



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2012

PRÜFUNG

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

Vorwort

Der Freistaat Sachsen muss insbesondere wegen auslaufender Solidarpaktmittel, des demografischen Wandels und der unzureichenden eigenen Steuerdeckung in den kommenden Jahren außergewöhnliche Konsolidierungsanstrengungen ergreifen.

Die zentrale Aufgabe für Sachsen besteht unbestritten darin, bis zum Jahr 2019 - wenn der sogenannte Solidarpakt II in einem Umfang von ehemals 2,7 Mrd. € ausläuft - Strukturen zu sichern, die ein öffentliches Leben ohne diese finanziellen Hilfen ermöglichen. Derzeit sind wir auf Transfers von außen angewiesen, weil unsere eigene Steuerdeckung bei nur rd. 57 % liegt. Das bedeutet, dass wir zwei Fünftel dessen, was wir für Verwaltung, Infrastruktur, Sicherheit, Lehre, Forschung und Weiteres ausgeben, nicht selbst erwirtschaften. Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich aus der demografischen Entwicklung in Sachsen. Schon durch den an die Bevölkerungszahl gekoppelten Länderfinanzausgleich führt der Wegzug eines einzigen Bürgers zu Mindereinnahmen von mindestens 2.700 bis zu 3.450 € p. a. Für den Freistaat Sachsen erwächst aus dem vor uns liegenden Anpassungsprozess bis 2019 ein extrem hoher Handlungsbedarf. Lediglich eine Begrenzung des Ausgabenanstieges wird dazu nicht ausreichen. Dreh- und Angelpunkt bleibt die zweckentsprechende Steuerung des Personalabbaus. Darüber hinaus sollte aus Sicht des Rechnungshofs die mittelfristige Finanzplanung um eine strukturelle Aufgabenkritik im Sinne einer Konsolidierungsplanung ergänzt werden. Jährlich sollten dem Parlament darüber Berichte vorgelegt werden.



Bereits am 12. Dezember 2008 hat der Sächsische Landtag beschlossen, in der Sächsischen Haushaltsordnung einen Schuldendeckel zu verankern. Ziel ist es, den staatlichen Schuldenstand auf die Höhe des Jahres 2008 einzufrieren. Aufgrund der zum 1. August 2009 im Grundgesetz festgeschriebenen Schuldenbremse ist nunmehr auch für die gesamte Bundesrepublik verfassungsrechtlich festgelegt, dass für die Länder ab dem Jahr 2020 keine strukturelle Verschuldung mehr zulässig ist. Obwohl das Grundgesetz keine bundesverfassungsrechtliche Pflicht zur Regelung des Neuverschuldungsverbotes in der Landesverfassung begründet, sprechen der grundlegende Paradigmenwechsel, die langfristige Kontinuität der neuen Haushaltsregeln und die Eröffnung verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelfe für eine Änderung der Sächsischen Verfassung.

Die angemessene und wirksame sowie verfassungsrechtlich verankerte Rechnungsprüfung gewinnt angesichts schwieriger haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen weiter an Bedeutung. Der Sächsische Rechnungshof verfügt über ein breit gefasstes Mandat zur Erfüllung seiner Aufgaben. Deshalb bezieht sich die Prüfungstätigkeit nicht nur auf den unmittelbaren staatlichen oder kommunalen Verwaltungsbereich. Sie umfasst auch die Verwendung von öffentlichen Geldern bei Staats- und Kommunalbetrieben sowie bei privatrechtlich verfassten Unternehmungen, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind und bei denen der Staat oder die Kommune über eine satzungändernde Mehrheit verfügen.

Das wesentliche Instrument des Rechnungshofs ist gemäß Artikel 100 der Sächsischen Verfassung das Recht und die Pflicht, gegenüber dem Landtag über seine Arbeit zu berichten. Gleichzeitig unterrichtet er auch die Staatsregierung. Die Ergebnisse werden als Gutachten, Sonderberichte und Beratende Äußerungen vorgelegt. Mit den Beiträgen im Jahresbericht 2012 soll auch die Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Rechnungshofs

informiert werden. Insbesondere die Mitglieder des Sächsischen Landtages und die Staatsregierung sollen beispielhaft Informationen zur Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit öffentlicher Aktivitäten erhalten.

Voraussetzung für die effektive Finanzkontrolle ist der uneingeschränkte Zugang zu den notwendigen Informationen und ein transparentes Prüfverfahren. Der Sächsische Rechnungshof hat dementsprechend seine Prüfungstätigkeit neu ausgerichtet und strategische Schwerpunkte gesetzt. Erstmals legen wir in diesem Jahr die Berichte unserer Arbeit zu zwei verschiedenen Terminen vor: Der hiermit veröffentlichte Band I enthält die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Haushaltswirtschaft des Freistaates. Darin enthalten sind Nebenhaushalte, der Nachweis des Staatsvermögens und der Staatsschulden sowie Feststellungen nach Einzelplänen. Der Band II - als Zusammenfassung der wesentlichsten Erkenntnisse aus der überörtlichen Kommunalprüfung - wird im Dezember 2012 herausgegeben. Damit soll die Nachvollziehbarkeit und Lesbarkeit der Prüfungsergebnisse der Ebenen Land und Kommunen weiter verbessert werden.

Ich möchte mich an dieser Stelle sehr herzlich bei den Mitgliedern des Sächsischen Landtages, insbesondere bei den Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses, für die intensive Begleitung unserer Arbeit und die gewichtige Auseinandersetzung bedanken. Mein Dank gilt gleichermaßen den Ministern und Staatssekretären, Bürgermeistern, Oberbürgermeistern und Landräten, die unseren Empfehlungen grundsätzlich offen und konstruktiv gegenüberstehen und notwendige korrigierende Maßnahmen im Einzelfall festlegen. Nicht zuletzt ist die Arbeit des Sächsischen Rechnungshofs nur durch seine fachkundigen und engagierten Mitarbeiter möglich, denen ich für ihren Einsatz danke.

Leipzig, im August 2012
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band I

	Nr.	Seite
Vorwort	-	1
Inhaltsübersicht	-	3
Kurzfassungen der Beiträge	-	7
Abkürzungsverzeichnis	-	23
Einleitung	-	25
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010	1	29
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	40
Nebenhaushalte	3	70
Staatsschulden	4	83
Vermögensrechnung	5	94
Sondervermögen Grundstock	6	104
II. Allgemeines		
Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit	7	109
Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung von SMK, SMS, SMUL und SMWA/Innenrevision	8	121
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Quartiersmanagement im Freistaat Sachsen	9	125
Unterbringung der Polizeidirektion Westsachsen	10	129
Bewirtschaftung der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten und Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei	11	131
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Sächsische Schlösserverwaltung – Erfolgskontrolle	12	135
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Sportförderung – Stiftung Sporthilfe Sachsen	13	137
Sportförderung – Sächsischer Behinderten- und Rehabilitationssportverband e. V.	14	140

	Nr.	Seite
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa		
Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Staatsverwaltung	15	143
IT-Fachverfahren forumSTAR	16	147
Finanzsicherheit in den Wirtschaftsbetrieben der Justizvollzugsanstalten	17	151
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Verwaltungsabkommen zur Braunkohlesanierung	18	154
Fehlverwendung von Mitteln der GA-Förderung in Einzelfällen	19	158
E-Government-Projekt „Elektronische Beschaffung“	20	163
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Influenza-Pandemievorsorge	21	167
Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Abwasserabgabe	22	170
Wasserentnahmeabgabe	23	172
Fördermaßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinie „Förderung besonderer Initiativen“ RL BesIn/2007	24	175
Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
Kulturraum Stadt Leipzig – Gewandhaus zu Leipzig	25	178
Zuwendungen an das Fraunhofer-Institut für Zelltherapie und Immunologie Leipzig	26	181
Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Nutzungskosten im Hochbau sowie Maßnahmen zur Energieeffizienz	27	185
Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung		
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Lotto GmbH	28	188
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH	29	191
Die betriebsnahe Veranlagung von Investitionszulagen	30	193
Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen	31	195

	Nr.	Seite
IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Innenrevisionen in der Landesverwaltung (Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 8)	32	197
Anmietungen durch die Staatliche Vermögens- und Hochbau- verwaltung (Jahresbericht 2011 - Beitrag Nr. 30)	33	199
IT-Sicherheit in der Landesverwaltung (Jahresbericht 2007 - Beitrag Nr. 7)	34	200

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010

01

Der SRH bescheinigt für das Hj. 2010 unbeschadet der in den einzelnen Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Er empfiehlt jedoch, die Staatsbetriebe, für die wiederholt keine Jahresabschlüsse vorliegen, bis zum Vorliegen aussagefähiger Jahresabschlüsse von der Entlastung für das Hj. 2010 auszunehmen. Das betrifft für das Hj. 2010 die Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation und Vermessung Sachsen.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Die positive Entwicklung der deutschen Wirtschaft spiegelt sich im abgeschlossenen Haushalt des Jahres 2011 wider. So wurden Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan in Höhe von 1,3 Mrd. € erzielt. Der Haushalt konnte ohne Bewirtschaftungsmaßnahmen und Auflösung von Rücklagen ausgeglichen werden.

Für das laufende Haushaltsjahr wird mit Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen über dem Niveau des bisherigen Rekordjahres 2008 gerechnet. Danach wird gegenüber der letzten Steuerschätzung für die Jahre 2013 bis 2016 von jährlich rd. 450 bis 500 Mio. € mehr Steuereinnahmen ausgegangen.

Trotz dieser positiven Entwicklung steht der Freistaat in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen. Im Wesentlichen geht es dabei um die strukturellen Grundprobleme, wie den Rückgang der Osttransfermittel, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung, den Rückgang der EU-Fördermittel und die dauerhafte Einhaltung der Schuldenbremse.

Vor dem Hintergrund der genannten Probleme gilt es, die Ausgaben an die Einnahmen anzupassen. Zur Wahrung der intergenerativen Gerechtigkeit müssen die kommenden Haushalte zukunftsorientiert geplant und beschlossen werden. Der SRH hat im Jahresbericht Anregungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft gegeben.

Die zunehmende Abhängigkeit von den Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen wird die Bedeutung von Rücklagen als Instrument der Vorsorge zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen erhöhen. Um ein vorzeitiges Auflösen der Rücklagen zu verhindern, sollte zumindest im HG eine entsprechende Zweckbindung festgelegt werden und perspektivisch eine Pflicht zur Rücklagenbildung in der Verfassung verankert werden.

Der SRH erwartet eine über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende strategische Planung. Die vom SMF an das ifo Institut in Auftrag gegebene Projektion der Einnahmen bis zum Jahr 2025 kann dabei nur ein Anfang sein. Langfristprognosen müssen fortgeschrieben und um die Ausgabenseite ergänzt werden.

3 Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2010 auf rd. 2,9 Mrd. €. Damit wurden etwa 17,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte ausgereicht. 19,3 % der Beschäftigten des Freistaates Sachsen waren 2010 allein in den Staatsbetrieben und Hochschulen beschäftigt.

Der SRH hat mit der Prüfung der HR 2010 schwerpunktmäßig die Sondervermögen ressortübergreifend geprüft und hat aufgrund seiner Feststellungen die folgenden Empfehlungen gegeben.

Die Zuführungen sowie die Bestände der Sondervermögen sind zutreffend und nachprüfbar auszuweisen. Auf eine sorgfältige Erstellung der Anlagen zur HR ist zu achten. Für die Ressorts sind einheitliche Vorgaben zum Umgang und zur Darstellung von Sondervermögen zu erstellen. Die Zinseinnahmen aus Sondervermögen sind in der HR korrekt und nachvollziehbar auszuweisen. Zuführungen aufgrund von Zinseinnahmen an die Sondervermögen sind einheitlich zu berücksichtigen.

Die Bewirtschaftung dieser Haushaltsmittel außerhalb des Kernhaushaltes und damit außerhalb kameralistischer Haushaltsgrundsätze führt zu keinem Transparenzgewinn. Die Aussagekraft des Kernhaushaltes wird geschwächt. An die Errichtung von Sondervermögen ist ein strenger Maßstab anzulegen.

4 Staatsschulden

Für das Hj. 2010 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung in Höhe von 11,826 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 6,544 Mrd. Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, 2,328 Mrd. Kreditaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 2,953 Mrd. € noch nicht valuierten Kreditaufnahmen gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2009/2010.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die o. g. Schulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind. Die impliziten Schulden übersteigen die Kreditschulden fast um das Doppelte. Den größten Anteil machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (18,7 Mrd. €) aus. Der SRH mahnt daher die Verankerung des zur Begrenzung der impliziten Verschuldung eingerichteten Generationenfonds in der Sächsischen Verfassung an.

5 Vermögensrechnung

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

Der SRH sieht in der gesonderten Ermittlung der Daten für die Vermögensrechnung als Nebenrechnung eine Ursache für die Fehleranfälligkeit der

Daten. Die Einführung eines integrierten Buchführungssystems würde die Qualität der Vermögensrechnung deutlich erhöhen.

Erstmals wurden die Werte der kaufmännischen Jahresabschlüsse der Technischen Universität Dresden, der Technischen Universität Bergakademie Freiberg und der Technischen Universität Chemnitz in der Vermögensrechnung unter den „Sonstigen Anteilsrechten - Hochschulen“ in Höhe von 287 Mio. € erfasst. Weder die Universität Leipzig noch die Fach- und Kunsthochschulen wurden abgebildet. Ein vollständiger Ausweis der Hochschulen in der Vermögensrechnung ist nicht gegeben. Die Abbildung der Jahresabschlüsse der Hochschulen in der Vermögensrechnung hält der SRH für besonders wichtig, da diese nicht in der HR ausgewiesen sind.

6 Sondervermögen Grundstock

06

Im Verlaufe des Hj. 2010 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 342,2 Mio. € auf rd. 229,0 Mio. € zum Ende des Jahres verringert. Die Reduzierung des Grundstockbestandes um rd. 113,2 Mio. € resultiert hauptsächlich aus der Abführung von 126,2 Mio. € an den Garantiefonds¹. Dabei handelt es sich um den anteiligen Verkaufserlös der Landesbank Sachsen AG, der seinerzeit dem Grundstock zufluss.

