzielen, zum zeitlichen und finanziellen Projektumfang sowie Festlegungen zur Projektorganisation und Verantwortlichkeiten oder den Informations- bzw. Kommunikationsmechanismen. Für weitere 2 Projekte mit Projektkosten von insgesamt 1,7 Mio. € wurden dem SRH keine Projektaufträge übermittelt.

Unzureichende Zieldefinition

- 11 In 4 der 19 vorliegenden Projektaufträge wurden die Projektziele nicht explizit formuliert. Bei 8 Projekten beinhalteten die formulierten Zielstellungen keine sachlichen Kriterien, an denen sie gemessen werden können. Bei 3 Projekten wurden Projektziele nicht terminiert.
- 12 **Der Projektauftrag schafft grundlegende organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen für die Projektdurchführung. An diesen Vorgaben muss sich das Projektcontrolling orientieren.**

2.3.2 Kostenplanung

Mängel in der Kostenplanung

- 13 Mit der Kostenplanung werden die für das Projekt anfallenden Kosten sowie der Kostenverlauf ermittelt.⁵ Die Kostenplanung basiert auf den Daten der Aufwandsschätzung im Projektauftrag und auf den in der Projektstrukturplanung festgelegten Arbeitspaketen. Der Ausgabenbedarf des Projektes ist zu ermitteln oder muss zumindest geschätzt werden.
- 14 Von den 19 vorgelegten Projektaufträgen beinhalteten 10 eine Aufwandsschätzung. Bei 7 dieser Projekte wurde die Aufwandsschätzung durch einen Kostenplan fortgeschrieben. Bei 2 Projekten waren die geplanten Kosten in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung enthalten. Für 3 Projekte wurden keine Kostenpläne vorgelegt.
- 15 Sowohl für das Projektcontrolling als auch die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sind die geplanten Projektkosten ein wesentlicher Input. Gemäß VwV Nr. 3 zu § 7 SÄHO sind bei der Planung neuer Maßnahmen u. a. die Kosten einschließlich der Folgekosten (Personalaufwand usw.) und ihre Auswirkungen auf den Haushalt zu untersuchen.

⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern (2012): Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, Berlin, S. 85 (Glossar).

16 Fehlen Angaben zu den Kosten, einschließlich der Folgekosten, ist nicht nur ein Kostencontrolling unmöglich, sondern es liegt auch ein Verstoß gegen § 7 SäHO vor.

17 Bei 11 Projekten waren in den Kostenplänen keine Personal- und Sachkosten sowie sonstige Kosten für das eigene (verwaltungsinterne) Personal angegeben.

18 Personal- und Sachkosten von 73 Mio. €⁶ für 980 VZÄ eigenes Projektpersonal sind nicht unerheblich. Sie sind zwingend in die Projektkostenplanung einzubeziehen.⁷

19 Bei Nichtberücksichtigung des eigenen Personals bei der Projektkostenplanung werden rd. 11 % der Gesamtkosten dem Kostencontrolling entzogen.

2.3.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

20 Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde bei 6 Projekten nur während der Planung, bei einem Projekt nur während der Realisierung und bei einem weiteren Projekt sowohl bei der Planung als auch während der Realisierung durchgeführt. Für 13 der 21 großen Projekte wurden keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt.

Keine oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

21 Für keines der 6 im Prüfungszeitraum beendeten großen Projekte wurde in allen Phasen – Planung, Realisierung und nach Projektende – die Wirtschaftlichkeit geprüft.

22 Dies ist ein Verstoß gegen VwV Nr. 6 zu § 7 SäHO und widerspricht dem Beschluss 02/1998 des Arbeitskreises „Informationstechnik“ vom 26.11.1998.

23 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beinhalten wichtige steuerungsrelevante Projektinformationen, die unter Umständen zum Abbruch eines Projektes führen können.

2.3.4 Zeit- und Ablaufpläne

24 7 der 21 Projekte hatten Mängel in den Ablauf- und Zeitplänen. Bei einzelnen Projekten waren die Angaben so mangelhaft, dass auf der Grundlage der vorliegenden Pläne ein Controlling nicht möglich war. So fehlten in den Ablauf- und Zeitplänen, z. B. bei 5 Projekten die Angaben zum Projektbeginn und zum Projektende, bei 2 Projekten die Meilensteine und bei 4 Projekten die Angaben zur Dauer (Anzahl Projekttag) der einzelnen Aktivitäten.

Mängel in Zeit- und Ablaufplänen

25 Fehlen Angaben in den Ablauf- und Zeitplänen, ist eine hinreichende Kontrolle der Projektdurchführung nicht möglich.

2.4 Regelungen

26 Prägendes Merkmal der gegenwärtigen Projektarbeit in den Bereichen Organisation und IT ist deren dezentrale Organisation. Jede Behörde und Einrichtung ist regelmäßig selbst für die Gestaltung der Projektarbeit zuständig. Bis auf die sehr allgemein gehaltenen Vorgaben in Nr. 9 VwV Dienstordnung gibt es für die Behörden der Staatsverwaltung keine Regeln oder eine verbindliche Orientierung für ein effektives Projektmanagement. Es bleibt somit jeder Behörde überlassen, wie sie die VwV Dienstordnung bei ihrer Projektarbeit ausfüllt.

Fehlende Regelungen und Vorgaben

⁶ Dies entspricht 11 % der Gesamtkosten von 675 Mio. €.

⁷ Vgl. VwV Nr. 3 zu § 7 SäHO sowie Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen beim Einsatz der IT in der Bundesverwaltung, Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesverwaltung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, Version 4.1, S. 31 f.

- 27 Angesichts der im Rahmen der Prüfung festgestellten teilweise gravierenden Mängel bei der Projektarbeit bei großen Organisations- und IT-Projekten sowie dem dezentralen Projektmanagement erscheint ein strukturiertes und in weiten Teilen formalisiertes Vorgehen sowie die Orientierung an entsprechenden Projektmanagementstandards nicht nur zweckmäßig, sondern auch geboten.
- 28 Um ein einheitliches und systematisches Vorgehen bei der Projektarbeit – und damit auch für das Projektcontrolling – zu gewährleisten, hat bisher nur das SMUL für sein Ressort die Anwendung eines Regelwerkes vorgegeben, nämlich den Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung des Bundesministeriums des Innern. Das SMI beabsichtigt, einen allgemeinen Hinweis auf den Praxisleitfaden des Bundesministerium des Innern zum Projektmanagement zu geben.
- 29 Für die restlichen Ressorts fehlt eine vergleichbare Regelung zur Projektarbeit.

3 Folgerungen

- 30 Die Projektarbeit wird für die künftige Entwicklung der Verwaltungsorganisation in der sächsischen Staatsverwaltung weiter von großer Bedeutung sein und erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen binden. Angesichts dessen und der im Rahmen der Prüfung festgestellten teilweise gravierenden Mängel bei der Projektarbeit sowie der dezentralen Organisation der Projektarbeit erscheint ein strukturiertes und in weiten Teilen formalisiertes Vorgehen, das sich an den gängigen Standards für Projektmanagement orientiert, nicht nur zweckmäßig, sondern auch geboten.
- 31 Der SRH empfiehlt deshalb, dass sich die Beauftragten für Organisation der Ressorts, ggf. in Abstimmung mit dem Arbeitskreis IT und E-Government, auf einen Leitfaden für die Projektarbeit in der Staatsverwaltung verständigen, der die Vorgaben in Nr. 9 VwV Dienstordnung untersetzt.

4 Stellungnahmen

- 32 SK, SMF, SMK, SMJus, SMWA, SMS und SMWK hatten keine Einwände oder Bedenken.
- 33 Das SMI teilte mit, es habe mit der Hausmitteilung vom Februar 2016 einen allgemeinen Hinweis auf den „Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“ gegeben. Damit werde dem Ziel, einheitliche Standards im Projektmanagement zu etablieren, entsprochen. Der Polizeibereich werde darüber hinaus ein zentrales strategisches Projektcontrolling aufbauen sowie Qualitätsstandards etablieren und überwachen.
- 34 Das SMUL erklärte, dass es die unter den Tz. 30 und 31 formulierten Folgerungen mittrage, insoweit diese nicht die Berücksichtigung von Personal- und Sachkosten des eigenen Personals bei der Projektkostenplanung tangieren. Der damit verbundene Aufwand stehe nach Auffassung des SMUL in keinem angemessenen Verhältnis zu dem hieraus zu erwartenden Nutzen. Eine regelmäßige Erhebung eigener Personalkosten führe vielmehr lediglich zu einem bürokratischen Mehraufwand, welcher im Sinne eines effizienten Projektcontrollings nicht vertretbar erscheine.

5 Schlussbemerkung

- 35 Die Auffassung des SMUL verstößt gegen die VwV zu § 7 SäHO (Nr. 3 und 6) und widerspricht gängigen Standards, wie den „Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“ der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung oder dem „Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“ des Bundesministerium des Innern. Auch unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit sind – insbesondere bei großen Projekten – die Kosten für das eigene Personal zwingend einem professionell gestalteten Controlling zu unterziehen. Ansonsten würden erhebliche Kostenpositionen für große Projekte (73 Mio. €, Tz. 18) dem Kostencontrolling entzogen.
- 36 Der ressortinterne Hinweis des SMI auf den „Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“ gilt nur für das Ressort SMI. Er kann einen landesweit anzuwendenden Leitfaden nicht ersetzen.

Evaluation von Förderprogrammen

Die haushaltsrechtliche Verpflichtung des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit öffentlichen Geldern erfordert klare Zielsetzungen und nachvollziehbare und transparente Bewertungen von Zielerreichung, Wirksamkeit und Effizienz der Förderprogramme.

Sie ist Grundlage sowohl für die notwendige Selbststeuerung der Ressorts als auch für die Kontrolle und Mittelbereitstellung durch das Parlament.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Fördermittel dienen vorwiegend der Erreichung bestimmter politischer oder wirtschaftlicher Ziele. Sie müssen effektiv (wirkungsvoll) und effizient (wirtschaftlich) eingesetzt werden. Der Kontrolle des Erfolgs der Förderprogramme kommt besondere Bedeutung zu. Bisherige Evaluationen konnten kausale Zusammenhänge zwischen Fördermaßnahmen und deren Wirksamkeit nicht immer belegen. Fördermittel effektiv und effizient einsetzen
- 2 Der SRH hat anhand ausgewählter Förderrichtlinien in 3 Ressorts überprüft, ob, wie und mit welchen Ergebnissen bisher Evaluationen durchgeführt wurden.

2 Gesetzliche Grundlagen

- 3 Nach Art. 30 Abs. 1 VO Nr. 966/2012 (EU-Haushaltsordnung) sind die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d. h. im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit, zu verwenden. Abs. 2 definiert den Grundsatz der Wirksamkeit als „das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse“. Abs. 3 verlangt „für alle vom Haushaltsplan abgedeckten Tätigkeitsbereiche (...) konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele“, abgekürzt SMART (Specific Measurable Accepted Realistic Timely). Ziele an den SMART-Kriterien ausrichten
- 4 Die für die Förderperiode 2007 bis 2013 maßgebliche allgemeine Strukturfondsverordnung (VO Nr. 1083/2006) bestimmt, vor, während und nach dem Programmzeitraum Bewertungen vorzunehmen. Ziel dieser Bewertungen ist es insbesondere, Qualität und Effizienz der Strukturfondsinterventionen zu verbessern (Art. 47 Abs. 1 VO Nr. 1083/2006). Bei kofinanzierten Förderprogrammen gelten unionsrechtliche Regelungen und die SäHO. Die Darlegungspflicht zur Erfolgskontrolle nach der SäHO ist deshalb neben den Berichtspflichten gegenüber der KOM zu beachten. Für Landesprogramme gilt die SäHO unmittelbar.
- 5 Die Notwendigkeit der Erfolgskontrolle wird in der SäHO nicht ausdrücklich bestimmt. Die Verpflichtung der Verwaltung zur Durchführung von Erfolgskontrollen wird vielmehr aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 Abs. 1 Satz 1 SäHO entwickelt. Nach § 17 Abs. 1 Satz 2 SäHO sind bei der Veranschlagung von Ausgaben die Zielsetzung des Mitteleinsatzes im Haushaltsplan zu erläutern und messbare Zielgrößen anzugeben, dies allerdings nur „in geeigneten Bereichen“.
- 6 Der Gesetzgeber sollte die Durchführung von Erfolgskontrollen in der SäHO anordnen.

- 7 Die Regelung in VwV Nr. 9.1 zu § 7 SäHO, wonach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein Hilfsmittel darstellen, um Parlament und Exekutive „in geeigneten Fällen“ die Entscheidungsfindung zu erleichtern, könnte den Eindruck erwecken, dass es Maßnahmen gibt, die nicht auf ihre Wirtschaftlichkeit zu untersuchen sind.
- 8 Die Einschränkung „in geeigneten Fällen“ in VwV Nr. 9.1 zu § 7 SäHO sollte gestrichen werden.
- 9 Das Verständnis des Rechtsanwenders wird derzeit durch Erläuterungen mit unterschiedlicher Verbindlichkeit in einer Vielzahl von Anlagen erschwert.
- 10 Die Systematik der Erfolgskontrolle sollte sich deshalb unmittelbar aus den VwV zur SäHO ergeben.

3 Förderkonzepte und Richtlinien

Erfolgskontrolle besser planen

- 11 Grundlage jeder Förderung ist ein Förderkonzept, das anschließend mithilfe einer Förderrichtlinie umgesetzt wird. Die SK hat hierzu Leitlinien für die Erstellung von Förderkonzeptionen aufgestellt, die den Ressorts als interner Prüfungsmaßstab dienen sollen. Diese Leitlinien spiegeln sowohl inhaltlich, wie auch methodisch die Anforderungen der VwV zur SäHO wider. Es wird hervorgehoben, dass die strikte Orientierung der Förderung an ihren Zielen eine entsprechend konsequente Wirksamkeitskontrolle erfordert. Für die Quantifizierung sind messbare Zielgrößen festzulegen, welche geeignet sind, die Werte zur Zielerreichung abzubilden. Die Ressorts werden aufgefordert, entsprechende Indikatoren¹, die eine qualitative und quantitative Ergebnis- und Wirksamkeitskontrolle ermöglichen, zu benennen. Daneben sind Art, Verfahren und Zeitpunkt der Erfolgskontrollen darzustellen.
- 12 Richtlinien sollen insbesondere sicherstellen, dass die in der jeweiligen Förderkonzeption enthaltenen messbaren Zielvorgaben mit angemessenem Verwaltungsaufwand erreicht werden können; sie bilden zugleich die Grundlage für eine messbare Erfolgskontrolle des Zuwendungsprogramms. Mit einer Richtlinie und den in ihr enthaltenen Fördertatbeständen werden einzelne Teilziele verfolgt, die ihrerseits einen Beitrag zu den ihnen übergeordneten Oberzielen erbringen.
- 13 Anlage 7 zur VwV zu § 44 SäHO gibt vor, wie Förderrichtlinien inhaltlich zu gestalten sind. Danach sind Zuwendungszweck (Nr. 1) und Gegenstand der Förderung (Nr. 2) zu beschreiben. Diese Angaben werden in der Praxis oftmals mit Förderzielen vermischt und lassen deshalb ein differenziertes Verständnis vom Zuwendungszweck und -ziel vermissen.
- 14 Ein verbindliches Gliederungsschema für Förderrichtlinien sollte künftig zwischen den Begriffen „Zweck“ und „Ziel“ klarer differenzieren, um die beabsichtigte Einheitlichkeit zu erreichen.

4 Indikatorik und Monitoringsystem

- 15 Bei den Förderprogrammen, denen eine Finanzierung durch die EU zugrunde liegt, ist das deutliche Bestreben erkennbar, die politischen Ziele auf die einzelnen Lebensbereiche zu übertragen (Zielsystem) und auf Ebene der Förderprogramme (mithilfe von Indikatoren) zu operationalisieren, auch wenn die bisher verwendeten Ergebnisindikatoren nur eingeschränkt geeignet sind, Wirkungen nachzuweisen. Das SMWA hat dies in dem vom SRH geprüften Bereich der Technologieförderung (EFRE) bereits erkannt und strebt eine Überarbeitung der Indikatoren an.

¹ Messgrößen.

Die KOM hat die Anforderungen an das System der Indikatoren für den Förderzeitraum 2014 - 2020 überarbeitet. Das SMK hat der KOM für den Förderzeitraum neue Indikatoren vorgeschlagen.

- 16 Anders verhält es sich bei den rein landesfinanzierten Förderprogrammen. Dort sind zwar Ansätze zur Formulierung von Projektzielen (die sich aus übergeordneten Zielen ableiten lassen) vorhanden, ein bis auf Ebene der Förderprogramme/Förderprojekte in sich konsistentes Zielsystem ist jedoch nicht erkennbar. Dies bedeutet nicht, dass sich die Ressorts nicht im Einzelnen über die Ziele von Förderprogrammen im Klaren sind. Indikatoren zur Erfolgsmessung wurden jedenfalls nicht gebildet. Für die laufende Überwachung der Zuwendungsverfahren stützen sich die Ressorts überwiegend auf die in der Fördermittelverwaltung FMV/FÖMISAX erfassten Finanzdaten. Zielsysteme auf Landesebene etablieren
- 17 Von der begleitenden Erfolgskontrolle ist die laufende Beobachtung (Monitoring) zu unterscheiden. Im Gegensatz zum systematisch angelegten umfassenden Prüfungsverfahren der Erfolgskontrolle ist sie eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme. Zuständig ist grundsätzlich die Organisationseinheit, die mit der Maßnahme befasst ist.
- 18 Erforderlich sind Ex-ante-Evaluationen, die Begründungen von Wirkungszusammenhängen der eingesetzten Förderinstrumente und ein indikatorbasiertes Evaluationssystem zur Wirkungsmessung enthalten. Ferner ist ein daraus abgeleitetes, Programm begleitendes Monitoring-system und eine systematische, konsistente Datenerhebung zur Programmnutzung durch die Projektträger notwendig.

5 Evaluation der Operationellen Programme der Europäischen Union

- 19 Maßnahmen der Fonds werden in den Mitgliedstaaten in Form von operationellen Programmen durchgeführt (Art. 32 Abs. 1 VO Nr. 1083/2006). In diesen Programmen hat der Mitgliedstaat u. a. darzulegen, welche Ergebnisse und Wirkungen im Rahmen der sog. Prioritätsachsen zu erwarten sind. Daneben ist ein Bewertungssystem zu beschreiben, auf dessen Grundlage die Durchführung des Programms begleitet werden soll (Monitoring). Erforderlich hierfür sind Indikatoren, die es ermöglichen, die Fortschritte gegenüber der Ausgangssituation und die Erreichung der Ziele der jeweiligen Prioritätsachse zu messen (Art. 37 Abs. 1 Buchst. c VO Nr. 1083/2006). Aussagefähige Indikatoren ermitteln
- 20 Entsprechend dem Bewertungsplan EFRE wurden 2011 im Auftrag des SMWA z. B. die Programme „Einzelbetriebliche FuE-Projekte“ und „FuE-Verbundprojekte“ mit einem Umfang von rd. 150 Mio. € als Vorhaben der Prioritätsachse „Stärkung von Innovation, Wirtschaft und Forschung“ von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften einer Bewertung unterzogen.
- 21 Zur Konsistenz des Ziel- und Indikatorensystems für die Prioritätsachse insgesamt merken die Gutachter an, „dass fast nur Outputindikatoren zur Bewertung der Stärkung bzw. des Ausbaus des Innovationspotenzials vorliegen. Diese erlauben jedoch nur eine eingeschränkte Beurteilung der tatsächlichen Effekte auf die intendierten Ziele, da mehrere Zwischenstufen bis zu den globalen Wirkungen durchlaufen werden. In welchem genauen Maß die EFRE-Förderung einen Beitrag zur Zielerreichung geleistet habe, könne aufgrund des komplexen Wirkungsgefüges und der multidimensionalen Beeinflussung der Ziele auch durch externe Größen nicht exakt ermittelt werden.“ Daher nimmt es auch nicht wunder, dass die Gutachter auf der Grundlage der Monitoringdaten zu der Evaluationsfrage, ob die Fördermittel effektiv und effizient eingesetzt wurden, kaum Aussagen treffen können.

- 22 Eine Möglichkeit der näheren Bestimmung wäre nach Ansicht der Gutachter die Analyse einer Kontrollgruppe, d. h. einer Gruppe von Unternehmen bzw. Institutionen, die keine Förderung erhalten hat. „Eine wesentliche Voraussetzung dafür wären homogene Gruppen, die gleichen Umwelteinflüssen ausgesetzt sind. Dies sei jedoch unter Praxisbedingungen als unrealistisch einzustufen.“
- 23 Eine über die ansatzweise vorhandene Zielerreichungskontrolle hinausgehende aussagekräftige Wirkungsanalyse i. S. v. § 7 SÄHO wurde damit durch die Gutachter ausgeschlossen. Dem an die KOM übermittelten Bericht der laufenden Bewertung lag im Hinblick auf die einzelbetriebliche FuE-Projektförderung und die FuE-Verbundprojektförderung ein verbesserungsbedürftiges Leistungsmessungssystem zugrunde.
- Qualität der externen Evaluation verbessern
- 24 Zur „Evaluation der sächsischen Technologieförderprogramme im Zeitraum 2007 bis 2013“ hat ebenfalls einer der o. g. Gutachter im Auftrag des SMWK im Februar 2014 eine über 300 Seiten umfassende Studie erstellt. Die Wirksamkeit und Ursächlichkeit der FuE-Projektförderung wird basierend auf einer Befragung der geförderten Unternehmen bzw. Einrichtungen auf lediglich 2 Seiten abgehandelt. Die Schwäche dieser Methodik wird erkannt, „da hier sowohl Fehleinschätzungen der Befragten als auch ‚strategische‘ Antworten besonders häufig vorkommen“. Die Frage nach Mitnahmeeffekten verneinen 91 % der teilnehmenden Forschungseinrichtungen. „Die Antwortmöglichkeiten ‚Finanzierung durch eigene Mittel‘, ‚höherer Finanzierungsanteil des Industriepartners‘ oder ‚ein anderes Förderprogramm‘ spielen hingegen gar keine Rolle.“ Insbesondere im Hinblick auf die letztgenannte Option finden die Evaluatoren die Antworten zu Recht „nicht plausibel“.
- 25 Auch vonseiten der KOM wird die Qualität der ihr vorgelegten Bewertungen bemängelt. Sie merkt in Bezug auf die Vergabe von Fördermitteln der EU an, es werde deutlich, dass die Auswirkungen von innovationsbezogenen EFRE-Investitionen nicht ausreichend bewertet seien, sei es im Hinblick auf Endbegünstigte oder generell die Wirtschaft und Gesellschaft als Ganzes betreffend. Die KOM hebt allerdings hervor, bei Programmen mit geteilter Mittelverwaltung darauf angewiesen zu sein, dass die Mitgliedstaaten gewillt und in der Lage sind, geeignete, zeitnahe, zuverlässige und vergleichbare Daten bereitzustellen.
- 26 Der Europäische Rechnungshof vermisst ebenfalls eine Leistungskultur sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene. Nach seinen Prüfungserfahrungen habe im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 für die Mittelbewirtschafter der EU die Notwendigkeit der Verwendung der verfügbaren EU-Mittel an erster Stelle gestanden. An zweiter Stelle habe die erforderliche Einhaltung der Vorschriften und erst an dritter Stelle – und nur bis zu einem gewissen Grad – die Erreichung von Ergebnissen und Auswirkungen gestanden. Hier müsse ein Umdenken stattfinden.²
- 27 **Mit im Wesentlichen nur formellen Evaluierungen werden Argumente für den Erfolg einer Fördermaßnahme und damit für ihre Berechtigung und Erforderlichkeit nicht geliefert.**
- 28 Das Operationelle Programm ESF des Freistaates Sachsen für die Förderperiode 2007 bis 2013 unterscheidet strategische Indikatoren, Ergebnisindikatoren und Outputindikatoren, fasst diese aber unter der Überschrift „4.6.7 Ergebnis- und Wirkungsindikatoren“ zusammen. Von den

² Siehe Pkt. 10.10 Jahresbericht 2013 und Pressemitteilung hierzu.

20 verwendeten Indikatoren sind 13 Outputindikatoren und 7 Ergebnisindikatoren.

29 Auch beim Operationellen Programm ESF kommen überwiegend Outputindikatoren zur Anwendung, aus denen sich kaum Aussagen für den Erfolg einzelner Förderbereiche (Prioritätsachsen) bzw. für den Erfolg des ESF insgesamt ableiten lassen.

30 Die überwiegend als Fachevaluationen angelegten Gutachten sollten auch zu den im Operationellen Programm aufgeführten Evaluierungsfragen zu Wirkung, Effektivität und Effizienz Aussagen treffen. Diese sollten jeweils durch Untersuchungen anhand geeigneter statistischer Modelle unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Fachevaluierungen ermittelt werden.

31 Die Gutachten lieferten nur vage Aussagen zu Zielerreichung und Wirkung der Förderungen. Im Hinblick auf das zur Anwendung kommende Spektrum von Untersuchungsmethoden ist dies jedoch nachvollziehbar. Dieses umfasste:

Untersuchungsmethodik verbessern

- die Auswertung der Daten aus dem finanziellen und materiellen Monitoring zum Operationellen Programm (Stammblattdaten),
- Dokumentenanalysen (Dokumente der Programmplanung und -umsetzung, maßnahmespezifische Förderkonzepte, Richtlinien, einschlägige Studien, Analysen etc.),
- Fachgespräche mit den an der Umsetzung der Fördermaßnahmen beteiligten Akteuren und
- standardisierte Befragungen von Zuwendungsempfängern und Maßnahmeteilnehmern.

32 Die positiven Wirkungen der Fördermaßnahmen konnten von den Gutachtern nicht immer belegt werden. Studien, die überwiegend auf Befragungen von Zuwendungsempfängern basieren, stellen keine Evaluationen im Sinne einer kausalen Wirkungsanalyse dar.

33 Obwohl alle Gutachtenaufträge regelmäßig neben Zielerreichung, Wirkung und Effektivität auch die Fragestellung nach der Effizienz der Maßnahmen enthalten, finden sich in den zahlreichen Befunden nur wenige Aussagen hierzu.

Effizienz besser nachweisen

34 Ob eine Wirtschaftlichkeit von Fördermaßnahmen tatsächlich gegeben ist, lässt sich derzeit kaum feststellen. Ungeachtet der Tatsache, dass die Erfassung der hierzu notwendigen Daten schwierig ist, sollten Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Erfolgskontrolle nicht vernachlässigt werden, sondern regelmäßig fester Bestandteil der Ex-post-Evaluationen sein. Dies setzt voraus, dass die Datenbasis derartige Auswertungen ermöglicht.

6 Evaluation von Landesprogrammen

35 Das SMWK und das SMK haben keine allgemeinen ressorteigenen Vorgaben zur Durchführung von Erfolgskontrollen erlassen. Welche Ergebnisse aus einer Förderung resultieren und ob diese den gewünschten oder beabsichtigten Effekten entsprechen, werde nach dortiger Ansicht durch die jeweiligen Fachreferate überwacht.

36 Da Zielvorgaben in Förderrichtlinien fehlen und geeignete Indikatoren nicht verfügbar sind, beschränkt sich die Erfolgskontrolle auf Ebene der Fachreferate im Wesentlichen auf

- die Einhaltung der Zweckbestimmung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung und
- die Überwachung des Mittelabflusses.

Wirkungen bei Landesprogrammen belegen	<p>37 Das SMWK und das SMK können auf dieser Datengrundlage keine evidenzbasierten Aussagen zur Wirkung von Förderprogrammen des Freistaates Sachsen treffen. Im Gegensatz zu den erkennbaren Bemühungen der Fondsbewirtschafter bei den EU-Strukturfonds, diese Mängel zu beheben, sind die Landesmittel bewirtschaftenden Fachreferate noch stark allein auf die Verwendungsnachweisprüfung fokussiert.</p> <p>38 Der Grad der Mittelabsorption und die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen sind für sich allein keine geeigneten Indikatoren für die Messung des Erfolgs einer Förderung. Damit lassen sich weder Zielerreichung noch Wirkung und Effizienz belegen.</p> <p>39 Während bei den Strukturfonds aufgrund der Vorgaben der KOM Evaluierungspläne der Fondsbewirtschafter zwingend vorgesehen sind, spielen diese bei den landesfinanzierten Programmen bisher keine Rolle. Gleiches gilt für einheitliche Berichtsformate. Ein einheitliches Berichtsformat bietet derzeit nur die Fördermittelverwaltung FMV/FÖMISAX, welche jedoch weitgehend nur Bewilligungsstand und Mittelabsorption abbildet.</p> <p>40 Die Evaluation von Förderprogrammen des Freistaates Sachsen sollte in Anlehnung an die Verfahrensweise bei den Strukturfonds geplant werden.</p>
Einheitliche Standards sichern	<p>7 Einheitliche Standards</p> <p>41 Der SRH hat während der Prüfung festgestellt, dass bei den Ressorts unterschiedliche Auffassungen zu Notwendigkeit, Inhalt und Umfang von Evaluationen vorhanden sind und auch kein einheitliches Verständnis hinsichtlich der Abgrenzung der Begriffe Förderziel, Fördergegenstand und Verwendungszweck besteht. Die Förderlandschaft des Freistaates Sachsen ist deshalb bezogen auf eine Erfolgskontrolle heterogen.</p> <p>42 Die Einrichtung von Evaluierungssystemen, welche die Anforderungen der Erfolgskontrolle auf Ebene von Förderprogrammen erfüllen können, ist eine der schwierigsten Aufgaben im Rahmen der politischen und finanziellen Steuerung. Dabei sollten sich die Ressorts regelmäßig externen Sachverständigen bedienen.</p> <p>43 Ex-ante-Evaluationen sollten bei der Aufstellung von Förderprogrammen zwingend durchgeführt werden.</p>
Fachkompetenzen zentral bündeln	<p>44 Zur Etablierung des erforderlichen Sachverständigen bei den mit den Erfolgskontrollen betrauten Beschäftigten empfiehlt die KOM die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für die verschiedenen Ressorts und Fachabteilungen, die sich zu einem Kompetenzzentrum für die Wirkungsforschung entwickeln kann. Des Weiteren sind begleitende Schulungsmaßnahmen zur Verbesserung des Methodenwissens unverzichtbar. Diese auf die Strukturfonds bezogene Bewertung der KOM ist nach den Prüfungsergebnissen des SRH auch auf Programme des Freistaates Sachsen übertragbar.</p> <p>45 Zur Unterstützung der Fachabteilungen sind die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle und begleitende Schulungsmaßnahmen erforderlich.</p>

8 Kosten

- 46 Der mit der Einrichtung von Evaluierungssystemen verbundene Aufwand ist nicht unerheblich. Die Expertenkommission Forschung und Innovation geht z. B. davon aus, dass etwa 1 % der jeweiligen Planausgaben für die Wirkungsforschung zur Verfügung gestellt werden muss, um maßgeblich zur Effizienzsteigerung der staatlichen Förderungen beizutragen. Während die KOM bei den Strukturfonds als Technische Hilfe regelmäßig prozentual anteilig Mittel für die Umsetzung der Programme einplant, die auch Kosten externer Evaluatoren berücksichtigt, sieht der Haushalt des Freistaates Sachsen für Landesprogramme keine derartigen Positionen vor.
- 47 Die Förderhaushalte sollten künftig auch die Ausgaben für Evaluationen berücksichtigen. Diese müssten dann bereits bei der Haushaltsaufstellung mit eingeplant werden.