Im Hj. 2011 weist der Grundstockstatus im Vergleich zu den Vorjahren hohe Einnahmen (230,8 Mio. €) und Ausgaben (219,4 Mio. €) aus. Dem Freistaat Sachsen flossen aus dem Verkauf von Anteilen an der Sachsen-Finanzgruppe in 2011 rd. 215,1 Mio. € zu. Nach den Regelungen des SächsGaFoG war dieser zunächst vom Grundstock vereinnahmte Betrag über den Haushalt an den Garantiefonds abzuführen.

In den nächsten Jahren (bis 2015) soll sich der Grundstockbestand zwischen 168 und 182 Mio. € bewegen.

II. Allgemeines

7 Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit

07

Der SRH hat im Rahmen der Haushaltsprüfung 2010 in allen Ressorts eine stichprobenweise Belegprüfung in der Gruppe 531 – Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt.

Er hat festgestellt, dass die Bewirtschaftung der Gruppe 531 in den Ressorts sehr uneinheitlich ist. Dies betrifft insbesondere die Zuordnung und Abgrenzung zu anderen Gruppen. Der SRH hält allgemeine Regelungen z. B. im Gruppierungsplan oder in den Haushaltsaufstellungsschreiben für notwendig, um eine ressortübergreifend einheitliche Handhabung zu gewährleisten. Die Hinweise des SRH sind dabei zu beachten.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind unbedingt einzuhalten. Unzulässige Ausgaben, insbesondere Geschenke und Bewirtungen für Mitarbeiter, sind zu unterlassen.

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

8 Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung von SMK, SMS, SMUL und SMWA/Innenrevision

Die Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung waren unzureichend.

Die Funktion des Ansprechpartners Anti-Korruption ist zu stärken.

Der Freistaat Sachsen sollte neben dem Ansprechpartner Anti-Korruption einen Rechtsanwalt als Vertrauensanwalt installieren.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des SRH waren die Maßnahmen zur Prävention von Korruptionsrisiken mit Ausnahme des Geschäftsbereiches des SMUL unzureichend. Der SRH hält die Einrichtung einer wirksamen und personell gut ausgestatteten Innenrevision in allen Ministerialbereichen für erforderlich. Ein risikoorientierter Prüfungsansatz der Innenrevision war nicht in allen geprüften Bereichen vorhanden. Teilweise fehlte es vollständig an Prüfplänen. Die vom SRH schon während der örtlichen Erhebungen in den einzelnen Geschäftsbereichen angesprochenen Problemfelder wurden zum Anlass genommen, die festgestellten Mängel zu beheben.

Der Umstand, dass der Ansprechpartner Anti-Korruption nicht berechtigt ist, über ihm bekannt gewordene straf- oder disziplinarrechtlich relevante Korruptionssituationen Stillschweigen zu wahren, hat zur Folge, dass die befragten Ansprechpartner nach eigenen Aussagen durchschnittlich jährlich zweimal kontaktiert wurden. In kaum einem Fall hat ein Bediensteter dem Ansprechpartner Anti-Korruption einen Korruptionsverdacht mitgeteilt. Es ist lebensfern anzunehmen, dass Bedienstete gegenüber dem Ansprechpartner Anti-Korruption über korruptive Sachverhalte berichten, ohne dass deren Anonymität gewährleistet ist. Das Spannungsverhältnis zwischen dem berechtigten Wunsch des Hinweisgebers nach Anonymität auf der einen Seite und der Möglichkeit des Anschwärzens auf der anderen Seite könnte durch einen Rechtsanwalt als Vertrauensanwalt gelöst werden.

Der Freistaat Sachsen sollte daher neben dem Ansprechpartner Anti-Korruption einen Rechtsanwalt als landesweit tätigen Vertrauensanwalt installieren.

III. Staatsverwaltung

9 Quartiersmanagement im Freistaat Sachsen

Mehrfach hatten die geprüften Kommunen trotz langjähriger Förderung das Ziel, die städtebaulichen Entwicklungsgebiete sozial aufzuwerten, noch nicht erreicht. Der weitere Fördermitteleinsatz ist grundsätzlich darauf auszurichten, dass die Förderziele in einem vertretbaren Zeitraum realisiert werden.

Der Erfolg der Quartiersmanager war häufig nicht messbar. Dazu bedarf es einer Konkretisierung und Festlegung der erwarteten Ergebnisse. Es fehlt bisher ein einheitliches Anforderungsprofil für die Quartiersmanager, sodass ein vergleichbarer Standard der Aufgabenerledigung nicht erreicht werden konnte.

Der SRH hat 6 Zuwendungsempfänger mit insgesamt 10 Fördergebieten der Sozialen Stadt ausgewählt und die Mittelverwendung aus dem Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“ (SSP) geprüft. In den geprüften Gebieten werden sowohl auf Verwaltungs-

als auch auf Quartiersebene Quartiersmanagementaufgaben wahrgenommen.

Die auf Verwaltungsebene bestehenden Ansätze der Vernetzung von Dezernats- und Amtsbereichen sind zu verstetigen und auszubauen. Integrierte Stadt(teil)entwicklung muss zur Daueraufgabe der Kommunalverwaltung werden, damit die Nachhaltigkeit der örtlichen Erneuerungsprozesse nach Auslaufen des SSP gesichert werden kann. Auch die ämterübergreifende Kooperation durch einen Gebietsbeauftragten und die Schaffung von Sozialraumbudgets sind denkbar.

Für die Beauftragung der eingesetzten Quartiersmanager fehlt bisher ein einheitliches Anforderungsprofil, sodass ein vergleichbarer Standard der Aufgabenerledigung nicht erreicht werden konnte. Auch die im Jahresarbeitsprogramm der Quartiersmanager enthaltenen Angaben waren oft wenig konkret und damit im Grunde nicht prüffähig. Der Erfolg der Tätigkeit der Quartiersmanager war deshalb häufig nicht messbar. Dazu bedarf es einer Konkretisierung und Festlegung der erwarteten Ergebnisse. Stärker als bisher ist auf eine sowohl die Verwaltung als auch das Quartiersmanagement bindende Strategie und auf eine Arbeitsteilung zwischen den Ebenen zu achten.

Der weitere Fördermitteleinsatz in den Fördergebieten der „Sozialen Stadt“ ist unter Berücksichtigung des bisherigen Stabilisierungsgrades, der noch erzielbaren Nachhaltigkeitseffekte und im Hinblick auf finanzielle und personelle Ressourcen zu überprüfen, um das Förderziel doch noch in einem vertretbaren Zeitraum zu erreichen.

10 Unterbringung der Polizeidirektion Westsachsen

10

Das SMI hat dem Kabinett ohne Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen Vorschläge zur Polizeireform 2005 unterbreitet.

Die Großen Baumaßnahmen Polizeidirektion Grimma und Polizeidirektion Torgau wurden unverändert fortgeführt, obwohl deren Bedarf im Zuge der Reform entfallen konnte.

Das in Grimma errichtete moderne Führungs- und Lagezentrum der sächsischen Polizei wurde bis heute nicht in Betrieb genommen.

Allein im Bereich Polizeidirektion Westsachsen sind Investitionen in Millionenhöhe für Bau und Ausstattung vergeblich erfolgt.

Das SMI hat dem Kabinett seine Vorschläge für die Polizeireform 2005 ohne Untersuchung und Einbeziehung der zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen bei der Unterbringung vorgelegt. Selbst kostenintensive laufende Große Baumaßnahmen wurden nicht berücksichtigt.

Die Großen Baumaßnahmen in Grimma und Torgau liefen unverändert weiter. Dies, obwohl bereits seit Ende 2002 feststand, dass das Personal der neu gebildeten Polizeidirektion Westsachsen nicht vollumfänglich untergebracht werden konnte und das Führungs- und Lagezentrum in Torgau nicht mehr benötigt wurde.

Aktuell nimmt die Polizeidirektion Westsachsen für ihr Führungs- und Lagezentrum sowohl Räumlichkeiten in der landeseigenen Immobilie in Grimma als auch angemietete Räumlichkeiten im Behördenzentrum Leipzig-Paunsdorf in Anspruch.

11 Bewirtschaftung der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten und Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei

Die Leistungsbemessung bei den Kfz-Werkstätten der Polizei basiert auf einer fehlerhaften Kostenerhebung aus dem Jahr 2006.

Im Bereich der Instandsetzung von Polizeifahrzeugen wurden Leistungen in Höhe von jährlich rd. 3,5 Mio. € dem freien Wettbewerb durch Freihändige Vergaben entzogen. Auch bei der Beschaffung von Polizeifahrzeugen wurde regelmäßig gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen.

Vorgaben des SMF zur Beschaffung von Dienstfahrzeugen werden von der Polizei nicht eingehalten. Der mit dem SMF vereinbarte Fahrzeugbestand der Polizei wurde regelmäßig um mehr als 10 % überschritten.

Im Prüfungszeitraum 2008 bis 2010 unterhielt die sächsische Polizei 8 polizeieigene Kfz-Werkstätten. Zur Ermittlung der Leistungen der polizeieigenen Werkstätten und zum Vergleich der Leistungen der eigenen Werkstätten mit denen der freien Wirtschaft verwandte die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen noch im Jahr 2012 einen auf den Kosten des Jahres 2006 basierenden Stundenverrechnungssatz, der fehlerhaft gebildet und trotz Änderung in der Auftrags- und Kostenlage nicht fortgeschrieben worden war. Ein aussagekräftiger Vergleich der eigenen Kosten mit den Kosten dritter Werkstätten war auf dieser Basis jedoch nicht möglich. Der fehlerhaft berechnete Stundenverrechnungssatz diente als Grundlage für die Entscheidung der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste zur Vergabe von Fremdleistungen.

Ersatzteile wurden in den einzelnen polizeieigenen Kfz-Werkstätten uneinheitlich beschafft. Nicht in jeder Werkstatt wurden vor der Auftragerstellung 3 Vergleichspreise eingeholt. Die Vergabe von Aufträgen an Fremdwerkstätten erfolgte regelmäßig ohne vorherige Einholung von Vergleichsangeboten. Rahmenvereinbarungen wurden vergaberechtswidrig grundsätzlich freihändig vergeben. Aufträge zur Beschaffung von Reifen werden seit dem Hj. 2007 freihändig vergeben, obwohl der jährliche Auftragswert den Schwellenwert für EU-Vergabeverfahren übersteigt.

In den Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2007/2008 vereinbarte das SMF mit dem SMI den Abbau des Fuhrparks der Polizei auf eine Zahl von 2.400 Fahrzeugen. Um den vereinbarten Abbau umsetzen zu können, führte das SMI eine neue, dem Wortlaut der VwV-DKfz widersprechende, Zählweise für Dienstfahrzeuge ein. Fahrzeuganhänger und Arbeitsmaschinen, die nach dem Wortlaut der VwV-DKfz zum Fahrzeugbestand zu zählen sind, wurden bspw. nach dem neuen System nicht mehr erfasst.

Nach Mitteilung des SMI kaufte die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen im Prüfungszeitraum 688 neue Dienst-Kfz. Hiervon wurden 148 Fahrzeuge (21,5 %) im Wege der Freihändigen Vergabe beschafft. Dabei erfolgte bei insgesamt 170 durchgeführten Vergabeverfahren die Auftragsvergabe in 116 Fällen (ca. 70 %) freihändig.

12 Sächsische Schlösserverwaltung – Erfolgskontrolle

Gesetzliche Voraussetzungen zur Führung eines Staatsbetriebes wurden über Jahre nicht erfüllt. Das gleichzeitige Erreichen verschiedener Ziele des Staatsbetriebes misslang. Eine Fortführung des Staatsbetriebes oder eine Gründung einer GmbH ist nur zulässig, wenn kurz-

fristig eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung eingerichtet wird.

Das SMF hat es über Jahre hin unterlassen, den Veränderungen der Organisationsform der Sächsischen Schlösserverwaltung die gesetzlich geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gem. § 7 Abs. 2 SÄHO voranzustellen. Die verschiedenen Ziele, welche mit der Gründung des Staatsbetriebes im Jahr 2003 verbunden wurden, konnten nicht in gleichem Maße erreicht werden. Daneben verfügt der Staatsbetrieb nicht über die gesetzlich geforderten betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente. Diese sind aber Voraussetzung für einen Wechsel der Rechtsform hin zur GmbH, wie er für die nahe Zukunft geplant ist. Die betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente sind kurzfristig einzuführen. Andernfalls müsste konsequenterweise überlegt werden, die Bewirtschaftung der sächsischen Schlösser, Burgen und Gärten in den kameraleen Haushalt des Freistaates zurückzuführen.

13 Sportförderung – Stiftung Sporthilfe Sachsen

13

Die Höhe privater Zustiftungen und Spenden blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Die Stiftung arbeitete an der Grenze des wirtschaftlich Vertretbaren.

Zustiftungen zu der im Jahr 2000 vom Landessportbund Sachsen e. V. (LSB) gegründeten Stiftung erfolgten mit Ausnahme des institutionell geförderten LSB und seiner Gesellschaften grundsätzlich nicht durch Private, sondern weitgehend durch den Freistaat selbst.

Sinkende Spenden aufgrund des hart umkämpften Fundraisingmarktes, geringe Einnahmen aus der Vermögensverwaltung und der fehlende reale Bestandserhalt des Grundstockvermögens begrenzten den Spielraum für die Erfüllung des Stiftungszwecks stark. Die geringe Wirtschaftlichkeit des Stiftungshandelns und allgemeine Verunsicherungen bei der Sicherheit der Anlage von Geldmitteln lassen eine Förderung von Sportlern in der Organisationsform einer gemeinnützigen bürgerlichen Stiftung und damit Zustiftungen des Freistaates in der gegenwärtigen Situation wenig sinnvoll erscheinen, zumal die Stiftungsmittel weitestgehend seiner Einflussnahme und Kontrolle entzogen sind.

14 Sportförderung – Sächsischer Behinderten- und Rehabilitationssportverband e. V.

14

Der Verband konnte die sparsame und wirtschaftliche Verwendung fortlaufender staatlicher Zuwendungen und deren Nachweis nicht gewährleisten. Die Zuwendungsgeber SMK und LSB nahmen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten nicht konsequent wahr.