Haushaltsmittel für Evaluation gesondert planen und bereitstellen

9 Stellungnahmen

- 48 Das SMF hält eine ressortübergreifende Koordinierung der vom SRH angesprochenen grundlegenden Themen bei der Umsetzung von Förderprogrammen für geboten. Es habe die SK gebeten, eine gemeinsame Haltung für die Staatsregierung zu koordinieren. Die Auffassung des SRH, dass eine Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Förderung aus Haushaltsmitteln anzustreben sei, werde geteilt. Hierbei sei jedoch Augenmaß zu wahren und überzogene Anforderungen seien zu vermeiden. Eine Erhöhung der Regelungsdichte stehe grundsätzlich im Zielkonflikt mit der angestrebten Vereinfachung des Zuwendungsrechts.
- 49 Das SMWA ist der Auffassung, die Evaluatoren würden durchaus und nicht nur marginal Aussagen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit treffen. Insgesamt könne auf eine effektive Förderung geschlossen, eine effiziente Umsetzung angenommen werden. Auch wenn keine kontrafaktischen Wirkungsanalysen vorgenommen würden, könnten die Wirkungen der Fördermaßnahmen mit der eingesetzten Methodik untersucht und bestätigt werden. Es sei zu beachten, dass die kontrafaktische Wirkungsanalyse nur eine mögliche Form der Wirkungsanalyse darstelle.
- 50 Das SMK verweist auf Studien, die kausale Zusammenhänge belegen könnten.
- 51 Das SMWK und das SMK sind der Ansicht, in ihren Geschäftsbereichen gebe es Fördergegenstände, die sich einer Evaluierung entziehen würden, da es oftmals schwierig sei, die konkreten Wirkungen einer Maßnahme zu ermitteln oder messbare Zielgrößen zu definieren. Außerdem müssten Nutzen und Aufwand des nicht unerheblichen bürokratischen Aufwandes von Evaluationen gegeneinander aufgewogen werden.
- 52 Das SMWK hält die Regularien in der SäHO, in den Verwaltungsvorschriften und in den Leitlinien der SK für ausreichend, um die in § 7 SäHO genannten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umzusetzen. Das SMK begrüßt die Forderung des SRH, die Regelungen zur Erfolgskontrolle an zentraler Stelle zu bündeln.
- 53 Während das SMWK die Unterstützung der Fachabteilungen durch eine zentrale Anlaufstelle begrüßt, lehnt das SMK dies vor dem Hintergrund der Aufgabenkritik und des Stellenabbaus ab. Den vom SRH vorgeschlagenen Schulungsmaßnahmen zur Verbesserung des Methodenwissens schließen sich die Ressorts an. Gleiches gilt für die Planung von zusätzlichen Ausgaben für Evaluationen im Rahmen der Haushaltsaufstellung.

10 Schlussbemerkung

- 54 Der Freistaat Sachsen steht u. a. wegen des Auslaufens des Solidarpaktes II vor erheblichen Herausforderungen. Gerade aus diesem Grund sollte der Erfolg eigenen Handelns stärker als bisher überprüft werden. Die dazu notwendigen rechtlichen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen müssen gewährleistet sein.
- 55 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die erhebliche Haushaltsrelevanz und die mit den bewilligten Fördermitteln³ verbundenen Zielsetzungen es ausnahmslos erforderlich machen, Förderprogramme zu evaluieren.
- 56 Die dazu erforderlichen Anpassungen der bestehenden Regelungen stehen der angestrebten Vereinfachung des Zuwendungsrechtes nicht entgegen.

³ Im Hj. 2015 z. B. über 1 Mrd. € reine Landesmittel.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen

09

Auch nach 25 Jahren hat die Verwaltung dem Willen des Gesetzgebers, geschehenes Unrecht wiedergutzumachen, in vielen Fällen nicht Genüge getan. Die Erledigung der Verfahren ist nunmehr bis Ende 2018 geplant.

Das SMI hat erst nach 20 Jahren die Verwaltungsabläufe auf Beschleunigungsmöglichkeiten geprüft. Die Umsetzung der Verbesserungsvorschläge dauerte weitere 2 bis 3 Jahre.

Schwer nachvollziehbare Akten, nicht dokumentierte Bearbeitungs- und Sachstände sowie z. T. jahrelange Liegezeiten führten zu einem erheblich höheren Bearbeitungsaufwand und verzögerten den Abschluss der Verfahren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das nach der Wiedervereinigung errichtete Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (LARoV) entscheidet über Rückgaben, Entschädigungen oder Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit Enteignungen von Unternehmen sowie land- und forstwirtschaftlichen Betrieben auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zwischen 1945 und 1989.
- 2 Die vermögensrechtlichen Ansprüche waren im Wesentlichen bereits Anfang der 1990er Jahre anzumelden (Ausschlussfrist).¹ Seit mehr als 2 Jahrzehnten ist das LARoV damit beschäftigt, die angemeldeten Ansprüche abschließend zu bearbeiten. Der SRH hat 60 vermögensrechtliche Verfahren geprüft, um Ursachen für die lange Verfahrensdauer festzustellen. Hierbei war auch zu berücksichtigen, dass der Aufgabenbereich perspektivisch ausläuft.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Das SMI² verfolgt das Ziel, den Bereich der offenen Vermögensverfahren nunmehr bis zum Jahr 2018 abschließend zu bearbeiten. Damit wird der beim Erlass des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes als angemessen angenommene Zeithorizont um 15 Jahre überschritten. Der Gesetzgeber ging – entsprechend § 1 Abs. 1 Entschädigungsgesetz – davon aus, dass die Entschädigungsansprüche im Wesentlichen Ende 2003 erledigt sein würden, indem er die Verzinsung der Ansprüche ab 01.01.2004 mit 6 % festgelegt hat.
- 4 Der Freistaat Sachsen hätte die Pflicht gehabt, die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Umsetzung der vermögensrechtlichen Regelungen zu schaffen und dadurch übermäßig lange Verfahrenslaufzeiten zu vermeiden (vgl. dazu Beschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 15.03.2001, Az.: 1/00).

Um 15 Jahre verspätete Abarbeitung

¹ Die Antragsfrist des erst 2003 erlassenen DDR-Entschädigungsgesetzes endete im Juni 2004.

² Bis Ende 1999 war das SMWA Dienst- und Fachaufsichtsbehörde des Landesamtes.

Sinkende Erledigungszahlen	5	Organisatorische Defizite führten zur verzögerten Abarbeitung der vermögensrechtlichen Verfahren. Wurden bis 2004 mit jährlichen Erledigungsquoten von mehr als 3 Prozentpunkten bereits 93,1 % der unternehmensbezogenen Anträge nach dem Vermögensgesetz erledigt, waren bis 2014 nur geringe jährliche Steigerungen zu verzeichnen (zuletzt zwischen 0,3 und 0,4 Prozentpunkten). Ungeachtet der Vielzahl noch nicht abgeschlossener Fälle und des Schadens durch mögliche Zinsansprüche wurde die Personalausstattung seit 2004 sukzessive auf ein Fünftel reduziert. Die Verzinsung von Entschädigungsleistungen durch die verspätete Erledigung wurde in Kauf genommen. Personalabgänge lassen eine weitere Verschiebung des Erledigungshorizontes befürchten.
Zinsschäden	6	Das SMI und die LD Sachsen haben dafür Sorge zu tragen, dass die noch offenen vermögensrechtlichen Verfahren wenigstens bis 2018 erledigt werden.
Organisationsuntersuchung ohne verlässliche Aussagen zum Personalbedarf und Erledigungshorizont	7	2.2 Im Jahr 2011 – 20 Jahre seit Bestehen des LARoV – führte das SMI eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel durch, Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung aufzuzeigen. Das SMI bestimmte den Personalbedarf anhand der bisherigen Istzahlen (VZÄ, Erledigungen der Vorjahre). Eine Prüfung des Bearbeitungsaufwandes für die noch offenen Verfahren erfolgte nicht. Mithin fehlten verlässliche Angaben für eine Personalbedarfsberechnung. In der Folge ging das SMI davon aus, dass der Aufgabenbereich des LARoV mit anfänglich 80 Bediensteten bis zum Jahr 2019 abschließend bearbeitet werden könne. Demgegenüber schätzte die LD Sachsen 2014 ein, dass die Abarbeitung mit nur noch 33 VZÄ bis 2018 zu schaffen sei.
Um Jahre verzögerte Umsetzung empfohlener Verbesserungen	8	Ein Teil der vom SMI empfohlenen Änderungen, wie die Bündelung der Ermittlungen in einem Ermittlungspool oder der kassentechnischen Abwicklung und die Straffung der Organisation, sollten von der LD Sachsen ursprünglich im Januar 2012 umgesetzt werden. Vollzogen wurden sie letztlich mit einer Verzögerung von mehreren Jahren zum Februar 2014 bzw. März 2015.
	9	Im Hinblick auf den Erledigungshorizont sind weitere organisatorische Maßnahmen, die einen nicht unerheblichen Aufwand verursachen würden, nicht mehr zielführend. Maßnahmen zur Verbesserung und Verkürzung der Arbeitsabläufe sollten im Wege der Führung angestrebt werden.
Schwer nachvollziehbare Verfahrensakten	10	2.3 Der SRH stellte im Rahmen der örtlichen Erhebungen fest, dass die Verfahrensakten schwer nachvollziehbar sind. Arbeitsergebnisse/Arbeitsstände wurden nicht oder nur unzureichend dokumentiert. Der jeweils noch zu leistende Bearbeitungsaufwand ist nicht ohne Weiteres erkennbar. Wiederholte Einarbeitungen (z. B. infolge Bearbeiterwechsels oder jahrelanger Liegezeiten) erfordern einen deutlichen Mehraufwand.
	11	Das LARoV hat sicherzustellen, dass die Verfahrensakten zügig nachvollzogen werden können. Dazu ist der Verfahrensforgang zu dokumentieren. Inhalt und Struktur sollten sich an den jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen orientieren und die spätere Entscheidung vorbereiten.
Jahrelange Liegezeiten	12	2.4 Die meisten der geprüften Verfahren wurden in der Vergangenheit nicht umfassend und kontinuierlich bearbeitet. Die Liegezeiten erreichten oftmals mehrere Jahre, ohne dass hierfür Gründe aktenkundig waren. Infolge der langen Verfahrenszeiten wurden immer wieder neue Erbenermittlungen erforderlich. Verfahren ohne Priorität blieben teilweise gänzlich unbearbeitet. Wiedervorlagetermine wurden vielfach nicht gesetzt.

- 13 Die geprüften Akten enthielten i. d. R. keine Hinweise darauf, dass die Vorgesetzten Entscheidungen und Verfahrensweisen vorgaben, die zügige Durchführung der Verfahren kontrollierten und Termine setzten. Stärkere Einbindung der Führungskräfte
- 14 Mit Dienstanweisung vom Januar 2016 regelte das LARoV Arbeits- und Verfahrensweisen, um eine zügige Bearbeitung der noch offenen Verfahren sicherzustellen. Dazu wurde u. a. die konsequente Nutzung der Wiedervorlage, die Handhabung bestimmter Fallgestaltungen sowie die Kontrolle und Führung durch Vorgesetzte anhand von Arbeitslisten vorgesehen. Insofern hat das LARoV bereits während der Prüfung dem Anliegen des SRH Rechnung getragen.
- 15 Die Führungskräfte haben nunmehr sicherzustellen, dass die vorgegebenen Arbeits- und Verfahrensweisen konsequent angewendet und die offenen Verfahren dadurch zügig fortgeführt und entschieden werden. Die Wahrnehmung der Führungsaufgabe muss nachvollziehbar dokumentiert werden.
- 16 **2.5** Ab 01.01.2017 sind Grundstücke mit noch nicht entschiedenen Restitutionsansprüchen durch Anmeldevermerke in den Grundbüchern zu kennzeichnen. Für die Eintragungs- und Löschungsersuche sind die jeweiligen LARoV zuständig. Da sich die Zuständigkeit auch auf die beim Bund anhängigen Restitutionsverfahren erstreckt, hat der Bundesrat auf die sich daraus ergebenden Haftungsrisiken der Länder hingewiesen und – bislang erfolglos – eine entsprechende Zuständigkeitsänderung verlangt (vgl. BR-Drs. 639/13). Drohende Haftungsrisiken ab 2017
- 17 Das SMI sollte dafür Sorge tragen, dass durch die gesetzlichen Änderungen beim Vollzug keine Haftungsrisiken für den Freistaat Sachsen entstehen.
- 3 Stellungnahme des Ministeriums**
- 18 Das SMI teilt die Auffassung, dass Verfahren nunmehr schnell abzuschließen seien. Es habe in der Vergangenheit mehrere Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung ergriffen.
- 19 Das LARoV gehe von einer Erledigung der Verfahren bis Ende 2018 aus. Seit der Neuorganisation im März 2015 habe es weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Bearbeitung ergriffen, die eine Steigerung der Erledigungsquote erwarten lassen. 2015 sei sie bei den unternehmensbezogenen Anträgen mit 0,6 Prozentpunkten bereits fast doppelt so hoch gewesen wie in den Vorjahren.
- 4 Schlussbemerkung**
- 20 Der SRH hält eine Verfahrenslaufzeit von 25 Jahren nicht für vertretbar. Der dem Vermögensrecht zugrunde liegende Wiedergutmachungsgedanke konnte und kann infolge der langen Verfahrensdauer vielfach nicht mehr gegenüber den Antragstellern der Erlebensgeneration, sondern nur noch gegenüber den Erben verwirklicht werden. Die in den letzten Jahren umgesetzten organisatorischen Änderungen und insbesondere die Anstrengungen der Führung, die Aufgabenerledigung und deren Steuerung zu optimieren, waren daher überfällig.

Zwischenabrechnung in der Städtebauförderung

Das SMI hat anfänglich den Prüfungsaufwand für die Zwischenabrechnungen deutlich unterschätzt. Der für 2012 vorgesehene Abschluss wird frühestens 2018 erfolgen.

Der Umfang der vertieften Prüfungen ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Für die Vorbereitung, Durchführung, Abwicklung und Finanzierung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen erhalten die Städte und Gemeinden im Freistaat Sachsen seit 1991 Fördermittel nach den Bund-Länder-Programmen der städtebaulichen Erneuerung. Programmverantwortlich ist das SMI. Zum 01.04.2006 wechselte die Zuständigkeit für die Bewilligung der Städtebaufördermittel von den damaligen Regierungspräsidien Chemnitz, Dresden und Leipzig (jetzt LD Sachsen) zur SAB. Die Regierungspräsidien sollten die von ihnen geförderten und abgeschlossenen städtebaulichen Einzelmaßnahmen noch prüfen und als Zwischenabrechnungen der SAB übergeben. Im Jahr 2011 sah sich das SMI nach Prüfungsfeststellungen des SRH¹ veranlasst, den bis dahin schleppenden Prüfungsverlauf zu forcieren. Dazu hat das SMI die VwV VNP-StBauE² mit Vorgaben u. a. für die Durchführung von Schlüssigkeits- und Stichprobenprüfungen in Kraft gesetzt.
- 2 Mit der Prüfung verfolgte der SRH das Ziel, den bei der LD Sachsen erreichten Arbeitsstand zu ermitteln und zu bewerten, um ggf. Handlungs- und Änderungsbedarf aufzuzeigen. Die Prüfung des Vollzugs der VwV VNP-StBauE erfolgte anhand ausgewählter Fördergebietsmaßnahmen.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Das SMI hat anfänglich den Prüfungsumfang und -aufwand deutlich unterschätzt und den Vollzug der VwV VNP-StBauE fachaufsichtlich nicht in erforderlichem Maße gesteuert. Fehlende Vorgaben haben die zutreffende Erfassung des zu prüfenden Mengengerüsts verhindert. Infolgedessen musste der ursprünglich auf 2 Jahre bis Ende 2012 ange setzte Zeitrahmen mehrfach angepasst werden. Mittlerweile ist von einer Bearbeitungszeit von mehr als 8 Jahren und von einem Abschluss der Prüfungen erst Ende 2018 auszugehen. Mangelnde Steuerung des SMI
- 4 **Fehlende Vorgaben des SMI und eine mangelnde fachaufsichtliche Steuerung haben die Zwischenabrechnungsverfahren verzögert.**
- 5 **2.2** Eine einheitliche und systematische Durchführung der Prüfungen und eine spürbare Erhöhung der abgeschlossenen Verfahren stellten sich erst nach der Bildung des Referates 30 in der LD Sachsen zum 01.02.2013 ein. Die von der LD Sachsen entwickelten internen Arbeitsgrundlagen geben die notwendigen Prüfstrukturen und -inhalte nunmehr konkret vor. Sie sind eine wichtige Grundlage für den Abbau der immer noch hohen Zahl ungeprüfter Maßnahmen. Von ursprünglich rd. 43.000 Einzelmaßnahmen waren bis zum 31.12.2015 rd. 30.500 geprüft und rd. 12.500 noch ungeprüft. Referat 30 (LD Sachsen) – ein wesentlicher Meilenstein

¹ Siehe Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 12.

² Verwaltungsvorschrift des SMI über die Prüfung der Verwendungsnachweise in der Städtebauförderung bei der Zwischenabrechnung von Fördergebieten vom 09.02.2011.

	6	Die Bildung des Referates 30 in der LD Sachsen war ein wesentlicher Baustein, um die Bearbeitung der Zwischenabrechnung zu vereinheitlichen und in systematischerweise quantitativ voranzubringen.
Nachvollziehbarkeit der Prüfungsergebnisse verbessern	7	2.3 Die Schlüssigkeitsprüfungen nahm die LD Sachsen anhand vorgefertigter Checklisten vor. Allerdings gaben diese nicht immer hinreichend Auskunft darüber, in welchem Umfang und anhand welcher Unterlagen geprüft wurde. Es fehlten teilweise Angaben, auf welche konkreten Unterlagen sich die Prüfung gestützt hat. Beim Prüfungsgegenstand „Lageplan“ war bspw. nur ein Ankreuzen mit „Ja“ oder „Nein“ möglich. Die genaue Bezeichnung des Plans und die Fundstelle in der Akte waren nicht verlangt. Ohne diese Angaben ist die Ordnungsmäßigkeit der Schlüssigkeitsprüfungen nicht vollständig belegbar.
	8	Die Checklisten zur Schlüssigkeitsprüfung sind inhaltlich zu vervollständigen. Sie müssen die notwendigen Prüfungsinhalte vollständig vorgeben und das Geprüfte nachvollziehbar wiedergeben.
Vertiefte Prüfung muss gewährleistet sein	9	2.4 Im Anschluss an die Schlüssigkeitsprüfungen folgte eine vertiefte Prüfung von Einzelmaßnahmen, die im Stichprobenverfahren ausgewählt wurden. Die Inhalte für die Schlüssigkeitsprüfung und die vertiefte Prüfung waren vorgegeben. Sie waren nicht deckungsgleich. Die Gegenstände der vertieften Prüfung hat die LD Sachsen nach dem Zufallsprinzip aus einem vorgegebenen Themenkatalog ausgewählt. Ergaben sich bei der Schlüssigkeitsprüfung bspw. „Anhaltspunkte für eine unzulässige Doppelförderung“, war nach der bisherigen Prüfsystematik allerdings nicht gewährleistet, dass offenkundige Probleme im Zuge der vertieften Prüfung geklärt werden mussten.
	10	Eine vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise muss gewährleistet sein, wenn die Ergebnisse der Schlüssigkeitsprüfung dafür Anlass bieten.
Ergänzung der Prüfinhalte notwendig	11	Die Auswahl der Prüfungsgegenstände nach dem Zufallsprinzip ließ Aufklärungs- und Prüfungslücken zu und war nicht immer sinnvoll. Beispielsweise führte die Prüfung der „Vorsteuerabzugsberechtigung“ bei Kommunen, die i. d. R. nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand. Dagegen zeigten die Prüfergebnisse der LD Sachsen sehr häufig schwerwiegende Fehler im Vergabeverfahren. Eine Prüfung erfolgte allerdings nur dann, wenn nach dem Zufallsprinzip der Prüfungsgegenstand „Vergabeverfahren“ ausgewählt wurde.
	12	Das Auswahlverfahren nach dem Zufallsprinzip trug dazu bei, dass zurechtensrechtliche Fehler der Kommunen möglicherweise unerkannt blieben.
	13	Das Verfahren der Schlüssigkeitsprüfung muss eine Prüfung der Schlüssigkeit insbesondere auch hinsichtlich der „Vergabeverfahren“ und den „Ausschluss unzulässiger Doppelförderung“ ermöglichen. Hierzu sind für den Verwendungsnachweis entsprechende Vorgaben, z. B. zum Inhalt des Sachberichtes zu machen.
Prüfungen ohne nennenswerte Mängel	14	2.5 Die Stichprobenprüfungen, für die rd. 20 % des zur Verfügung stehenden Personals eingesetzt wurden, erbrachten mit Ausnahme der Prüfung von Vergaben in aller Regel keine Beanstandungen.
	15	Nennenswerte Mängel bei den bisherigen Schlüssigkeits- und Stichprobenprüfungen der LD Sachsen hat der SRH nicht festgestellt.

- 16 **2.6** Die Grundlagen zur Umsetzung der Städtebauförderung unterlagen im Freistaat Sachsen seit 1991 einem stetigen Wandel. Bisher wurde die VwV StBauE³ 8-mal geändert. Bis heute besteht allerdings ein unklares und nicht abgegrenztes Nebeneinander von VwV StBauE und NBest-Städtebau⁴ einerseits und den allgemeinen zuwendungsrechtlichen Regelungen der VVK⁵ und der ANBest-K⁶ andererseits fort. Den Bewilligungsstellen fehlen nach wie vor klare und eindeutige Vorgaben für das Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren und auch die Grundlagen, den Kommunen als Zuwendungsempfänger klare und eindeutige Pflichten aufzuerlegen. Dies erschwert die Erfolgskontrolle und erhöht den Verwaltungsaufwand. Klare und kontinuierliche Verfahrensvorgaben fehlen
- 17 Die Kontinuität der Verfahrensvorschriften sollte gewährleistet sein. Der SRH empfiehlt, grundsätzlich die VVK und die ANBest-K anzuwenden und mit der Neufassung der VwV StBauE einheitliche Regelungen für das Zuwendungsverfahren, die Verwendungsnachweise und die Durchführung der Verwendungsnachweisprüfungen vorzugeben.
- 18 **2.7** In Sachsen sind von 347 Fördergebieten bisher lediglich 5 Gebiete abgerechnet. Der Abrechnungsstand selbst kleiner und überschaubarer städtebaulicher Fördergebiete, die z. T. bereits seit 1991 fortbestehen, ist unzulänglich. Bei den Kommunen besteht keine Notwendigkeit, die städtebauliche Sanierung und Entwicklung voranzubringen. Dies entspricht nicht den Vorgaben des Bundesbaugesetzes, die eine zügige Durchführung der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen vorschreiben. Abrechnung der Fördergebiete unzulänglich
- 19 Das SMI muss dringend dafür Sorge tragen, die Abrechnungsverfahren zu beschleunigen.
- 3 Folgerungen**
- 20 In Anbetracht der nur in den „Vergabeverfahren“ festgestellten Mängel ist der Umfang der vertieften Prüfungen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen. Das Verfahren der Schlüssigkeitsprüfung muss eine Prüfung der Schlüssigkeit insbesondere auch hinsichtlich der „Vergabeverfahren“ und den „Ausschluss unzulässiger Doppelförderung“ ermöglichen.
- 21 Die Checklisten zur Durchführung der Schlüssigkeitsprüfungen sind inhaltlich zu vervollständigen, sodass der Inhalt der Prüfungen nachvollziehbar ist und die Ordnungsmäßigkeit belegt wird. Bei den Schlüssigkeitsprüfungen ist auch zu gewährleisten, dass bei entsprechenden Anhaltspunkten vertiefte Prüfungen durchgeführt werden.
- 22 Der SRH empfiehlt, grundsätzlich die VVK und die ANBest-K anzuwenden und nur bei tatsächlichem Bedarf spezifische Förderregelungen zu treffen. Das SMI sollte die Kontinuität der Verfahrensvorschriften gewährleisten.
- 23 Der SRH empfiehlt, mit der Neufassung der VwV StBauE die Anwendung der allgemeinen zuwendungsrechtlichen Regelungen zum Verwendungsnachweis nach Nr. 10 und 11 VVK in der Städtebauförderung festzulegen. Zum Inhalt des Sachberichtes sollten konkrete Vorgaben gemacht werden.

³ Verwaltungsvorschrift des SMI über die Förderung der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen.

⁴ Nebenbestimmungen für die Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung.

⁵ Verwaltungsvorschrift für Zuwendungen des Freistaates Sachsen an kommunale Körperschaften.

⁶ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften.

- 24 Das SMI muss dringend dafür sorgen, dass die Abrechnungen der Fördergebiete nunmehr zügig erfolgen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 Das SMI teilte mit, dass es sich den Feststellungen und Folgerungen des SRH in der Sache vollumfänglich anschließen kann. In organisatorischer Hinsicht sei hauptsächlich die Bildung des Referates 30 in der LD Sachsen zum 01.02.2013 die Basis für die professionelle Durchführung des Prüfverfahrens gewesen. Im Sinne des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns werde das SMI die LD Sachsen bitten, insbesondere die vertiefte Prüfung der Einzelfälle anlassbezogen durchzuführen.
- 26 Den vom SRH aufgezeigten Änderungsbedarf bei der VwV StBauE werde das SMI aufgreifen. Der SRH wird gebeten, seine Vorschläge bereits im Verfahren der Aufstellung der neuen VwV StBauE zu erörtern.

5 Schlussbemerkung

- 27 Der SRH begrüßt die Zusagen des SMI, die Prüfungsfeststellungen des SRH aufzugreifen und umzusetzen. Der SRH erklärt seine Bereitschaft, bei der Aufstellung der neuen VwV StBauE mitzuwirken. Bei der Städtebauförderung sollte künftig neben einer Laufzeitbegrenzung auch die zeitnahe Abrechnung der Einzelmaßnahmen und der Fördergebiete im Fokus stehen.

Zuwendungen zur Revitalisierung von Brachflächen

Die Bearbeitung der Förderanträge war in erheblichem Umfang zu beanstanden. Teilweise führte dies zu einer ungerechtfertigten Vermögensmehrung durch Fördermittel bei privaten Dritten. Das SMI muss künftig eine sorgfältigere Bearbeitung sicherstellen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen unterstützt Städte und Gemeinden bei der Beseitigung von verwahrlosten, nicht mehr wirtschaftlich nutzbaren Gebäuden und Industriebrachen mit verlorenen Zuschüssen. Die Beseitigung soll eine nachhaltige kommunale Entwicklung unterstützen. Hierfür standen bspw. in den Jahren 2011 und 2012 Finanzmittel von je rd. 12,1 Mio. € zur Verfügung; im Jahr 2013 waren es rd. 17,2 Mio. €.
- 2 Der SRH hat 21 Zuwendungsverfahren der damaligen Bewilligungsstellen, den LD Chemnitz, Dresden und Leipzig, aus den Jahren 2011 bis 2015 geprüft. 10 Maßnahmen wurden mit EFRE-Mitteln nach der VwV Stadtentwicklung 2007 bis 2013¹ gefördert, 11 Maßnahmen erhielten Landesmittel nach der VwV Brachflächenrevitalisierung². Seit 2015 ist die SAB Bewilligungsstelle.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 Die Prüfung ergab in fast allen Fällen z. T. gravierende Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und die Vorgaben der Förderrichtlinien. So waren bspw. 6 der 10 mit EU-Mitteln geförderten Maßnahmen zusätzlich mit Landesmitteln gefördert worden. Zwar war diese Kumulierung nach der VwV Brachflächenrevitalisierung zugelassen worden, doch die notwendigen Ermächtigungen in den StHpl. fehlten. Dies widersprach § 35 Abs. 2 SÄHO.

Kumulierung gleichlautender Förderprogramme ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung
- 4 Das SMI hat für eine haushaltsrechtlich wirksame Grundlage für die Kumulierung der Fördermittel zu sorgen oder die Kumulierung durch die Bewilligungsstelle auszuschließen.
- 5 Die Bewilligungsstellen haben mehrfach Zuwendungen gewährt, obwohl die Maßnahmen insgesamt oder teilweise nicht förderfähig waren oder der Zuwendungszweck nicht erreichbar war.

Mangelhafte Prüfung der Fördervoraussetzungen
- 6 Eine Maßnahme wurde mit rd. 69 T€ gefördert, obwohl dies wegen deren Förderfähigkeit nach einer anderen Förderrichtlinie ausgeschlossen war. Rund 117 T€ wurden für den Abriss von Gebäuden einer ehemaligen landwirtschaftlichen Hofstelle gewährt. Der Ausschluss von der Förderung nach den Vorgaben der VwV Brachflächenrevitalisierung wurde nicht beachtet.
- 7 In einem Fall wurde mit rd. 67 T€ der Abriss eines kurz zuvor noch bewohnten Wohnhauses und in einem anderen Fall mit 78 T€ die Beräumung eines Betriebsgeländes einer vorher umgesiedelten Firma gefördert. In beiden Fällen haben keine Brachflächen i. S. d. Förderrichtlinien vorgelegen.

¹ Verwaltungsvorschrift des SMI über die Durchführung und Förderung von Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung und der Revitalisierung von Brachflächen zur Umsetzung des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den EFRE in der Förderperiode 2007 bis 2013.

² Verwaltungsvorschrift des SMI zur Revitalisierung von Brachflächen.

- 8 Darüber hinaus förderten die Bewilligungsstellen in erheblichem Umfang nicht förderfähige Ausgaben. So wurde eine Maßnahme mit rd. 938 T€ gefördert, wobei der weit überwiegende Teil auf die Herstellung eines Caravanstellplatzes für 19 Wohnmobile mit Stromanschlüssen, Trinkwasseranschlüssen, einer Abwasserentsorgungsstation, einer Rasthütte, etc. und eines zusätzlichen Parkplatzes mit 73 Stellplätzen, einer Parkuhr, eines Gehweges und einer Bushaltestelle entfiel. Zweifelhaft blieben in einem weiteren Fall Ausgaben von rd. 45 T€, bei der die Erschließungsmaßnahmen durchgeführt wurden. In beiden Fällen haben nicht förderfähige Vorbereitungsmaßnahmen für die spätere Nutzung vorgelegen.
- 9 In den geprüften Fällen war die Prüfung der Fördervoraussetzungen meist nicht genügend sorgfältig. Die möglichst zügige und vollständige Verausgabung der Fördermittel stand bei der Bearbeitung im Vordergrund.
- 10 **Das SMI muss eine sorgfältigere Bearbeitung sicherstellen. Die Förderentscheidungen müssen das Erreichen der antrags- und entscheidungsrelevanten Förderziele der jeweiligen Förderrichtlinie umfassend darstellen.**
- Wenig treffsichere Kosten- und Finanzierungspläne 11 Bei fast allen der geprüften 21 Maßnahmen war der Kosten- und Finanzierungsplan ohne hinreichende Substanz und weder als Bemessungsgrundlage für die Bewilligung von Fördermitteln noch für Öffentliche Ausschreibungen geeignet. Bei 13 Maßnahmen lagen die Ausschreibungsergebnisse mit mehr als 40 % unter den Angaben im Kosten- und Finanzierungsplan. Bei einer Maßnahme wurden zuwendungsfähige Ausgaben in Höhe von 1.169.468,70 € im Zuwendungsbescheid festgesetzt, das Ausschreibungsergebnis lag dann mit einer Auftragssumme von 325.779,09 € lediglich bei noch 27,8 %. Daher wurden vielfach zunächst mehr Fördermittel als notwendig bewilligt. Die sich an diese Änderungen anschließenden notwendigen Korrekturen erhöhten den Verwaltungsaufwand in den Zuwendungsverfahren beträchtlich.
- 12 **Der SRH begrüßt die Absicht des SMI, konkretisierende Hinweise zu geben und bittet um deren Vorlage. Dem SMI wird empfohlen, die angestrebte Verbesserung regelmäßig zu überwachen.**
- Eigenengagement der Eigentümer zur Beseitigung der Brachen nicht dokumentiert 13 In den meisten Fällen war nicht dokumentiert, ob und welche Maßnahmen im Vorfeld der Förderverfahren unternommen wurden, um Grundstückseigentümer zur Beseitigung ihrer Brachen anzuhalten. Somit fehlte der Nachweis, dass dem Grundsatz der Nachrangigkeit staatlicher Förderung nach § 23 SÄHO entsprochen wurde.
- 14 **Das SMI sollte mit der Bewilligungsstelle Nachweise für das Antragsverfahren festlegen, dass die durch den Gesetzgeber verbesserten Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Grundstückseigentümer ausgeschöpft wurden.**
- Ungerechtfertigter wirtschaftlicher Vorteil privater Dritter 15 In einigen Fällen führten die Fördermaßnahmen zu nicht vertretbaren wirtschaftlichen Vorteilen für private Dritte. So wurde der Teilabriss eines ehemaligen Fabrikgebäudes eines privaten Grundstückseigentümers mit einem Zuschuss in Höhe von rd. 170 T€ gefördert. Ein Beitrag des Areals für eine nachhaltige Stadtentwicklung war nicht erkennbar. Die mit staatlichen Fördermitteln hergestellten optischen und baulichen Vorteile am Bestandsgebäude und an der Freifläche kommen dauerhaft dem Grundstückseigentümer zugute. Das der Stadt vom Eigentümer auf 10 Jahre begrenzte Nutzungsrecht als öffentliche Fläche stellte im Übrigen keine adäquate Gegenleistung dar. In den Kosten enthalten waren auch rd. 15 T€ für die Wärmedämmung der Fassade des vom privaten Grundstückseigentümer genutzten Betriebsgebäudes.

16 Das SMI hat eine Überprüfung dieser Maßnahme auf ihre Förderfähigkeit zu veranlassen. Fördermittel sind zumindest teilweise zurückzufordern.

17 Vielfach erwarben Städte und Gemeinden Grundstücke, um darauf stehende marode Gebäude abbrechen zu können. In einigen Fällen überschritt der Kaufpreis erheblich den Immobilienwert, da die Wertminderung durch die Kosten für die Beseitigung der im Förderantrag dargelegten Missstände nicht berücksichtigt wurde. Dadurch haben Grundstücksverkäufer unberechtigterweise finanzielle Vorteile gezogen. Die Bewilligungsstellen haben dies nicht beanstandet.