Der Sächsische Behinderten- und Rehabilitationssportverband e. V. (SBV) mit Sitz in Leipzig ist einer der mitgliederstärksten Landesfachverbände im Landessportbund Sachsen (LSB). Er erhielt laufende staatliche Zuwendungen zu seinen Projekten Verbands- und Talententwicklung.

Die Buchführung des SBV verstieß grob gegen elementare Grundsätze. Buchungsunterlagen mehrerer Jahre fehlten vollständig. Über vertragliche Zahlungsansprüche und -verpflichtungen hatte er keinen Überblick. Rechnungen wurden teilweise nicht gestellt, Bareinzahlungen erfolgten ohne Beleg. Personalakten und Lohnunterlagen führte der Verband lückenhaft und unsystematisch.

Die Bestimmungen des Vergaberechts wurden missachtet.

Unwirtschaftlich handelte der SBV u. a. bei der Einrichtung einer Außenstelle in der Nähe von Görlitz und beim Kauf eines Kleinbusses.

15

15 Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Staatsverwaltung

Das Projekt „Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Staatsverwaltung“ ist gescheitert. Wesentliche Ursache dafür war eine unzureichende Unterstützung.

Die Staatsregierung hat im Jahr 2005 das Projekt „Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Landesverwaltung“ mit dem Ziel beschlossen, die gesamte IT-Landschaft der Staatsverwaltung bis Ende 2010 neu zu gestalten. Zielstellungen des Projektes waren u. a. die zentrale Bereitstellung aller IT-Leistungen, Harmonisierung, Konsolidierung und Straffung der IT-Landschaft sowie transparenter und effizienter Mitteleinsatz.

Im Ergebnis der Prüfung muss eingeschätzt werden, dass keines der verfolgten Ziele erreicht wurde. Lediglich 4 große IT-Einrichtungen aus den Ressorts des SMI, SMUL und SMF wurden im Zuge des Projektes in den zentralen IT-Dienstleister „Staatsbetrieb Sächsische Informatikdienste“ (SID) überführt. Dort werden die Aufgaben allerdings noch so wahrgenommen wie vorher. Die geplante Überführung der restlichen IT-Aufgaben und des restlichen IT-Personals der Ressorts in den Dienstleister erfolgte nicht ansatzweise. Über die Fortführung des Projektes sind sich die Ressorts uneins.

Bisher sind im Zuge der IT-Organisation rd. 8 Mio. € ausgegeben worden, ohne dass ein adäquater Nutzen erkennbar ist. Die Ursachen für diesen nicht zu akzeptierenden Stand des für die Staatsmodernisierung eminent wichtigen Projektes sind vielfältig. Entscheidend war jedoch eine unzureichende Unterstützung insbesondere durch den Lenkungsausschuss für IT und E-Government. Sofern sich diese nicht grundlegend ändert, muss befürchtet werden, dass auch die jüngst eingeleiteten Maßnahmen zur Neuausrichtung des Projektes ins Leere laufen.

16

16 IT-Fachverfahren forumSTAR

Der sächsische Sonderweg bei der Formularentwicklung für forumSTAR ist teuer. Justizpersonal wird auf Jahre in erheblichem Umfang gebunden.

Eine unzureichende Projektorganisation verzögerte die Programmeinführung.

ForumSTAR ist ein IT-Verfahren für die ordentliche Gerichtsbarkeit. Es wird von 10 Bundesländern gemeinsam entwickelt. Das Verfahren kostete Sachsen bisher rd. 27 Mio. €. Sämtliche elektronischen Formulare für forumSTAR entwickelt die sächsische Justiz selbst. Damit sind rd. 24 VZÄ Justizpersonal befasst. Alle anderen Länder des Verbundes entwickeln die Formulare gemeinsam. Der eingeschlagene Weg der Eigenentwicklung der Formulare wird künftige Haushalte noch erheblich belasten. Dennoch führte das SMJus vor der Entscheidung der Eigenentwicklung keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch.

Lange Antwortzeiten und Mängel bei den bereitgestellten Formularen stören die Arbeitsabläufe in den Gerichten und verringern die Akzeptanz bei den Nutzern (Richter, Rechtspfleger und Bedienstete der Geschäftsstellen). Eine zeitnahe Evaluation der Nutzerzufriedenheit sollte deshalb veranlasst werden.

Von 2003 bis 2007 hatte Sachsen trotz eines Personaleinsatzes von 43 VZÄ den geringsten Fortschritt bei der Programmeinführung aller beteiligten Länder aufzuweisen. Erst Anfang 2008 wurde das Projekt grundlegend neu organisiert und das Personal um 20 VZÄ aufgestockt. Nur so war es möglich, die bis dahin eingetretenen Verzögerungen zwischenzeitlich weitgehend zu kompensieren. Die Errichtung einer wirksamen Projektorganisation erfolgte viel zu spät.

17 Finanzsicherheit in den Wirtschaftsbetrieben der Justizvollzugsanstalten

17

Die Verwaltungsvorschriften zur Ausgestaltung der Geschäftsprozesse in der Arbeitsverwaltung sind unzureichend. Zur Korruptionsprävention ist das vorgefundene Interne Kontrollsystem ungeeignet. Die Beschaffung der Lebensmittel und Arbeitsmittel erfolgte nicht vergaberechtskonform.

Klare Vorgaben zur Geschäftsprozessorganisation in der Arbeitsverwaltung im sächsischen Justizvollzug existieren nicht. Eine Risikoanalyse der Geschäftsprozesse zur Korruptionsprävention hat bei Prüfung nicht vorgelegen. Die Funktionstrennung (Tätigkeiten, die in einem Geschäftsprozess ablaufen, dürfen nicht durch einen Bediensteten allein ausgeführt werden) und das Vieraugenprinzip (keine wesentlichen Vorgänge ohne Gegenkontrolle) werden unzureichend gewährleistet. So war die Trennung der Beschaffung, Annahme und Verwaltung der Lebensmittel nur in 2 von 4 geprüften JVA gewährleistet. Nach Neuordnung der internen Prüfungsverpflichtungen zum 01.01.2011 wurden Kontrollen nicht vollumfänglich durchgeführt.

Die Vergabe der bezogenen Lebensmittel im Umfang von 1,1 Mio. € im Hj. 2010 erfolgte ohne Öffentliche Ausschreibung. Der Gefangenenverpflegungssatz von 2,85 € sei nur bei Annahme tagesaktueller Angebote, der entgeltfreien Lieferung und der Nutzung regionaler Anbieter möglich.

18 Verwaltungsabkommen zur Braunkohlesanierung

18

Eine vollständige Einbeziehung der Privatisierungserlöse aus dem ehemaligen DDR-Bergbau in die Finanzierung der Braunkohlesanierung könnte den Kofinanzierungsanteil des Freistaates um rd. 140 Mio. € absenken.

Bei der Förderung von Straßen- und Wegebaumaßnahmen im Braunkohlesanierungsgebiet wird der von den Kommunen zu erbringende Eigenanteil nachträglich mit Mitteln der Verwaltungsabkommen-Braunkohlesanierung abgesenkt und die Höchstgrenze der finanziellen Beteiligung des Bundes überschritten. Diese unzulässige Förderung ist einzustellen.

Der SRH hat stichprobenweise die Mittelverwendung der sächsischen Kofinanzierung der zwischen dem Bund und den ostdeutschen Braunkohleländern abgeschlossenen Verwaltungsabkommen zur Braunkohlesanierung geprüft. Insgesamt haben der Bund und die Länder bisher über 8,5 Mrd. € in die Braunkohlesanierung investiert, darunter der Freistaat Sachsen 770,1 Mio. €.

Privatisierungserlöse aus der Veräußerung von Unternehmen und Liegenschaften des DDR-Bergbaus sind Finanzierungsbestandteil der Verwaltungsabkommen. Ihre Höhe blieb wegen vorrangig zu bedienender Restitutionsansprüche lange ungeklärt. Über die volle Laufzeit der Privatisierungsverträge würden sich unter Anrechnung der bereits eingebrachten Privatisierungserlöse entsprechend der Finanzierungsregelung von 75 %

Bund zu 25 % Länder, die von den Ländern anteilig übernommenen Mitfinanzierungen der Grundsanierung um 472,6 Mio. € vermindern. Der Freistaat Sachsen würde entsprechend seinem Länderanteil von rd. 30 % um 141,8 Mio. € entlastet.

Der SLT sollte die Staatsregierung auffordern, in Abstimmung mit den anderen Braunkohleländern Verhandlungen mit dem Bund zur erneuten Einbeziehung von Privatisierungserlösen als Finanzierungsbaustein der Braunkohlesanierung aufzunehmen.

Das SMWA hat auf Grundlage der Förderrichtlinie zum kommunalen Straßenbau den Höchstfördersatz für die Bundesbeteiligung von 75 % nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ausgeschöpft und den verbleibenden Eigenanteil von 25 % aus dem ebenfalls mit Bundesmitteln teilfinanzierten Verwaltungsabkommen-Braunkohlesanierung abgesenkt. Das ist unzulässig und einzustellen.

19 Fehlverwendung von Mitteln der GA-Förderung in Einzelfällen

Fördermittel in Millionenhöhe wurden unzulässig gewährt. Mängel bei der Durchführung der Förderung führten zu überhöhten Zuschüssen.

Der SRH hat die Verwendung von Mitteln der GA-Förderung in 2007 und 2008 in Einzelfällen geprüft. Insgesamt hat der Freistaat von 2007 bis Mitte 2009 Maßnahmen im Umfang von fast 238 Mio. € gefördert.

Der Stadt Schöneck bewilligte die frühere LD Chemnitz rd. 3,9 Mio. € zur Errichtung eines Parkhauses. Bis 2 Jahre nach Bewilligung war die Gesamtfinanzierung der Maßnahme nicht gesichert. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung als Basis für die Zuwendungsentscheidung war fehlerhaft und ungeeignet. Zudem förderte die damalige LD Ausgaben, die vor Bewilligung unter Verstoß gegen vergaberechtliche Bestimmungen angefallen waren.

Nachdem die Gemeinde Spreetal wesentliche Zuwendungsvoraussetzungen nicht erfüllt, hat das SMWA die damalige LD Dresden veranlasst, über 2 Jahre rd. 40 Mio. € an staatlichen Fördergeldern durch eine Zusicherung zu binden, ohne dass die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Zuwendungsanträge, die die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, sind abzulehnen.

Im Fall der Stadt Königstein gewährte die damalige LD Dresden für die Errichtung eines Parkhauses eine Zuwendung von rd. 4,1 Mio. €. Darüber hinaus verpflichtete sich der Freistaat Sachsen zur Zahlung einer „Stellplatzablöse“ von rd. 470 T€. Die bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zahlung einer Stellplatzablöse bestanden nicht. Die Zuwendung des Freistaates Sachsen und die weitere als „Stellplatzablöse“ bezeichnete Zahlung des Freistaates führten bei einer Gesamtinvestition von 4,7 Mio. € zu einer Bezuschussung von rd. 97 %.

Die Zahlung der sog. „Stellplatzablöse“ hätte von den zuwendungsfähigen Ausgaben in Abzug gebracht werden müssen. Die GA-Förderung ist daher neu zu berechnen und die Förderhöchstgrenze von 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben ist einzuhalten.

Durch die zügige Einführung der elektronischen Beschaffung sind jährliche Einsparungen in Millionenhöhe erreichbar.

Unter Federführung des SMWA wird am Projekt „Elektronische Beschaffung“ seit dem Jahr 2004 gearbeitet. Das Nutzenspotenzial wurde seinerzeit mit über 10 Mio. € jährlich beziffert. Der SRH hat nach 7 Jahren Projektlaufzeit feststellen müssen, dass sich die Beschaffungssituation in der Staatsverwaltung nur unwesentlich geändert hat. Wegen fehlender Beschaffungsgrundsätze und -standards wird in der Staatsverwaltung noch viel zu teuer beschafft. Wesentliche Ursache für den nicht zu akzeptierenden Stand des Projektes ist unprofessionelles Projektmanagement. Termine wurden regelmäßig nicht eingehalten, der konkrete Nutzen für die Betroffenen nicht nachgewiesen.

Das Projekt soll nunmehr in 2 Schritten umgesetzt werden (Schritt 1: Organisations- und Prozessoptimierung, Schritt 2: durchgängige Einführung der IT-Systemunterstützung). Dabei sollte unbedingt vermieden werden, dass infolge der Neustrukturierung 2 getrennte Projekte entstehen. Sofern dies geschähe, würde sich die Einführung der elektronischen Beschaffung in der Staatsverwaltung weiter verzögern. Jedes Jahr Verzögerung bedeutet Verzicht auf Einsparungen in Millionenhöhe.

21 Influenza-Pandemievorsorge

Das SMS hat durch den Abschluss eines Vertrages mit in der Höhe unbegrenzter Haftungsfreistellung ohne gesetzliche Ermächtigung das Budgetrecht des Parlaments verletzt.

Der SRH hat festgestellt, dass das SMS im November 2007 einen Vertrag über die Bereitstellung eines Pandemieimpfstoffes abgeschlossen hat.

Der Vertrag hat u. a. den Impfstoffhersteller von Schadensersatzansprüchen Dritter, Verlusten oder finanziellen Aufwendungen, die aus Ansprüchen und Klagen gegen sie entstehen im Zusammenhang mit der Anwendung, mit der organisatorischen Abwicklung, dem Vertrieb oder der Lagerung des Pandemieimpfstoffes, soweit diese Umstände in der SPC² nicht enthalten sind, freigestellt.

Diese Regelung stellt einen Garantievertrag dar, der eine der Höhe nach unbegrenzte Haftungsfreistellung enthält.

Die Übernahme von Garantien ohne eine der Höhe nach bestimmte gesetzliche Ermächtigung verstößt gegen Haushaltsrecht.

Der Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMS, hat mit der gesamtschuldnerischen Übernahme einer Garantie das Budgetrecht des SLT verletzt.

22 Abwasserabgabe

Erhebliche Bearbeitungsrückstände bei der Festsetzung und Verrechnung der Abwasserabgabe sowie deren verzögerte Verwendung behindern zeitnahe Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte.