Überföderung bei Grundstückskauf

18 In einem Fall wurden Fördermittel in Höhe von 150 T€ zum Abbruch von Gebäuden und zur Vorbereitung einer baulichen Nachnutzung des Grundstücks an eine Firma weitergeleitet. Diese hatte das Grundstück vom Freistaat Sachsen zu einem Preis erworben, der die Revitalisierungskosten wegen der darauf stehenden maroden Gebäude bereits großzügig berücksichtigt hatte. Bei Ansatz der beantragten Revitalisierungskosten von rd. 265 T€ und des anhand des Bodenrichtwertes ermittelten Grundstückwertes ergab sich bereits ohne die staatliche Förderung aus dem Kaufpreis ein finanzieller Vorteil von rd. 100 T€. Durch die weitergeleitete Zuwendung erhöhte sich dieser Vorteil um nochmals 150 T€ zzgl. des Gemeindeanteils von 50 T€. Die Bewilligungsstelle hätte diese Zusammenhänge erkennen müssen. Die Förderung dieser Maßnahme war nicht erforderlich und somit nach § 23 SÄHO unzulässig.

19 In Weiterleitungsfällen ist ein besonders strenger Maßstab anzulegen, da die ungerechtfertigte Begünstigung privater Dritter durch Steuermittel nicht hinnehmbar ist. Im konkreten Fall ist die Rückforderung zu prüfen.

20 Die Kommunen erhielten für sämtliche Maßnahmen die nach den Förderrichtlinien maximal möglichen Fördersätze. Dies widersprach den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Eine wesentliche Aufgabe der Bewilligungsstellen ist es, das Eigeninteresse und die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger zu prüfen und den daraus resultierenden Eigenmitteleinsatz sowie den Fördersatz in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens festzulegen. Diese Aufgabe wurde nicht wahrgenommen.

Fördersätze spiegeln Eigeninteresse des Eigentümers nicht wider

21 Der SRH erwartet, dass das SMI eine pflichtgemäße Ermessensausübung bei der Festlegung der Fördersätze aktenkundig sicherstellt. Gegebenenfalls sollten Kriterien für die Ermessensausübung vorgegeben werden.

3 Folgerungen

22 Das SMI sollte sicherstellen, dass künftig die Förderziele besser eingehalten und dokumentiert werden.

23 Die Nachrangigkeit staatlicher Förderung muss durch eine hinreichende Prüfung der Möglichkeiten einer Inanspruchnahme der Grundstückseigentümer gewährleistet werden.

24 Bei einer Weiterleitung der Fördermittel an private Dritte ist sicherzustellen, dass die Fördermittel bei diesem nicht zu einem ungerechtfertigten Vermögenszuwachs führen.

25 Die Bewilligungsstelle muss gewährleisten, dass der Erwerb von Grundstücken bei nicht sachgerechter Wertermittlung nicht gefördert wird.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 26 Das SMI trat der Auffassung des SRH bei und erklärte, bei den betroffenen Förderprogrammen der Städtebauförderung, die eine Kumulierung mit anderen Fördermitteln vorsehen, entsprechende Vermerke im Haushaltsplan auszubringen. Darüber hinaus werde die Empfehlung des SRH aufgegriffen, der Bewilligungsstelle vorzugeben, die Vorgaben zu den Förderzielen besser zu dokumentieren und bei der Förderentscheidung zu berücksichtigen. Geprüft werde zudem, wie die angestrebten Verbesserungen bei den Kosten- und Finanzierungsplänen erreicht werden können. Für die Festlegung konkreter Fördersätze werde das SMI geeignete Kriterien zur Ausübung des Ermessens prüfen. Das SMI teilt die Auffassung des SRH, dass wirtschaftlich nicht zu vertretende Vorteile für Verkäufer von Brachflächen zu vermeiden seien, und gab an, die Vorgaben für den Fördervollzug entsprechend zu präzisieren.
- 27 Für einen beanstandeten Weiterleitungsfall sagte das SMI eine Prüfung und die Unterrichtung des SRH im Nachgang zu. In anderen Einzelfällen teilte das SMI die Auffassung des SRH nicht.

5 Schlussbemerkung

- 28 Der SRH begrüßt die Zusagen des SMI zur Optimierung der förderrechtlichen Vorgaben bei der Brachflächenrevitalisierung und bittet um entsprechende Informationen.
- 29 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass in weiteren Einzelfällen die Zuwendungsvoraussetzungen nicht bzw. nicht zweifelsfrei vorlagen.

Abordnung von Lehrern zur Verwendung außerhalb der Unterrichtsversorgung

Abordnungsdauer war häufig nicht sachgerecht bemessen.

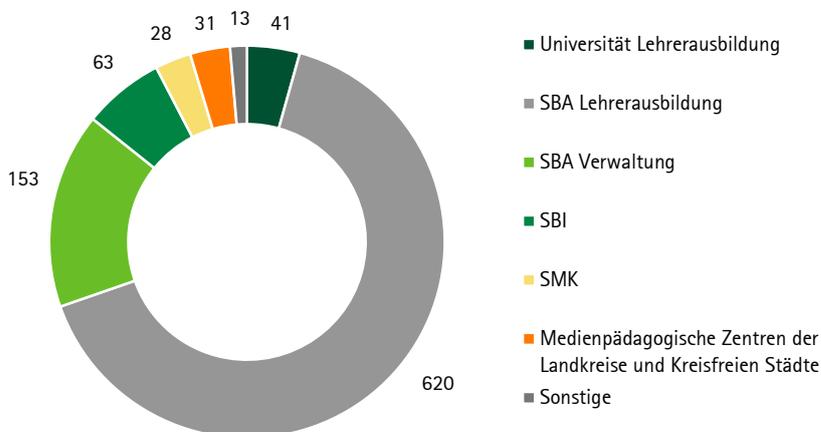
Kettenabordnungen erstreckten sich über viele Jahre hinweg.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Schuljahr 2013/2014 standen 30.367 Lehrkräfte im Dienst des Freistaates Sachsen. Die Lehrer sind an öffentlichen Schulen in arbeitsrechtlichen Beschäftigungs- oder in Beamtenverhältnissen tätig.
- 2 Der Dienstherr kann bei vorübergehendem Personalbedarf einen Beschäftigten oder Beamten außerhalb seiner Stammdienststelle einsetzen. Die Entscheidung über eine solche zeitweilige Übertragung einer Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle ergeht arbeits- sowie beamtenrechtlich in Form einer Abordnung.
- 3 Im Schuljahr 2013/2014 erfolgte aufgrund von 949 Abordnungen im Umfang von 485 VZÄ die Verwendung von Lehrern nicht zur Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung. Die Abordnungen dienten meist der Ausbildung des Lehrernachwuchses, aber auch in nicht geringem Umfang der Bewältigung von Verwaltungsaufgaben u. a. in der Sächsischen Bildungsagentur (SBA), dem Sächsischen Bildungsinstitut (SBI) und dem SMK:

Wesen der Abordnung

Lehrerausbildung und Verwaltung



- 4 Die Ausgaben für die Gehalts- oder Besoldungszahlungen trägt bis zum Ablauf von 1 Jahr zunächst die abgebende Dienststelle weiter.

Personalausgaben

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kettenabordnungen

2.1.1 Bemessung der Abordnungsdauer

- 5 Die SBA verfügte häufig Abordnungen über Zeitspannen von unter 1 Jahr. Sie endeten am 30.07. eines Jahres, am 01.08. schloss mit 1 Tag Abstand eine neue Abordnung an. Das SMK begründete diese Abordnungsdauer mit der Ausnahme von der Pflicht zur Tragung der Personalausgaben durch die aufnehmende Dienststelle. Nach den rechtlichen Voraussetzungen für eine Abordnung konnte die SBA die Abordnungs-

Vermeidung von Erstattungen

dauer nicht beliebig wählen. Der zeitliche Umfang hatte sich vielmehr nach dem Anlass der Übertragung der Tätigkeit in der aufnehmenden Dienststelle zu richten.

Zeitbedarf maßgeblich

6 Die Bemessung der Abordnungsdauer bei den Kettenabordnungen war von nicht sachgemäßen Erwägungen geleitet.

Verwaltungspraxis ändern

7 Der SRH hat das SMK aufgefordert, für die Beachtung der arbeits- und beamtenrechtlichen Regelungen zu sorgen sowie die vorgeschriebenen Erstattungen im StHpl. zu verankern.

2.1.2 Jahrelanger unterrichtsfremder Einsatz

8 Bei den Kettenabordnungen ergaben sich in 8 Fällen Gesamtzeiträume für Tätigkeiten in der Verwaltung zwischen 8 und 13 Jahren.

Fürsorgepflicht des Dienstherrn

9 Angesichts der entstandenen Abwesenheitszeiten aus dem Schuldienst haben die personalverwaltenden Dienststellen den Fürsorgegrundsatz nicht ausreichend beachtet. Der SRH gibt Folgendes zu bedenken:

10 Je länger Lehrkräfte für den Unterricht an Schulen nicht zur Verfügung stehen, umso größer wird der zeitliche und fachliche Abstand zum Schulbetrieb. Umso mehr steigt damit die Wahrscheinlichkeit, dass Lehrer wegen fehlender schulischer Anbindung aus dem gewählten Beruf ausscheiden.

Pädagogische Einsatzfähigkeit

11 Die Abwesenheitszeiten für Lehrer aus dem Schuldienst bei Abordnungen sind auf ein unbedingt notwendiges Maß zu begrenzen und ein Verlust der Einsatzmöglichkeit im Schulwesen ist zu vermeiden.

2.2 Überzahlungen und Darlegungspflicht

2.2.1 Übertragung geringwertiger Aufgaben

12 In der SBA waren Lehrkräfte auf der Grundlage von Abordnungen für folgende Tätigkeiten eingesetzt:

	Art der Tätigkeit	Zeitraum	Entgeltstufe
Lehrer für Poststelle und Registratur	Mitarbeit Registratur	2010 bis 2016	E 11
	Mitarbeit Registratur	2010 bis 2016	E 13
	Mitarbeit Post	2010 bis 2015	E 9
	Mitarbeit Post	2012 bis 2015	E 9
	Mitarbeit Post	2012 bis 2015	E 11

13 Die aufgeführten Tätigkeiten hätten eine Vergütung nach der Stufe E 4 gerechtfertigt. Zudem war im Rahmen einer Abordnung nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts selbst eine einvernehmliche Übertragung von niedriger zu bewertenden Tätigkeiten nicht rechtmäßig. Dies galt auch bei Weiterzahlung der bisherigen Vergütung.

Verträge prüfen

14 Der SRH hat das SMK aufgefordert, die Arbeitsverhältnisse überprüfen zu lassen.

2.2.2 Dienstliche Gründe und Abordnungsplan

Dienstliche Gründe nicht erkennbar

15 Für eine Abordnung müssen nach den geltenden Regelungen „dienstliche Gründe“ vorliegen. Diese waren nicht nur in den oben in Pkt. 2.2.1 aufgeführten Fällen in den Verfügungen der SBA nicht ausreichend dargestellt. Die Darlegungen zu den Gründen waren zudem zweckmäßigerweise um ein Planungskonzept zu ergänzen, als Grundlage für die Überwachung des Erreichens des Abordnungsziels, z. B. bei Abordnung zur Personalentwicklung des Lehrers.

- 16 Die SBA sollte die Grundlagen der Personalentscheidungen klar und umfassend in den Akten festhalten.
- 2.3 Absicherung des Personalbedarfs für die Lehrerausbildung**
- 17 Die SBA ist für die Lehrerausbildung im Vorbereitungsdienst zuständig. Im Schuljahr 2013/2014 gab es 620 Abordnungen im Umfang von 224,9 VZÄ an die Ausbildungsstätten der SBA mit meist mehr als 5 Wochenstunden je Lehrer; vgl. oben das Schaubild in Pkt. 1. Ein Teil der Lehrer war jedoch nicht in der Ausbildung unmittelbar tätig, sondern nahm Aufgaben der Verwaltung des Ausbildungswesens wahr. Dazu gehörte z. B. die Entwicklung von Ausbildungskonzepten. Diese Lehrkräfte waren voll abgeordnet. Planstellen waren insoweit nicht veranschlagt. Verwaltungsaufgaben Bildungsbereich
- 18 Der SRH hat das SMK um Mitteilung gebeten, wie hoch der Personalbedarf für den Verwaltungsbereich der Lehrerausbildung ist und welche personalwirtschaftlichen Überlegungen das Ministerium anstellt, um die Aufgabenwahrnehmung künftig möglichst haushaltsneutral abzusichern. Personalbedarfsbemessung
- 2.4 Weitere Empfehlungen des Rechnungshofs**
- 2.4.1 Haushaltstransparenz**
- 19 Die Abordnung stellt eine Bewirtschaftungsmaßnahme dar, die sich haushaltsseitig nur ungenügend abbildet. Teilweise gelang es, mittels Ausbringung von Abordnungsleerstellen die Haushaltstransparenz zu verbessern. Bislang gab es neben Organisations- sowie Stellenplänen und Stellenübersichten jedoch keine weitere Unterlage, die vollständig über Art und Umfang der abgeordneten Lehrer auf Grundlage des abgehenden Arbeitsvolumens berichtete. Abordnungsleerstellen
- 20 Der SRH hat dem SMK empfohlen, dem Kultushaushalt künftig eine Übersicht über das effektive Lehrerarbeitsvermögen der beiden Vorjahre und seine haushaltsmäßige Zuordnung beizufügen. Anlage dem Haushaltsplan beifügen
- 2.4.2 Abordnungskonzept**
- 21 Im geprüften Zeitraum der Schuljahre 2012/2013 und 2013/2014 ordnete die SBA mindestens 18 Rektoren und Schulleiter zu sich als Referenten sowie 2 Lehrer zumindest für einzelne Schuljahre an ihre Stabsstelle Gesundheits-, Grundschatz- und Sicherheitsmanagement ab. Rektor als Referent
- 22 Das SMK verfolgte mit den Lehrerabordnungen angabegemäß Ziele der Personalentwicklung: Die Sammlung von Erfahrungen im Rahmen solcher Maßnahmen bereite auf eine Übernahme einer Funktionsstelle an einer Schule vor. Personalentwicklung
- 23 In den genannten Fällen spiegelten sich die vom SMK genannten Ziele der Abordnung nicht ausreichend wider. Diese Abordnungen waren kaum dazu geeignet, einer Personalentwicklung zu dienen. Es war nicht ersichtlich, auf welche höherwertigen Funktionsstellen in Schulen die Schulleiter und Rektoren hätten vorbereitet werden sollen. Bestenfalls trugen die Maßnahmen zur Deckung von Personalbedarf in der aufnehmenden Dienststelle bei. Deckung von Personalbedarf
- 24 Der SRH hat dem SMK empfohlen, zeitnah eine Abordnungskonzeption für den Geschäftsbereich zu entwickeln. Die Abordnungskonzeption sollte sowohl Kriterien für die Bemessung des Mehrwerts und der Effektivität der Abordnung enthalten als auch den Interessen der Lehrer an langfristigen Verwendungsmöglichkeiten dienen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

3.1 Kettenabordnungen

- 25 Abordnungen richteten sich grundsätzlich am Schuljahr aus, da die Unterrichtsabsicherung erste Priorität bei den Planungen habe. Eine mehrjährige Abordnung würde dem Vorrang der Prüfung der Unterrichtsabsicherung widersprechen.
- 26 Haushaltsrechtlich sei eine Buchung der Personalausgaben für abgeordnete Beschäftigte beim Haushaltskapitel der aufnehmenden Dienststelle im Rahmen von verfügbaren Abordnungsstellen zulässig. Einer Erstattung zwischen den Haushaltskapiteln bedürfe es nicht.

3.2 Jahrelanger unterrichtsfremder Einsatz

- 27 Die lang andauernden Abordnungen seien erfolgt bzw. erfolgten regelmäßig mit Willen der betroffenen Lehrkräfte, sodass dem Fürsorgegrundsatz Rechnung getragen werde.
- 28 Die Kettenabordnungen seien der Situation geschuldet gewesen, dass zum einen die Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung, verbunden mit dem Wunsch der Lehrkräfte, die Aufgaben weiter wahrzunehmen, bestanden habe, zum anderen aber keine Möglichkeit gegeben gewesen sei, die Lehrkräfte zu versetzen.
- 29 Die zwischenzeitlich durch den Haushaltsplan 2015/2016 eröffneten Versetzungsmöglichkeiten hätten zu einer erheblichen Reduzierung der langjährigen Abordnungen geführt. Nach gegenwärtigem Stand werde der Haushaltsplan 2017/2018 eine nochmalige Ausweitung der Möglichkeit zur kapitelübergreifenden Stellenbesetzung enthalten.
- 30 Die Aussage, dass Lehrkräfte wegen fehlender schulischer Anbindung aus dem gewählten Beruf ausscheiden, werde nicht geteilt. Eine empirische Grundlage für eine solche Vermutung dürfte fehlen. Vielmehr zeigten die praktischen Erfahrungen der SBA in den letzten Jahren, dass auch nach mehreren Jahren der Abordnung eine erfolgreiche Rückkehr an die Schule möglich sei. Des Weiteren hätten sich in der Vergangenheit gerade auch Referenten der SBA (Stammpersonal) erfolgreich auf Funktionsstellen an Schulen beworben. Dies zeige, dass auch Bedienstete, die längerfristig an der SBA tätig waren, sehr wohl für eine Verwendung an Schulen geeignet seien.

3.3 Übertragung geringwertiger Aufgaben

- 31 Die ausnahmsweise Übertragung geringwertiger Aufgaben sei vor dem Hintergrund fehlender Einsatzmöglichkeiten im schulischen Bereich sowie aus Fürsorgegründen erfolgt. Von den 5 betroffenen Arbeitsverhältnissen im Schuljahr 2013/2014 seien 3 Abordnungen beendet worden. Für die verbleibenden Abordnungen seien die Möglichkeiten eines anderweitigen Einsatzes oder einer Änderungskündigung wegen Alters der Lehrkräfte als gering einzuschätzen.

3.4 Absicherung des Personalbedarfs in der Lehrerausbildung

- 32 Vollständig oder ganz überwiegend mit Verwaltungsaufgaben befasst seien die Leiter der Ausbildungsstätten und deren Stellvertreter. Mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2017/2018 seien 24 Stellen für diesen Zweck aus den „Schulkapiteln“ 05 35 bis 05 39 in das neue geschaffene Kapitel 05 10 „Lehrerausbildung“ umgesetzt worden. Damit werde der Intention des SRH entsprochen.

3.5 Haushaltstransparenz

33 Eine im Haushaltsplan enthaltene Übersicht über das effektive Lehrervermögen der beiden Vorjahre und seine haushaltsmäßige Zuordnung werde vom SMK aus folgenden Gründen nicht für erforderlich gehalten:

- Das SMK informiere den Haushaltsgesetzgeber jährlich mit Übergabe der sog. „Kenndatentabelle“ über die Verwendung des Lehrervermögens.
- Mit der Einrichtung des neuen Haushaltskapitels 05 10 „Lehrerbildung“ werde eine höhere Haushaltstransparenz erreicht.

3.6 Abordnungskonzeption

34 SMK werde nach Inkrafttreten des Doppelhaushaltes 2017/2018 eine aktualisierte Abordnungskonzeption erstellen.

4 Schlussbemerkung

4.1 Kettenabordnungen

35 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Die beamten- und arbeitsrechtlichen Regelungen sind bei der Bemessung des Abordnungszeitraums zu beachten. Gefährdet die Maßnahme die Unterrichtsversorgung, ist eine Abordnung von vornherein auszuschließen. Die Buchung der Personalausgaben bei der aufnehmenden Dienststelle – auf welche Weise auch immer – dient der Haushaltsklarheit. Das SMK umging dies mit den nicht sachgemäßen einjährigen Abordnungsdauern.

4.2 Jahrelanger unterrichtsfremder Einsatz

36 Die vom SMK genannten Einzelfälle der Rückkehrer an die Schulen stellen ebenfalls keine hinreichende empirische Grundlage dar. Das SMK hat langjährig abgeordnete Lehrkräfte schlussendlich dann im Rahmen der Möglichkeiten des StHpl. 2015/2016 versetzt. Nach einer Abwesenheit aus dem Schuldienst von bis zu 13 Jahren spricht viel für eine abnehmende Einsatzfähigkeit als Lehrer.

37 Die Aufhebung der langjährigen Abordnungen zugunsten von Versetzungen kann zur Haushaltswahrheit und -klarheit beitragen. Die bloße Erweiterung von Versetzungsmöglichkeiten sieht der SRH im Hinblick auf die vom SMK vorgebrachten Einstellungsabsichten als bedenklich an. Jede Versetzung aus dem laufenden Schulbetrieb an die Verwaltung ist streng zu prüfen.

4.3 Übertragung geringwertiger Aufgaben

38 Der SRH hat gleiche Sachverhalte bereits bei seiner Prüfung in 2006 festgestellt und beanstandet. Die gebotenen Personalmaßnahmen sind stets rechtzeitig in die Wege zu leiten.

4.4 Absicherung des Personalbedarfs in der Lehrerbildung

39 Der Intention des SRH ist nicht entsprochen. Die für das Kap. 05 10 „Lehrerbildung“ im Entwurf des StHpl. 2017/2018 vorgesehenen 24 Stellen sollen aus anderen Schulkapiteln umgesetzt werden. Bei den erwähnten Leitern der Ausbildungsstätten und deren Stellvertretern handelt es sich nicht um abgeordnete Lehrkräfte. Im Kap. 05 10 sind 374 Abordnungsstellen geplant. Ein Teil davon entfällt auf den oben geschilderten Verwaltungsbereich.

4.5 Haushaltstransparenz

40 Der SRH bleibt bei seiner Empfehlung, auch wenn das Kap. 05 10 zu mehr Übersichtlichkeit beitragen wird.

Rechtsanwaltskammer Sachsen

Fehlende Stellenpläne und überprüfungswürdige Entschädigungsregelung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Rechtsanwaltskammer Sachsen ist die öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungsorganisation der Rechtsanwälte im Freistaat Sachsen mit rd. 4.800 Mitgliedern. Als Berufskammer ist sie eine Behörde der mittelbaren Staatsverwaltung, die grundsätzlich das staatliche Haushaltsrecht anzuwenden hat.
- 2 Das SMJus führt die Staatsaufsicht über die Rechtsanwaltskammer Sachsen. Die Körperschaft unterliegt der Rechnungsprüfung durch den SRH.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personal

- 3 Der Kammerhaushalt von jährlich rd. 1,6 Mio. € wird hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen finanziert. Der größte Ausgabenanteil entfällt auf das Personal. Das Personal der Kammerverwaltung bestand nach Auskunft der Rechtsanwaltskammer Sachsen aus 4 Volljuristen (hierunter 3 Rechtsanwälte) und 8 nichtjuristischen Mitarbeitern. Hochwertige Personalausstattung
- 4 Der SRH hatte die Rechtsanwaltskammer Sachsen bereits in einer früheren Prüfung im Jahr 2000 darauf hingewiesen, dass es unumgänglich ist, die Anzahl der Personalstellen und ihre Wertigkeiten in einem Stellenplan festzuhalten. Dieser ist – wie der Haushaltsplan – von der für die Ausübung des Budgetrechts zuständigen Kammerversammlung zu bestätigen. Bislang wurde kein Stellenplan vorgelegt. Stellenplan nötig
- 5 Der SRH hat die Rechtsanwaltskammer Sachsen aufgefordert, ihre Haltung zu überdenken, und sie erneut gebeten, künftig den Haushaltsplänen die geforderten Stellenübersichten beizufügen.

2.2 Vorstandsentschädigungen

- 6 Der Präsident, die 5 Vizepräsidenten und die weiteren Mitglieder des 23-köpfigen Vorstands der Rechtsanwaltskammer Sachsen waren ehrenamtlich tätig und erhielten hierfür eine Aufwandsentschädigung. Die Entschädigungsordnung sah neben Sitzungsgeld und Reisekostenerstattung die Zahlung von monatlichen Festbeträgen i. H. v. 2.500 € für den Präsidenten, 900 € für die Vizepräsidenten und 450 € für die weiteren Vorstandsmitglieder vor. Kammervorstand
- 7 Der SRH ermittelte Vergleichswerte aus 7 Kammern anderer Länder. Bei den Vizepräsidenten waren in Sachsen die Festbeträge um 60 % und bei den weiteren Vorstandsmitgliedern um 126 % höher als der Durchschnitt. Andere Kammern zahlten den weiteren Vorstandsmitgliedern keine besondere laufende Entschädigung. Entschädigung überprüfen
- 8 Der SRH hält die Entschädigungsregelung für überprüfungswürdig und regt an, die Festbeträge für die weiteren Vorstandsmitglieder zu streichen.

3 Stellungnahmen

- 9 Die Rechtsanwaltskammer Sachsen entgegnete, die Regelungen der SäHO wären nicht anwendbar. Der SRH habe kein Prüfungsrecht bei der Kammer. Die Mitarbeiterzahlen spiegelten den regelmäßigen Personalbestand wider.
- 10 Über die Höhe der Entschädigungen für die ehrenamtliche Tätigkeit entscheide die Kammerversammlung im Rahmen ihrer Satzungsautonomie. Die Entschädigungssätze wichen nicht erheblich von den Regelungen der anderen Rechtsanwaltskammern ab. Die Anzahl der Mitglieder bedinge nur eingeschränkt den Verwaltungsaufwand der Rechtsanwaltskammer Sachsen.
- 11 Das SMJus wies auf den Gestaltungsspielraum der Rechtsanwaltskammer Sachsen als Verwaltungsträger im Bereich der Organisation und Durchführung ihrer Aufgaben hin. Dem sowie dem überschaubaren Personalbestand sei nicht ausreichend Rechnung getragen.

4 Schlussbemerkung

- 12 Der Gesetzgeber hat der Einheitlichkeit der Haushalte von Bund und Ländern, einschließlich der Behörden der mittelbaren Staatsverwaltung, sowie der unterschiedslosen Prüfung durch den Rechnungshof einen hohen Stellenwert beigemessen – vgl. §§ 48 Abs. 1, 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG, §§ 105 ff. SäHO. Der SRH bleibt daher bei seiner Auffassung bez. der Anwendbarkeit des allgemeinen Haushaltsrechts und des Bestehens des Prüfungsrechts.
- 13 Wie groß der regelmäßige Personalbestand der Rechtsanwaltskammer Sachsen ist, ließe sich nur ersehen und nachprüfen, wenn ein Stellenplan bestünde. Einen solchen gab es jedoch nicht. Der SRH hat das Selbstverwaltungsrecht bei seiner Prüfung stets beachtet und sich bez. der Entschädigungen auf eine Anregung beschränkt. Die von der Rechtsanwaltskammer Sachsen gerügte Ableitung des Verwaltungsaufwandes aus der Mitgliederzahl hat der SRH hingegen nicht vorgenommen. In die Berechnung der Vergleichswerte oben bei Tz. 7 ging jeweils die Mitgliederzahl zur Verdeutlichung der Aufwandsbezogenheit der Entschädigungen ein.

Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Tourismusförderung in Sachsen

- Interessenskonflikt durch Wahrnehmung des Aufsichtsratsvorsitzes der TMGS durch einen Vertreter der Hausleitung des SMWA -

14

Die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats durch ein Mitglied der Hausspitze des SMWA führt beim zuständigen Fachreferat des SMWA zu Konfliktlagen bei der Prüfung der Vertragserfüllung der TMGS durch die Arbeitsebene des Ministeriums. Die vom SMWA weitestgehend ungeprüfte Bestätigung der Kosten ist zu beanstanden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen hat die Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen mbH (TMGS) mit der touristischen Vermarktung des Freistaates Sachsen beauftragt und vergütet deren Leistungen seit 2008 über einen Rahmenvertrag.
- 2 Die TMGS hat für die im geprüften Zeitraum 2009 bis 2013 erbrachten Leistungen insgesamt eine Vergütung von rd. 22,8 Mio. € vom SMWA erhalten.
- 3 Ein Prüfungsschwerpunkt war die ordnungsgemäße Abwicklung der vertraglichen Regelungen. Auch wurde geprüft, ob der von der Hausleitung des SMWA wahrgenommene Aufsichtsratsvorsitz und die sich aus der Umsetzung des Rahmenvertrages ergebenden Pflichten des SMWA zu Interessenskonflikten führen.

2 Prüfungsergebnisse

- 4 Der nicht an der Gesellschaft beteiligte Freistaat Sachsen kann lt. Gesellschaftsvertrag der TMGS ein Mitglied im Aufsichtsrat der TMGS stellen. Mit der Wahrnehmung dieses Mandats ist zwingend die Übernahme des Vorsitzes des Aufsichtsrates verbunden. Dem SMWA steht das alleinige Recht zur Benennung und Entsendung des Aufsichtsratsmitglieds zu. Im geprüften Zeitraum hat das SMWA jeweils ein Mitglied der Hausspitze in den Aufsichtsrat entsandt.
- 5 Die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats durch das SMWA hält der SRH für problematisch. Einerseits hat der Vertreter des Freistaates die finanziellen Interessen des Freistaates Sachsen aus dem privatrechtlichen Rahmenvertrag des SMWA mit der TMGS zu schützen. Andererseits muss er aus seiner Funktion als Vorsitzender des Aufsichtsrates die Interessen der TMGS, bei der der Freistaat Sachsen kein Gesellschafter ist, wahrnehmen.
- 6 Im Rahmen der Prüfung ist der SRH vom SMWA mehrfach daraufhin gewiesen worden, dass es sich zu den Inhalten der von der TMGS geltend gemachter Pauschalen und deren Ordnungsmäßigkeit durch den von der Hausspitze des SMWA wahrgenommenen Aufsichtsratsvorsitz hinreichend abgesichert sieht und deshalb vielfach keine genauere Überprüfung einzelner Positionen für notwendig erachte. Das trifft nicht nur auf die vom SMWA zur Vergütung pauschal genehmigten Einzelprojekte zu, sondern auch auf Verwaltungskosten, für die die TMGS im Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt rd. 5,5 Mio. € (netto) vom SMWA ungeprüft anerkannt erhielt.

Interessenskonflikte

Eigene Prüfung des SMWA unzu-
reichend

7 Das SMWA selbst hat im Dezember 2011 ein Rechtsgutachten zu Fragen der TMGS anfertigen lassen. Darin weisen die Gutachter zwar in einem anderen Kontext, aber dennoch grundsätzlich, auf die strukturell besondere Situation des den Freistaat Sachsen im Aufsichtsrat der TMGS vertretenden Mitglieds der Hausspitze des SMWA hin und äußern rechtliche Bedenken. Sie empfehlen als eine Handlungsoption den Verzicht auf die Ausübung des Benennungsrechtes eines Aufsichtsratsmitglieds unter Amtsniederlegung des Aufsichtsratsvorsitzes. Das SMWA macht unverändert von dem Benennungs- und Entsendungsrecht Gebrauch.

8 Die von der Arbeitsebene des SMWA unter Berufung auf den von der Hausspitze wahrgenommenen Aufsichtsratsvorsitz erfolgte pauschale und weitestgehend ungeprüfte Bestätigung der Kosten – insbesondere der Verwaltungskosten – der TMGS ist nicht ausreichend. Die Tätigkeit des SMWA im Aufsichtsrat ist keine Form der Fachaufsicht. Der Aufsichtsrat hat gesellschaftsrechtlich die Interessen des Unternehmens wahrzunehmen. Das SMWA trägt dagegen die haushälterische Verantwortung für die angemessene und notwendige Ausgabe der Mittel.

3 Schlussfolgerungen

9 Das SMWA sollte den bestehenden Interessenkonflikt auflösen, indem es auf die Ausübung des Benennungsrechtes eines Aufsichtsratsmitglieds verzichtet. Stattdessen kann es die Umsetzung seiner Interessen zur Vermarktung des Tourismus in Sachsen durch geeignete konkrete Vorgaben im Rahmenvertrag mit der TMGS sichern.

4 Stellungnahme des SMWA

10 Das betreffende Mitglied der Hausspitze des SMWA sei mit dem mit der TMGS geschlossenen Rahmenvertrag nicht verantwortlich befasst. Die Befassung geschehe bewusst durch die zuständige Fachabteilung, um Konflikten vorzubeugen.

11 Das SMWA verweist zudem auf politische Zielstellungen des Freistaates Sachsen, die es als Mitglied im Aufsichtsrat der TMGS gesellschaftsübergreifend umsetzen könne.