² Summary of Product Characteristics.

Der SRH hat die Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe - auch hinsichtlich der seit 1999 bereits mehrfach bemängelten erheblichen Arbeitsrückstände - erneut geprüft.

Die Bearbeitungsrückstände bei der Festsetzung und Verrechnung der Abwasserabgabe sind immer noch nicht abgebaut. Damit sind Leistungsansprüche des Freistaates Sachsen in Millionenhöhe noch nicht begründet worden.

Statt die vereinnahmte zweckgebundene Abwasserabgabe baldmöglichst wieder für Ausgleichsmaßnahmen im Gewässerhaushalt einzusetzen, ver-ausgabte das SMUL die jährlichen Vorjahresreste in Höhe von durchschnittlich 20,4 Mio. € nur zur Hälfte. Der mit der Abgabe beabsichtigte Anreiz für private und öffentliche Abwasserproduzenten zur Vermeidung und Verminderung ihrer Schadstoffeinleitungen wurde durch den verzögerten Einsatz der vorhandenen Mittel behindert.

23

23 Wasserentnahmeabgabe

Zu niedrige Abgabesätze, eine nicht gerechtfertigte Abgabebefreiung für die Grundwasserfreimachung und -freihaltung von Braunkohletagebauten sowie die schleppende Verwendung vereinnahmter Mittel in Millionenhöhe für Ausgleichsmaßnahmen behindern das Wirksamwerden der Lenkungs- und Vorteilsausgleichsfunktion der Wasserentnahmeabgabe.

Die 1992 festgelegten Abgabesätze wurden seit 20 Jahren nicht erhöht. Ihre niedrige Höhe behindert das Wirksamwerden der Vorteilsausgleichs- und Anreizfunktion der Wasserentnahmeabgabe.

Die Abgabebefreiung für das Freimachen und Freihalten der Braunkohletagebaue von Grundwasser, soweit dieses ohne vorherige Verwendung wieder in ein Gewässer eingeleitet wird, ist aus Sicht des SRH aufgrund der erheblichen, langfristigen Schädigung des Grundwasserhaushaltes nicht gerechtfertigt. Der SRH sieht zudem eine Besserstellung gegenüber anderen Bergbauunternehmen mit gleichen abbautechnischen Problemen.

Die Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe wurden nicht zeitnah für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes, für den Hochwasserschutz unter ökologischen Gesichtspunkten und den sparsamen Umgang mit Wasser verwendet. Stattdessen wurden jährlich Ausgabereste in Millionenhöhe in die Folgejahre übertragen.

24

24 Fördermaßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinie „Förderung besonderer Initiativen“ RL Besln/2007

Bei einem unbestimmten Förderzweck wie „nicht planbare und sachlich aus dem Rahmen fallende Initiativen von besonderer staatlicher Bedeutung“ ist es umso notwendiger, dass messbare inhaltliche Zielgrößen definiert, das besondere staatliche Interesse dokumentiert und die Verwendungsnachweise (zeitnah) geprüft werden.

Gefördert werden nicht planbare und sachlich aus dem Rahmen der alltäglichen Verwaltung fallende Initiativen von Einzelpersonen bzw. ihrer Vereinigungen, z. B.:

- Äberlausitzer Aberntage (Oberlausitzer Kartoffeltage) und
- Gehegebau und Ausstattung für das Projekt „Mit Schafen und Ziegen durch das Jahr“.

Messbare inhaltliche Zielgrößen enthält die Förderkonzeption nicht.

Die Unbestimmtheit des Förderzwecks führt zu einem aufwendigen Abstimmungsverfahren zwischen Ministerium und Bewilligungsstelle.

Bei vielen Förderprojekten ist das erhebliche staatliche Interesse nicht belegt. Verwendungsnachweise sind z. T. noch ungeprüft.

Der SRH hat angeregt, den Fördergegenstand zu konkretisieren und messbare inhaltliche Förderziele in die Förderkonzeption aufzunehmen. Im Weiteren hat der SRH die Dokumentation des staatlichen Interesses sowie eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung gefordert.

25 Kulturraum Stadt Leipzig – Gewandhaus zu Leipzig

25

Den stetig steigenden Zuschüssen an das Gewandhaus ist durch Minderung der Aufwendungen, insbesondere im Personalbereich, entgegenzuwirken.

Das Gewandhaus zu Leipzig ist ein kommunaler Eigenbetrieb mit rd. 273 Stellen, darunter 185 Musikerstellen. Die Gesamtaufwendungen erhöhten sich stetig und betragen im Wirtschaftsjahr 2009/2010 rd. 33,8 Mio. €. Der Personalaufwand lag bei rd. 23 Mio. €. Die Zuschüsse zum Spielbetrieb wuchsen im Wirtschaftsjahr 2009/2010 auf rd. 15,6 Mio. €. Gleichzeitig verfügt das Gewandhaus über steigende liquide Mittel (Stand zum 31.07.2010 rd. 5,9 Mio. €).

Die Erhöhung der Vergütung des Gewandhauskapellmeisters um 1 T€ pro Dirigat führte ab dem Wirtschaftsjahr 2006/2007 zu jährlichen Kostensteigerungen von bis zu 60 T€. Für die Mitwirkung am Spielplan erhielt er ein jährliches Entgelt, das der Jahresvergütung der Verwaltungsdirektorin entsprach. Die Vergütung des Gewandhausdirektors lag erheblich über den Bezügen des Oberbürgermeisters und denen eines Sächsischen Staatsministers. Die den Musikern des Gewandhausorchesters auf Grundlage eines Haustarifvertrages gewährte übertarifliche Vergütung führt zu jährlichen Mehrkosten in Höhe von rd. 3,3 Mio. €. Die Tournées des Gewandhausorchesters führten im Wirtschaftsjahr 2009/2010 zu einem Defizit von rd. 400 T€.

26 Zuwendungen an das Fraunhofer-Institut für Zelltherapie und Immunologie Leipzig

26

Das Ministerium hat auf die Überwachung der Mittelverwendung fast vollständig verzichtet. Personal- und Investitionsmittel in Millionenhöhe wurden nicht bestimmungsgemäß verwendet.

Das SMWK hat weder das Verfahren für die 100 %ige Anschubfinanzierung des Instituts einheitlich nach den geltenden Landes- bzw. Bundesvorschriften ausgerichtet noch den Prozess überwacht und auch die Verwendung der Mittel nicht geprüft. Mitteilungs- und Berichtspflichten des Zuwendungsempfängers aufgrund geänderter Einsatzmöglichkeiten der bewilligten Mittel für Personal und Investitionen blieben unberücksichtigt.

Verstöße gegen Vergabevorschriften sowie das Gebot des Wettbewerbs und der Transparenz wurden durch die Bewilligungsbehörde nicht geahndet. Unbemerkt blieb auch, dass von den zuwendungsfinanzierten Geräten 173 mit einem Wertumfang von 2,5 Mio. € auch nach Jahren noch nicht ihrer Verwendung zugeführt wurden. Die Sachberichte des IZI verschweigen den Missstand und deklarieren eine vollständige Erfüllung des Zuwendungszweckes.

27 Nutzungskosten im Hochbau sowie Maßnahmen zur Energieeffizienz

Obwohl Nutzungskosten in jeder Phase des Bauens berücksichtigt werden müssen, spielen sie bei Baumaßnahmen der Hochbauverwaltung derzeit nur eine untergeordnete Rolle.

Auch in der Phase der Nutzung erfolgt kein Anreiz zum sparsamen Umgang, da Medienverbräuche nicht eindeutig zuzuordnen sind.

Die im Energiebericht des SIB getroffenen Aussagen zur Energieeinsparung infolge von Energieeffizienzmaßnahmen sind nicht belegt.

Die Festlegung der Baustandards erfolgt ohne Berücksichtigung der Folgekosten. Neben einem Kostenbudget für die Planung energieeffizienter Gebäude müssen künftig auch Verbrauchskennwerte für Baumaßnahmen vorgegeben werden.

Wenn dem SIB verursachergerechte Verbrauchsdaten zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit seiner Betriebskosten fehlen, hat er keine Einflussmöglichkeiten auf das Nutzerverhalten.

Der Amortisationszeitraum für die durchgeführten Energieeffizienzmaßnahmen ist nicht belegt. Es handelt sich nur um grobe Annahmen. Wegen steigender Energiepreise sollten ausschließlich Energieeffizienzmaßnahmen finanziert werden, die wirtschaftlich sind und zu wesentlichen Energieeinsparungen führen.

28 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Lotto GmbH

Für den Betrieb der Staatslotterien wurde kein Sondervermögen gegründet. Damit wird gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen.

Durch den mit 19,75 Mio. € finanzierten Ausbau des Spielgeschäfts wird der Freistaat Sachsen seinem Ziel, die Spielsucht einzudämmen, nicht gerecht.

Erlöse und Aufwendungen der staatlichen Lotterien werden derzeit außerhalb des Staatshaushaltes gebucht. Das SMF nimmt hierfür die Existenz eines Sondervermögens in Anspruch. Im Staatslotteriesgesetz und in den Haushaltsplänen sind Aussagen über die Errichtung eines Sondervermögens, seines Zweckes und Umfangs nicht enthalten. Durch die unrechtmäßige Praxis des SMF wird gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen und insbesondere das Budgetrecht verletzt.

Im Doppelhaushalt 2011/12 sind Kapitalzuführungen von 19,7 Mio. € im Jahr 2011 und 19,3 Mio. € im Jahr 2012 an die Sächsische Lotto GmbH vorgesehen. Das SMF rechtfertigte dies mit Investitionen in neue Produkte, insbesondere mit der Auslobung hoher Gewinne bei der im März 2012 gestarteten Lotterie Eurojackpot. Der mit hohen Beträgen finanzierte Ausbau des staatlichen Spielgeschäfts setzt neue Spielsuchtanreize und wirkt jedenfalls dem Ziel, Spielsucht zu bekämpfen, entgegen.

Der geänderte Glücksspielstaatsvertrag führt vorerst zeitlich befristet zu einer Öffnung des Sportwettenmarktes. Der Markt für den Betrieb von stark spielsuchtaffinen Automaten Spielen war zuvor bereits für private Anbieter eröffnet. Ob ein staatliches Lotteriemonopol Bestand haben kann, bleibt abzuwarten. Vor dem Hintergrund veränderter Marktsituationen und eines verschärften Wettbewerbs sind Motive und Begründungen für das staatliche Interesse (Spielsuchtbekämpfung, Kanalisierung des Spiels,

Fernhalten von Kriminalität, Gewähr eines Kinder- und Jugendschutzes) bereits jetzt weder erreichbar noch darstellbar.

29 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH

29

Der Freistaat Sachsen hat bis zum Jahr 2010 mit insgesamt 197 Mio. € Investitionen und laufendes Geschäft bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH finanziert. Der Freistaat hat in Dauerverlustbetriebe investiert. Die Sächsische Staatsbäder GmbH und die Chursächsische Veranstaltungs GmbH weisen einen Finanzierungsbedarf von mehr als 3 Mio. € jährlich allein zur Abdeckung des laufenden Geschäfts auf. Stark rückläufige Gästezahlen und fehlende Kostendeckung sind die Gründe.

Verbesserte Betriebsergebnisse der Sächsischen Staatsbäder GmbH sind von steigenden Gästezahlen in den Hotels, Pensionen und Ferienwohnungen abhängig. In Bad Elster haben sich die Übernachtungen von 2002 bis 2010 um 38,38 % vermindert. Die Investitionen (u. a. König Albert Theater, Parkhaus, Thermalerkundung) in die Attraktivität des Standortes sollten einen Hotelinvestor im 4-Sterne-Bereich interessieren und binden. Mitte 2012 hat sich eine österreichische Unternehmensgruppe entschieden, in Bad Elster ein 4-Sterne-Hotel in den Jahren 2013/2014 zu errichten und zu betreiben. Pressemeldungen zufolge sollte die Sächsische Staatsbäder GmbH zeitgleich ein Solethermalbad für 10 bis 15 Mio. € errichten. Die Sächsische Staatsbäder GmbH hat Investitionen getätigt, für die keine auslastende Nachfrage am Markt besteht.

Der Betrieb der Kureinrichtungen (Sächsische Staatsbäder GmbH) und das kulturelle Angebot (Chursächsische Veranstaltungs GmbH) stärken die Attraktivität der Kommunen und des Vogtlandkreises für Einwohner und Gäste. Die Kosten trägt im Wesentlichen jedoch der Freistaat. In anderen Kurorten in Sachsen werden Bäder (inkl. der Kuranwendungen) und Kurbetrieb von Landkreisen/Kommunen und/oder Privatunternehmen betrieben. Die Geschäftstätigkeit der Sächsischen Staatsbäder GmbH ist an die Marktnachfrage anzupassen und so zu verbessern, dass insbesondere durch Einbindung der regionalen Partner in die Mitfinanzierung der Zuschussbedarf der Sächsischen Staatsbäder GmbH nachhaltig sinkt.

30 Die betriebsnahe Veranlagung von Investitionszulagen

30

Die bisherige Praxis, bedeutende Anträge auf Investitionszulage zu meist vom Schreibtisch aus, statt vor Ort zu prüfen, kann Subventionsmissbrauch bis hin zu Betrug oder Subventionsbetrug nicht ausreichend entgegenwirken. Durch unzureichende Prüfung von Anträgen auf Investitionszulage im Freistaat Sachsen erhöht sich die Gefahr, dass (hohe) Subventionen zu Unrecht gewährt werden.

Sächsische FÄ haben für die Jahre 2005 bis 2009 insgesamt 1,67 Mrd. € Fördermittel ausgereicht. Die FÄ waren angewiesen, bedeutende Fälle vor Auszahlung der Investitionszulage grundsätzlich im Außendienst zu prüfen. Der SRH hat bei seiner Prüfung in 2 FÄ die Bearbeitung von bedeutsamen Anträgen auf Investitionszulage (Zahlungsanspruch > 25 T€) untersucht und dabei erhebliche Unterschiede bei der regionalen Verteilung bedeutsamer Anträge festgestellt, die sich bei der Stellenausstattung der betriebsnahen Veranlagung bisher nicht widerspiegeln.

Das LSF hatte das strukturelle Prüfdefizit mangels Tatsachenkenntnis und mangels eines entsprechenden Controllings bislang nicht erkannt. Die

beiden FÄ hatten in insgesamt 99 Fällen mangels außendienstlicher Ermittlungen die Voraussetzungen für die Auszahlung von 12 Mio. € nicht ausreichend sachgerecht geprüft.

Bei bedeutenden Investitionszulagenfällen darf nur im Ausnahmefall auf Ermittlungen im Außendienst verzichtet werden. Angesichts des systematisch angelegten Fehlers erscheinen weitere Steuerausfälle in den anderen sächsischen FÄ realistisch.

31 Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen

Nach erfolglosen und teilweise unzulänglichen Vollstreckungsversuchen werden von den sächsischen FÄ Steuerforderungen in Höhe von jährlich rd. 229 Mio. € niedergeschlagen. Der Erhebungserfolg in Fällen, in den Steuerpflichtige dem Fiskus mehr als 25 T€ schulden, liegt lediglich bei 25 %.

Der SRH fordert Maßnahmen zur Verbesserung der Erfolgsquote bei der Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen.

Der SRH hat in 3 FÄ die Arbeitsweise der Vollstreckungsstellen in den Fällen geprüft, in denen die Steuerpflichtigen Steuerrückstände von insgesamt mehr als 25 T€ hatten (= Hochrückstandsfälle). Die Erhebungen des SRH zeigten, dass die FÄ bei den 61 geprüften Hochrückstandsfällen lediglich rd. 25 % der offenen Steuerforderungen beigetrieben hatten (von 7,32 Mio. € Rückständen nur 1,8 Mio. € realisiert).

Der mit 75 % sehr hohe Ausfall der Steuerforderungen beruhte insbesondere auch auf Bearbeitungs- und Organisationsdefiziten, die sowohl den Innendienst als auch die Vollziehungsbeamten im Außendienst betrafen. Das aus dem Massenbearbeitungsverfahren der übrigen Vollstreckungsfälle übernommene schematische Vorgehen der FÄ wirkte in den Hochrückstandsfällen meist kontraproduktiv. Eine an den Besonderheiten des jeweiligen Hochrückstandsfalles ausgerichtete Bearbeitungsstrategie hätte zu besseren Ergebnissen führen können.

Hochrückstandsfälle sind künftig vorrangig und zielgerichteter zu bearbeiten.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Dieser Beitrag enthält Ergebnisse zu folgenden Themen:

- Innenrevisionen in der Landesverwaltung
(Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 8)
- Anmietungen durch die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung
(Jahresbericht 2011 - Beitrag Nr. 30)
- IT Sicherheit in der Landesverwaltung
(Jahresbericht 2007 - Beitrag Nr. 7)

Abkürzungen

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

SächsFAG/FAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz) [bis 1999 jährlich]
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsHSG	Sächsisches Hochschulgesetz
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsVergabeDVO	Sächsische Vergabedurchführungsverordnung
SächsVergabeG	Sächsisches Vergabegesetz
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLT	Sächsischer Landtag
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus (ab 01.04.2012)
	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
Tit.	Titel
Tit.Gr.	Titelgruppe
TU	Technische Universität
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 12.10.2006
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Kita- Investitionen	Verwaltungsvorschrift des SMS über die Gewährung pauschalisierter Fördermittel für Investitionen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen
VwV Kom- mInfra2009	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27.06.2005
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
ZDL	Zentrale Datenstelle der Länder
ZulInvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Inhalt des Jahresberichtes

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

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

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

Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2011, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2012 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Abschnitt zur Haushaltsrechnung (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) bezieht sich auf das Jahr 2010. Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig waren.

II. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnung für das Jahr 2009 erfolgte mit Beschluss des Landtages vom 23.11.2011. Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2010. Beschlussfassung und Entlastung des Präsidenten durch das Parlament standen bis Redaktionsschluss noch aus.

III. Prüfungsverfahren

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

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

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

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

IV. Prüfungsspiegel vom 01.07.2011 bis 30.06.2012

Im Zeitraum vom 01.07.2011 bis zum 30.06.2012 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl der begonnenen Prüfungen insgesamt	55	43	115	213
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	72	27	141	240
Gutachten, Sonderberichte	4	1		5

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Davon hat der Rechnungshof Gebrauch gemacht und einen Sonderbericht nach § 99 SäHO für den Landtag zur „Prüfung der Fischereiabgabe“ (vgl. LT-DS 5/8803 vom 04.04.2012) erstellt.

Der Rechnungshof kann aufgrund seiner Prüfungserfahrungen Landtag und Staatsregierung beraten (§ 88 Abs. 2 SäHO). Dementsprechende Beratende Äußerungen hat der Rechnungshof zu folgenden Themen vorgelegt:

- „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht - Schritte zu einer neuen Haushaltswirtschaft - Teil II“ (vgl. LT-DS 5/9711)
- „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“ (vgl. LT-DS 5/8894)
- „Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen“ (vgl. LT-DS 5/7154)
- „Empfehlungen zu strategischen Förderkonzepten und Förderinstrumenten sowie zur künftigen Rolle der Sächsischen Aufbaubank (SAB)“ (vgl. LT-DS 5/7294)

V. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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

Derzeit prüft der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt unter Beteiligung des Sächsischen Rechnungshofs die wirtschaftliche Lage des MDR. Darüber hinaus hat der Sächsische Rechnungshof eine Prüfung der Entwicklung der Ausgaben für Urheberrechte und Rechtemanagement beim MDR

begonnen. Die Prüfung der operativen Geldgeschäfte des MDR II durch den Sächsischen Rechnungshof dauert noch an. Der Thüringer Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung ARD/ZDF – Kinderkanal. Die gemeinsame Prüfung der MDR-Werbung GmbH sowie die Prüfung der Übernahme von Bürgschaften durch den MDR und die DREFA Media Holding GmbH, die vom Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt durchgeführt wurde, sind abgeschlossen.

VI. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

Vizepräsident Rix war an der Beschlussfassung über die Beiträge 1 bis 5 nicht beteiligt.

VII. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 11. Oktober 2012 veröffentlicht. Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

1. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010

01

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Hj. 2010 schloss mit einem kassenmäßigen Defizit von 155,7 Mio. €. Das SMF hat Haushaltssperren von 140 Mio. € ausgesprochen. Trotz der haushaltswirtschaftlich angespannten Lage im Jahr 2010 wurde die Pro-Kopf-Verschuldung konstant gehalten und ein wiederum sehr hohes Investitionsniveau erreicht.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2010

- 2 Für das Hj. 2010 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung

- 3 Der SRH empfiehlt jedoch, die Staatsbetriebe, für die wiederholt keine Jahresabschlüsse vorliegen, bis zum Vorliegen aussagefähiger Jahresabschlüsse von der Entlastung für das Hj. 2010 auszunehmen. Das betrifft für das Hj. 2010 die Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation und Vermessung Sachsen. Wir verweisen auf unsere Ausführungen im Beitrag Nr. 3 Pkt. 4.1.

Nachweise für 2 Staatsbetriebe fehlen

3 Staatshaushaltsplan 2009/2010

- 4 Der Landtag hat den StHpl. 2009/2010 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2010 auf 16.493.198.100 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Haushaltsvolumen um 0,5 % geringer.
- 5 Der StHpl. enthält für das Hj. 2010 VE in Höhe von 1.740.905.100 €. Gegenüber dem Vorjahr sind das 22 % weniger VE.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 6 Die Isteinnahmen im Hj. 2010 betragen insgesamt 16.224.736.024,20 € und die Istausgaben 16.380.422.566,77 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2010 ergab sich somit ein negativer Saldo von 155.686.542,57 €.

- 7 Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2010 mit einem ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Abschluss des Hj. 2010 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis

4.2 Finanzierungssaldo

- 8 Der Finanzierungssaldo wird als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres ermittelt. Dazu werden die Isteinnahmen um die Nettokreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen und die Istausgaben um die Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen vermindert.

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	16.224.736.024,20 €
	Nettokreditaufnahme	255.750.000,00 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	628.285.740,82 €
	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	4.773.870,26 €
	Bereinigte Einnahmen	15.335.926.413,12 €
Ausgaben	Summe Istaussgaben	16.380.422.566,77 €
	Zuführung zu Rücklagen, Fonds und Stöcke	125.133.921,81 €
	Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	4.882.741,52 €
	Bereinigte Ausgaben	16.250.405.903,44 €
	Finanzierungssaldo	-914.479.490,32 €

- 9 Für das Hj. 2010 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 914,5 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen (OGr. 31) ergäbe sich ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 583,7 Mio. €.

4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

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

HGr./OGr.		StHpl.	HR
		in €	
Einnahmen			
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	8.798.139.000,00	8.441.641.330,11
1	Verwaltungseinnahmen	420.953.400,00	459.855.162,59
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.440.168.900,00	5.371.621.593,02
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.908.936.800,00	2.026.617.938,48
	„Ordentliche“ Einnahmen	16.568.198.100,00	16.299.736.024,20
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-75.000.000,00
Gesamteinnahmen/Istergebnis		16.493.198.100,00	16.224.736.024,20
Ausgaben			
4	Personalausgaben	4.340.086.700,00	3.596.213.568,27
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	768.823.000,00	682.652.979,96
56 bis 57	Ausgaben für den Schuldendienst	530.193.200,00	367.648.356,93
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	7.606.319.600,00	8.113.165.725,50
7, 8	Investitionsausgaben	3.304.577.500,00	3.490.725.272,78
	- darunter		
7	Baumaßnahmen	716.205.400,00	714.549.018,04
81,82	Sonstige Sachinvestitionen	183.204.300,00	95.379.756,10
83 bis 89	Investitionsförderung	2.405.167.800,00	2.680.796.498,64
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-56.801.900,00	130.016.663,33
Gesamtausgaben/Istergebnis		16.493.198.100,00	16.380.422.566,77

- 11 Die deutlichen Verschiebungen in den HGr. 4 bis 6 ergeben sich aus der Novellierung des SächsHSG. Ab dem Hj. 2009 werden an die Hochschulen Zuschüsse aus den HGr. 6 und 8 gezahlt, im StHpl. 2009/2010 war dies noch nicht berücksichtigt.
- 12 In der HGr. 9 sind die Soll-Ist-Abweichungen teilweise mit haushaltstechnischem Vorgehen begründet. So wurden Globale Minderausgaben bei allen Einzelplänen (ohne HGr. 4) in der Haushaltsstelle Kap. 1503 Tit. 972 03 in Höhe von 51 Mio. € veranschlagt. Der Nachweis der Erbringung erfolgt in den Einzelplänen bei den jeweiligen Haushaltsstellen. In Höhe von 70 Mio. € wurden bei der Haushaltsstelle Kap. 1530 Tit. 972 04 Minderausgaben aus der Differenz der veranschlagten und der tatsächlichen Schlüsselmasse nach dem SächsFAG ausgebracht. Laut HR erfolgte die Einsparung aus Minderausgaben bei den Zuweisungen zum Ausgleich des besonderen Bedarfs (Kap. 1530 Tit. 613 32) und den Investiven Zuweisungen zum Ausgleich des besonderen Bedarfs (Kap. 1530 Tit. 883 15).
- 13 In Höhe von 65,5 Mio. € wurden Zuweisungen an das Sondervermögen „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ (Kap. 0323 Tit. 916 01) geleistet, der Haushaltsplan sah 4,2 Mio. € vor. Die Mehrausgaben in Höhe von 61,3 Mio. € sind durch Einnahmen der durch Vermerk gekoppelten Tit. 162 04, 182 03 und 331 28 im Kap. 0323 gedeckt.

5 Ausgabereste und Vorgriffe

- 14 Als Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit können nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 SäHO) oder sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden. Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO). Die Übertragung und die Inanspruchnahme bedürfen der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO). Ausgabereste bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes automatisch zu und sind nicht im Haushaltsplan ersichtlich.
- 15 Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) ergibt den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste.
- 16 Die Vorgriffe bedürfen ebenfalls der Einwilligung des SMF. Voraussetzung für die Mehrausgaben ist das Vorliegen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen (§ 37 Abs. 6 SäHO).
- 17 Insgesamt wurden im Hj. 2010 Bruttoausgabereste in Höhe von 2.526.659.533,83 € und Vorgriffe in Höhe von 253.360,46 € bewilligt. Die Nettoausgabereste betragen somit 2.526.406.173,37 € (15,4 % der Gesamtausgaben).
- 18 Für die Abwicklung des Konjunkturprogramms II waren Ausgabereste in Höhe von 205 Mio. € erforderlich. Nach Angaben des SMF belaufen sich die Ausgabereste aus reinen Landesmitteln auf 457 Mio. €. Die übrigen Übertragungen betreffen drittmittelfinanzierte und mischfinanzierte Programme.