12 Das SMWA werde prüfen, wie der Rahmenvertrag mit der TMGS geeignet optimiert werden könne.

5 Schlussbemerkung

13 Das Vorbringen des SMWA, dass der vom SRH angesprochene Beteiligungskonflikt schon deshalb nicht bestünde, weil das den Vorsitz im Aufsichtsrat der TMGS wahrnehmende Mitglied der Hausspitze des SMWA nicht mit dem Rahmenvertrag befasst sei, widerlegt nicht die grundsätzlichen Bedenken des SRH zu den bestehenden Interessenskonflikten.

Förderung der überbetrieblichen Lehrunterweisung im Handwerk

Die sächsischen Handwerkskammern erhalten für die überbetriebliche Lehrunterweisung sowohl vom Bund als auch vom Freistaat Sachsen Zuwendungen aufgrund zweier paralleler Antrags-, Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahren.

Durch diese Verfahrensweise entsteht bei den Handwerkskammern und den Zuwendungsgebern ein erheblicher, z. T. doppelter Verwaltungsaufwand.

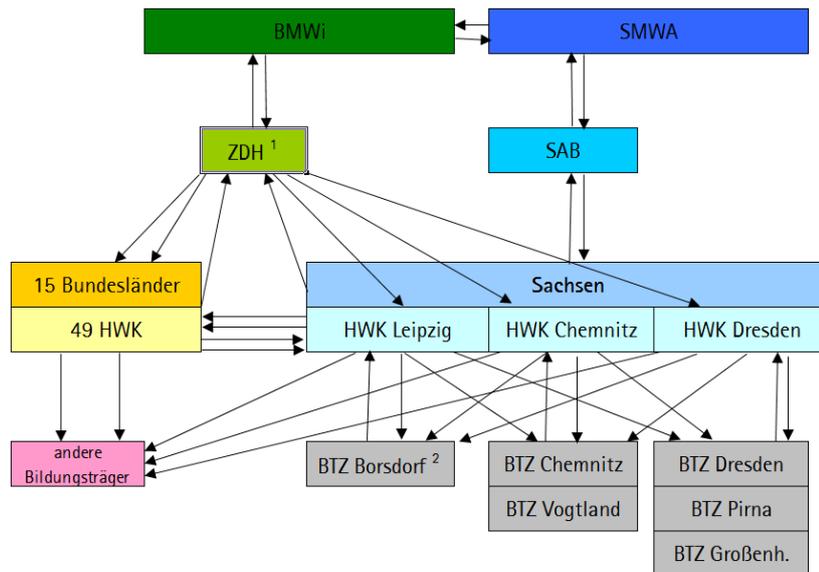
1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die überbetriebliche Lehrunterweisung (ÜLU) ergänzt und unterstützt die betriebliche Ausbildung in den Handwerksbetrieben. Durch Maßnahmen in überbetrieblichen Ausbildungsstätten soll die fehlende Ausbildungsbreite in Betrieben ausgeglichen und eine einheitlich gute Ausbildung sichergestellt werden. Die Lehrgänge vermitteln berufsspezifische praktische Fertigkeiten und Kenntnisse und sind ein fester Bestandteil der dualen Berufsausbildung im Handwerk.
- 2 Die Finanzierung der Lehrgangskosten sowie Internatsgebühren erfolgt durch Zuwendungen des Bundes, des Freistaates Sachsen (mit Kofinanzierung aus den Mitteln der EU) und durch Eigenmittel des Ausbildungsbetriebes.
- 3 Prüfungsgegenstand war die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Durchführung des Förderverfahrens der ÜLU im Handwerk.

2 Prüfungsergebnisse

- 4 Der Bund und der Freistaat Sachsen (wie alle anderen Bundesländer) praktizieren für die Förderung von Lehrgängen in der Fachstufe zwei unterschiedliche, voneinander unabhängige Verwaltungsverfahren. 2 unabhängige Zuwendungsverfahren
- 5 Die sächsischen Handwerkskammern (HWK) sind Zuwendungsempfänger der ÜLU. Wenn sie die Lehrgänge nicht selbst durchführen können, leiten sie die Zuwendungen an andere Veranstalter von Lehrgängen (andere HWK, Organisationen des Handwerks oder Berufsbildungseinrichtungen) weiter. Die sächsischen HWK führen sowohl für die Bundes- als auch für die Landesförderung zwei parallele Antrags-, Auszahlungs- und Verwendungsnachweisverfahren durch und leiten teilweise die Mittel an Drittzwendungsempfänger weiter. Dadurch entsteht ein doppelter Verwaltungsaufwand. Doppelter Verwaltungsaufwand

- 6 Das komplexe Verfahren zwischen den einzelnen Beteiligten wird auf folgender Abbildung vereinfacht dargestellt:



Quelle: eigene Darstellung.

¹ Zentralverband des Deutschen Handwerks

² Bildungs- und Technologiezentrum, auch Berufsbildungs- und Technologiezentrum

Erste Verbesserung der Abstimmung durch Prüfung des SRH

- 7 Die Prüfung zeigt auch erhebliche Kommunikations- und Abstimmungsdefizite zwischen Bund und Ländern. Die Prüfung des SRH hat nunmehr dazu geführt, dass 2016 erstmals nach langer Zeit wieder ein institutionalisierter Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern zum Thema ÜLU begonnen wurde.
- 8 Der erhebliche und vermeidbare Verwaltungsaufwand bleibt bestehen, da die bisherige Verfahrensweise als nicht veränderbar angesehen wird.

3 Folgerungen

- 9 Das SMWA sollte mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) wesentliche Förder- und Verfahrensmodalitäten abstimmen.
- 10 Der SRH empfiehlt, die Möglichkeit eines gemeinsamen Zuwendungsverfahrens oder gemeinsamer Verfahrensabschnitte, wie z. B. gemeinsame Antrags- oder Verwendungsnachweisprüfung, zu untersuchen und ein möglichst schlankes Verwaltungsverfahren mit dem Bund zu vereinbaren.
- 11 Das SMWA sollte den Bund-Länder-Ausschuss nutzen, um Abstimmungen zu einer möglichen Verwaltungsvereinfachung bez. der ÜLU weiter voranzutreiben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 12 Das SMWA teilte mit, dass gegen den Jahresberichtsbeitrag keine Bedenken bestehen.

5 Schlussbemerkungen

- 13 Der SRH begrüßt die Wiederaufnahme eines institutionalisierten Abstimmungsprozesses zwischen dem SMWA und dem Bund bzw. den anderen Bundesländern im Aufgabenbereich der ÜLU.

Personalaufwand der Handwerkskammer Dresden

Weder die Höhe der Vergütung der Geschäftsführung der HWK noch die der Entschädigungszahlungen an den Vorstand waren dem Wirtschaftsplan oder dem Jahresabschluss zu entnehmen.

Der Nachtrag zum Dienstvertrag des Hauptgeschäftsführers erfolgte nicht satzungsgemäß.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Handwerkskammer (HWK) Dresden ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und finanziert sich im Wesentlichen über ihre Einnahmen aus Gebühren, Erstattungen, Zuschüsse u. dgl. sowie aus Mitgliedsbeiträgen. Die Beiträge werden von der Vollversammlung beschlossen und bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Rechtsaufsicht führt das SMWA als zuständige oberste Landesbehörde.
- 2 Im Rahmen der Prüfung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung untersuchte der SRH auch den Personalaufwand der HWK Dresden. In die Prüfung wurden der Präsident, die Vizepräsidenten und die Geschäftsführung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stellen und Personalaufwand

- 3 Die HWK Dresden reduzierte im Zeitraum von 2009 bis 2012 die Anzahl ihrer Stellen von rd. 185 auf rd. 176. Im gleichen Zeitraum stieg der Personalaufwand von 8.710 T€ auf 8.765 T€. Der Personalaufwand ist mit Abstand die größte Position des Betriebsaufwandes, der 2012 rd. 19.300 T€ betrug.

2.2 Transparenz bei Vergütungs- und Entschädigungszahlungen

- 4 Angaben zur Höhe der Vergütung der Geschäftsführung der HWK sowie zur Höhe der Entschädigungszahlungen an den Vorstand waren weder dem Wirtschaftsplan noch dem Jahresabschluss der HWK zu entnehmen. Auch den Mitgliedern der Vollversammlung waren diese Zahlungen nicht bekannt.
- 5 Der Vorstand, die Geschäftsführung und die Mitarbeiter der HWK haben sich für ihre Arbeit auf ein Leitbild verständigt. Unter Nr. 12 des Leitbildes wurde vereinbart: „Ein sparsamer und transparenter Umgang mit den uns anvertrauten Mitteln bildet die Grundlage des Wirtschaftens [...].“
- 6 Die HWK finanziert sich nahezu zur Hälfte¹ aus Pflichtbeiträgen der Mitglieder. Insofern besteht bei den Mitgliedern grundsätzlich ein berechtigtes Interesse an der Offenlegung der Zahlungen an Vorstand und Geschäftsführung. Die Vergütungs-/Entschädigungszahlungen an die Geschäftsführung und den Vorstand sind daher offen zwischen Vollversammlung und Mitgliedern auf der einen Seite und Vorstand und Geschäftsführung auf der anderen Seite zu kommunizieren.
- 7 Vergütungsberichte sind eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung der Angemessenheit von Managerbezügen. Insbesondere die Vollversammlung – als Überwachungsorgan im Rahmen der Selbstverwaltung der Kammer – kann die ihr zustehenden Mitwirkungsrechte nur wahrnehmen, wenn Angaben zur Vergütung der Geschäftsführung und Entschä-

Leitbild der HWK fordert Transparenz

¹ Zu rd. 49,6 % in 2012.

digungszahlungen an den Vorstand offen gelegt werden, indem sie Bestandteil von Wirtschaftsplan und Jahresabschluss werden.

Transparenz in vielen Bereichen bereits gelebte Praxis

8 In vielen Bereichen der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung ist die empfohlene Transparenz bereits gelebte Praxis. So u. a. bei deutschen börsennotierten Unternehmen², Unternehmen mit Beteiligung des Bundes³ oder der Länder⁴ sowie bei Industrie- und Handelskammern⁵.

9 Eine gesetzliche Pflicht zur Offenlegung der Vergütungen und Entschädigungszahlungen der Kammer besteht nicht. Offenheit und Transparenz bei der Verwendung der der HWK anvertrauten Mittel gehören allerdings zu den prägenden Merkmalen einer nach demokratischen Prinzipien organisierten Körperschaft des öffentlichen Rechts.

HWK lehnt Veröffentlichung der Bezüge des Hauptgeschäftsführers ab

10 Die HWK verwies zwischenzeitlich darauf, dass die Höhe der Entschädigungen an den Präsidenten und die Vizepräsidenten zukünftig in den Erläuterungen zum Wirtschaftsplan ausgewiesen werden sollen. Die Bezüge des Hauptgeschäftsführers will sie allerdings weiterhin nicht veröffentlichen, u. a. um Neiddebatten zu vermeiden.

11 **Eine hinreichende Transparenz beugt nachhaltig Missverständnissen und Neiddebatten vor.**

2.3 Hauptgeschäftsführer

2.3.1 Dienstvertrag

12 Der Hauptgeschäftsführer der HWK Dresden wurde von der Vollversammlung im Jahr 2008 bestellt. Etwa 2,5 Jahre später erfolgte die Änderung seines Dienstvertrages. Dabei wurde die monatliche Bruttovergütung erhöht.

Keine Angaben zu geplanten Änderungen im Protokoll

13 Die Vertragsänderung geht nach Angabe der HWK auf eine Vorstandssitzung vom 27.10.2010 zurück. Laut Protokoll der Sitzung wurde „... die inhaltliche Ausgestaltung des Anstellungsvertrages mit dem Hauptgeschäftsführer beraten – der Präsident wurde ermächtigt, die Details zu fixieren“. Angaben zur inhaltlichen Ausgestaltung des „neuen“ Dienstvertrages mit dem Hauptgeschäftsführer enthält das Protokoll nicht.

Erklärung 4 Jahre später nachgereicht

14 Der Vorstand hat dies in einer nachträglichen Erklärung vom 25.03.2015 an den SRH auch so bestätigt. Danach sei sich der Vorstand darüber einig gewesen, Inhalte des Dienstvertrages nicht in der Niederschrift der Vorstandssitzung zu protokollieren.

15 **Im Oktober 2010 konnte der Vorstand auch noch keine Informationen über die inhaltliche Ausgestaltung des geänderten Dienstvertrages, insbesondere über den Erhöhungsbetrag haben, da dieser auf einer Empfehlung einer Unternehmensberatung beruht, die erst rd. 7 Monate später (Mai 2011) vorlag.**

16 Der Vorstand der HWK hat zur Vertragsänderung weder den Beschlussinhalt, einen Beschlussvorschlag noch das Ergebnis der Abstimmung protokolliert.

17 Über jede Sitzung und jeden Beschluss muss ein Protokoll erstellt werden, das wichtige Beweisfunktionen erfüllt und insbesondere der Erleich-

² Vgl. Deutscher Corporate Governance Kodex.

³ Vgl. Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes.

⁴ Vgl. u. a. Public Corporate Governance Kodex des Landes Baden-Württemberg.

⁵ Vgl. u. a. <http://www.augsburger-allgemeine.de/wirtschaft/IHK-Schwaben-legt-Spitzengehaeltes-offen>.

terung der Kontrolle dient. Die Niederschrift muss u. a. Angaben über die gefassten Beschlüsse enthalten.⁶

18 Nach § 33 Abs. 4 der Satzung ist der Dienstvertrag des Hauptgeschäftsführers vom Vorstand⁷ abzuschließen. Satzung fordert Vorstandsbeschluss

19 Auch die in der nachträglichen Erklärung des Vorstandes vom 25.03.2015 aufgeführte Versicherung, die Inhalte des Dienstvertrages einschließlich der Nachträge im Präsidium und mit dem Vorstand umfassend besprochen und darüber hinaus auch telefonisch erörtert zu haben, reicht nicht aus, den fehlenden „Beschluss“ im Protokoll im Nachhinein zu heilen.

20 Im vorliegenden Fall genügte die Ermächtigung des Präsidenten nicht, die ergänzenden Vertragsdetails zum Dienstvertrag des Hauptgeschäftsführers zu „fixieren“. Die Satzung sieht eine Delegation der Organkompetenz des Vorstandes auf den Präsidenten nicht vor.

21 Die gemäß Satzung gebotene Mitwirkung des Vorstandes lag somit nicht vor. Nachtrag erfolgte nicht satzungsgemäß

2.3.2 Vergütungshöhe

22 Der Hauptgeschäftsführer der HWK Dresden ist zugleich Hauptabteilungsleiter „Geschäftsführung/Grundsatzfragen“. Die dem Hauptgeschäftsführer seit 2011 gewährte Vergütung liegt deutlich über der Vergütung der Hauptgeschäftsführer anderer HWK⁸, insbesondere über der der Hauptgeschäftsführer der anderen beiden sächsischen HWK. Zudem wurde dem Hauptgeschäftsführer ein Dienstwagen auch für private Zwecke überlassen. Vergütung Hauptgeschäftsführer deutlich höher als in anderen HWK

23 Die gewährte Vergütung begründete die HWK Dresden mit der strategischen Zielstellung, die HWK Dresden wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen. Sie müsse, so die HWK, mit ihrem Bildungsbereich am Markt wie ein privater Unternehmer auftreten und sei daher sämtlichen Risiken (insbesondere dem Umsatzrisiko) einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausgesetzt. Außerdem habe der jetzige Hauptgeschäftsführer keine Versorgungszusage erhalten und er führe, entgegen der üblichen Praxis in der Kammerlandschaft, erzielte Nebeneinkünfte an die Kammer ab.

24 Die HWK steht nicht in einer vergleichbaren Wettbewerbssituation wie private oder öffentliche Unternehmen und ist nach § 1 Abs. 2 Satz 2 der Satzung nicht insolvenzfähig. Sie ist kein gewinnorientiertes Unternehmen und trägt kein unternehmerisches Risiko. Die HWK nimmt öffentliche Aufgaben in Selbstverwaltung wahr und finanziert sich überwiegend über Pflichtbeiträge der Mitglieder und Zuschüsse aus öffentlichen Kassen. Sie ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts Teil der – mittelbaren – Staatsverwaltung und kann deshalb dem Bereich des öffentlichen Dienstes zugeordnet werden.

25 Gemäß § 39 der Satzung ist die HWK zur Einhaltung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Dies schließt auch eine angemessene Vergütung des Hauptgeschäftsführers ein. Insofern darf die Vergütung des Hauptgeschäftsführers nur so hoch sein, soweit sie in Bezug auf die Aufgaben zwangsläufig unentbehrlich und unvermeidbar ist.

⁶ Vgl. Ausführungen von Groß zum Kammerverfassungsrecht, in Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage, 2011, § 7, Rdnr. 98, S. 244.

⁷ Nach § 16 Abs. 1 Satzung HWK Dresden besteht der Vorstand der HWK aus dem Präsidenten, 2 Vizepräsidenten und 6 weiteren Mitgliedern.

⁸ Nach einer Recherche des SRH bei 13 anderen HWK bewegt sich die Vergütung der Hauptgeschäftsführer zwischen B3 und B7.

Vergütung Hauptgeschäftsführer unangemessen hoch

26 Im Vergleich zur Vergütung der Hauptgeschäftsführer anderer Kammern sowie im Vergleich zu Spitzenämtern des Freistaates Sachsen ist die Vergütung des Hauptgeschäftsführers der HWK Dresden unangemessen hoch.

2.3.3 Prämienzahlung

27 2010 erhielt der Hauptgeschäftsführer eine Prämie, weil er „sich besonders hervorgetan [hat] und außergewöhnliche, über das Normale hinausgehende Leistungen erbrachte“.

Keine vertragliche Regelung für Prämienzahlung

28 Nach dem Dienstvertrag sind dem Hauptgeschäftsführer weitere Vergütungsbestandteile nicht geschuldet.

29 Eine vertragliche Regelung, wonach eine Erfolgsprämie gewährt werden kann, die an die Erreichung von Zielen und wesentlichen Ergebnissen geknüpft war, liegt nicht vor.

30 Der Anlass für die Prämierung, eine überdurchschnittliche Leistung, sollte im Falle des Hauptgeschäftsführers mit seiner Vergütung abgegolten sein.

3 Folgerungen

31 Die Vergütung des Hauptgeschäftsführers ist angemessen zu gestalten. Sie sollte sich grundsätzlich am Bezügegefüge des öffentlichen Dienstes – unter Beachtung der Leistungsfähigkeit und Größe des Kammerbereichs – ausrichten.

32 Es wird angeregt, die Vergütung der Geschäftsführung gemäß den Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex offenzulegen. Die Vollversammlung sollte eine entsprechende Satzungsänderung beschließen.

33 Dienstverträge sind künftig satzungsgemäß abzuschließen.

4 Stellungnahmen

34 Im Hinblick auf den Nachtrag zum Dienstvertrag des Hauptgeschäftsführers erklärte der Vorstand der Handwerkskammer Dresden, er habe den Nachtrag veranlasst. Er sei zu jederzeit vollständig und umfassend informiert gewesen und habe die Entscheidung getragen. Ein Satzungsverstoß liege nicht vor. In der Satzung heiße es lediglich, dass der Vorstand den Dienstvertrag abschließen. Nach § 33 Abs. 4 der Satzung erfolge die Unterzeichnung des Dienstvertrages durch den Präsidenten und ein weiteres Vorstandsmitglied. Dass Vertrag und Nachtrag die Unterschriften des Präsidenten und der Vizepräsidenten trage, sei Beleg für die Bedeutung, die der Vorstand diesem Thema beimesse.

35 Das SMWA teilte dazu mit, die Überprüfung des satzungsgemäßen Zustandekommens des Nachtrages zum Dienstvertrag gab im Ergebnis (aufgrund der Vorstandserklärung vom 25.03.2015) keinen Anlass zu einer aufsichtsrechtlichen Maßnahme. Der HWK werde empfohlen, zukünftig auf eine Optimierung der Dokumentation hinzuwirken.

36 Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung des Hauptgeschäftsführers, so die HWK Dresden, sei die Größe der Kammer zu berücksichtigen. Ein Vergleich könne allenfalls mit anderen HWK in Landeshauptstädten unter Berücksichtigung von Vertragsdetails sinnvoll sein. Die vom SRH vorgenommenen Vergleiche hätten folglich keine Aussagekraft und ergäben ein falsches Bild. Oberste Priorität des Vorstandes sei die Transparenz der Einkünfte, weshalb die Herausgabe sämtlicher Nebeneinkünfte vertraglich vereinbart worden sei. Das Negieren einer Wettbewerbssituation im Bildungsbereich sei unverständlich.

Die Gehaltsermittlung sei durch einen renommierten Personaldienstleister erfolgt. Zweifel an der Angemessenheit bestünden nicht.

- 37 Nach der Stellungnahme der HWK Dresden sei die Prämienzahlung freiwillig zusätzlich zu der gemäß Dienstvertrag geschuldeten Vergütung erfolgt. Als zuständiges Gremium habe der Vorstand dies so entschieden. Sie erfolgte rechtmäßig und sei nicht zu beanstanden.
- 38 Die HWK Dresden wies in ihrer Stellungnahme zudem darauf hin, dass der SRH die Übereinstimmung der Wirtschaftsführung der Handwerkskammer mit Gesetz und Satzung zu prüfen habe. Eine Offenlegung der Bezüge des Hauptgeschäftsführers sei nicht vorgeschrieben. Zur Sicherung der Transparenz veröffentliche die HWK Dresden wie andere Institutionen seit 2014 die Gehälter der Führungsebene in einer Summe (2014: 530 T€, 6 Führungskräfte). Auf diese Weise werde dem Gedanken der Offenheit Rechnung getragen und gleichzeitig der Datenschutz gewährleistet.
- 39 Das SMWA erklärte dazu, es habe im Jahr 2014 der Kammer empfohlen, die Entschädigungsordnung zu aktualisieren, insbesondere, da sie eine Pauschale enthielt und die Nennung eines konkreten Betrages gegenüber der Vollversammlung zu mehr Transparenz führe. Dem sei die Vollversammlung auch gefolgt. Der Wirtschaftsplan enthalte seitdem konkrete Beträge für den Präsidenten und die Vizepräsidenten. Für weitergehende Transparenzanforderungen (auch zum Hauptgeschäftsführergehalt) bestehe keine rechtliche Verpflichtung.
- 40 Das SMWA wies ausdrücklich darauf hin, die Rechnungshofkontrolle stelle eine eigenständige, von der Rechtsaufsicht unabhängige Tätigkeit dar. Sie sei nicht auf eine Rechtskontrolle beschränkt, sondern ziele unter dem begrenzten Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit neben formalen Aspekten der Rechnungsprüfung auf eine umfassende Zweckmäßigkeitsprüfung ab.⁹

5 Schlussbemerkung

- 41 Der SRH bleibt bei seiner Rechtsauffassung, dass der Nachtrag zum Dienstvertrag des Hauptgeschäftsführers aus dem Jahr 2011 nicht satzungsgemäß erfolgte. Eine nach rd. 4 Jahren im Nachhinein verfasste Erklärung des Vorstands überzeugt nicht. Sie vermag den fehlenden „Beschluss“ nicht zu heilen. Eine hinreichende und zeitnahe Dokumentation des Vorstandshandelns sollte auch gerade im Interesse der Rechtsaufsicht sein.
- 42 Die Einlassung der HWK Dresden, der SRH habe die Wettbewerbssituation der HWK Dresden im Bildungsbereich negiert, trifft nicht zu, weil der Wettbewerb im Bildungsbereich kein Alleinstellungsmerkmal der HWK Dresden ist. Auch bei Berücksichtigung von abgeführten Nebeneinkünften bleibt die Vergütung des Hauptgeschäftsführers unangemessen hoch. Zudem teilt der SRH nicht die Auffassung der HWK, dass bei der Vergütung der Hauptgeschäftsführer von Landeshauptstädten ein „Hauptstadtzuschlag“ einzukalkulieren sei. Die Höhe der Vergütung sollte sich grundsätzlich am Bezügegefüge des öffentlichen Dienstes sowie an der Größe und Leistungsfähigkeit des Kammerbereiches orientieren.

⁹ Vgl. Kluth, WiVerw 2014/4, S. 286, Die Pflicht der Kammern zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und ihrer Kontrolle durch Rechnungshöfe und Staatsaufsicht.

Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

Anwendung der Haushaltsordnung für die Sächsischen Krankenhäuser

17

Die vom SMS „wie“ Staatsbetriebe geführten Sächsischen Krankenhäuser sollten konsequent als „echte“ Staatsbetriebe errichtet werden. Im Haushalt des Freistaates wurden die Einnahmen und Ausgaben in unzulässiger Weise nur saldiert dargestellt.

Die Leistungen zur Prüfung der Jahresabschlüsse der Sächsischen Krankenhäuser wurden unter Missachtung vergaberechtlicher Bestimmungen nicht ausgeschrieben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die 4 landeseigenen Krankenhäuser für Psychiatrie und Neurologie des Freistaates Sachsen sind dem SMS unmittelbar nachgeordnet. Im Rahmen der Prüfung untersuchte der SRH den Anwendungsvollzug der SäHO und der VwV zur SäHO für die 4 Sächsischen Krankenhäuser. Die Einrichtungen werden „wie Staatsbetriebe geführt“. Die Prüfung befasste sich insbesondere mit der Frage, welche Konsequenzen daraus für die Organisationsform der Einrichtung und ihrer haushaltsrechtlichen Darstellung folgen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 „Wie“-Staatsbetrieb als eigenständige Organisationsform?

- 2 Die Sächsischen Krankenhäuser sind nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz (SächsVwOrgG) in Trägerschaft des Freistaates Sachsen dem SMS unmittelbar nachgeordnet. Sie nehmen nach § 14 Abs. 2 SächsVwOrgG die in dem jeweiligen Fachgesetz beschriebenen Aufgaben wahr. Durch das SächsVwOrgG wird den Sächsischen Krankenhäusern die Behördeneigenschaft zuerkannt und auch die Stellung innerhalb des Staatsaufbaues festgelegt. Das Gesetz trifft aber keine Aussage über das Ausmaß der organisatorischen und insbesondere haushaltsrechtlichen Verselbstständigung der Krankenhäuser.
- 3 Im Haushaltsplan 2015/2016, Epl. 08, sind die Sächsischen Krankenhäuser als „wie“-Staatsbetriebe i. S. des § 26 SäHO aufgeführt. Die unveröffentlichte Rahmendienstordnung für die Sächsischen Krankenhäuser (VwV RDO SKH) vom 27.06.2001 und vom 19.12.2013 sieht ebenfalls vor, dass die Sächsischen Krankenhäuser „wie“ Staatsbetriebe geführt werden. Das SMS verwies hinsichtlich der Sächsischen Krankenhäuser auf die Regelung in der VwV Nr. 1.1 zu § 74 SäHO, die „Einrichtungen des Staates, die wie Staatsbetriebe behandelt werden“ erwähnt. Als „echte“ Staatsbetriebe sollten die Sächsischen Krankenhäuser allerdings nicht eingerichtet werden.
- 4 Bundes- oder landesgesetzliche Normen sehen die Form „wie“-Staatsbetrieb nicht vor. Die Verfassung des Freistaates spricht in Art. 93 Abs. 1 Satz 1 von Staatsbetrieben und deren haushaltsrechtlicher Behandlung. § 26 Abs. 1 SäHO definiert Staatsbetriebe als rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Staatsverwaltung, bei denen wegen einer betriebs- oder erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeit oder wegen des Absatzes ihrer Erzeugnisse besondere Bewirtschaftungsvorschriften gelten. Die Bezeichnung der Sächsischen Krankenhäu-

„wie“-Staatsbetrieb ist keine Organisationsform

ser als „wie“-Staatsbetriebe im Haushaltsplan begründet keinen eigenständigen Organisationsstatus. Sowohl der Gesamtplan als auch die Einzelpläne ermächtigen die mittelbewirtschaftenden Stellen, finanzwirksame Handlungen zugunsten oder zulasten des Staates vorzunehmen. Hierin erschöpft sich die materielle Wirkung des Haushaltsplanes (§ 3 Abs. 1 SäHO). Eine Regelung, die konstitutiv wirkt und „wie“-Betriebe errichtet, liegt nicht vor.

- 5 Keine Grundlage für „wie“-Staatsbetriebe ergibt in diesem Zusammenhang der Verweis auf VwV Nr. 1.1. zu § 74 SäHO. Zum einen normiert die Regelung lediglich die Buchführung der Staatsbetriebe, zum anderen kann eine VwV weder die gesetzlichen Regelungen (Art. 93 der Sächsischen Verfassung bzw. § 26 SäHO) über die Zulässigkeit von Staatsbetrieben erweitern noch gesonderte Regelungen treffen.

Wahlfreiheit hinsichtlich der Organisationsform

- 6 Die Trägerschaft des Freistaates begründet keine bestimmte Form der Leistungserbringung. Eine spezielle Organisationsform für die Sächsischen Krankenhäuser ergibt sich aus den fachgesetzlichen Regelungen nicht. Der Freistaat ist bei der Wahl der Organisationsform frei, solange er sich der bestehenden Möglichkeiten privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Institutionen bedient. Die Schaffung einer neuen Form des „wie“-Staatsbetriebes ist nicht erforderlich. Sie bedürfte jedenfalls einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage, die allerdings nicht ersichtlich ist.

2.2 Anwendung der Regelungen für Staatsbetriebe auf die Sächsischen Krankenhäuser

Nettoveranschlagung der Sächsischen Krankenhäuser

- 7 Die Darstellung der Sächsischen Krankenhäuser im Haushalt des Freistaates folgte den Regelungen für Staatsbetriebe. Der StHpl. 2015/2016 sah weder Zuführungen noch Ablieferungen der Sächsischen Krankenhäuser vor. Die Stellen der Beschäftigten der Sächsischen Krankenhäuser enthielt der Stellenplan nicht.

- 8 Alle Einnahmen und Ausgaben des Freistaates sind nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Sächsischer Verfassung in den Haushaltsplan einzustellen; bei Staatsbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden.

- 9 Da die Form eines „wie“-Staatsbetriebes in der Rechtsordnung nicht vorgesehen ist und die Schaffung eines „echten“ Staatsbetriebes nicht gewollt war, durften die Sächsischen Krankenhäuser im Staatshaushalt nicht nach den für Staatsbetriebe geltenden Regeln abgebildet werden. Die Fortführung der bisherigen Nettoveranschlagung im Haushalt ist abhängig von der künftigen Form der Sächsischen Krankenhäuser.

2.3 Vergabe der Leistung Jahresabschlussprüfung

- 10 Das SMS verzichtete darauf, die Leistung zur Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2015 auszuschreiben. Das Ministerium nahm an, dass weder die VOL noch die VOF Anwendung finde und die Leistung daher freihändig zu vergeben sei.

- 11 Für die Durchführung der Jahresabschlussprüfung 2011 der Sächsischen Krankenhäuser forderte das SMS mehrere Wirtschaftsprüfungsgesellschaften zur Abgabe eines Angebotes auf. Das Ministerium beauftragte schließlich eine dieser Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit der Durchführung der Jahresabschlussprüfung aller Einrichtungen. Die vereinbarte Vergütung betrug rd. 79,8 T€ (netto). In den Folgejahren beauftragte das SMS dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erneut mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der 4 Sächsischen Krankenhäuser, ohne ein Vergabeverfahren durchzuführen. Die vereinbarte Vergütung für die Jahres-

abschlussprüfung erhöhte sich und betrug 2015 schließlich rd. 94,2 T€ (netto).

12 Das Ministerium lehnte jährlich neue Vergaben ab, da der Verwaltungsaufwand nicht zu leisten gewesen sei. Ein jährlicher Wechsel sei schon deshalb nicht anzustreben, da für einen neuen Wirtschaftsprüfer anfangs ein gewisser Einarbeitungsaufwand anfalle.

13 Öffentliche Auftraggeber haben Waren, Bau- und Dienstleistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen, § 97 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Maßgeblich war hier der Schwellenwert nach § 2 Nr. 2 Vergabeverordnung (193 T€ im Jahr 2011). Bei der Schätzung des Auftragswertes waren nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Vergabeverordnung alle Optionen oder etwaige Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Optionale Folgeaufträge sind bei der Schätzung des Auftragswertes zu berücksichtigen und in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen.

Leistung Jahresabschlussprüfung war auszuscheiden

3 Folgerung

14 **3.1** Da die Sächsischen Krankenhäuser bisher „wie“-Staatsbetriebe geführt wurden, wäre die Überführung der Krankenhäuser in eine solche Organisationsform nur konsequent. Auf diese Weise könnte das SMS die Voraussetzungen für die längst praktizierte haushaltsrechtliche Behandlung der Sächsischen Krankenhäuser schaffen. Ob dabei ein Staatsbetrieb alle 4 Einrichtungen erfasst oder jedes Krankenhaus für sich als gesonderter Staatsbetrieb auftritt, obliegt dem Freistaat im Rahmen seiner Organisationswahlfreiheit. Bei der Errichtung von Staatsbetrieben ist zu beachten, dass sie und ihre Aufgabe gesetzlich geregelt werden müssen.