Im Hj. 2010 wurden Nettoausgabereste in Höhe von 2,5 Mrd. € übertragen

- 19 Die Anzahl der bewilligten Ausgabereiste ist mit 436 gegenüber dem Vorjahr (431) nahezu gleich. Auf die Einzelpläne verteilen sich die Ausgabereiste wie folgt:

Epl.	Bruttoausgabereiste	Vorgriffe in €	Nettoausgabereiste
01	247.971,59	0,00	247.971,59
02	423.323,57	0,00	423.323,57
03	161.423.566,67	0,00	161.423.566,67
04	3.934.601,14	11.280,98	3.923.320,16
05	151.910.611,77	0,00	151.910.611,77
06	20.195.922,88	0,00	20.195.922,88
07	698.400.863,99	0,00	698.400.863,99
08	36.715.733,03	0,00	36.715.733,03
09	492.431.974,20	242.079,48	492.189.894,72
11	63.921,69	0,00	63.921,69
12	316.556.029,04	0,00	316.556.029,04
14	154.660.278,65	0,00	154.660.278,65
15	489.694.735,61	0,00	489.694.735,61
	2.526.659.533,83	253.360,46	2.526.406.173,37

- 20 In den Epl. 07, 09, 12 und 15 wurden rd. 79 % aller Ausgabereiste gebildet. Die Mehrzahl der Ausgabereiste im Epl. 07, 09 und 12 stehen im Zusammenhang mit EU-Mitteln. In den Kap. 0715 (Förderung durch den EFRE - Förderzeitraum 2007 bis 2013) und 0716 (Förderung durch den EFRE im Rahmen des Ziels 3 „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ Förderzeitraum 2007 bis 2013) wurden insgesamt Ausgabereiste in Höhe von 488,4 Mio. €, im Kap. 0707 (Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) rd. 150,1 Mio. € übertragen.
- 21 Für den Epl. 09 liegt der Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Kap. 0908 (Förderung durch die EU-Periode 2007 bis 2013) mit insgesamt 439,4 Mio. €. Im Epl. 12 wurden bspw. Mittel zur Technologieförderung in Höhe von rd. 188,7 Mio. € übertragen.
- 22 Den Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Epl. 15 bilden die Ausgabereiste in Höhe von 270,6 Mio. € bei den Verstärkungsmitteln für Investitionen. Die Mittel betreffen größtenteils die Abwicklung des Konjunkturprogramms II. Weitere Übertragungen erfolgten u. a. im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) in Höhe von 92 Mio. € und im Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich) in Höhe von 65,4 Mio. €.
- 23 Vorgriffe wurden insgesamt in Höhe von 253,4 T€ genehmigt, darunter im Kap. 0912 (Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie) in Höhe von 242,1 T€ für drittmittelfinanzierte Personalausgaben und Dienstleistungen Dritter als Vorfinanzierung.

Ausgabereite im Einzelplan 14

24 Die HR 2010 weist im Epl. 14 Ausgabereite in Höhe von 154.660.278,65 € aus. Das sind 21,4 % der Bauausgaben.

Im Epl. 14 wurden 21,4 % der Bauausgaben übertragen

Entwicklung der Ausgabereite in €

Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	2010
Haushaltsbetrag	547.916.000,00	612.721.100,00	581.382.700,00	626.809.800,00	581.351.800,00
Vorjahresrest	613.606,66	24.389.588,18	70.849.807,39	112.111.332,97	145.129.540,17
Gesamtsoll	548.529.606,66	637.110.688,18	652.232.507,39	738.921.132,97	726.481.340,17
Gesamtist	540.577.381,68	644.580.953,21	732.436.688,39	741.413.746,82	721.761.632,67
verbliebener Rest	24.389.588,18	70.849.807,39	112.062.332,97	145.129.540,17	154.660.278,65
Anteil verbliebener Rest/Gesamtist	4,51 %	9,83 %	15,30 %	19,57 %	21,43 %

25 In den Hj. 2006 bis 2010 sind die in den HR ausgewiesenen Ausgaben für Baumaßnahmen um rd. das 1,3-fache gestiegen, der Anteil der Ausgabereite um rd. das 6,3-fache. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass entgegen der Ausnahmeregelung in § 24 Abs. 4 SÄHO über die Haushaltsjahre eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von Planungsvorhaben in den Haushaltsplänen veranschlagt sind, deren Baubeginn und damit der Mittelabfluss sich über Jahre verzögert.

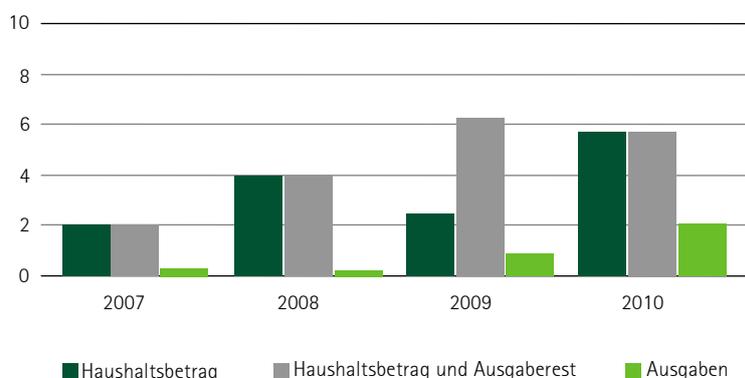
26 An 2 Beispielen, die Baumaßnahmen TU Dresden - Fakultät Bauingenieurwesen Umbau und Modernisierung (Kap. 1422 Tit. 714 51) und dem Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Dresden (Kap. 1403 Tit. 718 52), wird stellvertretend für weitere Baumaßnahmen die Bildung von Ausgabereiten nachvollzogen.

27 Die Übertragung der Ausgabereite wurde mit der Verzögerung bei der planerischen Vorbereitung bzw. dem Genehmigungsverfahren, nachträglichen Nutzerforderungen, dem Fehlen von Zuarbeiten und der kalten Witterung begründet. Dadurch verzögerte sich der Baubeginn, womit der Mittelabfluss 2010 in der ursprünglich erwarteten Höhe verhindert würde.

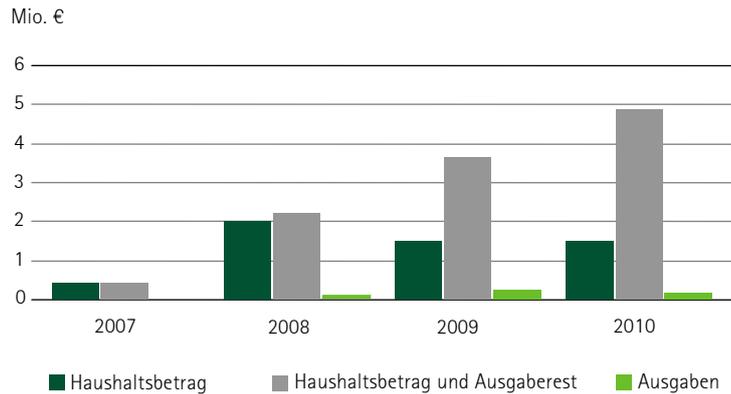
28 Mittels der Darstellung in den nachfolgenden Diagrammen wird deutlich, dass die Begründungen nicht nachvollzogen werden können.

Ausgabereite Kap. 1403 Tit. 718 52

Mio. €



Ausgabereste Kap. 1422 Tit. 714 51



Der Mittelabfluss für 2 beispielhaft ausgewählte Baumaßnahmen erfolgte über Jahre nicht entsprechend der Veranschlagung im Staatshaushaltsplan

- 29 Die Grafiken zeigen, dass der Mittelabfluss bei beiden Baumaßnahmen schon über Jahre nicht entsprechend den veranschlagten Haushaltsansätzen erfolgte. Durch die Bildung von Ausgaberesten sollen die Mittel über Jahre verfügbar bleiben.
- 30 Die Bildung von Ausgaberesten ist gem. § 45 Abs. 3 SäHO nur zulässig, soweit ein sachliches Bedürfnis besteht und die Ausgaben bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich sind, insbesondere, wenn rechtliche Verpflichtungen, die aufgrund der Veranschlagung eingegangen wurden, noch erfüllt werden müssen.
- 31 **Ein sachliches Bedürfnis kann regelmäßig nicht angenommen werden, wenn Minderausgaben bei Baumaßnahmen darauf beruhen, dass diese ganz oder teilweise auf Dauer nicht durchgeführt oder auf unbestimmte Zeit verschoben werden.**

6 Einnahmereste

- 32 Zur Deckung der Ausgabereste wurden Einnahmereste in Höhe von insgesamt 1.964.832.606,21 € in das Hj. 2011 übertragen. Diese ergeben sich aus den Zuweisungen aus Mitteln der EU in den Epl. 07 und 09 (1.635,2 Mio. €) und aus Zuweisungen für Investitionen vom Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes (157,3 Mio. €) und aus der nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung (172,4 Mio. €) im Epl. 15 aus dem Jahr 2005.
- 33 Die Differenz zwischen den Ausgaberesten und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses in Höhe von 561,6 Mio. € gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

- 34 Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Ausnahmen sind in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich – üpl. und apl. VE – (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO). Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 11 Abs. 1 HG 2009/2010 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Für 2010 waren 1,7 Mrd. € Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt, das SMF hat weitere 0,3 Mrd. € genehmigt

- 35 Für das Hj. 2010 wurden im StHpl. 2009/2010 insgesamt VE in Höhe von 1.740.905.100 € veranschlagt. Das SMF hat in üpl. VE in Höhe von 182.263.420 € und apl. VE in Höhe von 124.531.544 € eingewilligt. Zusätzlichen VE wurde in Höhe von 573.400 € zugestimmt.

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

Epl.	Haushaltsplan 2010	üpl.	apl.	zusätzliche	Umschichtungen	gesamt	Inanspruchnahme
€							
01	0	0	0	0		0	0
02	202.000	0	0	500.000		702.000	140.600
03	180.672.000	16.851.600	58.102.320	0		255.625.920	186.956.950
04	0	0	4.421.600	0		4.421.600	4.421.600
05	76.854.800	0	6.000.000	0		82.854.800	33.106.500
06	8.691.800	930.000	1.338.700	0		10.960.500	7.195.720
07	684.025.500	75.201.300	14.690.300	0	-66.368.000	707.549.100	561.713.800
08	61.643.000 ¹	4.507.200	274.000	73.400		66.497.600	73.345.300
09	280.404.800	1.903.984	17.148.874	0		299.457.658	171.086.400
11	0	0	252.500	0		252.500	250.000
12	73.154.900	72.358.236	22.303.250	0	66.368.000	234.184.386	206.069.700
14	210.000.000	0	0	0		210.000.000	134.195.900
15	165.256.300	10.511.100	0	0		175.767.400	26.355.400
	1.740.905.100	182.263.420	124.531.544	573.400	0	2.048.273.464	1.404.837.870

¹ Zzgl. Umsetzung aus Kap. 0903 Tit. 686 71 in Höhe von 293.800 €, VE somit insgesamt 61.936.800 €.

- 37 Im Epl. 08 wurden im Hj. 2010 mehr VE in Anspruch genommen, als veranschlagt und über Ermächtigungen des SMF genehmigt waren. Im Kap. 0806 Tit. 891 51 übersteigt die gemeldete Inanspruchnahme der VE des Hj. 2010 den Betrag der zur Verfügung stehenden VE in Höhe von 35.079.400 €.
- 38 Das SMS führt in der Stellungnahme dazu aus, dass in 2010 unter Kap. 0806 Tit.Gr. 51 für die Einzelförderung nach § 10 SächsKHG sowie die Förderung nach Gesundheitsstrukturgesetz (GSG), Art. 14 Ausgaben in Höhe von 46 Mio. € veranschlagt seien. Diese Ausgaben werden komplett von den Krankenkassen finanziert. Die Zuweisungen von den Krankenkassen in Höhe von 46 Mio. € seien unter Kap. 0806 Tit. 336 01 ausgewiesen. Die Krankenkassen stellen diesen Betrag (ab 2011 jeweils 45 Mio. €) dem SMS jedes Jahr bis 2014 zur Verfügung. Die Investitionsmaßnahmen (und ebenso die entsprechende Planung) erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre. Deshalb umfassen die Bewilligungsbescheide in der Regel auch mehrere künftige Haushaltsjahre.
- 39 Die im StHpl. 2010 ausgebrachten VE seien zwar überschritten worden, aber die Grundsatzregelung des § 38 Abs. 1 SÄHO gelte nur für Verpflichtungen, die die Verwaltung selbst begründen kann. Daraus folge, dass § 38 Abs. 1 Satz 1 SÄHO nicht für Verpflichtungen gelte, die kraft Gesetzes oder aufgrund eines Gesetzes entstehen. Die Verpflichtung zur Förderung der Investitionskosten ergäbe sich bereits mit Aufnahme in das Krankenhausinvestitionsprogramm (Krankenhausfinanzierungsgesetz, Gesundheitsstrukturgesetz, SächsKHG).
- 40 Im Übrigen belasteten die eingegangenen Verpflichtungen den Freistaat Sachsen künftig nicht, da diese bis 2014 vollständig von den Krankenkassen nach Art. 14 GSG finanziert würden. Davon unbenommen seien im laufenden Doppelhaushalt 2011/2012 nunmehr ausreichend VE veranschlagt.

41 Der SRH hat bereits im Jahresbericht 2010 zu diesem Sachverhalt festgestellt, dass die bloße Aufnahme einer Maßnahme in das Krankenhausinvestitionsprogramm den Freistaat noch nicht rechtsverbindlich verpflichtet, diese Maßnahme auch durchzuführen. VE sind nach unserer Auffassung erforderlich.

Das SMS hat VE unberechtigt in Anspruch genommen

42 **Das SMS hat teilweise unberechtigt VE in Anspruch genommen. Das stellt einen Verstoß gegen § 38 Abs. 1 SäHO dar. Die ausreichende Veranschlagung im Doppelhaushalt 2011/2012 bleibt abzuwarten.**

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

43 Das SMF kann nach § 37 Abs. 1 SäHO üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Zusätzlich ermächtigt § 11 Abs. 1 HG 2009/2010 das SMF, zusätzlichen Ausgaben zuzustimmen, wenn zweckgebundene Mittel von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

44 Im Hj. 2010 wurden vom SMF üpl. Ausgaben in Höhe von 84,5 Mio. € (Vorjahr 209,7 Mio. €) und apl. Ausgaben in Höhe von 128,4 Mio. € (Vorjahr 113 Mio. €) bewilligt. Zusätzlichen Ausgaben wurde insgesamt in Höhe von 4,8 Mio. € (Vorjahr 45,9 Mio. €) zugestimmt.

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

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben in €	zusätzliche Ausgaben gem. § 11 HG
01	394.679,74	0,00	0,00
02	40.000,00	0,00	500.000,00
03	24.211.370,48	18.825.425,00	0,00
04	254.185,85	0,00	0,00
05	25.741.588,03	26.137.000,00	250.000,00
06	1.983.725,67	0,00	0,00
07	8.535.897,20	23.229.385,39	0,00
08	5.865.207,65	26.217.318,53	0,00
09	3.532.560,57	13.166.159,92	3.833.333,33
11	125.880,00	2.000,00	0,00
12	2.551.155,00	17.583.519,23	200.000,00
14	0,00	3.199.000,00	0,00
15	11.301.000,00	7.130,00	0,00
Gesamt	84.537.250,19	128.366.938,07	4.783.333,33

46 Die üpl. Ausgaben wurden im Hj. 2010 vor allem in den Epl. 03, 05 und 15 bewilligt. Bei den bewilligten üpl. Ausgaben im Epl. 03 handelt es sich in Höhe von 15,7 Mio. € um Zuführungen an den Generationenfonds. Für den Epl. 05 wurden in Höhe von 19,7 Mio. € üpl. Mittel für Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Kinderkrippen, Kindergärten und Horte infolge der erhöhten Anzahl der betreuten Kinder und des Betreuungsumfangs genehmigt. Im Epl. 15 waren die üpl. Bewilligungen für den Mehrbedarf für die Prüfung von Regressansprüchen des Freistaates im Zusammenhang mit der Sachsen LB erforderlich.