15 **3.2** Verzichtet der Freistaat für die Sächsischen Krankenhäuser auf die Bildung von Staatsbetrieben oder die sonstige rechtliche Verselbstständigung, ist das Bruttonprinzip anzuwenden.

16 **3.3** Das SMS hätte die Leistung Jahresabschlussprüfung 2011 mit einer Option für die Jahre 2012 bis 2015 unter Anwendung der Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen im Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18/EG (VOL/A-EG) vergeben müssen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

17 **4.1** Die SKH seien aufgrund ihrer öffentlichen Versorgungsaufgaben und der staatlichen Aufgaben für den Maßregelvollzug bewusst Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung geblieben. Die haushälterische Behandlung „wie ein Staatsbetrieb“ solle keinen eigenen, vermeintlich außerhalb der Rechtsordnung liegenden Organisationsstatus begründen.

18 **4.2** Nach der Rechtsauffassung des SMS seien die SKH im Haushalt in zulässiger Weise nach den für Staatsbetriebe geltenden Regeln abgebildet worden.

19 **4.3** Für die Leistung „Prüfung Jahresabschluss durch einen Wirtschaftsprüfer“ sei der Anwendungsbereich der VOL bzw. VOF nicht eröffnet. Das SMS habe die Leistung allgemein nach den Grundsätzen des Wettbewerbs, der Gleichbehandlung und der Transparenz angemessen beurteilt.

5 Schlussbemerkung

20 Das Ziel des SMS, die SKH als Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung zu führen, steht der Schaffung von Staatsbetrieben nicht entgegen. Staatsbetriebe sind nach § 26 Abs. 1 SÄHO Teile der Staatsverwaltung

und gehören mit Blick auf ihre rechtliche Unselbständigkeit zwangsläufig zur unmittelbaren Staatsverwaltung. Der SRH empfiehlt die konsequente Umsetzung der bisherigen Praxis, d. h. die Überführung der SKH auf einen oder mehrere Staatsbetriebe.

- ²¹ Die Vergabevorschriften sind künftig zu beachten. Eine eigenständige Beurteilung kann die verbindlichen Vergabeverfahren nicht ersetzen.

Liquiditätsmanagement der Sächsischen Krankenhäuser

Bei der Erstellung der Anlage zum Haushaltsplan missachtete das SMS seine Pflicht, die Ansätze im Wirtschaftsplan möglichst genau zu schätzen. In den Wirtschaftsplänen der Sächsischen Krankenhäuser stellte das SMS das geplante Jahresergebnis mit 0 dar, obwohl für alle Einrichtungen mit einem Jahresüberschuss zu rechnen war. Auch die Istergebnisse im Wirtschaftsplan wurden teilweise falsch dargestellt.

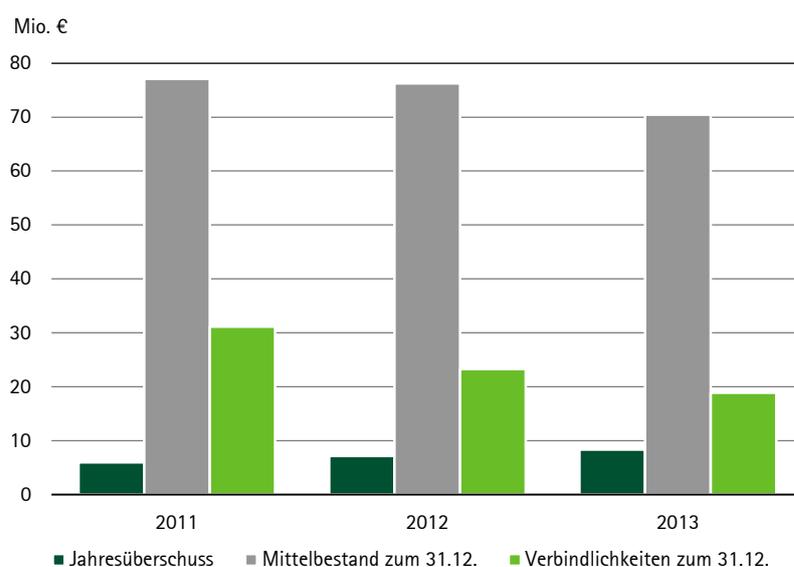
Die im Doppelhaushalt 2013/2014 veranschlagten Ablieferungen der Sächsischen Krankenhäuser in Höhe von insgesamt 11 Mio. € wurden dem Landeshaushalt nicht zugeführt. SMS und SMF konnten sich nicht über ein ordnungsgemäßes Verfahren zur Vereinnahmung der Ablieferungen verständigen.

Das SMS muss seiner Steuerfunktion umfassender nachkommen. Es sollte Regelungen zur Organisation der Wirtschaftsführung, insbesondere zum Finanz- und Rechnungswesen sowie zu Geldanlagen, erlassen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat ist Träger der 4 Sächsischen Krankenhäuser für Neurologie und Psychiatrie (SKH). Die Einrichtungen stehen in der Zuständigkeit und Verantwortung des SMS. Im Rahmen der Prüfung untersuchte der SRH die Liquiditätssituation der SKH und den Umgang der Einrichtungen mit Finanzanlagen. Darüber hinaus prüfte der SRH die Möglichkeit von Ablieferungen an den Staatshaushalt.
- 2 Die SKH stehen auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage. Sie erwirtschafteten in den vergangenen Jahren regelmäßig Überschüsse und wiesen zum Prüfungszeitpunkt einen Mittelbestand von rd. 70 Mio. € aus. Im Folgenden sind die Jahresergebnisse, die Kassenbestände und Guthaben bei Kreditinstituten sowie die Verbindlichkeiten der SKH für die Jahre 2011 bis 2013 dargestellt¹:

Jahresüberschüsse, Mittelbestand und Verbindlichkeiten der Sächsischen Krankenhäuser



Quelle: Jahresabschlüsse der Sächsischen Krankenhäuser.

¹ Für das Geschäftsjahr 2014 lagen zum Prüfungszeitpunkt die Jahresabschlüsse der SKH noch nicht vollständig in geprüfter Form vor.

- 3 Die Verbindlichkeiten bestehen überwiegend gegenüber dem Krankenhaussträger (bspw. noch nicht erstattete Überschüsse aus der Finanzierung des Maßregelvollzugs), nach dem Krankenhausfinanzierungsrecht sowie aus Lieferungen und Leistungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftspläne als Anlage zum Haushaltsplan nicht realitätsgerecht

Aufstellung der Wirtschaftspläne

- 4 Das SMS veranschlagte im Haushaltsplan Zuführungen und Ablieferungen. Es verzichtete auf die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der SKH (Nettoveranschlagung). Mit der Frage der Zulässigkeit der Nettoveranschlagung für die SKH setzt sich der SRH im Beitrag Nr. 17 dieses Jahresberichts gesondert auseinander. Einen Wirtschaftsplan – bestehend aus Erfolgsplan und Finanzplan – sowie eine Stellenübersicht fügte das SMS für jede der Einrichtungen dem Epl. 08 als Anlage A bei.

- 5 Die dem Haushaltsplan 2013/2014 beigefügten Erfolgspläne, die vom Aussagegehalt einer Plan-Gewinn- und Verlustrechnung entsprechen, wiesen für den Planungszeitraum 2013/2014 für jede Einrichtung ein zu erwartendes Jahresergebnis (Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag) von 0 € aus. Istzahlen für das Jahr 2011 fehlten.

Geplantes Jahresergebnis von 0 €

- 6 In den Erfolgsplänen für den Planungszeitraum 2015/2016 wies das SMS neben den Sollzahlen auch die Istzahlen des Jahres 2013 aus. Die geplanten Jahresergebnisse gab das SMS erneut für alle Einrichtungen mit 0 € an. Auch das Istjahresergebnis für das Jahr 2013 betrug laut Anlage zum Haushaltsplan 0 €.

Differenz zwischen Istangaben im Wirtschaftsplan und Istangaben der Jahresabschlüsse

- 7 Tatsächlich erwirtschafteten die einzelnen SKH im Jahr 2013 lt. ihrer Jahresabschlüsse Jahresergebnisse zwischen rd. 0,8 Mio. € und 3 Mio. €. Bereits in den Jahren 2011 und 2012 erzielten die SKH insgesamt Jahresüberschüsse zwischen 6,0 Mio. € und 7,0 Mio. €.

- 8 Die Differenzen zwischen den Jahresabschlüssen und den Angaben in der Anlage zum Haushaltsplan begründete das SMS mit der Absicht, ein ausgeglichenes Jahresergebnis darstellen zu wollen. Die Erlöse wurden deshalb durch das SMS um den Jahresüberschuss vermindert ausgewiesen und fortgeschrieben.

Nebenhaushalte mindern Aussagekraft des Haushaltsplanes

- 9 Die Haushaltsveranschlagung nach dem Nettoprinzip führt zu Nebenhaushalten, die außerhalb des Kernhaushalts geführt werden. Da sie finanzwirtschaftlich aus dem Kernhaushalt ausgegliedert sind, schränken Nebenhaushalte potenziell das Budgetrecht des Parlaments ein. Die Veranschlagung der Nebenhaushalte nur über die jeweiligen Zususstitel mindert die Aussagekraft des Staatshaushaltsplanes. Um die Transparenz zu erhöhen, sind die Wirtschaftspläne im Haushaltsplan beizufügen.

Pflicht zur Schätzgenauigkeit

- 10 Aus dem in Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Sächsische Verfassung festgelegten Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts leitet sich das Gebot der Haushaltswahrheit ab. Hiernach dürfen im Haushaltsplan keine Positionen in Ansatz gebracht werden, die den wahren Sachverhalt verschleiern oder Beträge vortäuschen. Ungerechtfertigte Über- oder Unterschätzungen sind nicht zulässig. Schätzungen müssen daher auf gewissenhaften Ermittlungen beruhen. Die Pflicht zur Schätzgenauigkeit ist dann verletzt, wenn falsche Ansätze veranschlagt werden, die trotz gegebener Möglichkeiten einer besseren Informationsgewinnung ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen zu erwartender Einnahmen oder Ausgaben vermissen lassen.

- 11 Dieser Anspruch auf Genauigkeit trifft auch auf die Planung im Bereich der Nebenhaushalte zu. Hiergegen hat das SMS in grober Weise verstößt. Die dem Haushaltsplan beigefügten Wirtschaftspläne wiesen nicht die realitätsnah zu prognostizierenden Erlöse und Jahresergebnisse aus, die dem SMS bekannt waren. Keine realitätsnahe Prognose der Erlöse und Jahresergebnisse
- 12 Die Angaben in den Erfolgsplänen 2015/2016 zu den Isterlösen für das Jahr 2013 und die für das Jahr 2013 angegebenen Jahresergebnisse von 0 € entsprachen für alle 4 SKH nicht den Tatsachen. Die tatsächliche wirtschaftliche Lage der SKH wurde dadurch verschleiert. Tatsächliche wirtschaftliche Lage verschleiert
- 13 Das Ziel, durch Beifügen der Wirtschaftspläne die Transparenz des Haushaltsplans zu erhöhen, hat das SMS durch diese Verfahrensweise umgangen. Der Haushaltsgesetzgeber konnte für die Haushaltsansätze im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung, bspw. für die Beurteilung möglicher Ablieferungen oder die Höhe geplanter Investitionskostenzuschüsse aus dem Landeshaushalt, letztlich nur falsche Tatsachen zugrunde legen.
- 2.2 Geplante Ablieferungen von 11 Mio. € nicht vereinnahmt**
- 14 Der Doppelhaushalt 2013/2014 sah auf Initiative des SMF erstmals Ablieferungen der SKH an den Staatshaushalt vor. Die geplanten Ablieferungen von 5,0 Mio. € im Jahr 2013 und 6,0 Mio. € im Jahr 2014 flossen aber nicht in den Staatshaushalt. Ablieferungen nicht vereinnahmt
- 15 Über die Frage, ob Ablieferungen durch die SKH sowohl unter wirtschaftlichen als auch steuerrechtlichen Gesichtspunkten in der veranschlagten Höhe erfolgen können, bestanden zwischen dem SMS und dem SMF schon im Haushaltsaufstellungsverfahren unterschiedliche Auffassungen. Das SMS war der Ansicht, dass Ablieferungen die steuerrechtlich relevante Gemeinnützigkeit der SKH gefährden könnten.
- 16 Auch nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes konnte keine abschließende Einigung über ein rechtssicher ausgestaltetes Verfahren zur Vereinnahmung der Ablieferungen erreicht werden. Es war beabsichtigt, die Mittel im Staatshaushalt zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements einzusetzen. Keine Einigung zwischen SMS und SMF
- 17 Die für die SKH zuständigen Finanzämter bestätigten Ende 2013 die Zulässigkeit der Ablieferungen im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit der SKH, wenn die Mittel für andere gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden. Gleichwohl leisteten die SKH keine Ablieferungen an den Staatshaushalt. Keine Ablieferung trotz verbindlicher Auskunft durch die FÄ
- 18 Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen zum Doppelhaushalt 2015/2016 vereinbarten das SMS und das SMF, die für 2013/2014 veranschlagten Ablieferungen für künftige Investitionen in den SKH zu belassen und ab 2015 keine weiteren Ablieferungen vorzusehen.
- 19 Im Haushaltsplan sind diejenigen Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Die Einnahmen sind rechtzeitig zu erheben. Nach der Erteilung der verbindlichen Auskünfte durch die Finanzämter standen der Einnahmeerhebung keine objektiven Gründe mehr entgegen. Das SMS kam der Festlegung, die Überschüsse abzuliefern, nicht nach. Solleinnahmen nicht erzielt
- 2.3 Regelungen zum Finanzwesen und Liquiditätsmanagement**
- 20 Obwohl alle Einrichtungen ihr Haushalts- und Kassenwesen auf der Grundlage der SÄHO ausrichteten, unterschieden sich die Kassenordnungen der SKH in Aufbau und Umfang. Keine einheitlichen Regelungen zum Finanz- und Rechnungswesen

- Mittelbestand von rd. 70 Mio. €
- Keine Geldanlagerichtlinie
- Liquiditätsmanagement verbesserungsbedürftig
- SMS muss Steuerfunktion umfassender nutzen
- 21 Die SKH verfügten zum Prüfungszeitpunkt über Mittel in Höhe von rd. 70 Mio. €, die für kurz- und längerfristige Geldanlagen zur Verfügung standen. In Anwendung von § 43 Abs. 2 SäHO haben die SKH nicht benötigte Kassenmittel anzulegen. Die Anlage muss sicher sein, einen möglichst günstigen Ertrag bringen und die Mittel müssen im Bedarfsfall greifbar sein. Eine Geldanlagerichtlinie, die Regelungen zu Anlagezielen, zulässigen Finanzinstrumenten, Zuständigkeiten oder das Berichtswesen trifft, existierte in keinem der SKH.
- 22 Nur in einem SKH war ein längerfristig orientiertes Liquiditätsmanagement eingerichtet. Dieses Haus erzielte im Vergleich mit den anderen Einrichtungen im Prüfungszeitraum den höchsten durchschnittlichen Zinssatz. 2 der 4 SKH ließen sichere Geldanlagemöglichkeiten, die höhere Zinserträge ermöglicht hätten, ungenutzt. Gründe waren nicht dokumentiert.
- 23 Dem SMS obliegt die Fachaufsicht über die SKH. Seine Möglichkeiten, durch Regelungen und Vorgaben einen einheitlichen und vergleichbaren Vollzug in den Einrichtungen sicherzustellen, hat das SMS nur unzureichend genutzt.

3 Folgerung

- 24 **3.1** Bei der Haushaltsplanung sind die Wirtschaftspläne auf der Basis realitätsgerechter Prognosen zu erstellen. Dabei sind die Istergebnisse der zurückliegenden Wirtschaftsjahre zu berücksichtigen und wahrheitsgemäß auszuweisen. Die Planung soll ein realistisches Bild zukünftiger Erwartungen zeichnen.
- 25 **3.2** Bei der Veranschlagung und der Erhebung von Einnahmen sind die Vorgaben der SäHO zu beachten. Im Falle unterschiedlicher Auffassungen sollten das SMS und das SMF zu einer zügigen Problemlösung beitragen.
- 26 Ablieferungen der SKH an den Staatshaushalt sind zukünftig bei entsprechender Leistungsfähigkeit durchaus denkbar und sollten nicht von vornherein ausgeschlossen werden.
- 27 **3.3** Das SMS sollte im Rahmen seiner Fachaufsicht Regelungen zur Organisation der Wirtschaftsführung, insbesondere des Finanz- und Rechnungswesens, erlassen. Die Kassenordnungen der SKH sollten nach Vorgaben des SMS in den wesentlichen Bestandteilen vereinheitlicht werden.
- 28 Eine Geldanlagerichtlinie für die SKH ist zu erarbeiten. Diese sollte mindestens Regelungen zu Anlagezielen, zulässigen Kreditinstituten und Finanzinstrumenten, zu Zuständigkeiten und zum Dokumentations- und Berichtswesen treffen, um eine einheitliche Verfahrensweise sicherzustellen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 29 **4.1** Das SMS führte in seiner Stellungnahme aus, bei der Haushaltsplanung werde für jedes SKH eine Übersicht zum Wirtschaftsplan als Anlage zum Epl. des SMS erstellt. Für den Doppelhaushalt 2015/2016 habe das SMS die i. d. R. noch vorläufigen Zahlen des Wirtschaftsjahres 2013 heranziehen müssen, da zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im November 2014 noch nicht alle Jahresabschlüsse in geprüfter Form vorlägen. Diese Istzahlen seien für die Wirtschaftsjahre 2014, 2015 und 2016 fortgeschrieben worden. Das geplante Jahresergebnis (Jahresüber-

schuss) für diese 3 Jahre sei dabei mit 0 € angegeben worden, um das Ziel eines ausgeglichenen Ergebnisses zu dokumentieren.

- 30 Die Entwicklung der Erlössituation der SKH könne nur eingeschränkt prognostiziert werden, da die Budgetverhandlungen mit den Krankenkassen als wesentliche Kostenträger der SKH erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden und die Budgets nicht automatisch fortgeschrieben würden.
- 31 Das SMF weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass ab dem Jahr 2013 für den Bereich der Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik ein neues Entgeltsystem etabliert worden sei. Erfahrungen zur Erlösentwicklung hätten zum Prognosezeitraum nicht bestanden, sodass dem Vorsichtsprinzip folgend zumindest von der Möglichkeit eines ausgeglichenen Ergebnisses ausgegangen worden sei und Zuführungen aus dem Staatshaushalt nicht notwendig seien.
- 32 **4.2** Maßgeblich für das SMS sei die Rechtssicherheit hinsichtlich des steuerrechtlichen Status der Gemeinnützigkeit der SKH gewesen. Die seitens der Finanzämter aufgegebenen Maßgaben und die latente Gefährdung des steuerlichen Gemeinnützigkeitsprivilegs hätten dazu geführt, dass in der Folge auf eine Veranschlagung von Ablieferungen einvernehmlich verzichtet worden sei. SMS und SMF seien dahin gehend übereingekommen, etwaige Überschüsse vorrangig für Investitionen innerhalb der Landeskrankenhäuser zu verwenden und auf eine Entnahme zu verzichten.
- 33 Nach Ausführungen des SMF haben keine unterschiedlichen Auffassungen bestanden und es verweist auf die o. g. Übereinkunft mit dem SMS.
- 34 **4.3** Das SMS werde in Abstimmung mit den einzelnen Einrichtungen die Voraussetzungen einer langfristigen strategischen Ausrichtung des jeweiligen Liquiditätsmanagements prüfen und ggf. einheitliche Regelungen für alle 4 Einrichtungen erlassen.

5 Schlussbemerkung

- 35 Die Unsicherheiten bez. der zu erwartenden Erlössituation der SKH befreien das SMS nicht von einer sachgerechten Planungsentscheidung. Hätte das SMS – wie es selbst angibt – die vorliegenden Istzahlen für die Planungsjahre fortgeschrieben, wäre von deutlich höheren Erlösen auszugehen gewesen. Der Hinweis, es habe sich bei den Istzahlen teilweise um vorläufige Zahlen gehandelt, führt zu keiner anderen Bewertung. Die Erlöse und Jahresergebnisse entsprachen weder den vorläufigen noch den endgültigen Zahlen.
- 36 An seiner Auffassung, dass Ablieferungen der SKH an den Staatshaushalt grundsätzlich möglich sind, hält der SRH fest. Mögliche steuerrechtliche Vorgaben sind bereits bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Die Praxis, nach der Jahresüberschüsse für Investitionen innerhalb der Landeskrankenhäuser zu verwenden sind, führt dazu, dass der Haushaltsgesetzgeber an den Entscheidungen über die Investitionen nicht beteiligt wird.
- 37 Der SRH begrüßt die Bereitschaft des SMS, die Ausrichtung des Liquiditätsmanagements der 4 SKH zu prüfen und einheitliche Regelungen zum Finanzwesen zu treffen.

Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

Beseitigung der Schäden aufgrund des Hochwassers 2013 in der Land- und Forstwirtschaft

Eigenvorsorge war entgegen bestehender sächsischer Grundsätze, aber entsprechend den bundeseinheitlichen Vorgaben keine Zuwendungsvoraussetzung. Das Vorliegen einer unverschuldeten Notlage wurde nicht geprüft.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Zuwendungen zur Beseitigung von Hochwasserschäden 2013 in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Binnenfischerei und Aquakultur sowie Kleingärten geprüft.
- 2 Der Freistaat Sachsen erhielt für die Schadensbeseitigung Mittel aus dem Aufbauhilfefonds des Bundes und der Länder.
- 3 Auf Grundlage der Förderrichtlinie „Hochwasserschäden 2013“ erhielten Betroffene einen Zuschuss zur Schadensbeseitigung in Höhe von 80 %. Bis Mai 2015 wurden insgesamt 41,1 Mio. € bewilligt.

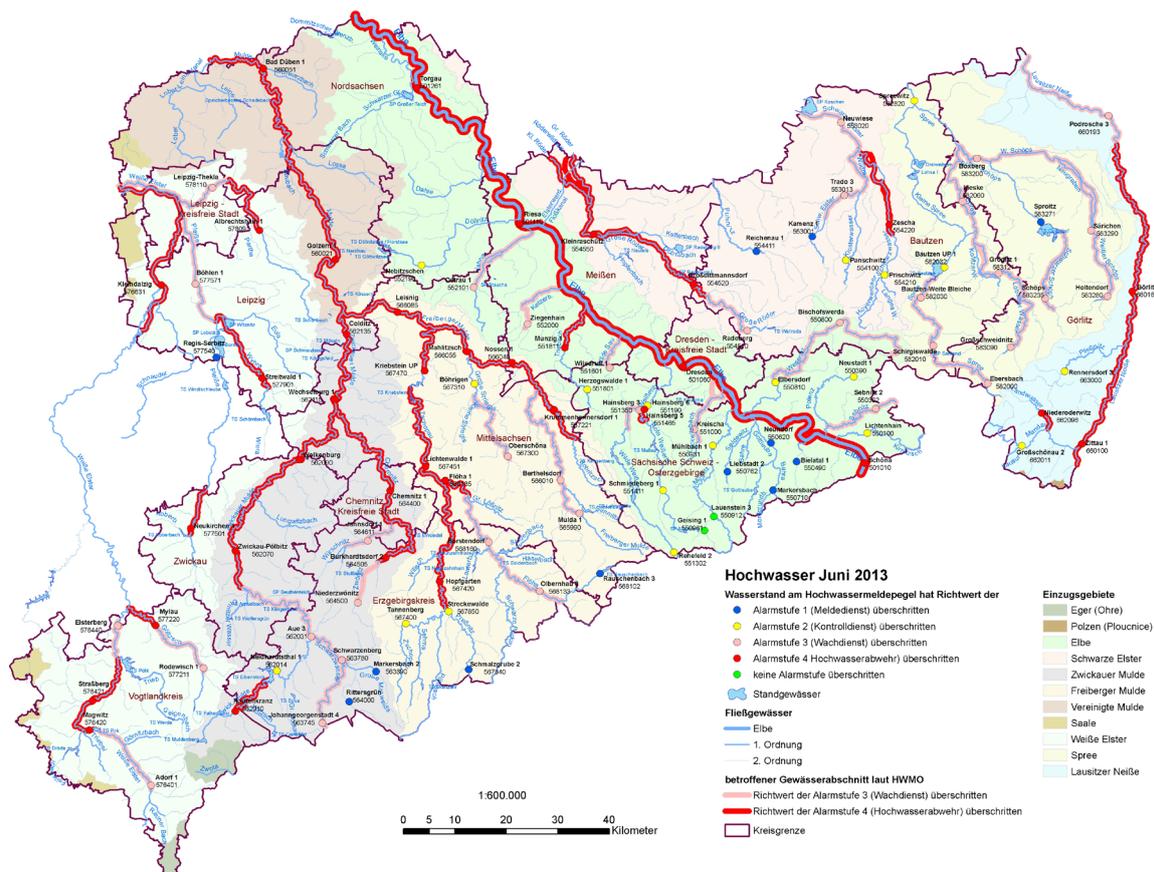


Abbildung 1: Gebietskulisse der vom Hochwasser 2013 betroffenen Gewässer 1. Ordnung, Quelle: Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, „Ereignisanalyse Hochwasser Juni 2013“, Abb. O-1, S. 7.

Übernahme der Bundesregelungen statt Anwendung der bestehenden sächsischen Regelungen	<p>2 Prüfungsergebnisse</p> <p>4 Seit 2011 können im Freistaat Sachsen außergewöhnliche Notstände infolge von Schäden, die durch Elementarschadensereignisse von überörtlicher Bedeutung, wie z. B. Hochwasser, verursacht wurden, auf Grundlage der Richtlinie Elementarschäden gemildert werden. Die darin festgelegten Grundsätze für Sachsen zum Umgang mit Schäden nach Naturschadensereignissen wurden für das Junihochwasser 2013 nicht angewandt. Beispielsweise wurde nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013 ein Ausgleich sogar auch dann gewährt, wenn mögliche und zumutbare Maßnahmen zur Schadensprävention und -minderung nicht erbracht und Versicherungen nicht abgeschlossen wurden. Der Grund hierfür war, dass der Freistaat Sachsen die Finanzierungsmittel des Bundes nutzen wollte und dazu die Regelungen des Bundes angewandt hat.</p>
Einheitliche Maßstäbe herstellen	<p>5 Wechselnde Rahmenbedingungen, die erst nach Eintritt des Schadens festgelegt werden, führen zu einer Verunsicherung von Betroffenen und künftig potenziell Betroffenen und wirken einer effizienten Eigenvorsorge entgegen. Bundeseinheitliche Maßstäbe für staatliche Hilfen bei Hochwasserereignissen müssen umgehend diskutiert und verbindlich festgelegt, die Landesregelungen daran angepasst und in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.</p>
Pflicht zur Eigenvorsorge unzureichend berücksichtigt	<p>6 Eine mögliche und zumutbare Eigenvorsorge umfasst Maßnahmen zur Schadensprävention und -minderung sowie den Abschluss geeigneter Versicherungen. Obwohl 99 % aller Gebäude bundesweit gegen Naturgefahren versicherbar sind,¹ waren nur 6 % der geförderten Gebäude in der Land- und Forstwirtschaft versichert. Dies war jedoch entsprechend den bundeseinheitlichen Vorgaben keine Zuwendungsvoraussetzung. Überschwemmungsschäden auf unbebauten landwirtschaftlichen Flächen sind in Deutschland, im Gegensatz zu Ländern wie Österreich, derzeit nicht versicherbar.</p>
Keine Prüfung einer unverschuldeten Notlage	<p>7 Das Vorliegen einer unverschuldeten Notlage war lt. Richtlinie Hochwasserschäden 2013 zwar eine Zuwendungsvoraussetzung, wurde jedoch nicht geprüft. Zum Beispiel ist nicht aktenkundig, ob mögliche und zumutbare Selbsthilfemaßnahmen den Verlust von Futter hätten vermeiden können. Entschädigungen sind auf Fälle zu beschränken, die eine unzumutbare Härte oder existenzielle Notlage für die Betroffenen darstellen und unverschuldet eingetreten sind. Unverschuldet ist eine Notlage nur, wenn die Betroffenen im Rahmen des ihnen Möglichen und Zumutbaren Eigenvorsorge getroffen haben.</p>
Künftig keine staatliche Hilfe ohne Eigenvorsorge	<p>3 Folgerungen</p> <p>8 Der Freistaat Sachsen sollte eine bundesweite Diskussion über einheitliche Maßstäbe für staatliche Hilfen bei Hochwasserereignissen anstrengen. Individuelle Entschädigungsleistungen sind künftig immer an eine mögliche und zumutbare Eigenvorsorge zu knüpfen und auf unverschuldete Notlagen zu beschränken. Um dafür einen Rahmen zu schaffen, wäre eine Aufnahme von Hochwasser als zusätzliches Versicherungsrisiko in die steuerermäßigte Mehrgefahrenversicherung denkbar.</p>
Versicherungslösungen erweitern	<p>4 Stellungnahme des Ministeriums</p> <p>9 Das SMUL steht mit den zuständigen Stellen des Bundes insbesondere hinsichtlich einer bundesweit einheitlichen Basis für staatliche Hilfen im Katastrophenfall in Kontakt.</p>

¹ Lt. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

10 Nach Eintritt der Hochwasserschäden hatte der Freistaat Sachsen ein erhebliches Interesse an der schnellen und zielgerichteten Beseitigung der Hochwasserschäden, unabhängig davon, aus welchem Grund kein Versicherungsschutz bestand. Das SMUL erkennt an, dass die wiederholte Gewährung von staatlichen Leistungen zur Schadensbeseitigung einen negativen Effekt auf die Bereitschaft der Bevölkerung zum Abschluss einer Elementarschadensversicherung hat. Aus diesem Grund arbeitet die Staatsregierung weiter an einer Stärkung von Angebot und Nachfrage nach Elementarschadensversicherungen.

5 Schlussbemerkung

11 Der SRH begrüßt die Anstrengungen des SMUL zur Schaffung bundesweit einheitlicher Rahmenbedingungen sowie zur Stärkung von Angebot und Nachfrage an Elementarschadensversicherungen.

Fördermaßnahmen im Rahmen der Richtlinie Boden- und Grundwasserschutz (RL BuG/2007)

Der Erfolg des Gesamtprogramms kann nicht beurteilt werden, da einheitliche Indikatoren fehlen.

Ob in der Vergangenheit auch eine Finanzierung über Gebühren zulässig gewesen wäre, wurde bei der Konzeptionierung der Förderung und später bei der Entscheidung für die Förderung nicht betrachtet.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das SMUL hat Maßnahmen des Boden- und Grundwasserschutzes sowie zur Vermeidung von Flächenneuanspruchnahme mit rd. 41 Mio. € (2007 bis 2014) gefördert. Dabei wurde ein Teil der Maßnahmen aus Mitteln des EFRE kofinanziert. Bewilligungsbehörde war die LD Sachsen.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Der Erfolg der landesfinanzierten Maßnahmen wird mithilfe des Indikators „Anzahl der geförderten Vorhaben“ beurteilt. Für EFRE-finanzierte Vorhaben wird dagegen die „sanierte Fläche“ als Indikator verwendet. Die Daten für die Indikatoren können somit nicht aggregiert werden. Eine Beurteilung des Erfolgs des Gesamtprogramms ist daher nicht möglich. Beurteilung des Gesamtprogramms nicht möglich
- 3 **2.2** Ob in der Vergangenheit auch eine Finanzierung, z. B. von Sanierungen kommunaler Deponien, über Gebühren zulässig gewesen wäre, haben weder das SMUL noch die LD Sachsen bei der Konzeptionierung der Förderung und später bei der Entscheidung für die Förderung betrachtet. Andere Finanzierungsmöglichkeiten nicht betrachtet

3 Folgerungen

- 4 **3.1** Künftig müssen einheitliche Indikatoren für landes- und EFRE-finanzierte Maßnahmen verwendet werden, um eine Beurteilung des Gesamtprogramms zu ermöglichen.
- 5 **3.2** Vor einer Entscheidung zur Konzeptionierung einer Förderung von bestimmten Maßnahmen sind bestehende andere Finanzierungsalternativen zu betrachten. Dies ist auch im Einzelfall zu dokumentieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 6 **4.1** Seit 2015 werden einheitliche Indikatoren für landes- und EFRE-finanzierte Maßnahmen verwendet.
- 7 **4.2** Das SMUL führt an, dass die Abfallablagerungen überwiegend zu DDR-Zeiten entstanden seien. Es sei nicht zu erkennen, dass für bereits zu DDR Zeiten entstandene Abfallablagerungen Deponiekosten für gebührenfähig erklärt werden sollten. Dies würde gegen das Verursacherprinzip und die Gebührengerechtigkeit verstoßen, da heutige Gebührenzahler für Abfallablagerungen herangezogen würden, die im Wesentlichen nicht durch diese verursacht wurden.

5 Schlussbemerkung

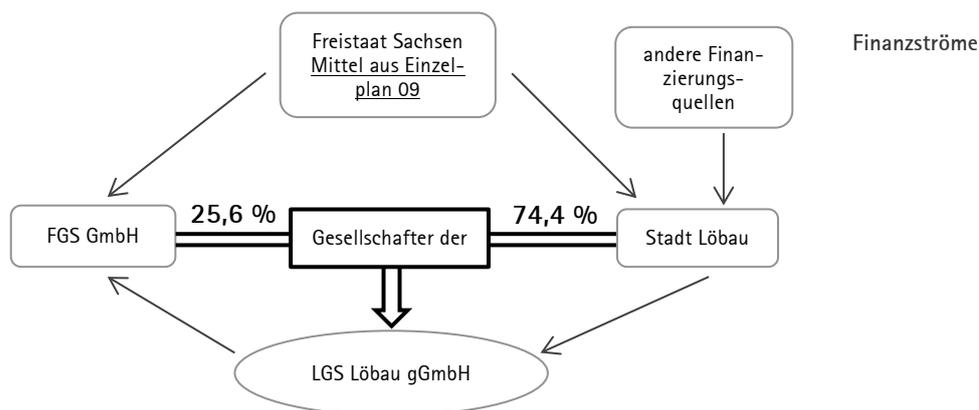
- 8 **5.1** Die Anregung zur Nutzung einheitlicher Indikatoren wurde umgesetzt.
- 9 **5.2** Die Abwägung verschiedener Finanzierungsalternativen ist künftig zu dokumentieren.

Förderung von Landesgartenschauen einschließlich der Fördergesellschaft Sächsischer Landesgartenschauen GmbH

Das SMUL fordert die zwingende Einbindung der Fördergesellschaft Sächsischer Landesgartenschauen GmbH (FGS GmbH) bei der Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschauen ohne nachvollziehbare Begründung. Mehrfachfinanzierungen von Ausgaben der FGS GmbH sind nicht auszuschließen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung war die Förderung der Landesgartenschau (LGS) einschließlich der Fördergesellschaft Sächsischer Landesgartenschauen GmbH.
- 2 Die FGS GmbH erhielt im Zeitraum 2005 bis 2015 rd. 276 T€ für die Planung, Vorbereitung und Durchführung von LGS in Sachsen. Davon entfielen zwischen 2010 und 2012 jährlich 25 T€ auf die 6. LGS.
- 3 Die Prüfung erfolgte am Beispiel der 6. LGS 2012 in Löbau. Die Stadt Löbau und die FGS GmbH haben zur Vorbereitung und Durchführung der 6. LGS eine LGS Löbau gGmbH gegründet. Insgesamt wurde die LGS in Löbau vom Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) mit rd. 4,8 Mio. € gefördert.



Quelle: eigene Darstellung.

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Das SMUL hat die Ausrichterstädte ohne nachvollziehbare Begründung verpflichtet, bei der Vorbereitung und Durchführung einer LGS ausschließlich mit der FGS GmbH zusammenzuarbeiten. Als Rechtsform für die Gesellschaft zur Vorbereitung und Durchführung der LGS hat das SMUL ohne weitere Begründung eine gGmbH vorgeschrieben. Aufgrund der Vorgaben waren eigene Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Einbindung von fremden Sachverstand sowie die Nutzung vorhandener Verwaltungsstrukturen und andere rechtliche Ausgestaltungen durch die Ausrichterstädte nicht möglich¹.

Keine Prüfung von Alternativen zur Einbindung der FGS GmbH
- 5 **2.2** Die FGS GmbH erhielt vom LfULG und von der LGS Löbau gGmbH Mittel zur Finanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung der 6. LGS. Das LfULG hat die Ausgaben im Zusammenhang mit

Mangelhafte Abgrenzung der Förderung von anderen Finanzierungsquellen

¹ Weitere Prüfergebnisse zu LGS siehe Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs 2011, Band II Beitrag Nr. 11.

der Förderung nicht eindeutig von den Ausgaben, die aus anderen Mitteln finanziert werden sollten, abgegrenzt. Aus diesem Grund ist eine Mehrfachfinanzierung von Ausgaben der FGS GmbH nicht zweifelsfrei auszuschließen.

Landesgartenschau Löbau



3 Folgerungen

- 6 **3.1** Das SMUL sollte künftig zulassen, dass die Ausrichterstädte aufgrund eigener Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Einbindung fremden Sachverständes und die Ausgestaltung der Rechtsform der LGS und den damit verbundenen vertraglichen Vereinbarungen eigenverantwortlich entscheiden.
- 7 **3.2** Förderungen sind eindeutig von Leistungen aus anderen Finanzierungsquellen abzugrenzen, um Mehrfachfinanzierungen zu vermeiden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 8 **4.1** Gärtnerisches Fachwissen werde bei eigenverantwortlichen Entscheidungen der Ausrichterstadt in der Ausgestaltung der LGS möglicherweise ausgeschlossen. Auch könne Unkenntnis über produktionsabhängige Planungs- und Koordinierungsabläufe der Kulturführung, der Bestellung, Pflanzung und Pflege gärtnerischer Kulturen zu Fehlplanungen und zum Misslingen der Veranstaltung führen. Durch die vorgegebene Einbindung der FGS GmbH könne dies im Wesentlichen unterbunden werden. Die Einbindung der FGS GmbH habe sich in Sachsen, wie auch in anderen Bundesländern, bewährt. Im Übrigen sei zum Zeitpunkt der Bekanntmachung einer LGS nicht bekannt, welche Städte sich für die Ausrichtung bewerben. Die Rahmenbedingungen der jeweiligen Bewerberstädte seien im Vorfeld somit nicht prüfbar.
- 9 **4.2** Die inhaltliche Abgrenzung der an die FGS GmbH gewährten Zuwendungen werde künftig durch eine detaillierte Leistungsbeschreibung sichergestellt. Der Zuwendungsempfänger habe die Zuordnung der Ausgabe- und Einnahmebelege entsprechend der beantragten prozentualen Leistungs- und Aufgabenverteilung (Zuwendung Freistaat Sachsen/Kommune) durch eine geeignete Buchungs- und Ablageordnung nachvollziehbar zu gestalten.

5 Schlussbemerkung

- 10 Der SRH nimmt die Stellungnahme des SMUL zur Kenntnis. Es bleibt abzuwarten, ob eine detailliertere Leistungsbeschreibung zu einer nachvollziehbaren, transparenten Abrechnung der FGS GmbH führt.

Waldkalkung

Die Waldkalkung wird auch auf Flächen durchgeführt, die nicht das Eigentum des Freistaates Sachsen sind, ohne dass hierzu die Einwilligung des Eigentümers vorliegt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die forstliche Bodenschutzkalkung (nachfolgend Waldkalkung) dient der Kompensation von Säureinträgen, die seit den 1980er Jahren durch „Sauren Regen“ in den Boden gelangten. In der Folge wurde das Wurzel- und Pflanzenwachstum gehemmt. Die Böden dieser Waldflächen wurden in die „Kalkungskulisse“ des Freistaates Sachsen aufgenommen. Durch die Waldkalkung sollen die Säuren in den Böden neutralisiert und dadurch das Wurzel- und Pflanzenwachstum verbessert werden.
- 2 Die Waldkalkung wird durch den Staatsbetrieb Sachsenforst eigentums- und besitzübergreifend ausgeführt. Die Gesamtkosten der Waldkalkung betragen im Zeitraum 2010 bis 2014 insgesamt 12 Mio. €.



Kalkungsbefliegung

2 Prüfungsergebnis

- 3 Der Staatsbetrieb Sachsenforst führt die Waldkalkung nicht nur auf den Flächen des Landeswaldes, sondern auch im Privat-, Kommunal- und Kirchenwald durch.
- 4 Der Durchführung der Waldkalkung geht eine Bekanntmachung voraus, „um Waldbesitzern, die eine Einbeziehung der in ihrem Eigentum stehenden Waldflächen in die Waldkalkung nicht wünschen, die Möglichkeit einzuräumen, sich innerhalb einer angemessenen Frist gegenüber dem Forstbezirk zu erklären“. Die Veröffentlichung erfolgt regelmäßig mit dem Zusatz „Wenn bis zum [Datum] keine Ablehnung erfolgt, gilt dies als Zustimmung zur geplanten Kalkung.“. Eine ausdrückliche Einwilligung des Eigentümers wird nicht verlangt.

Keine ausdrückliche Einwilligung anderer Waldbesitzer
- 5 Die Bekanntmachung der Waldkalkung ist kein Verwaltungsakt oder eine Allgemeinverfügung, da bei der Waldkalkung Rechte oder Pflichten nicht einseitig verbindlich begründet, geändert, aufgehoben oder festgestellt werden.

Keine Duldungspflicht aus Verwaltungsakt oder Allgemeinverfügung
- 6 Ein Vertrag zwischen dem Waldbesitzer und dem Staatsbetrieb Sachsenforst zur Durchführung der Waldkalkung wurde nicht geschlossen. In der Folge hat der Waldbesitzer keine Duldungspflicht zur Durchführung der Waldkalkung aus einem privatrechtlichen Vertrag.

Keine Duldungspflicht aus einem privatrechtlichen Vertrag
- 7 Auch eine Norm des privaten oder öffentlichen Rechts, die ausdrücklich dem Eigentümer eine Duldungspflicht auferlegt, ist nicht ersichtlich. So ist der Waldbesitzer nach § 16 Waldgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsWaldG) lediglich verpflichtet, „den Wald im Rahmen seiner Zweckbestimmung [...] pfleglich, gesund, leistungsfähig und stabil zu

Keine gesetzliche Duldungspflicht

erhalten, zu sanieren und vor Schäden zu bewahren (ordnungsgemäße Forstwirtschaft)".

Keine Duldungspflicht aus
Realakt

- 8 Bei der Waldkalkung handelt es sich auch nicht um einen Realakt, der die Waldeigentümer zu einer Duldung verpflichtet. Ein Realakt bedarf einer Rechtsgrundlage auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Eine solche Rechtsgrundlage zur Durchführung der Waldkalkung enthält das SächsWaldG jedoch nicht.

3 Folgerung und Empfehlung des SRH

- 9 Sofern der Staatsbetrieb Sachsenforst auch künftig die Waldkalkung auf fremden Flächen durchführt, sollte das SMUL prüfen, ob im Waldgesetz eine entsprechende Duldungspflicht normiert wird. Alternativ hat der Staatsbetrieb Sachsenforst entweder eine Genehmigung einzuholen oder die Waldeigentümer wirksam im Einzelfall zur Duldung zu verpflichten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 10 Es wird angestrebt, eine entsprechende Regelung im Waldgesetz zu schaffen.

5 Schlussbemerkung

- 11 Der SRH begrüßt die geplante Gesetzesänderung.

Wirksamkeit jagdbehördlicher Maßnahmen

Eine verträgliche Wilddichte bei Rot-, Dam- und Muffelwild wird durch eine behördliche Planung nicht erreicht.

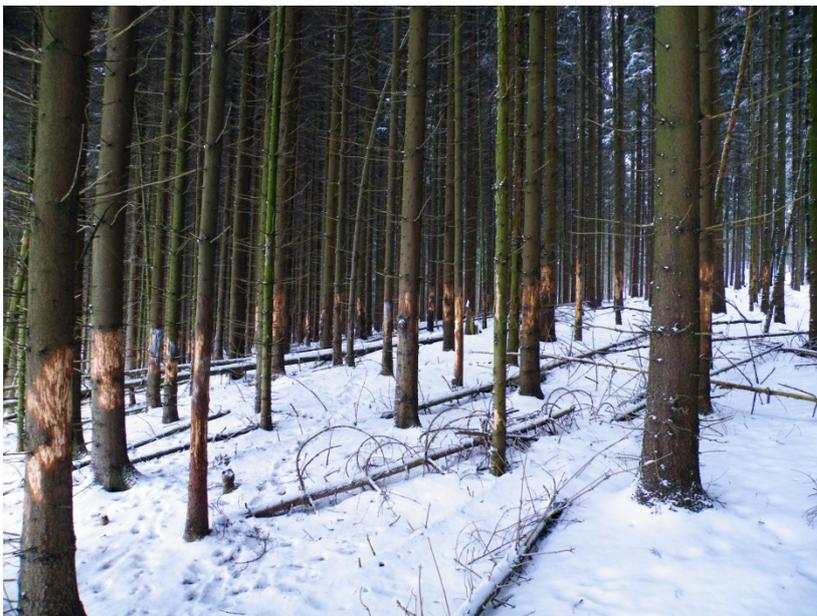
1 Prüfungsgegenstand

- 1 Ziel der jagdbehördlichen Maßnahmen ist die Steuerung einer verträglichen Wilddichte. Verträglich ist eine Wilddichte nach dem Bundesjagdgesetz dann, wenn die Interessen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft auf Schutz gegen Wildschäden gewahrt und die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege berücksichtigt werden.
- 2 Gegenstand der Prüfung war die behördliche Planung für die Jagd von Rot-, Dam- und Muffelwild, welche zu den Instrumenten der jagdbehördlichen Maßnahmen zählt. Im Rahmen der behördlichen Planung legt die Untere Jagdbehörde fest, in welchem Umfang Rot-, Dam- und Muffelwild in einem Zeitraum von 3 Jahren gejagt werden darf und muss.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 Der Jagdausübungsberechtigte ist verpflichtet, alle 3 Jahre für seinen Jagdbezirk einen Plan aufzustellen, in dem er darstellt, in welchem Umfang er Rot-, Dam- und Muffelwild jagen will. Für den Planungszeitraum April 2013 bis März 2016 wurden insgesamt 538 Pläne bei den Unteren Jagdbehörden eingereicht. Diese Pläne sind von den Beteiligten vor Ort (Jagdvorstand, Eigenjagdbesitzer und Revierinhaber/Jagd ausübungsberechtigte) einvernehmlich aufzustellen. Bei gemeinschaftlichen Jagdbezirken muss zusätzlich die Untere Forstbehörde gegenüber der Unteren Jagdbehörde zum Zustand der Vegetation, den Verbiss- und Schälschäden und zur Situation der Waldverjüngung an forstlich genutzten Grundstücken gutachtlich Stellung nehmen. Der Plan wird von der Unteren Jagdbehörde bestätigt oder festgesetzt.

Hoher bürokratischer Aufwand bei der Planung



Verbisschäden

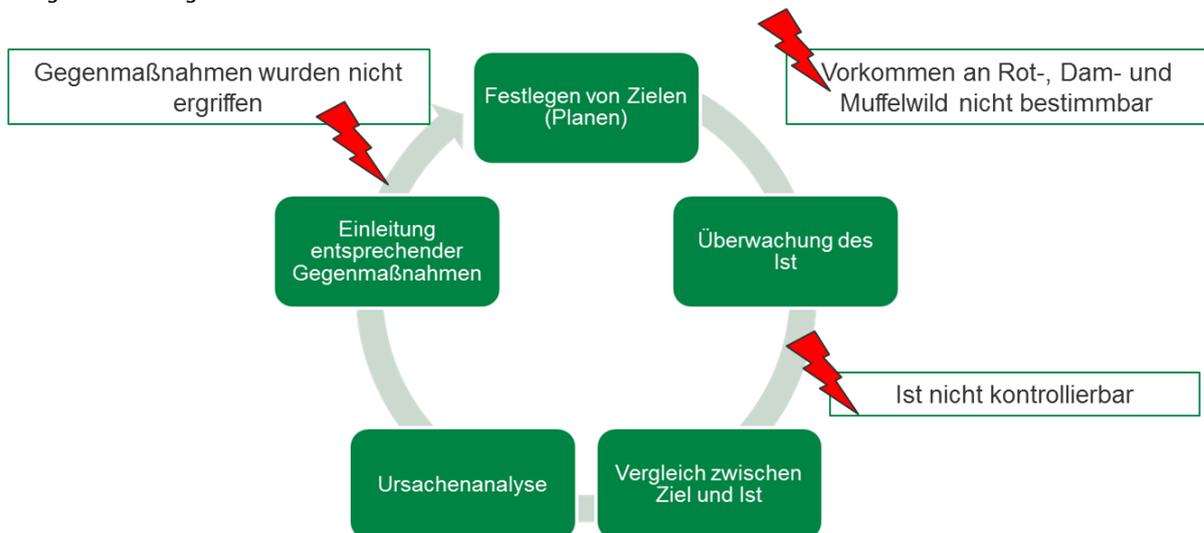
- 4 Das tatsächliche Wildvorkommen für Rot-, Dam- und Muffelwild wurde bisher nicht bestimmt und ist nach Auskunft des SMUL auch nur mit erheblichen Einschränkungen bestimmbar. Eine von allen Beteiligten

Vorkommen an Rot-, Dam- und Muffelwild nicht bestimmbar

akzeptierte Planung setzt aber Kenntnisse zur Ausgangssituation, d. h. zum tatsächlichen Wildvorkommen, voraus.

- | | | |
|--|----|--|
| Erfüllung des Planes ist nicht kontrollierbar | 5 | Die Jagdausübungsberechtigten müssen jährlich Berichte bei der Unteren Jagdbehörde vorlegen, aus denen hervorgeht, in welchem Umfang sie die Planungen erfüllt haben. Diese Angaben sind durch die Unteren Jagdbehörden nicht prüfbar. Eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der Pläne ist daher nicht möglich. |
| Keine Steuerung | 6 | Wenn die Pläne nicht erfüllt wurden, hatte dies keine Konsequenzen für die Jagdausübungsberechtigten. Eine Steuerung aufgrund der Abweichungen zwischen Plan und Planumsetzung erfolgte somit nicht. |
| Verzicht auf behördliche Planung bei Rehwild | 7 | Das SMUL hat auf eine behördliche Planung für Rehwild verzichtet. Zur Begründung hat es angeführt, dass das Instrument zur Steuerung der Wilddichte nicht geeignet ist, da der Bestand des Wildvorkommens nicht bestimmbar und die Angaben zur Planumsetzung nicht kontrollierbar ist. |
| Gesetzliche Pflicht zur Erhaltung einer verträglichen Wilddichte | 8 | Es gibt eine gesetzliche Hegepflicht für Jagdausübungsberechtigte. Danach ist ein den landschaftlichen und landeskulturellen Verhältnissen angepasster artenreicher und gesunder Wildbestand zu erhalten, die Lebensgrundlagen des Wildes zu pflegen und zu sichern. Dazu können auch in den gesetzlich vorgeschriebenen Jagdpachtverträgen Vereinbarungen zwischen dem Verpächter und dem Jagdausübungsberechtigten eigenverantwortlich festgelegt werden. |
| Freiwillige Selbstverpflichtung für Schwarzwild | 9 | Für Schwarzwild haben der Landesjagdverband Sachsen e. V., der Sächsische Landesbauernverband e. V., der Sächsische Waldbesitzerverband e. V., die Landesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften, Eigenjagdbesitzer und der Staatsbetrieb Sachsenforst eine gemeinsame Erklärung zur Reduzierung der Wilddichte als eine freiwillige Selbstverpflichtung unterzeichnet. |
| | | 3 Folgerungen, Empfehlungen des SRH |
| | 10 | Das SMUL sollte prüfen, ob die behördliche Planung zur Steuerung der Wilddichte bei Rot-, Dam- und Muffelwild geeignet ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es bereits bei Rehwild wegen fehlender Planungsgrundlagen und mangelnder Kontrollmöglichkeiten der Planumsetzung auf ein solches Verfahren verzichtet hat. Für Rot-, Dam- und Muffelwild fand auch keine Steuerung statt, sodass hier dem Aufwand aufgrund der behördlichen Planung kein Nutzen gegenübersteht. |
| | 11 | Auch vor dem Hintergrund der gesetzlichen Hegepflicht sollte das SMUL geeignete Alternativen für die Steuerung einer verträglichen Wilddichte prüfen. Als Möglichkeiten bieten sich z. B. das Wildmonitoring zur Überwachung – und wenn notwendig – eine punktuelle Beschränkung der Jagdausübung nach dem Sächsischen Jagdgesetz oder eine freiwillige Selbstverpflichtung wie beim Schwarzwild an. |

Mängel im Planungskreislauf



Quelle: eigene Darstellung.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 12 Gegenüber den Prüfbitten des SRH hat das SMUL inhaltlich keine Bedenken.

5 Schlussbemerkung

- 13 Der SRH regt an, die Prüfergebnisse zeitnah umzusetzen.

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Unterbringung der Gerichte und Staatsanwaltschaften

Die Kosten-Nutzen-Bilanz der Staatsregierung zum Standortegesetz ist im Bereich des SMJus unvollständig und war dadurch als Entscheidungsgrundlage für das Parlament ungeeignet. Zudem muss die Kosten-Nutzen-Bilanz aufgrund erheblicher Änderungen der Berechnungsparameter evaluiert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die künftige Unterbringung der Gerichte und Staatsanwaltschaften in Sachsen geprüft. Durch das Sächsische Standortegesetz vom 25.01.2012 wurde eine Straffung der Gerichtsstruktur in Sachsen beschlossen, die zu erheblichen Kosteneinsparungen führen soll.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Standortegesetz/Standortkonzeption

- 2 Die Staatsregierung bezifferte im Jahr 2011 die Kosten zur Umsetzung der Staatsmodernisierung für das Ressort des SMJus bis zum Jahr 2021 auf insgesamt rd. 48,5 Mio. €. Diesen stünden im Vergleichszeitraum Einsparungen i. H. v. rd. 179,5 Mio. € gegenüber.¹ Nach den Berechnungen der Staatsregierung ergäben sich danach bis zum Jahr 2021 für das Ressort des SMJus Kostenvorteile i. H. v. rd. 131 Mio. €.
- 3 Auf der Kostenseite sind für den Bereich der Justizvollzugsanstalten keine Beträge angegeben, obwohl in der Begründung zum Standortegesetz der geplante Neubau der gemeinsamen Justizvollzugsanstalt Sachsen/Thüringen enthalten ist. In den ermittelten Einsparungen sind die Justizvollzugsanstalten hingegen wertmäßig enthalten. Allein die Baukosten der gemeinsamen Justizvollzugsanstalt Sachsen/Thüringen betragen nach derzeitigem Kenntnisstand rd. 82,5 Mio. €.²
- 4 Auch die im Standortegesetz prognostizierten Baukosten für die Ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften sind nicht treffsicher. Nach aktuellen Schätzungen ist mit Kostensteigerungen von mindestens rd. 13 Mio. € (rd. 27 %) zu rechnen.
- 5 Die Kosten-Nutzen-Bilanz der Staatsregierung zum Standortegesetz ist im Bereich des SMJus unvollständig, da erhebliche Kostenpositionen fehlen. Sie ist daher nicht belastbar und war als Entscheidungsgrundlage für das Parlament ungeeignet.
- 6 Der SRH hat die Ressorts SMI und SMJus wiederholt gebeten, die Rechenwege/Berechnungen zu den dargestellten Personalkosteneinsparungen vorzulegen. Keines der angesprochenen Ressorts war in der Lage, die entsprechenden Unterlagen dem SRH vorzulegen. Insoweit bleibt fraglich, ob die im Standortegesetz genannten Personalkosteneinsparungen jemals nachvollziehbar ermittelt wurden.

In der Kosten-Nutzen-Bilanz fehlen erhebliche Kostenpositionen mit einem Kostenvolumen von rd. 82,5 Mio. €

Kostenschätzungen aus dem Jahr 2011 nicht treffsicher

¹ Siehe Anlage 5 zu LT-DS 5/5648, s. Vorblatt zum Gesetzesentwurf Sächsisches Standortegesetz (LT-DS 5/6426). Personalkosteneinsparungen 178,7 Mio. € + sonstige Einsparungen 0,9 Mio. €, Abweichungen sind rundungsbedingt.

² Berechnung: Gesamtbaukosten 150 Mio. €; davon 55%-Anteil Freistaat Sachsen = 82,5 Mio. €.

- 7 Die von der Staatsregierung im Standortegesetz gegenüber dem Parlament dargestellten Einsparungen im Personalbereich konnten von der Staatsregierung nicht untersetzt werden.
- 8 Die Staatsmodernisierung schaffe nach Aussage der Staatsregierung wesentliche Voraussetzungen für ein effizienteres Arbeiten und ermögliche, den bestehenden Stellenabbauverpflichtungen nachzukommen. Deshalb hat die Staatsregierung bei der Bezifferung der Einsparungen zum Standortegesetz im Bereich des SMJus den kompletten Stellenabbau der betroffenen Behörden wertmäßig in Ansatz gebracht (rd. 178,7 Mio. €).
- 9 Es ist nicht zu erkennen, dass die Strukturreform im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften die Voraussetzung für den erheblichen Personalabbau (Kosteneinsparungen) schaffen kann. Im Gegenteil, es fanden bisher kaum organisatorische/räumliche Veränderungen in den neu strukturierten Gerichten statt. Auch fand der SRH keine eindeutigen positiven Wirkungen hinsichtlich einer effizienteren Arbeitserledigung in den neu strukturierten Gerichten. Zudem wurde der Stellenabbau der Jahre 2013 und 2014 zu 100 % aus Referendarstellen erbracht, die in keinem Zusammenhang mit den Strukturmaßnahmen des Standortegesetzes stehen.
- 10 Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die von der Staatsregierung gegenüber dem Parlament dargestellten Einsparungen nach dem Standortegesetz im Personalbereich unzutreffend sind, da sie weit überwiegend nicht der Strukturreform zugerechnet werden können.

Keine eindeutigen positiven Wirkungen durch Strukturreform

2.2 Evaluierung Staatsmodernisierung

- 11 Das Kabinett hat in einer Sondersitzung am 04.03.2016 ein weitreichendes ressortübergreifendes Maßnahmenbündel beschlossen (Maßnahmepaket für ein starkes Sachsen). Für den Bereich der Justiz und den Justizvollzug wurde festgelegt, dass auf den eigentlich bis 2020 geplanten Abbau in einem Umfang von 370 Stellen verzichtet werden soll.
- 12 Dieser Stellenabbau war jedoch erheblicher Bestandteil der von der Staatsregierung dargestellten Personalkosteneinsparungen zum Standortegesetz (rd. 178,7 Mio. € bis zum Jahr 2021).
- 13 Die von der Staatsregierung mit dem Maßnahmenpaket geplante Abkehr vom bisherigen Stellenabbau im Bereich der Justiz stellt die Geschäftsgrundlage des Standortegesetzes grundsätzlich infrage. Das Standortegesetz hatte zum Ziel, eine den erwarteten Einnahmen angepasste Personal- und Behördenstruktur bis 2020 herzustellen und die Zahl der Landesbediensteten bis 2020 an das Niveau vergleichbarer Flächenländer Westdeutschlands anzupassen.³ Ein Großteil (rd. 38 %) der von der Staatsregierung dargestellten Personalkosteneinsparungen bis zum Jahr 2020 würde aufgrund des Maßnahmenpakets entfallen.⁴ Die zum Standortegesetz vorgelegte Kosten-Nutzen-Bilanz wäre somit schon aus diesem Grund als weitere Entscheidungsgrundlage für die Staatsmodernisierung ungeeignet und muss evaluiert werden.
- 14 Die Kosten-Nutzen-Bilanz des Standortegesetzes muss evaluiert und erforderliche Maßnahmen umgesetzt werden.

Abkehr vom bisherigen Stellenabbau stellt die Geschäftsgrundlage des Standortegesetzes im Ressort SMJus infrage

³ Vorblatt zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung von Standorten der Verwaltung und der Justiz des Freistaates Sachsen, Pkt. C und Allgemeiner Teil (Grundsätze und Leitlinien der Standortentscheidungen).

⁴ Gesamtstellenabbau lt. Standortegesetz: 979 Stellen, Verzicht Stellenabbau aufgrund Maßnahmenpaket: 370 Stellen, 370 von 979 = 38 %.

2.3 Entwicklungskonzeption

- 15 Durch die geplanten erheblichen Veränderungen aufgrund des Maßnahmenpakets für ein starkes Sachsen müssen die stellen- und flächenmäßigen Auswirkungen (unter Beachtung eines verbleibenden Stellenabbaus) konzeptionell untersucht werden und in ein Entwicklungskonzept einfließen. Nur so kann eine treffsichere Unterbringungsplanung durch die Vermögens- und Hochbauverwaltung sichergestellt und Fehlinvestitionen vermieden werden. Entwicklungskonzeption erforderlich
- 16 Die konkreten Auswirkungen des Maßnahmenpakets auf die einzelnen Justizbereiche und der verbleibende Stellenabbau müssen in einer Entwicklungskonzeption untersucht werden. Diese Konzeption muss regelmäßig fortgeschrieben werden.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Die Kosten-Nutzen-Bilanz sei belastbar und als Entscheidungsgrundlage für das Parlament geeignet. Das SMF habe dem SRH dargelegt, dass die Berechnungen der Personalkosteneinsparungen auf der Grundlage der Standortkonzeption, des Stellenabbauberichtes der Staatsregierung zum Haushaltsplan 2011/2012, den Stellenplänen des Doppelhaushaltes 2011/2012, der Personalpauschsätze 2012 nach Laufbahngruppen sowie der VwV Kostenfestlegung beruhen.
- 18 Die Standortkonzeption schaffe die Voraussetzung, dass trotz des Personalarückgangs die Leistungsfähigkeit und Servicequalität der betroffenen Verwaltungsbereiche erhalten bzw. weiterentwickelt werden können. Somit sei es sachgerecht, die eingesparten Personalkosten, die aufgrund des Personalarückgangs in den von der Standortkonzeption umfassten Behörden eintreten, in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.

4 Schlussbemerkung

- 19 Dem SRH wurden zwar vom SMF die Berechnungsparameter genannt. Der SRH hat jedoch die Ressorts SMI und SMJus wiederholt gebeten – über die genannten Berechnungsparameter hinaus – die Rechenwege/Berechnungen zu den dargestellten Personalkosteneinsparungen vorzulegen. Keines der angesprochenen Ressorts war letztlich in der Lage, die entsprechenden Unterlagen dem SRH vorzulegen.
- 20 Das SMF kann die Feststellung des SRH, dass es keine eindeutigen positiven Wirkungen durch die Strukturreform gibt, nicht entkräften. Mit dem Verweis auf die Aussage aus dem Standortkonzept⁵, wonach die Zusammenlegung von zu kleinen Amtsgerichten nicht direkt zu einer Einsparung von Stellen führt, bestätigt es die Auffassung des SRH.

⁵ LT-DS 5/5648 (Juli 2011), Standortkonzept der Staatsregierung, Pkt. E. Justiz, IV. Effizienzgewinne in Folge der Zusammenlegung.

Unterbringung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr

Aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Unterbringung der Zentrale des LASuV wurden Kosten ausgeklammert. Dadurch wurde nicht die wirtschaftlichste Unterbringungsvariante umgesetzt. Ein Schaden für den Freistaat Sachsen kann nicht ausgeschlossen werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Unterbringung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) geprüft, das mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung von Standorten der Verwaltung und der Justiz des Freistaates Sachsen zum 01.01.2012 geschaffen wurde.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Standortkonzeption

- 2 Im Jahr 2011 bezifferte die Staatsregierung die mit der Umsetzung der Staatsmodernisierung bis zum Jahr 2021 verbundenen Einsparungen für das Ressort des SMWA auf rd. 25,6 Mio. €, von denen rd. 8,8 Mio. € auf den Bereich des LASuV entfielen.

- 3 Die genannten Einsparungen bis 2021 resultieren zum weit überwiegenden Teil aus erwarteten Personalkosteneinsparungen. Nach Auskunft des SMWA haben die Personalmaßnahmen aus dem Standortgesetz jedoch - isoliert betrachtet - nicht zu Einsparungen über den bereits bis dahin beschlossenen Personalabbau hinaus geführt. Insoweit wurden durch die Staatsregierung Kostenvorteile angegeben, die nicht auf die Umsetzung der Standortkonzeption zurückzuführen sind.

Personalkosteneinsparungen resultieren nicht aus Standortgesetz, sondern aus bereits beschlossenen Stellenabbau

- 4 Auch die von der Staatsregierung dem Parlament mitgeteilten erforderlichen Bauinvestitionen zur Umsetzung der Staatsmodernisierung im Bereich des SMWA in Höhe von 27,9 Mio. € (Baunettkosten) entsprechen nicht dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf von 35,8 Mio. € (Baubruttokosten), da vermiedene Sanierungsaufwendungen in Abzug gebracht wurden. Über diese Diskrepanz zwischen Baunetto- und Baubruttokosten wurde das Parlament nicht in ausreichendem Maße informiert.

Parlament nicht ausreichend informiert

- 5 Entgegen der Aussage der Staatsregierung ergeben sich somit im Bereich des LASuV keine Einsparungen.