47 Bei den apl. Ausgaben entfallen im Epl. 05 20,5 Mio. € auf den Mehrbedarf für Personal an Gymnasien, im Epl. 07 21,1 Mio. € auf zusätzlichen Mittelbedarf im Zusammenhang mit dem Augusthochwasser 2010 und im Epl. 08 25,3 Mio. € auf apl. Ausgaben für den Impfstoff gegen die Influenza A/H1N1 einschließlich Verbrauchsmaterial und Logistik.

48 Der Schwerpunkt der Bewilligungen nach HGr. lag im Hj. 2010 bei den üpl. (67,5 %) und apl. (34,3 %) Bewilligungen in der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen zu 80 % Ausgaben in der HGr. 7 (Baumaßnahmen) im Epl. 09 für die Bereitstellung von zusätzlichen Bundesmitteln einschließlich Kofinanzierung für wasserwirtschaftliche Maßnahmen zum präventiven Hochwasserschutz.

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

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

50 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2010 Umschichtungen bzw. Verstärkungen in Höhe von 33.420.500 € bewilligt. Davon entfallen 14 Mio. € auf eine Verstärkung des Kap. 0320 Tit. 812 90 für Ausgaben im Zusammenhang mit dem digitalen Sprech- und Datenfunksystem für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Die Einsparung erfolgte im Gesamthaushalt (8 Mio. €) und im Kap. 0319 Feuerweherschule, Brandschutz (6 Mio. €).

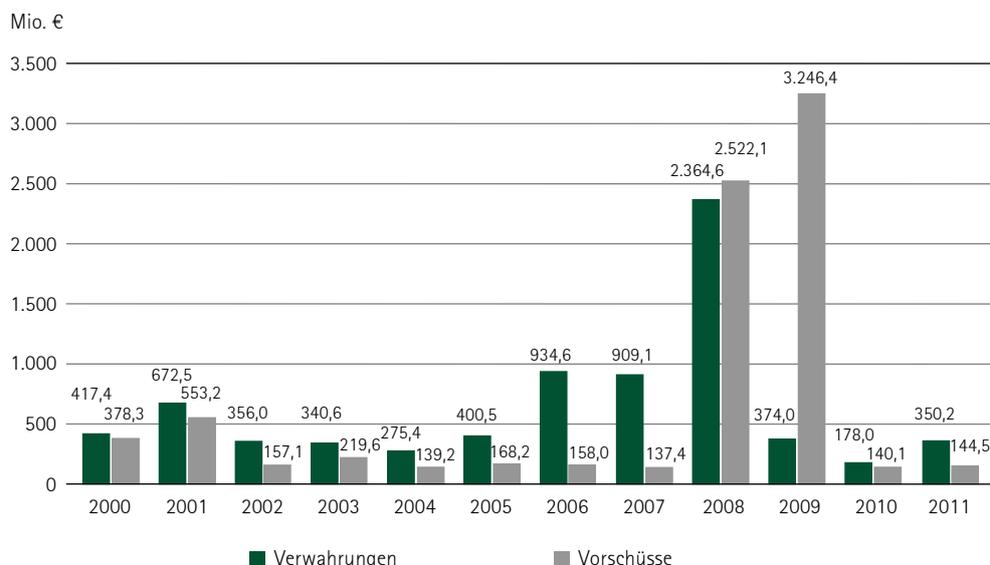
Das SMF hat im Hj. 2010 insgesamt 33 Mio. € Verstärkungen bzw. Umschichtungen nach § 11 Abs. 8 HG zugestimmt

51 Im Epl. 09 wurde der Haushaltsansatz für die Kleinkläranlagenförderung (Kap. 0903 Tit. 893 93) mit 9,6 Mio. € verstärkt. Die Einsparung erfolgte im Gesamthaushalt.

10 Vorschüsse und Verwahrungen

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

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



54 Seit 2009 erfolgt die kassenmäßige Abwicklung von Rücklagen, Sondervermögen und Staatsbetrieben über einen gesonderten Abschnitt des Hauptzeitbuches und nicht mehr über die Verwahrkonten. Die Umbuchung von Einnahmen aus Kreditaufnahmen gem. § 2 Abs. 5 HG werden seit 2010

über einen Sonderbuchungsabschnitt gebucht (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11).

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

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

11 Einzelfeststellungen – Haushaltstransparenz

- 56 Der SRH hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass die Transparenz des Staatshaushaltsplans zunehmend verloren geht. In seiner Beratenden Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht“ vom Juni 2010 hat er dies beispielhaft im StHpl. 2009/2010 für Haushaltsstellen mit ihren Vermerken aufgezeigt.

- 57 Ein Beispiel war die Haushaltsstelle Kap. 1503 Tit. 686 02 (Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen). Der Vermerk im StHpl. 2009/2010 enthielt insgesamt 17 einzelplan- und kapitelübergreifende einseitige und gegenseitige Deckungsvermerke, einen Übertragungsvermerk und einen Vermerk, der es ermöglicht, die Vorschriften für VE zu umgehen. Für die meisten erklärten Deckungsfähigkeiten war kein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang (§ 20 Abs. 2 SÄHO) vorhanden. Eine wirtschaftlichere und sparsamere Verwendung der Mittel bspw. durch die Deckungsfähigkeit von Ausgaben für Rechtsverpflichtungen mit Aufwendungen für Mitarbeiter der Mitglieder des SLT war nicht erkennbar.

- 58 Für das Hj. 2010 waren rd. 17,8 Mio. € veranschlagt, aus dem Vorjahr bestand ein Ausgabereserve von rd. 21,7 Mio. €, sodass sich für die Haushaltsstelle Kap. 1503 Tit. 686 02 ein Gesamtsoll von insgesamt 39,5 Mio. € für 2010 ergab. Mittel in Höhe von insgesamt 17,2 Mio. € wurden für Zuführungen an den Generationenfonds, Versorgungsbezüge ehemaliger Regierungsmitglieder und ihrer Hinterbliebenen, für Zuschüsse für laufende Zwecke an Unternehmen des privaten Rechts sowie Zahlungen an die SAB für Kosten der Abwicklung staatlicher Zuwendungen geleistet. In Höhe der restlichen Ausgabeermächtigungen von rd. 22,3 Mio. € wurden wiederum Ausgabereserve in das Folgejahr 2011 übertragen.

Die Veranschlagung der Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen wird infrage gestellt

- 59 **Die tatsächliche Inanspruchnahme der Verstärkungsmittel für Rechtsverpflichtungen im Hj. 2010 stellt die Notwendigkeit der Veranschlagung dieses Titels infrage. Diese Maßnahmen sind keine Rechtsverpflichtungen im eigentlichen Sinn. Mittels üpl./apl. Ausgabengenehmigung an den entsprechenden Haushaltsstellen hätte transparent ein erhöhter Mittelbedarf nachgewiesen werden können.**

- 60 **Die Begründung für die Ausgabenübertragung im Plan über die Verwendung der Ausgabereserve, dass eine genaue Zuordnung mangels abgeschlossener Berechnungen nicht möglich ist, verstößt gegen § 45 Abs. 3 SÄHO.**

- 61 Das SMF führt in der Stellungnahme dazu aus, dass durch die Vorgehensweise ein flexibler und sachgerechter Haushaltsvollzug möglich sei. Verstärkungsmittel dienen dem flexiblen Vollzug innerhalb des Haushaltsjahres und seien Teil der Risikovorsorge. Nach dem SMF stehen die Verstärkungsmittel für jegliche rechtliche Verpflichtungen zu Verfügung.

- 62 Laut SMF sei der Ausgabereserve insgesamt zur Abdeckung von Tarifrissen im Bereich der Staatsbetriebe und bei Anstalten des öffentlichen Rechts sowie für sonstige Rechtsverpflichtungen – z. B. für den Bereich der Versorgung sowie für mögliche Mehrforderungen der SAB im Rahmen der Umsetzung des Konjunkturprogramms II – beantragt. Zum Zeitpunkt der Beantragung der Übertragung sei eine genaue Zuordnung zu den einzelnen Ausgabezwecken noch nicht sachgerecht möglich gewesen. Dieses Vorgehen sei

nach Ansicht des SMF im Wesen der Verstärkungsmittel implizit und daher zulässig.

- 63 Im Ergebnis der Beratenden Äußerung „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht“ hat das SMF im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2013/2014 ein Vermerkekonzept erarbeitet, wonach grundsätzlich alle Haushaltsvermerke auf ihre Erforderlichkeit zu prüfen und neu zu gestalten sind. Die Anzahl der Vermerke wurde dadurch deutlich reduziert. Für die o. g. Haushaltsstelle ist der Vermerk nach dem vorliegenden Haushaltsvoranschlag für 2013/2014 deutlich vereinfacht worden, eine Deckungsfähigkeit mit Verstärkungsmitteln für Personalausgaben (Kap. 1503 Tit. 461 02) und für Investitionen (Kap. 1503 Tit. 883 14) sowie der Übertragungsvermerk wurden jedoch beibehalten.
- 64 Die Voranschläge weisen gegenüber den Vorjahren eine erneute Steigerung aus und betragen für die Hj. 2013 und 2014 jeweils 30 Mio. € (2009: 19,4 Mio. €, 2010: 17,8 Mio. €, 2011: 20,2 Mio. € und 2012: 25,3 Mio. €).
- 65 **Die zunehmende Veranschlagung von Verstärkungstiteln ist Ausdruck der gewachsenen Komplexität des Staatshaushalts. Der SRH stellt die Notwendigkeit von Verstärkungsmitteln im Einzelfall nicht infrage. Hinsichtlich des gestiegenen Anteils am Haushaltsvolumen sieht er jedoch die Grundsätze der Kameralistik in Gefahr. Die Verstärkungsmittel ermöglichen zudem eine Ausweitung der Ausgaben über die vom Parlament beschlossenen Ansätze hinaus, ohne die entsprechenden Instrumente des kameralen Haushalts zu erfordern.**
- 66 Das SMF sieht in Verstärkungsmitteln anerkannte Instrumente der Haushaltspraxis. Da die Ansätze der Verstärkungsmittel vom Parlament beschlossen werden, sei eine Gefahr für die Grundsätze der Kameralistik nicht erkennbar.
- 67 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung.

Verstärkungsmittel erlauben eine Ausweitung der Ausgabenbefugnis

- 1,3 Mrd. € Mehreinnahmen in 2011
- Steuerschätzung prognostiziert weitere Mehreinnahmen
- Eckwerte für StHpl. 2013/2014
- Steigende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von gesamtdeutscher Wirtschaftsentwicklung
- Nachhaltige Haushaltswirtschaft vom SRH gefordert
- 1 Vorbemerkung**
- 1 Die positive Entwicklung der deutschen Wirtschaft spiegelt sich im abgeschlossenen Haushalt des Jahres 2011 wider. So wurden Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan in Höhe von 1,3 Mrd. € erzielt. Der Haushalt konnte ohne Bewirtschaftungsmaßnahmen und Auflösung von Rücklagen ausgeglichen werden.
 - 2 Mit der Steuerschätzung vom Mai 2012 wurde die Einnahmeentwicklung gegenüber der Novemberschätzung 2011 für die nächsten Jahre nach oben korrigiert. Die Dynamik der Entwicklung hat im Vergleich zum Vorjahr zwar nachgelassen, trotzdem wird für 2012 mit 4,6 Mrd. € Steuermehreinnahmen in Deutschland gerechnet. Das größte Risiko für diese prognostizierte Entwicklung stellt die weitere Entwicklung der Finanz- und Wirtschaftskrise innerhalb der EU dar.
 - 3 Vor dem Hintergrund steigender Steuereinnahmen und unter Beachtung des Verschuldungsverbotes, sinkender Solidarpaktmittel und rückläufiger Bevölkerungszahlen hat das Kabinett die folgenden Eckwerte für die Haushaltsplanung beschlossen:
 - Es werden keine neuen Schulden aufgenommen und die Pro-Kopf-Verschuldung wird durch Tilgung trotz sinkender Bevölkerung konstant gehalten.
 - Eine jährliche Investitionsquote von 19 % wird angestrebt.
 - Am Ziel des Stellenabbaus bis auf 70.000 Beschäftigte bis 2020 ff. wird festgehalten.
 - Das Bildungspaket Sachsen 2020 soll konsequent umgesetzt werden.
 - Die vollständige Abnahme der zur Verfügung stehenden Bundes- und EU-Mittel wird angestrebt.
 - 4 Der Entwurf des Doppelhaushalts 2013/2014 sieht ein Haushaltsvolumen von rd. 16,3 Mrd. € und von rd. 16,9 Mrd. € vor.
 - 5 Von der positiven Entwicklung der Einnahmen im Freistaat werden auch die sächsischen Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs profitieren.
 - 6 Mit der Rückführung der Solidarpaktmittel und anderer Fördermittel zum Aufbau Ost wird der sächsische Haushalt zunehmend von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung abhängig. Die Höhe der Ausgaben muss sich also zukünftig nach der Höhe der Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen richten.
 - 7 Der folgende Beitrag befasst sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellt schwerpunktmäßig die Forderungen des SRH für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft dar.