- 6 Die Staatsregierung hat bei der Kosten-Nutzen-Bilanz zur Umsetzung der Standortkonzeption im Bereich des LASuV gegenüber dem Parlament Einsparungen im Personalbereich dargestellt, die nicht auf der Umsetzung der Standortkonzeption beruhen, sowie das Parlament nicht ausreichend über die anfallenden Bauinvestitionen informiert.

2.2 Einzelfall: LASuV-Zentrale

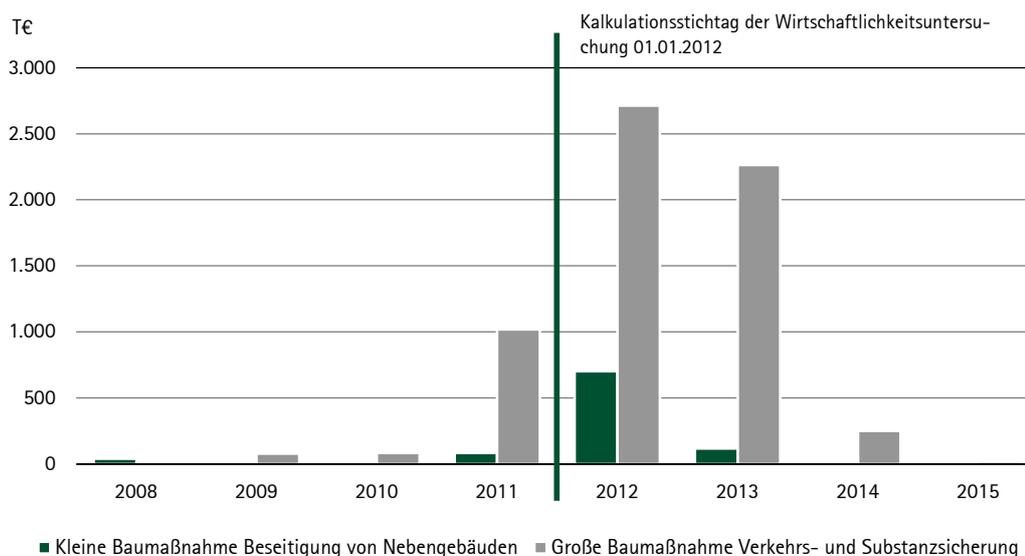
2.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Unterbringung der LASuV-Zentrale

- 7 Basierend auf der Standortkonzeption der Staatsregierung wurde die Neuunterbringung der LASuV-Zentrale in Dresden erforderlich. Der SIB hat dazu im April 2012 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt, in der eine Sanierungs-, eine Neubau- und eine Anmietungsvariante untersucht wurden. Im Ergebnis stellte sich die Sanierung und Erweiterung des Objektes Stauffenbergallee 24 als wirtschaftlichste Variante dar.

8 Zum Zeitpunkt der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden 2 Baumaßnahmen am Standort Stauffenbergallee 24 durchgeführt, deren Kosten jedoch in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Unterbringung des LASuV unberücksichtigt blieben.

Kosten aus Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeklammert

9 Bei der Beauftragung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei der Eigenbauvariante im Objekt Stauffenbergallee 24 die Kosten für die derzeit laufenden substanzsichernden Maßnahmen nicht in Ansatz zu bringen sind, da diese nicht in direktem Zusammenhang mit der Unterbringung der LASuV-Zentrale stünden. Auf Nachfrage des SRH verwies der SIB auf den „Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ und erklärte, dass vor dem Kalkulationsstichtag entstandene Kosten nicht in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen seien.



10 Der weit überwiegende Teil der Kosten der beiden laufenden Baumaßnahmen wurde erst nach dem Kalkulationsstichtag (01.01.2012) verausgabte und hätte somit in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen müssen.

11 Die Generalsanierung der Stauffenbergallee 24 nebst Ergänzungsneubau hat Baukosten i. H. v. rd. 21 Mio. € verursacht, wovon allein rd. 6,6 Mio. € auf die Verkehrs- und Substanzsicherung entfielen (Stand September 2015). In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Unterbringung des LASuV wurden für eben diese Variante – durch die Ausklammerung der Kosten der Verkehrs- und Substanzsicherung – jedoch lediglich 12,8 Mio. € Baukosten veranschlagt. Entgegen der Auffassung des SIB kann die Große Baumaßnahme Verkehrs- und Substanzsicherung nicht getrennt von der späteren Großen Baumaßnahme zur Unterbringung des LASuV betrachtet werden, da sie unbedingte Voraussetzung für die Baumaßnahme zur Unterbringung des LASuV im Gebäude Stauffenbergallee 24 war und letztlich die späteren Baukosten der Generalsanierung erheblich reduziert hat.

Nicht die wirtschaftlichste Unterbringungsvariante wurde umgesetzt

12 Wären bereits die zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bekannten Kosten der beiden laufenden Baumaßnahmen am Objekt Stauffenbergallee 24 ab dem Jahr 2012 in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen worden, so wäre nach Berechnungen des SRH die Neubauvariante mit einem Barwertvorteil von rd. 0,7 Mio. € als Vorzugsvariante aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hervorgegangen. Insofern wurde vorliegend nicht die wirtschaftlichste Variante umgesetzt.

- 13 Aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Unterbringung der Zentrale des LASuV wurden Kosten für die Verkehrs- und Substanzsicherung sowie für die Beseitigung von Nebengebäuden ausgeklammert. Dies führte dazu, dass nicht die wirtschaftlichste Variante umgesetzt und insoweit gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoßen wurde.

2.2.2 Unterlassener Bauunterhalt am Gebäude Stauffenbergallee 24

- 14 Das um 1900 errichtete Haus 24 wurde bis 1990 genutzt, zuletzt als Kaserne. Seitdem ist das Gebäude leerstehend. Ein vom SIB im Jahr 2008 in Auftrag gegebenes Gutachten zur Bauzustandsbeurteilung bestätigt, dass die Nutzung des Gebäudes bis 1990 zu einem Mindestumfang an Instandhaltung geführt und wenigstens die Funktionsfähigkeit des Gebäudes gewährleistet habe. Der Leerstand ab 1990 habe selbst dieses Minimum an Gebäudepflege beendet. Infolgedessen konnten größere Mengen Niederschlagswasser in das Gebäude eintreten, wodurch alle wesentlichen Gebäudeschäden verursacht worden seien. Die Folgen sind unübersehbar:

Millionenschaden durch unterlassenen Bauunterhalt



Quelle: Faltblatt des SIB zur Zentrale des LASuV, Sanierung und Erweiterungsbau.

- 15 Die fehlende Durchführung bestandserhaltender Maßnahmen seit 1990, vor allem an der Dacheindeckung, hat nunmehr erhebliche Mehrkosten verursacht. Für die Verkehrs- und Substanzsicherung des Gebäudes wurden insgesamt rd. 6,6 Mio. € verausgabt. Der weit überwiegende Teil dieser Ausgaben wäre bereits durch geringfügige bestandserhaltende Maßnahmen an der Dacheindeckung vermeidbar gewesen.
- 16 Dem Freistaat Sachsen entstanden aufgrund des unterlassenen Bauunterhalts am Gebäude Stauffenbergallee 24 vermeidbare Mehrkosten in Millionenhöhe.
- ### 3 Stellungnahme des Ministeriums
- 17 Für den Bereich des LASuV wären Strukturanpassungen erforderlich, um die vorgegebenen Stellenabbauverpflichtungen beim gleichzeitigen Erhalt der Funktionsfähigkeit der Straßenbauverwaltung erfüllen zu können. Die Strukturanpassungen dienten daher unmittelbar der Umsetzung des vorgegebenen Stellenabbaus. Insofern beruhten die Personaleinsparungen auch auf der Standortkonzeption.
- 18 Die Kosten der Großen Baumaßnahme Verkehrs- und Substanzsicherung wären als „Sowieso-Kosten“ in allen Varianten zu berücksichtigen gewesen, was im Ergebnis zu keiner Verschiebung der Vorzugsvariante geführt hätte. Insoweit sei die tatsächlich wirtschaftlichste Variante gewählt worden.
- 19 Das SMF stellt infrage, dass mit geringfügigen Bestandserhaltenden Maßnahmen am Objekt Stauffenbergallee 24 die Investitionen für die Verkehrs- und Substanzsicherung vermeidbar gewesen wären.

4 Schlussbemerkungen

- 20 Die von der Staatsregierung bezifferten Personalkosteneinsparungen können nicht auf der Standortkonzeption beruhen, da zum Zeitpunkt der Vorlage der Standortkonzeption noch keine konkreten Vorstellungen zur Aufteilung der bis dato pauschalen Stellenabbauverpflichtungen aus dem Stellenabbaubericht 2011/2012 vorlagen. Die dem SRH vorliegenden Zielzahlen des SMWA für die Standortkonzeption berücksichtigen lediglich den Stellenabbau bis 2012. Der darüber hinausgehende weitere Stellenabbau wurde nicht auf die Standorte heruntergebrochen.
- 21 Die Kosten der Verkehrs- und Substanzsicherung hätten nur dann aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeklammert werden dürfen, wenn sie sich auf alle Varianten gleich ausgewirkt hätten. Dies ist vorliegend gerade nicht der Fall, da die Verkehrs- und Substanzsicherung für die Anmietungs- und Neubauvariante nicht erforderlich war. Ohne die Verkehrs- und Substanzsicherung wäre die Sanierungsvariante zu den in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angegebenen Baukosten nicht möglich gewesen.
- 22 Nach dem Bauzustandsbericht aus dem Jahr 2008 befand sich das Gebäude zum Zeitpunkt der Räumung in einem funktionsfähigen Zustand. Insoweit wären aus Sicht des SRH die nunmehr eingetretenen Schäden durch rechtzeitige Bauunterhaltsmaßnahmen zum weit überwiegenden Teil vermeidbar gewesen.

Investitionen an der Universität Leipzig

An der Universität Leipzig besteht ein Sanierungsbedarf von rd. 140 Mio. €. Ursache ist die in der Vergangenheit nicht auskömmliche Finanzausstattung mit Bauunterhaltungsmitteln.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Investitionen an der Universität Leipzig (ohne Medizin) geprüft. Dabei wurde insbesondere untersucht, welche Prioritäten bei den bisherigen Investitionen gesetzt wurden und ob die vorgesehenen Ausgaben für den Bauunterhalt ausreichen, um das vorhandene Vermögen zu erhalten.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Sanierungsbedarf an der Universität Leipzig

- 2 In den Jahren 1991 bis 2015 hat der Freistaat Sachsen zugunsten der Universität Leipzig insgesamt rd. 626,4 Mio. €¹ zur Finanzierung von Großen Baumaßnahmen ausgegeben. Die Investitionen flossen zur Hälfte in die Sanierung von Objekten, was sich in einem überwiegend guten Gebäudezustand der von der Universität genutzten Gebäude widerspiegelt. Seit 1991 rd. 626,4 Mio. € investiert

- 3 Dennoch wurde durch das SMF ein aktueller Sanierungsbedarf von rd. 140 Mio. € ermittelt. Sanierungsbedarf rd. 140 Mio. €

- 4 An der Universität Leipzig besteht trotz erheblicher Investitionen in der Vergangenheit ein Sanierungsbedarf von rd. 140 Mio. €.

2.2 Ursache des Sanierungsbedarfs

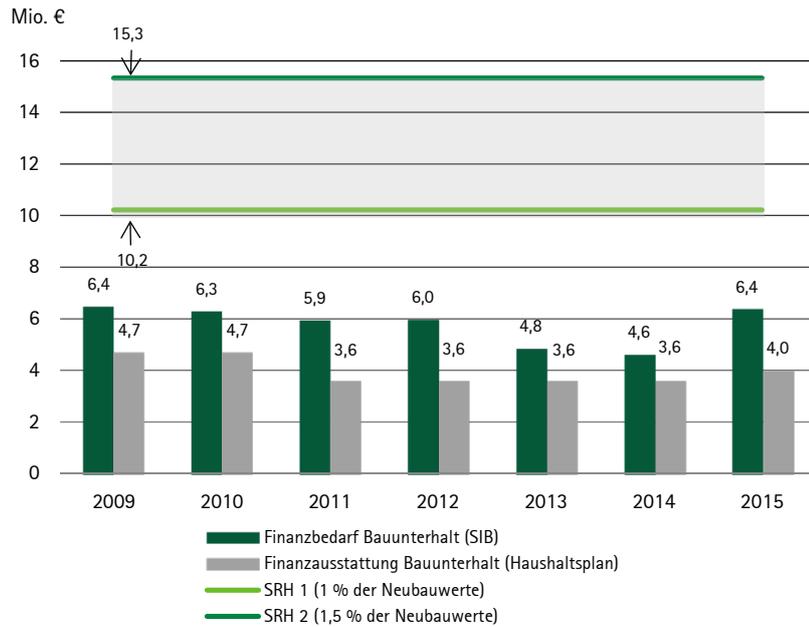
- 5 Als Ursache für den Sanierungsbedarf von rd. 140 Mio. € hat der SRH die in der Vergangenheit zu geringen Haushaltsmittel für den Bauunterhalt festgestellt.
- 6 In den Jahren 2009 bis 2015 wurden lediglich zwischen 3,6 und 4,7 Mio. € als Bauunterhaltungsmittel im Haushaltsansatz pro Jahr bereitgestellt, obwohl der SIB deutlich höhere Finanzbedarfe geltend gemacht hat.
- 7 Eigene Berechnungen des SRH anhand anerkannter Richtwerte² zeigen Bauunterhaltsbedarfe für die Universität Leipzig zwischen rd. 10,2 und rd. 15,3 Mio. € pro Jahr.

¹ Auswertung HR, Epl. 14 von 2001 bis 2015, bis 2000 erfolgte Veranschlagung im Epl. 15.

² Vgl. Beratende Äußerung des SRH zu Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen vom September 2011.

Vergleich Finanzbedarf zu Finanzausstattung für den Bauunterhalt an der Universität Leipzig

Finanzausstattung im Bereich der Bauunterhaltung zu gering



Quelle: Schreiben SIB vom 13.08.2015; eigene Berechnungen SRH; s. auch Fn. 2 bei Tz. 7.

Werteverzehr des Immobilienvermögens

- 8 Eine unzureichende finanzielle Ausstattung im Bereich Bauunterhalt führt langfristig dazu, dass sich Sanierungsbedarfe „anstauen“. Insoweit ist die Minderveranschlagung der Bauunterhaltungsmittel als eine wesentliche Ursache für den vorhandenen Sanierungsbedarf zu sehen. Dies hat zur Folge, dass landeseigenes Immobilienvermögen verzehrt wird.
- 9 Die Bauunterhaltungsmittel zugunsten der Universität Leipzig sollten künftig erhöht werden, um einem weiteren Anstieg der Sanierungsbedarfe entgegenzuwirken.

2.3 Folgen zu geringer Bauunterhalt-Finanzausstattung

- 10 Fehlende Finanzausstattung hat nicht zuletzt auch dazu geführt, dass teilweise bauliche Provisorien geschaffen wurden, die über längere Zeiträume bestehen (z. B. 2. Rettungsweg am Großen Hörsaal des Physikalisch-Chemischen Instituts), obwohl sie aus brandschutzrechtlicher Sicht zumindest als bedenklich einzustufen sind:

2. Rettungsweg am Großen Hörsaal im Physikalisch-Chemischen Institut



Trennwand zwischen saniertem und unsaniertem Bereich im Institutsgebäude Anatomie



2. Rettungsweg im Labor der Parasitologie



Quelle: Fotos SRH

- 11 Provisorien führen i. d. R. bei späteren Sanierungen zu „verlorenen“ Investitionen, die es zu vermeiden gilt. Dies kann insbesondere dadurch erreicht werden, dass finanzwirksame Maßnahmen Bestandteil einer langfristigen Instandhaltungs- bzw. Investitionsplanung sind. Dies kann zu einem schnelleren Abbau der Sanierungsbedarfe beitragen.
- 12 Finanzwirksame Maßnahmen müssen Bestandteil einer langfristigen Instandhaltungs- bzw. Investitionsplanung sein, um „verlorene“ Investitionen weitgehend zu vermeiden.

„Verlorene“ Investitionen sollten vermieden werden

2.4 Entwicklungskonzeption

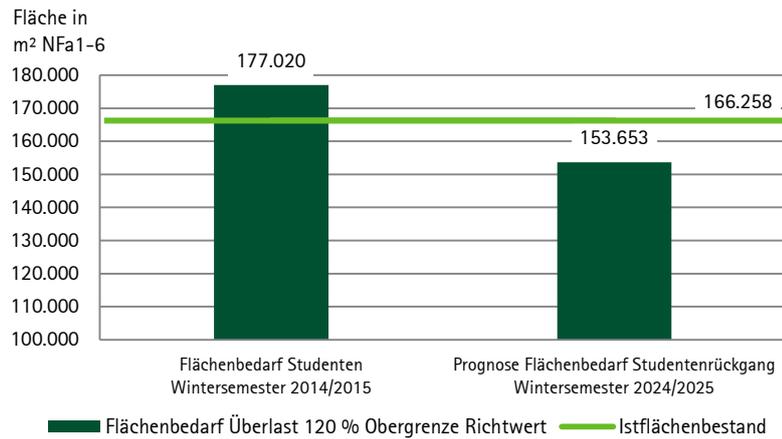
- 13 An der Universität Leipzig studieren aktuell rd. 26.488 Studenten (Wintersemester 2014/2015). Der SRH hat anhand der aktuellen Studentenzahlen (ohne Medizin) den erforderlichen Flächenbedarf für die Universität Leipzig auf der Basis anerkannter Flächenrichtwerte ermittelt. Ein Vergleich mit dem Istflächenbestand der Universität Leipzig (ohne zentrale Einrichtungen) zeigt, dass dieser im Rahmen der Flächenrichtwerte liegt. In den nächsten 10 Jahren geht der Freistaat Sachsen nach einem Pressebericht von einem Rückgang auf rd. 23.000 Studenten (-13,2 %) an der Universität Leipzig aus (Wintersemester 2024/2025).³ Eine konkrete langfristige Studenten- und darauf aufbauende Flächenbedarfsprognose für die Universität Leipzig existiert nach Aussage des SMWK derzeit nicht.
- 14 Der aktuelle Flächenbestand der Universität Leipzig wird nach Berechnungen des SRH bei dem geplanten Rückgang der Studenten künftig über der Obergrenze anerkannter Flächenrichtwerte liegen (+12,6 Tsd. m² NFa1-6⁴).

Keine aktuelle Flächenbedarfs- und Studentenprognose

³ Leipziger Volkszeitung vom 02.09.2015.

⁴ NFa1-6 = Hauptnutzfläche

Flächen Universität Leipzig (ohne zentrale Einrichtungen) nach Studienplätzen/
Flächenrichtwerte in m² Nfa1-6



Aktuelle Entwicklungskonzeption erforderlich

- 15 Die künftig rückläufige Entwicklung der Studentenzahlen muss bei der Planung von Investitionsmaßnahmen berücksichtigt werden und sich in einer aktuellen Entwicklungskonzeption abbilden. So wird vermieden, dass einerseits Flächenerweiterungen durch Neubauten erfolgen und an anderer Stelle gleichzeitig Flächenüberhänge bestehen.
- 16 Basis einer künftigen Entwicklungskonzeption müssen aktuelle mittel- bis langfristige Studenten- und Flächenbedarfsprognosen sein. Der SRH empfiehlt eine Zusammenarbeit der Universität Leipzig mit der TU Dresden zur Erarbeitung einer Entwicklungskonzeption.

Erhebliche Differenzen zwischen Flächenangaben SIB und SMWK

- 17 **2.5 Flächenbestand**
Der SIB übermittelte dem SRH für die Universität Leipzig einen Flächenbestand von rd. 241,5 Tsd. m² Nfa1-6 (Stand: August 2015). Eine Nachfrage beim SMWK erbrachte jedoch einen Flächenbestand von rd. 229 Tsd. m² Nfa1-6 (Stand: 2016). Zwischen beiden Zahlen ergibt sich eine Abweichung von rd. 12,5 Tsd. m² Nfa1-6.
- 18 Für einzelne Objekte der Universität Leipzig wurden z. T. erhebliche Flächenabweichungen festgestellt, wie nachfolgende Beispiele verdeutlichen (Flächenangabe Nfa1-6):

Liegenschaft	Fläche SIB	Fläche SMWK	Abweichung
Ritterstraße 24-26	2.051 m ²	3.335 m ²	1.284 m ²
Hans-Weigel-Straße 2b	2.818 m ²	379 m ²	2.439 m ²

- 19 Der SIB und das SMWK sollten für eine einheitliche Datenbasis Sorge tragen. Der SRH empfiehlt dem SIB, zusammen mit dem SMWK die Ursachen für diese Abweichungen zu ermitteln, um eine verlässliche Datengrundlage zu schaffen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 20 Das SMF folgt im Wesentlichen den Empfehlungen des SRH.
- 21 Das SMF weist in seiner Stellungnahme daraufhin, dass alle geplanten Bauunterhaltsmaßnahmen im Kontext der im Rahmen der Entwicklungsplanung vorgesehenen Maßnahmen überprüft werden. Somit ließen sich „verlorene“ Investitionen weitestgehend vermeiden. Generell ist der SIB bemüht, Interimslösungen und Provisorien zu vermeiden. Die provisorische Leiter im Labor der Parasitologie wurde unmittelbar nach Kenntnisnahme beseitigt und durch den Einbau einer innenliegenden festen Trittleiter ersetzt.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Einheitsbewertung in den sächsischen Finanzämtern

Das Verfahren zur Einheitswertfeststellung ist nur wenig automatisiert und deshalb sehr aufwendig. Die jährlichen Kosten für den Freistaat Sachsen von knapp 10 Mio. € könnten mit einer Modernisierung der Verfahrensabläufe erheblich verringert werden.

Mängel in der Überwachung von Steuerminderungen treffen das kommunale Steueraufkommen.

Bisher angedachte Rationalisierungsmaßnahmen der Steuerverwaltung reichen nicht aus.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Den Bewertungsstellen der sächsischen FÄ obliegt die Feststellung von Einheits- und Grundbesitzwerten und die Festsetzung von Grundsteuermessbeträgen als Grundlage für die Berechnung der Grundsteuer durch die Städte und Gemeinden.
- 2 Die Grundsteuer steht nach Art. 106 Abs. 6 GG in voller Höhe den Städten und Gemeinden zu. Im Jahr 2014 betrug das sächsische Steueraufkommen aus der Grundsteuer 486 Mio. €.
- 3 Der SRH hat untersucht, ob sich im Verfahren zur Feststellung der Einheitswerte systemimmanente Defizite erkennen lassen und welche Rationalisierungsmöglichkeiten ggf. bestehen.

Sächsische FÄ arbeiten für das Steueraufkommen der Städte und Gemeinden

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Die sächsische Steuerverwaltung setzte im Jahr 2014 in den Bewertungsstellen für das Verfahren zur Einheitsbewertung der Grundstücke rd. 132 Vollzeitkräfte ein. Damit entstanden dem Freistaat Sachsen Gesamtkosten in Höhe von 9,5 Mio. €.
- 5 Den jährlich wiederkehrenden Aufwendungen stehen keine eigenen Einnahmen des Freistaates Sachsen gegenüber. Er trägt diese vielmehr ausschließlich zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer. Entsprechend der bestehenden bundeseinheitlichen Rechtslage beteiligen sich die Städte und Gemeinden nicht an diesen Kosten.
- 6 **2.2** Grundsätzlich handelt es sich bei dem Verfahren zur Einheitsbewertung um ein Massenverfahren mit sich stets wiederholenden Prüfungsvorgängen. Dabei erhalten die FÄ eine Vielzahl von Teilinformationen von den Steuerpflichtigen, Notaren und anderen Behörden (z. B. Bau-, Sterbe- bzw. Veräußerungsanzeigen, Steuererklärungen, Kontrollmaterial) ausschließlich in Papierform. Sämtliche Unterlagen müssen personell auf ihren Inhalt geprüft und die Ergebnisse in ein EDV-Programm eingegeben werden.
- 7 Selbst vom Gesetzgeber vorgesehene Verfahrensvereinfachungen, wie die 2011 normierte Möglichkeit zur elektronischen Veräußerungsanzeige, sind bisher nicht umgesetzt worden.

Kosten trägt der Freistaat Sachsen

Aufwendige Informationserfassung und Weiterverarbeitung

Kostensenkung nicht absehbar	8	2.3 Die Steuerverwaltung hat eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen (bspw. die Einrichtung einer Grundstücksdatenbank, die elektronische Datenübermittlung mit anderen Behörden und Notaren sowie eine grundsätzliche Grundsteuerreform) in Aussicht gestellt, die die Verfahrensabläufe verbessern sollen. Einen belastbaren Zeitplan zur Umsetzung dieser Maßnahmen konnte die Steuerverwaltung nicht benennen, weil sich die Planungen überwiegend noch in einem frühen Stadium befinden. Die Personalkosten werden deshalb auch auf absehbare Zeit weiterhin in der aufgezeigten Höhe anfallen.
Einsparpotenzial vorhanden	9	Gerade bei den Zurechnungsfortschreibungen (bei einem Eigentümerwechsel) wird deutlich, dass eine maschinelle Unterstützung das Verfahren erheblich beschleunigen könnte. Die weitestgehende maschinelle Bearbeitung von etwa 55 % der rd. 145.000 jährlich zu bearbeitenden Fälle würde die Verfahrenskosten erheblich reduzieren.
Keine Überwachung gewährter Abschläge	10	2.4 Bei der Festsetzung von Einheitswerten kann sich die Berücksichtigung sog. „behebbarer Baumängel und Bauschäden“ steuermindernd auswirken. Dies kam bspw. nach den Hochwasserkatastrophen 2002 (Elbe), 2010 (Neiße) und 2013 (Chemnitz, Leipzig, Dresden) in Betracht. Dabei entstanden ausweislich der jeweiligen amtlichen Ereignisanalysen des SMUL an mind. 38.000 Wohngebäuden Gesamtschäden im dreistelligen Millionenbereich.
	11	Die Steuerverwaltung konnte keine Aussage dazu treffen, wie hoch die gewährten Steuerabschläge für „behebbarer Baumängel und Bauschäden“ waren bzw. heute noch sind. Da diese Steuererminderungen grundsätzlich nur bis zur Beseitigung der Schäden gewährt werden sollen, sind die FÄ verpflichtet, den Wegfall der Steuererminderungsgründe zu überwachen. Dies findet derzeit nicht statt. Die steuerlichen Auswirkungen treffen die Städte und Gemeinden.
	12	Die Steuerverwaltung will nunmehr erstmals prüfen, ob und wie diese Fälle, ggf. mittels einer manuellen Prüfliste, künftig überwacht werden können. Ergebnisse hierüber liegen dem SRH noch nicht vor.
Personelle Fallzahlenstatistiken	13	2.5 Die personelle Bearbeitung setzt sich bei der Fallzahlenstatistik fort. Auch hier fehlt es an einer maschinellen Erfassung und Auswertung. Darüber hinaus ist bei der Einheitsbewertung keine Ergebnismessung etabliert. Ein Qualitätsmanagement ist so kaum möglich.
		3 Folgerungen
Rationalisierungsmaßnahmen schnellstmöglich umsetzen	14	3.1 Im Hinblick auf die erheblichen Kosten, die das Bewertungsverfahren in der aktuellen Ausgestaltung verursacht, sollten alle Möglichkeiten zur Rationalisierung der Einheitsbewertung zügig umgesetzt werden. Insbesondere sollte die Steuerverwaltung auf eine beschleunigte Einführung des elektronischen Datenaustauschs mit den Notaren und anderen Behörden hinarbeiten.
Überwachung temporärer Steuererminderungen notwendig	15	3.2 Angesichts der erheblichen Schäden im Zusammenhang mit Naturkatastrophen erscheint es dem SRH dringend geboten, ein maschinelles Überwachungssystem für die Gewährung „behebbarer Baumängel und Bauschäden“ einzuführen.
Qualitätsmanagement ausbauen	16	3.3 Die Steuerverwaltung sollte regelmäßige Messungen der Bearbeitungsergebnisse etablieren. Das LSF sollte diese Ergebnisse stetig auswerten, um ggf. Fehlentwicklungen zu erkennen und nachjustieren zu können. Eine maschinelle Unterstützung dieses Qualitätsmanagements ist hierzu grundsätzlich notwendig.

4 Stellungnahme des SMF

- 17 Das SMF verweist eingehend auf die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Verwaltungs- und Ertragskompetenz für die Grundsteuer sowie auf die enge Verknüpfung der Haushalte von Ländern und Kommunen. Insbesondere würde eine Kostenbeteiligung der Kommunen deren Finanzbedarf erhöhen.
- 18 Die Fertigstellung der Software zur elektronischen Übermittlung von Veräußerungsanzeigen durch die Notare sei für Oktober 2019 vorgesehen. In den vergangenen 2 Jahren seien in dem Reformprozess bereits erhebliche Fortschritte verzeichnet worden. Weitere geplante Maßnahmen würden für ihre Umsetzung noch mindestens 6 Jahre beanspruchen. Auswirkungen auf die Grundsteuer erwarte das SMF erst zu einem späteren Zeitpunkt.
- 19 Hinsichtlich der Überwachung von Steuerminderungsgründen (z. B. bei unterlassener Anzeige eines behobenen Bauschadens) bezweifelt das SMF die steuerliche Bedeutung des Sachverhalts. Der SRH habe Steuerfälle nicht nachgewiesen. Gleichwohl prüfe die Steuerverwaltung aktuell ihre Möglichkeiten einer Fallüberwachung.
- 20 Überdies merkt das SMF an, dass neben Fallzahlen auch Erledigungszahlen – teilweise maschinell – erhoben werden.

5 Schlussbemerkung

- 21 Der SRH stellt weder die bestehenden Normen zum Grundsteuerverfahren in Frage noch wird eine Kostenbeteiligung der Kommunen gefordert. Die engen finanziellen Beziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und den sächsischen Städten und Gemeinden sind jedoch kein Argument dagegen, die Landessteuerverwaltung möglichst wirtschaftlich zu organisieren.
- 22 Der Zeitraum von mindestens 6 Jahren zur Einführung von Verfahrensänderungen erscheint dem SRH zu lang. Ob die geplanten Maßnahmen zu einer Reduzierung der Verfahrenskosten führen, hat das SMF nicht ausgeführt.
- 23 Die Ungewissheit darüber, in welchem Maße bisher Wertabschläge bei sog. „behebaren Baumängeln und Bauschäden“ ungerechtfertigt die Grundsteuer gemindert haben, ist allein auf Unzulänglichkeiten in den Aufzeichnungen und Daten der Steuerverwaltung zurückzuführen.
- 24 Der SRH hält daher an seiner Kritik und seinen Forderungen fest.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Binnenhäfen Oberelbe GmbH und deren Tochterunternehmen Česko-Saske-Pristavy s. r. o. und Industriefahfen Roßlau GmbH

Die Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH betreibt mit ihren Töchtern 6 Häfen an der Oberelbe, darunter 2 Häfen auf tschechischem Territorium. Der Betrieb der Häfen verursacht dauerhaft Verluste, geplante Investitionen lösen diese Probleme nicht. Nur noch 7 % der umgeschlagenen Fracht wird per Schiff transportiert.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat ist seit 1991 alleiniger Gesellschafter der Sächsischen Binnenhäfen Oberelbe GmbH (SBO), die die Binnenhäfen Dresden, Riesa und Torgau betreibt. Über die Tochterunternehmen Česko-Saske-Pristavy s. r. o. (ČSP, SBO: 100 %-Anteilseigner) und Industriefahfen Roßlau GmbH (IHR, SBO: 49 %-Anteilseigner) gehören seit 2002 die tschechischen Häfen in Děčín und Lovocise sowie seit 2004 der Hafen Dessau-Roßlau zum Unternehmensverbund.¹
- 2 Die Häfen der SBO werden trimodal betrieben, d. h. Fracht wird unter Nutzung der Verkehrswege Wasser, Schiene und Straße verladen. Vom Freistaat wird die Beteiligung am Unternehmen gehalten, um den kombinierten Verkehr zu fördern und einen ökonomisch und ökologisch vorteilhaften Güterverkehr zu sichern.

SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter bei der SBO, ČSP und IHR geprüft

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Die Unternehmensgruppe SBO erzielt jährlich Verluste. Steigende Umsätze und Erträge der SBO und der IHR führten bislang nicht zu einer Reduzierung dieser Verluste. Die Jahresabschlüsse der tschechischen Tochter werden weder im sächsischen Beteiligungsbericht noch im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Unterstützungsleistungen von 45,6 Mio. € für Unternehmensgruppe in 2005 bis 2013

SBO:

(in T€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge	7.666,0	9.368,7	11.688,8	13.225,9	12.796,6	14.996,8*	13.955,4	15.638,8*	15.987,9	19.992,5
Aufwand	8.663,3	9.840,6	11.844,2	13.218,9	12.772,9	15.031,9	14.497,3	15.446,4	16.565,1	20.509,7
Gewinn/-Verlust	-997,3	-471,9	-155,4	7,0	23,7	-35,1	-541,9	192,4	-577,2	-517,2

Quelle: Jahresabschlüsse SBO 2005 bis 2014.

* beeinflusst durch die einmaligen Erträge aus dem Verkauf der Liegenschaft Hafen Dresden-Neustadt

IHR:

(in T€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge	538,8	779,8	770,1	521,5	682,9	524,0	483,3	773,3	492,0	473,9
Aufwand	674,6	759,5	800,6	740,3	908,8	753,6	614,1	691,3	653,9	619,9
Gewinn/-Verlust	-135,8	20,3	-30,5	-218,8	-225,9	-229,6	-130,8	82,0	-161,9	-146,0

Quelle: Jahresabschlüsse der IHR 2005 bis 2014.

- 4 Die strategischen Überlegungen haben bislang zu keiner Verbesserung der finanziellen Lage der Gesellschaft geführt. In den Hj. 2005 bis 2013 beliefen sich die finanziellen Unterstützungen durch den Freistaat auf mehr als 25,5 Mio. € zzgl. gewährter Kreditsicherheiten von mehr als 20,1 Mio. €, ohne dass eine nachhaltige Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Situation des Unternehmens erreicht werden konnte.

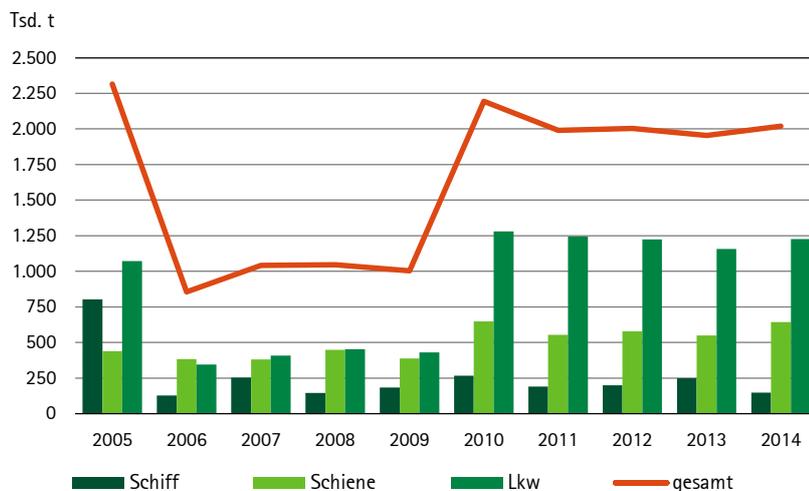
¹ Zusätzlich übernimmt die SBO im Hafen Mühlberg auf brandenburgischem Territorium mittels Geschäftsbesorgungsvertrag die Verladung von Fracht für den kommunalen Betreiber.

Die SBO beabsichtigt weitere umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen, die aus Fördermitteln und Zuschüssen des Gesellschafters finanziert werden sollen und deren Rentabilität vom SRH infrage gestellt wird.

Vorhaltung der Häfen aufgrund niedriger Schiffstonnagen nicht in dem Umfang erforderlich

- 5 **2.2** Im bundesweiten Vergleich sind die Häfen der SBO von untergeordneter Bedeutung.² Nach Tonnage ist der Schifffumschlag nach dem grundlegenden Einbruch im Geschäftsjahr 2006 zur schwächsten Frachtart der SBO geworden. Ein Anstieg der Tonnage ist aufgrund der häufigen Niedrigwasserperioden, des begrenzt zur Verfügung stehenden Schiffsraumes auf der Oberelbe sowie der begrenzten Unterhaltungsmaßnahmen der Elbe nicht zu erwarten. Inzwischen wickelt die SBO mehr Fracht per Lkw als über Wasser und Schiene gemeinsam ab. Mit einem Anteil von 7 % im Geschäftsjahr 2014 hat der Verkehrsträger Schiff und damit die Notwendigkeit der Vorhaltung der Häfen zur Entlastung von Straße und Schiene nahezu keine Bedeutung mehr.

Entwicklung der Verkehrsträger



Kein wirtschaftlicher Vorteil durch Beteiligung an ČSP und IHR

- 6 **2.3** Die SBO erzielte aus dem Erwerb der Häfen Děčín, Lovocise und Dessau-Roßlau bislang keinen wirtschaftlichen Vorteil. Stattdessen musste die SBO ihre Beteiligung an der IHR in 2010 um 400 T€ auf 825 T€ wertberichtigen.³ Darüber hinaus sieht die SBO weitere finanzielle Risiken.⁴

3 Folgerungen

- 7 **3.1** Die SBO ist auf absehbare Zeit auf Zuführungen des Freistaates angewiesen. Eine nachhaltige Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Situation des Unternehmens konnte nicht erreicht werden.
- 8 **3.2** Die Entwicklung der Verkehrsträger bei der SBO rechtfertigt aus Sicht des SRH nicht den weiteren Ausbau von Hafeninfrastrukturen. Eine Fokussierung auf 1 bzw. 2 Häfen im Freistaat sollte geprüft werden. Die Notwendigkeit des Ausbaus der Häfen der SBO in Konkurrenz zu im Freistaat bestehenden Güterverkehrszentren ist kritisch zu hinterfragen.
- 9 **3.3** Der SRH empfiehlt die Veräußerung von Geschäftsanteilen an den Beteiligungen.

² Vgl. Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes 2013, 2012: Angaben zu Güterumschlag, Containerumschlag der umsatzstärksten Binnenhäfen in Deutschland.

³ Vgl. veröffentlichter Lagebericht 2010 im Bundesanzeiger.

⁴ Vgl. Risikoberichterstattung im veröffentlichten Lagebericht 2012 ff.

4 Stellungnahme des SMF

- 10 **4.1** Der Freistaat gewähre dem Unternehmen seit seiner Gründung Zuführungen in Form von Investitionszuschüssen. Zuschüsse für den laufenden Betrieb seien nicht benötigt worden. Das Betriebsergebnis zeige seit Übernahme der Geschäfte durch die neue Geschäftsleitung eine Tendenz zur Verbesserung. Das Verhältnis zwischen betrieblichen Erträgen und betrieblichem Aufwand werde sich in den nächsten Jahren deutlich verbessern. Mit der Realisierung und Inbetriebnahme des kombinierten Verkehrs-Terminals in Riesa werde eine deutliche Optimierung der Arbeitsabläufe einhergehen, die eine Kostenreduzierung zur Folge habe. Für die Erneuerung und Instandhaltung der umfangreichen Hafeninfrastuktur werde das Unternehmen dauerhaft auf die Unterstützung des Gesellschafters angewiesen sein.
- 11 **4.2** Die Unternehmensgruppe SBO als führender Hafenbetreiber der Oberelbe sei bestrebt, die Binnenschifffahrt auf der Elbe weitestgehend zu nutzen. Der Anteil der Binnenschifffahrt am SBO-Gesamtumschlag sei angesichts der sehr schwierigen Navigationsbedingungen auf der Elbe mit rd. 20 % im langjährigen Vergleich vergleichsweise hoch. 2014 läge der Binnenschiffsanteil infolge anhaltenden Niedrigwassers bei 7,3 %. Bahn und Schiff seien 2014 insgesamt mit 39,2 % am Güterumschlag beteiligt gewesen. Die Bahn fungiere auch als Binnenschiffersatzverkehr, falls die Schifffahrtsbedingungen dies erfordern. Die SBO als trimodaler Standort leiste damit einen wirksamen Beitrag zur Entlastung der Straße und sei als eine umweltfreundliche Transportmöglichkeit grundsätzlich erhaltenswert.
- 12 Darüber hinaus wird vom SMF darauf verwiesen, dass die Schifffahrtsbedingungen vom Wasserangebot abhängen. Langfristige Auswertungen würden einen signifikanten Trend zu höheren Niedrigwasserabflüssen an der Elbe belegen. Dies sei durch die ausgleichende Wirkung der Stauanlagen und Talsperren im Oberlauf der Elbe und in deren Zuflüssen zu erklären. Seit 1990 gäbe es jedoch eine Tendenz zu geringen Niedrigwasserabflüssen. Es werde davon ausgegangen, dass die veränderte Wasserbewirtschaftung u. a. durch Flutung der ehemaligen Braunkohletagebauegebiete im Elbeeinzugsgebiet tendenziell zu geringeren Niedrigwasserabflüssen führe.
- 13 Für die künftige Ausrichtung des Flussraumes werde derzeit mit dem Bund sowie den beteiligten Bundesländern ein Gesamtkonzept Elbe erarbeitet, welches auf die Sicherstellung der dauerhaften Nutzung des Flusses ziele. Es werde angestrebt, den Verkehrsweg mit möglichst geringem Unterhaltungsaufwand und unter Ausschluss von weiteren Staustufen, der Schifffahrt stabile und zuverlässige Bedingungen zu gewährleisten.
- 14 Die Auflassung eines Hafens würde unwiederbringlich sinnvolle Infrastruktur beseitigen, da eine spätere Wieder- oder Neuanlage eines Binnenhafens insbesondere aus natur- und artenschutzrechtlichen Belangen als unmöglich einzuschätzen sei.
- 15 **4.3** An der Beteiligung der SBO an der ČSP werde festgehalten. Für den Hafen Roßlau werde in diesem Jahr mit der Umsetzung eines umfangreichen Investitionspakets begonnen. Sofern die Maßnahme nicht zu einer deutlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der IHR führen würde, würden Ausstiegsszenarien erörtert werden.

5 Schlussbemerkungen

- 16 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, die Anzahl der vorgehaltenen Häfen an der Oberelbe durch den Freistaat Sachsen kritisch zu hinterfragen. Die häufigeren Niedrigwasserstände, die begrenzt zur Verfügung stehen-

de Schiffsraum und der Rückgang der tatsächlichen Transportleistungen auf der Elbe sowie die Substitution der Verkehrsträger bedingen diese Auffassung.

- 17 Im Übrigen wird darauf verwiesen, dass der Freistaat Sachsen Bedenken gegen den in Tschechien beabsichtigten Bau der Staustufe Děčín geäußert hat.⁵
- 18 Vor diesem Hintergrund sollten Investitionsmaßnahmen lediglich konzentriert auf wenige Hafenstandorte erfolgen, um den Transport von Projektladungen sowie den Containertransport auf der Elbe zur Entlastung der Straße zu ermöglichen. Die Nutzung des Verkehrsträgers Binnenschiff erscheint jedoch erschwert, sofern stabile und zuverlässige Bedingungen für die Schifffahrt nicht gegeben sind.

⁵ Pressemitteilung des SMUL vom 10.05.2016.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Baumaßnahmen an staatlichen Krankenhäusern (Jahresbericht 2015, Band 1 - Beitrag Nr. 26)

29

1 Prüfungsergebnisse

1.1 Bauen auf fremdem Grund

1 Der Freistaat Sachsen hat auf einem Grundstück der Stadt Leipzig ein neues Klinikgebäude für Forensische Psychiatrie errichtet. Die Gesamtbaukosten lagen bei rd. 12 Mio. €. Der SRH stellte fest, dass die Investition des Freistaates Sachsen weder vertraglich noch grundbuchmäßig gesichert wurde. Der zwischen der Stadt Leipzig und dem Freistaat Sachsen geschlossene öffentlich-rechtliche Vertrag, der die Durchführung der Übertragung der Aufgabe des Maßregelvollzugs auf die Stadt Leipzig regelt, enthält zwar eine Auseinandersetzungsvereinbarung hinsichtlich vom Freistaat Sachsen getätigter Investitionen, die neu errichteten Gebäude waren jedoch nicht in dem in der Anlage beigefügten Grundstücksplan eingezeichnet und fallen somit nicht unter die vertragliche Regelung zur Auseinandersetzung. Der SRH forderte eine dingliche Sicherung der Investition und verwies auf die Möglichkeit, einen Erbbaurechtsvertrag mit der Stadt Leipzig abzuschließen. Die Ergänzung des Grundstücksplans und Überarbeitung der Auseinandersetzungsvereinbarung wurde ebenfalls empfohlen.

Bau auf fremdem Grund

2 Das SMS und das SMF erwiderten, dass kein Erfordernis für eine dingliche Sicherung bestehe. Der Freistaat Sachsen habe lediglich eine Baumaßnahme für die Stadt Leipzig zur Durchführung der übertragenen Aufgaben des Maßregelvollzuges realisiert. Im öffentlich-rechtlichen Vertrag habe sich der Freistaat Sachsen vorbehalten, Baumaßnahmen selbst zu planen und durchzuführen. Der Freistaat Sachsen sei nicht Eigentümer der Gebäude und bedürfe daher auch keiner dinglichen Sicherung. Die geprüften Ressorts lassen dabei außer Acht, dass der Freistaat Sachsen rd. 12 Mio. € öffentliche Gelder für eine Große Baumaßnahme verausgabt hat und im Ergebnis dieser Investition Eigentum der Stadt Leipzig geschaffen hat. Die Investition muss aus Sicht des SRH gesichert werden. Dem SMS wurde in der Schlussbemerkung des Jahresberichtsbeitrages 2015 erneut eine dingliche Sicherung der Großen Baumaßnahme empfohlen.

1.2 Durchführung künftiger Baumaßnahmen Sächsischer Krankenhäuser nach RL-SKH

3 Der SRH hatte Unstimmigkeiten zwischen der RLBau und der RL-SKH (Richtlinie für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen in Sächsischen Landeskrankenhäusern im Zuständigkeitsbereich der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung) festgestellt. Der Vollzug der RL-SKH enthält im Vergleich zum Verfahren nach RLBau Risiken, die im Ergebnis zur erheblichen Steigerung der Baukosten geführt haben.

Unstimmigkeiten zwischen RLBau und RL-SKH

4 Der SRH hält es insbesondere für notwendig, eine Trennung von Nutzer und Mittelbewirtschaftler herzustellen, wie in der RLBau gefordert. Eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung durch einen Externen ist zwingend erforderlich.

- 5 Den geprüften Ressorts wurde daher empfohlen, Baumaßnahmen des Maßregelvollzugs und der Sächsischen Landeskrankenhäuser künftig einheitlich nach RLBau abzuwickeln oder zumindest die RL-SKH zu überarbeiten.

2 Stellungnahmen

2.1 Bauen auf fremdem Grund

- 6 Das SMS trägt die Forderung des SRH nach einer dinglichen Sicherung der Investition des Freistaates Sachsen weiterhin nicht mit und wiederholt damit nahezu wortgleich seine Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag 2015. Es werde jedoch eine Anpassung des öffentlich-rechtlichen Vertrages zum bereitgestellten Grundstück angestrebt. Konkrete Aktivitäten benennt das SMS nicht.

2.2 Durchführung künftiger Baumaßnahmen Sächsischer Krankenhäuser nach RL-SKH

- 7 Das SMF werde die RLBau beginnend ab dem IV. Quartal 2016 überarbeiten und im Zusammenhang mit der Anpassung der RLBau an das Projekt „SIB 2020“ prüfen, ob auf die RL-SKH ggf. ganz verzichtet werden könne.
- 8 Das SMS hält die ergänzenden Regelungen der RL-SKH weiterhin für erforderlich. Die haushaltsmäßige Anerkennung der Bauunterlagen solle weiterhin beim SMS verbleiben.

3 Schlussbemerkung

- 9 Der Landtag ist der Forderung des SRH nach einer dinglichen Sicherung der Investition des Freistaates Sachsen beigetreten. Das SMS hat diesbezüglich jedoch noch keine erkennbaren Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet. Es lehnt vielmehr nach wie vor eine dingliche Sicherung ab. Nach Auffassung des SRH sollten Schadenersatzansprüche gegenüber den verantwortlichen Mitarbeitern geprüft werden.
- 10 Es sind bisher auch keine Anstrengungen erkennbar, um Baumaßnahmen des Maßregelvollzugs und der Sächsischen Landeskrankenhäuser künftig nach der RLBau abzuwickeln. Der SRH begrüßt ausdrücklich die Absicht des SMF zu prüfen, ob auf die RL-SKH ggf. ganz verzichtet werden kann.

1 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

1 Der SRH hat die Erstellung eines Beteiligungsberichtes zu Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts wiederholt gefordert, nachdem ein Beteiligungsbericht zuletzt 2009 erstellt worden war.

2 Ein Beteiligungsbericht soll die Transparenz der Kapitalbeteiligungen und der daraus resultierenden wirtschaftlichen Betätigung des Freistaates Sachsen gewährleisten. Neben den unmittelbaren Beteiligungen sollten auch wesentliche mittelbare Beteiligungen Bestandteil sein, um eine Publizität des wirtschaftlichen Handelns des Freistaates zu gewährleisten und das wichtige Interesse hieran nachvollziehbar darzustellen.

Transparenz aller Unternehmensbeteiligungen gewährleisten

3 Das SMF hat dem Landtag im Frühjahr einen Beteiligungsbericht 2015 bestehend aus einem Textteil zu Veränderungen in den Beteiligungen des Freistaates, der bereits im Internet veröffentlichten grafischen Beteiligungsübersicht sowie durch Ausdruck der im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüsse der Beteiligungsunternehmen übersandt, der die Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts beinhaltet, die durch das SMF betreut werden.

4 Nicht enthalten sind im Beteiligungsbericht 2015 die vom Freistaat Sachsen unterhaltenen wirtschaftlich tätigen Anstalten des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der SAB und der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Die im Freistaat Sachsen vom SMWK verantworteten Universitätsklinik als auch die Studentenwerke sollten aufgrund ihres wirtschaftlichen Handelns und der finanziellen Unterstützung in einen Beteiligungsbericht der Sächsischen Staatsregierung aufgenommen werden.

5 Grundsätzliche Überlegungen zum Eingehen und Halten von Beteiligungen sollten ebenfalls zukünftig Bestandteil im Beteiligungsbericht werden, ebenso wie übersichtliche Darstellungen zum Unternehmensgegenstand, der Besetzung der Organe (Geschäftsführung, Mandatsübertragung im Aufsichtsrat), zu Kennzahlen sowie den Entwicklungsperspektiven der Gesellschaften.

Strategische Überlegungen erforderlich

6 Der vorgelegte Beteiligungsbericht 2015 der Staatsregierung genügt nicht den gestellten Anforderungen und sollte im nächsten Jahr umfangreicher ausgestaltet werden. Auf den Ausdruck der veröffentlichten Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger – wie im vorgelegten Beteiligungsbericht praktiziert – sollte verzichtet werden.

2 Stellungnahme des SMF

7 Der Koalitionsvertrag 2014 bis 2019 sehe zur Gewährleistung von Transparenz hinsichtlich der Beteiligungen des Freistaates eine jährliche Veröffentlichung von Beteiligungsberichten vor.

8 Die Transparenz der Unternehmensbeteiligungen des Freistaates Sachsen sei durch die auf der Homepage des SMF veröffentlichten jährlichen Beteiligungsübersichten nebst Verlinkung auf Internetauftritte, Jahres- und soweit vorhanden, Konzernabschlüsse der Gesellschaften gewahrt. Über den Lagebericht werde auch ein Ausblick auf die künftige Unternehmensentwicklung einschließlich der Chancen und Risiken gegeben.

- 9 Eine Berichterstattung zu Anstalten des öffentlichen Rechts, die nicht durch das SMF verwaltet werden, sei nicht vorgesehen.
- 10 Derzeit werde die Beteiligungscontrollingsoftware ersetzt. Dadurch werde künftig eine weitestgehend automatisierte Erstellung eines Beteiligungsberichtes mit komprimierten Angaben aus den bisher verlinkten Dokumenten zum Unternehmensgegenstand, Besetzung der Organe, Kennzahlen und Entwicklungsperspektiven der Gesellschaften ermöglicht.
- 11 Die Darstellung grundsätzlicher Überlegungen zum Eingehen und Halten von Beteiligungen im Beteiligungsbericht werde geprüft.

3 Schlussbemerkungen

- 12 Der SRH betrachtet die Erstellung des Beteiligungsberichtes 2015 als einen Schritt in die richtige Richtung.
- 13 Nach Auffassung des SRH bedarf jedoch der Umfang und der Inhalt eines Beteiligungsberichtes für die gesamte Staatsregierung einer weiteren Qualifizierung. Der SRH empfiehlt dem Parlament, sich diesbezüglich weiter berichten zu lassen.

Ausgaben für die rechtliche Betreuung (Jahresbericht 2014, Band I - Beitrag Nr. 12)

Aufgaben- und Finanzverantwortung bei der rechtlichen Betreuung (Jahresbericht 2014, Band II - Beitrag Nr. 15)

1 Prüfungsergebnisse und Folgerung

- 1 Die o. g. Beiträge im Jahresbericht 2014 beruhen auf einer Prüfung des SRH aus den Jahren 2012 und 2013.

1.1 Betreuungsausgaben und Fördermittel

- 2 Volljährige, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht besorgen können, bekommen einen Betreuer. Ehrenamtliche Betreuer erhalten eine pauschale Aufwandsentschädigung oder Ersatz nachgewiesener Aufwendungen. Berufs- und Vereinsbetreuern steht eine gesetzliche Vergütung zu. Bei mittellosen Betreuten trägt die Staatskasse diese Kosten. Gesetzliche Voraussetzungen von Betreuung und Betreuervergütung
- 3 Von 2002 bis 2011 hatten sich die Sachausgaben der Justiz für Betreuungen auf rd. 46,5 Mio. € mehr als verdoppelt. Der SRH folgerte, dass Maßnahmen zur Begrenzung des Anstiegs angesichts voraussichtlich weiter steigender Betreuungszahlen dringend notwendig sind. Ausgabenentwicklung
- 4 Der Freistaat Sachsen veranschlagte im Einzelplan des SMS Zuwendungen an die anerkannten Betreuungsvereine in Gestalt von Zuschüssen zu Personal- und Sachausgaben. Die Ausgaben waren im Gegensatz zu den unmittelbaren Betreuungsausgaben des SMJus rückläufig. Die Betreuungsvereine haben ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, sie in ihre Aufgaben einzuführen, fortzubilden und zu beraten. Zur Unterstützung ihrer Tätigkeiten erhielten sie die Fördermittel aus dem Landeshaushalt sowie den Kommunalhaushalten. Finanzielle Unterstützung für Betreuungsvereine

2 Aufgabenträger

- 5 Die Aufgabenverteilung erstreckte sich über die Geschäftsbereiche von 3 Staatsministerien - SMJus, SMS und SMI - sowie über kommunale Betreuungsbehörden.

2.1 Gerichte

- 6 Für die Bestellung und die Gewährung der Betreuervergütungen sind die Amtsgerichte als Betreuungsgerichte zuständig. Zentrale Rolle der Justiz

2.2 Zuwendungsbehörden

- 7 Die Ausgestaltung der Richtlinien zur Förderung der Betreuungsvereine war Aufgabe des SMS. Bewilligungsbehörde ist der KSV. Vor der abschließenden Entscheidung hat er das Einvernehmen mit den Landkreisen und Kreisfreien Städten herzustellen. Die Landkreise und Kreisfreien Städte haben ihrerseits einen Anteil zur Mitfinanzierung der Betreuungsvereine beizubringen. Komplexes Fördergefüge

2.3 Betreuungsbehörden

- 8 Weiterhin sind der KSV als überörtliche und die Landkreise und Kreisfreien Städte als örtliche Betreuungsbehörden Aufgabenträger im Betreuungsverfahren. Dem KSV obliegt die Anerkennung, Förderung und fachliche Beratung der sächsischen Betreuungsvereine. Daneben ist er vor allem für die Bedarfsermittlung und Planung eines ausreichenden Betreuerangebots sowie die Sicherstellung eines angemessenen überörtlichen Kommunale Verankerung des Betreuungswesens

lichen Angebots zur Einführung und Fortbildung der Betreuer verantwortlich und unterstützt die örtlichen Betreuungsbehörden bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben vor Ort.

- 9 Die Aufsicht über den KSV übt insoweit das SMS und die über die örtlichen Betreuungsbehörden das SMI aus.

3 Neuordnung

- 10 Die Aufgabenverteilung zwischen Staatsministerien, Gerichten, überörtlichen und örtlichen Betreuungsbehörden unter Einbindung der Betreuungsvereine sowie der ehren- und hauptamtlichen Betreuer

Nachteile der Aufgabensplitterung

- erschwert Arbeitsvorgänge, Aufsicht und Kontrolle;
- begünstigt Informationsdefizite ebenso wie das mehrfache Vorhalten von Daten;
- behindert die Schaffung effizienter Abläufe und steht einem Ausschöpfen von Synergien entgegen;
- erfordert einen stark erhöhten Aufwand an Kommunikation und Netzwerkarbeit von Beteiligten mit teils widerstreitenden Interessen und
- bedarf großer Anstrengungen zur Qualitätssicherung.

Kernkompetenzen fallen auseinander

Dies alles führt fast zwangsläufig zum Auseinanderfallen von Handlungskompetenz, Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung.

Steuerhebel im Sozialen

- 11 Unter den herrschenden Umständen konnte das SMJus die Höhe der Ausgaben für die Betreuung nur in geringem Umfang beeinflussen. Steuerungsmöglichkeiten liegen vor allem im Handlungsfeld der Landkreise und Kreisfreien Städte. Diese können mit vorbeugenden und begleitenden sozialen Maßnahmen Betreuungen vermeiden, ihren Beginn hinausschieben, ihren Umfang begrenzen oder die Aufhebung von Betreuungen voranbringen oder erleichtern.

Vorschläge des SRH

- 12 Ohne Finanzverantwortung für die Betreuungsausgaben fehlt es jedoch an Anreiz, niederschwellige soziale Angebote umfassend vorzuhalten. Der SRH hat vorgeschlagen:
1. *Niederschwellige soziale Angebote auszuweiten und zu verbessern sowie Aufgaben der Betreuung bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten stärker zu bündeln*

Betreuung als letzte Möglichkeit behandeln

- 13 Den örtlichen Betreuungsbehörden sollte die Rolle zukommen, den Sachverhalt zu ermitteln, soziale Alternativen zu prüfen und als letzte Möglichkeit eine Betreuung bei Gericht anzuregen. Im weiteren Verfahren unterstützen sie das Gericht, dem auch künftig die Anordnung der Betreuung als Grundrechtseingriff ausschließlich zusteht.
2. *Die Finanzverantwortung für die rechtliche Betreuung, insbesondere die Vergütung und Aufwandsentschädigung der Betreuer, vom Land auf die kommunale Ebene zu übertragen*

Betreuungsvermeidung

- 14 Damit läge die Kostenverantwortung genau dort, wo sich Betreuungen wirkungsvoll vermeiden lassen. Mit der Betreuungsvergütung sollte auch die Förderung der Betreuungsvereine vom Landeshaushalt auf die kommunalen Körperschaften übergehen.

15 Grundvoraussetzung für alle in Betracht kommenden Veränderungen sind notwendige Anpassungen bundes- und landesgesetzlicher Grundlagen sowie die Bereitschaft der kommunalen Körperschaften, die Aufgabenwahrnehmung organisatorisch, personell und haushaltsseitig abzusichern.

16 Der SRH hat die Staatsregierung aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen als Gesamtpaket sowie ihre Umsetzbarkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend unter Einbeziehung aller betroffenen Aufgabenträger zu beleuchten. Dazu sind die Änderungen vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Finanzausstattung der Kommunen entsprechend dem Konnexitätsgrundsatz in ein Gesamtwirkungssystem zu stellen.

4 Stellungnahmen und Beschlüsse

17 Das SMJus teilt die Ansicht des SRH über die Notwendigkeit der Fortentwicklung des Betreuungsrechtes und sieht Handlungsmöglichkeiten, insbesondere in der stärkeren Verknüpfung der vorgelagerten Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten des Sozialrechts mit der nachrangigen rechtlichen Betreuung. Es habe gegenüber dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bereits Interesse an der Mitwirkung bei einer breit angelegten Untersuchung zur Strukturqualität im Betreuungswesen angemeldet.

18 Das SMS teilte mögliche Gründe für die rückläufigen Fördermittel mit und befürwortete eine Übertragung der Förderung der Betreuungsvereine auf das SMJus.

19 Das SMI sei zwar Rechtsaufsichtsbehörde über die örtlichen Betreuungsbehörden, enthielte sich jedoch inhaltlich einer Stellungnahme und verwies auf die fachliche Zuständigkeit von SMJus und SMS.

20 Die kommunalen Spitzenverbände SSG und SLT befürchteten eine über die Maßen hohe Kostenverlagerung auf die örtlichen Betreuungsbehörden. Es sei davon auszugehen, dass auch in den kommenden Jahren die rechtlichen Betreuungen zunehmen werden. Daher sei fraglich, ob die von den Kommunen ggf. zu übernehmende neue Aufgabe ausfinanziert sei.

21 Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder beschlossen in ihrer Konferenz vom 29.09. bis 01.10.2014, dass beleuchtet werden sollte, ob strukturelle Probleme in der Verteilung der Aufgaben- und Finanzverantwortung dem Ziel einer Begrenzung der aus der Landeskasse finanzierten rechtlichen Betreuung im Wege stehen.

22 Der SRH hat das SMJus zum Thema Neuordnung der Aufgabenverteilung im Betreuungswesen in Sachsen um Auskunft über den Sachstand gebeten.

5 Sachstand

23 Die Zuständigkeit für die Förderung der Betreuungsvereine wurde zum 01.01.2015 - entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs - vom SMS auf das SMJus übernommen und sodann die bisherige Förderrichtlinie mit dem Ziel überarbeitet, die Betreuungsvereine effektiver zu fördern. Die neue Richtlinie ist zum 01.01.2016 in Kraft getreten. Die Fördervoraussetzungen sind, wie im Jahresbericht des Rechnungshofes empfohlen, deutlich herabgesetzt worden. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die volle Förderung nicht erst dann erlangt wird, wenn (insgesamt) eine Vollzeitkraft für die Übernahme der Querschnittsaufgaben zur Verfügung steht. Es genügt, dass lediglich eine Fachkraft mit einem Ar-

beitskraftanteil von mindestens 35 % diese Aufgaben wahrnimmt. Dann können die Vereine bis zu 11 T€ erhalten. Hinzu kommt ein Anteil der Kommunen von (mindestens) 10 %. Dieser kommunale Anteil wird nunmehr durch den KSV sichergestellt, der seinerseits diesen durch eine entsprechende Umlage bei den Kommunen refinanziert.

24 Die Diskussion um die vom Rechnungshof vorgeschlagene Aufgabenbündelung bei den Betreuungsbehörden sowie die Übertragung der umfassenden Finanzierungsverantwortung auf die Kommunen für die rechtliche Betreuung wird im Rahmen der Auswertung zweier aktuell vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebener Forschungsvorhaben wieder aufgegriffen werden. Insbesondere mit dem Forschungsvorhaben zum Thema „Qualität der rechtlichen Betreuung“ sollen nunmehr empirische Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Qualitätsstandards im Rahmen der Betreuung eingehalten werden und inwieweit gegebenenfalls strukturelle Qualitätsdefizite insbesondere in der beruflichen Betreuung bestehen und auf welche Ursache diese gegebenenfalls zurückzuführen sind. Nach Vorliegen der Forschungsergebnisse – dies wird voraussichtlich Ende 2017 der Fall sein – wird auch die Praktikabilität der bisherigen Aufgabenverteilung zu diskutieren sein.

25 Hinsichtlich der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Ausweitung der niedrigschwelligen sozialen Angebote wird das Bedürfnis nach einer effizienteren Verknüpfung der vorgelagerten Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten des Sozialrechts mit der nachrangigen rechtlichen Betreuung geteilt. Erstmals macht das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die Problematik der Verknüpfung der sozialrechtlichen Hilfesysteme mit der rechtlichen Betreuung zum Gegenstand eines weiteren Forschungsvorhabens. Dieses beschäftigt sich mit der Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ unter besonderer Berücksichtigung des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde. In Auswertung der Forschungsergebnisse, die ebenfalls Ende 2017 zu erwarten sind, wird auch zu fragen sein, inwieweit es angezeigt ist, sämtliche Formen von Hilfeleistungen bis hin zur rechtlichen Betreuung innerhalb einer Organisationseinheit mit entsprechender Kostenverantwortung zusammenzufassen.

6 Schlussbemerkung

26 Der SRH dankt dem SMJus für die Sachstandsmitteilung. Der Übergang der Förderzuständigkeit auf das SMJus ist zu begrüßen. Er trägt zur Entflechtung der Zuständigkeiten bei. Die Neuregelungen in der Förderrichtlinie lassen eine Reihe Erfolg versprechender Ansätze für einen effektiveren Mitteleinsatz erkennen.

27 Der SRH sieht den Ergebnissen der Forschungsvorhaben sowie den Diskussionen um die Verankerung der Kostenverantwortung bei den Betreuungsbehörden und die Ausweitung der niedrigschwelligen sozialen Angebote mit großem Interesse entgegen.

Leipzig, den 8. September 2016

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Spiegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

08. September 2016

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.