2 Einnahmenstruktur

2.1 Entwicklung der Einnahmen



- 8 Aufgrund der Mai-Steuerschätzung 2012 wird bereits für das laufende Haushaltsjahr mit Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen über dem Niveau des bisherigen Rekordjahres 2008 gerechnet. Danach wird gegenüber der letzten Steuerschätzung für die Jahre 2013 bis 2016 mit jährlich rd. 450 bis 500 Mio. € mehr Steuereinnahmen gerechnet. Die Steuereinnahmen weisen somit als einzige Einnamengruppe eine steigende Tendenz aus. Jährlich bis 500 Mio. € mehr Steuereinnahmen
- 9 Die Struktur der Einnahmen unterliegt permanenten Veränderungen. So weist der Freistaat seit 2006 eine negative Nettokreditaufnahme durch die Nettokreditilgung aus.
- 10 In den Jahren 2003 und 2004 waren durch Fluthilfemittel jeweils über 1 Mrd. € höhere Einnahmen bei den Investitionszuweisungen zu verzeichnen. Auch die Folgejahre sind dadurch geprägt. Durch die Überlappung zweier Förderperioden war der Anteil der EU-Fördermittel in 2007 und 2008 erhöht. Die Jahre 2009 bis 2011 sind durch zusätzliche Einnahmen vom Bund in Höhe von insgesamt 596,75 Mio. € aus dem Konjunkturpaket II geprägt. Die investiven Zuweisungen enthalten auch Mittel aus dem Korb II des Bundes, die in den nächsten Jahren degressiv abgebaut werden. 596,75 Mio. € zusätzliche Einnahmen aus dem KP-II¹
- 11 Mit der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Staatshaushalt sind seit 2009 rd. 167,6 Mio. € sonstige Einnahmen weniger im Haushalt enthalten.
- 12 In den nächsten Jahren wird sich besonders der Abbau der Solidarpaketmittel bemerkbar machen. Während die Rückführung bis 2008 nur in geringem Umfang erfolgte, sind es seit 2009 jährlich rd. 200 Mio. € weniger. Rückläufig sind auch die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV.

¹ KP II = Konjunkturpaket II.

Rückläufige Bevölkerungsentwicklung führt zu Einnahmeverlusten

13 Zusätzlich bewirkt die rückläufige Bevölkerungsentwicklung weniger Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit jährlichen Mindereinnahmen von 2.700 bis 3.450 € (vgl. mittelfristige Finanzplanung 2012 bis 2016). Nach der 5. regionalisierten Bevölkerungsprognose wird es gemäß Variante 1 bis 2025 nur noch 3,8 Mio. Sachsen geben. Im Vergleich zum Stand 2011 sind dies rd. 360.000 EW weniger. Durch die Zensuserhebungen zeichnet sich derzeit eine weitere Reduzierung der EW-Zahl ab.

Regelmäßige Soll-Ist-Abweichungen

2.2 Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

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

in Mio. €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Soll gemäß StHpl.	9.872,0	9.099,0	9.362,6	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6	9.712,9
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.608,5	8.708,9	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5	10.553,4
Differenz Ist - Soll	-1.263,5	-390,1	-617,1	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,5

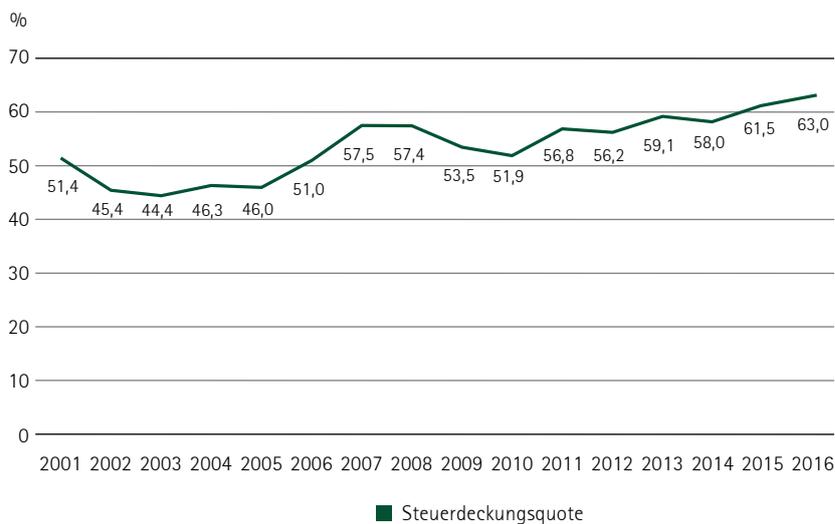
In 2011 Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierte Einnahmen mit 840,5 Mio. € über dem Haushaltsansatz

15 Bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise blieben die Einnahmen des Freistaates aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen in 2009 und 2010 hinter den Erwartungen zurück. Der Wirtschaftsaufschwung in Deutschland wird ab 2011 auch für Sachsen spürbar. Die Einnahmen lagen mit 840,5 Mio. € über dem Haushaltsansatz. Das SMF geht aufgrund der aktuellen Steuerschätzung vom Mai dieses Jahres von einem neuen Spitzenwert von 11.186 Mio. € aus. Gegenüber der November-Steuerschätzung 2011 wird auch in den Folgejahren mit Steuermehreinnahmen in Höhe von rd. 450 bis 500 Mio. € gerechnet. Diese Werte wurden vom SMF auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung abzüglich Korrekturbeträgen u. a. aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen und Zensusauswirkungen ermittelt.

16 Die Mehreinnahmen des Freistaates bedeuten gleichzeitig auch für die Kommunen aufgrund des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes höhere Zuweisungen. Die Staatsregierung beabsichtigt, mit den Mehreinnahmen die Investitionsquote des Freistaates von 16,7 % gemäß Haushaltsplan auf 19 % anzuheben. Weiterhin sollen die Mittel zur Finanzierung von zusätzlichem Personal für Hochschulen dienen und zur Reduzierung des Lehrermangels genutzt werden.

17 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar und ist in erheblichem Umfang von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung abhängig.

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quelle: 2001 bis 2010 HR, 2011 Kassen-Ist, 2012 StHpl., 2013 bis 2014 Entwurf StHpl.
2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 18 Die Entwicklung der Steuerdeckungsquote unterliegt erheblichen Schwankungen und weist in den letzten 10 Jahren keine signifikante Steigerung auf. Der wirtschaftliche Aufholprozess ist seit Mitte bis Ende der 90er Jahre weitestgehend zum Erliegen gekommen. Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zum wirtschaftlichen Stand und zu Perspektiven für Ostdeutschland vom Mai 2011² bestätigt diese Entwicklung.
- 19 Während der Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer 2010 bei durchschnittlich 69,5 % lag, erreichte die Steuerdeckungsquote in Sachsen nur 51,9 %. Sachsen liegt damit nur knapp über dem Durchschnitt der Ostländer von rd. 50 %, aber mit 17,6 Prozentpunkten noch weit entfernt von den Westländern. Gegenüber dem Vorjahr hat sich dieser Abstand noch um 0,9 Prozentpunkte vergrößert. Im Vergleich der Flächenländer bei den Steuereinnahmen pro EW belegt Sachsen sogar einen der letzten Plätze (11 von 13).
- 20 Mittelfristig rechnet das SMF mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 63 %. Das ifo Institut geht unter Einbeziehung der steuerinduzierten Einnahmen langfristig von einem Anstieg auf 81 % im Jahr 2025 aus. Das Pro-Kopf-Steueraufkommen soll um 23 % auf 2.850 € pro EW ansteigen. Der Anstieg beruht zum einen auf steigenden Steuereinnahmen und zum anderen wird das sinkende Ausgabenvolumen durch die Rückführung der spezifischen Ostförderung (Sonderbedarfs-BEZ, Hartz-IV-BEZ, Pol-BEZ, Rückführung EU-Fördermittel und Korb-II-Mittel des Bundes) die Quote steigen lassen. Bei den Pro-Kopf-Steuereinnahmen sorgt der Bevölkerungsrückgang für einen überproportionalen Anstieg.
- 21 Eine Erhöhung der Steuerdeckungsquote bedeutet für Sachsen auch eine größere Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung. Die Staatsregierung sieht ihre Möglichkeiten für eine Erhöhung der eigenen Wirtschaftskraft in der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dazu zählen eine gut ausgebaute Infrastruktur, ein effizientes Bildungssystem und eine breit gefächerte Forschungslandschaft.

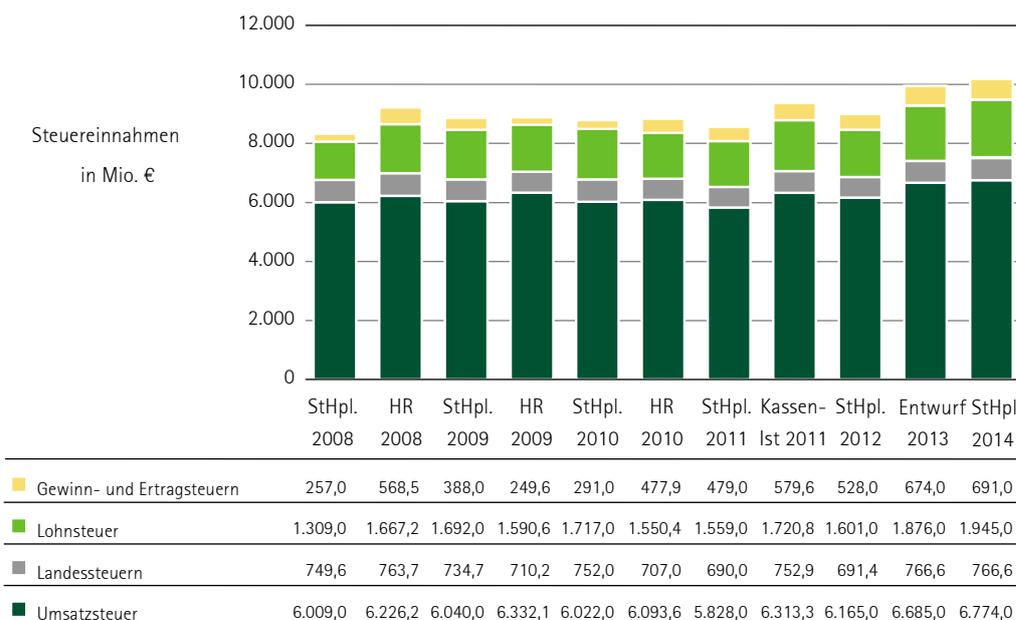
Steuerdeckungsquote unterliegt Schwankungen

Erheblicher Anstieg Steuerdeckungsquote bis 2025 durch Rückführung spezifischer Ostförderung

² Quelle: „Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Halle (Saale), 23.05.2011, Auftragnehmerkonsortium: Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut für Hochschulforschung Wittenberg, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung.

- 22 In die HR des Freistaates Sachsen fließen in Kap. 1501 die Steuereinnahmen ein. Bestandteil dieser Einnahmen sind zum einen der dem Freistaat Sachsen jeweils zustehende Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftsteuern einschließlich der Zerlegungsanteile und zum anderen die Landessteuern.
- 23 Gemeinschaftsteuern sind diejenigen Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht. Namentlich sind dies die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Regelmäßig wird hier auch die Gewerbesteuerumlage ausgewiesen.
- 24 Für die verschiedenen Erhebungsformen der Einkommensteuer – sie wird im Wesentlichen als Steuerabzug von Löhnen (Lohnsteuer) und von Zins- bzw. Veräußerungserträgen (Abgeltungsteuer) sowie als durch Bescheide festgesetzte Steuer (veranlagte Einkommensteuer) erhoben – sind in Kap. 1501 jeweils eigene Titel eingerichtet. Hier kommt insbesondere der Lohnsteuer als aufkommensstärkster Erhebungsform der Einkommensteuer eine wesentliche Bedeutung zu. Sie trägt mit durchschnittlich rd. 86 % zu deren Aufkommen bei.
- 25 Landessteuern umfassen demgegenüber die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen sowie die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe.
- 26 Die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer (Landessteuer) wurde durch Gesetz vom 29.05.2009 mit Wirkung vom 01.07.2009 auf den Bund übertragen (nunmehr Bundessteuer); die Länder erhalten im Gegenzug Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes. Zum Erhalt der überjährigen Vergleichbarkeit sind diese in Kap. 1528 veranschlagten Zuweisungen im Folgenden betragsmäßig bei den Landessteuern enthalten.
- 27 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten im Folgenden in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern sind als Summe dargestellt.
- 28 Die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen stellt sich nach diesen Maßgaben für die Hj. 2008 bis 2014 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



29 Die Umsatzsteuer stellt mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 68 % die mit erheblichem Abstand einnahmestärkste Steuerart dar, gefolgt von der Lohnsteuer mit einem Anteil von rd. 19 %. Die Gewinn- und Ertragsteuern sowie die Landessteuern haben mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 13 % dagegen eine untergeordnete Bedeutung.

Landessteuern haben untergeordnete Bedeutung

30 Im Verhältnis zum Aufkommen stellt die Umsatzsteuer eine schwankungsärmere Steuerart dar. Der private umsatzsteuerbelastete Konsum ist in der Regel weniger stark von konjunkturellen Schwankungen betroffen, weil wegfallende Arbeitseinkommen und Gewinne zunächst durch Lohnersatz- bzw. Sozialleistungen sowie den Verbrauch von Ersparnissen kompensiert werden.

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

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

33 Alle Prognosen über die Höhe der Steuereinnahmen beruhen auf den Ergebnissen der Sitzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, die im Mai und November eines jeden Jahres stattfinden. Das SMF passt die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzungen an die Entwicklung im Freistaat Sachsen an. Insbesondere wird der zu erwartende Bevölkerungsrückgang in Sachsen und ggf. ein Korrekturbetrag für die konjunkturelle Entwicklung veranschlagt, sofern die Erwartungen des SMF bezüglich des Wirtschaftswachstums in Deutschland von den der Steuerschätzung zugrunde liegenden Annahmen abweichen. Mit diesem Verfahren wird durch das SMF bereits bei der Veranschlagung der Steuern Vorsorge betrieben, um das Risiko von zukünftigen Steuerausfällen zu begrenzen.

Abschläge bei Steuerschätzungen als Risikobegrenzung

34 Die Schätzungen basieren dennoch auf Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die in der Vergangenheit oftmals von der tatsächlichen Entwicklung abwichen. Danach kann es zu teilweise erheblichen

Abweichungen zwischen dem Schätzergebnis und damit auch der Veranschlagung im StHpl. und den tatsächlichen Einnahmen kommen.

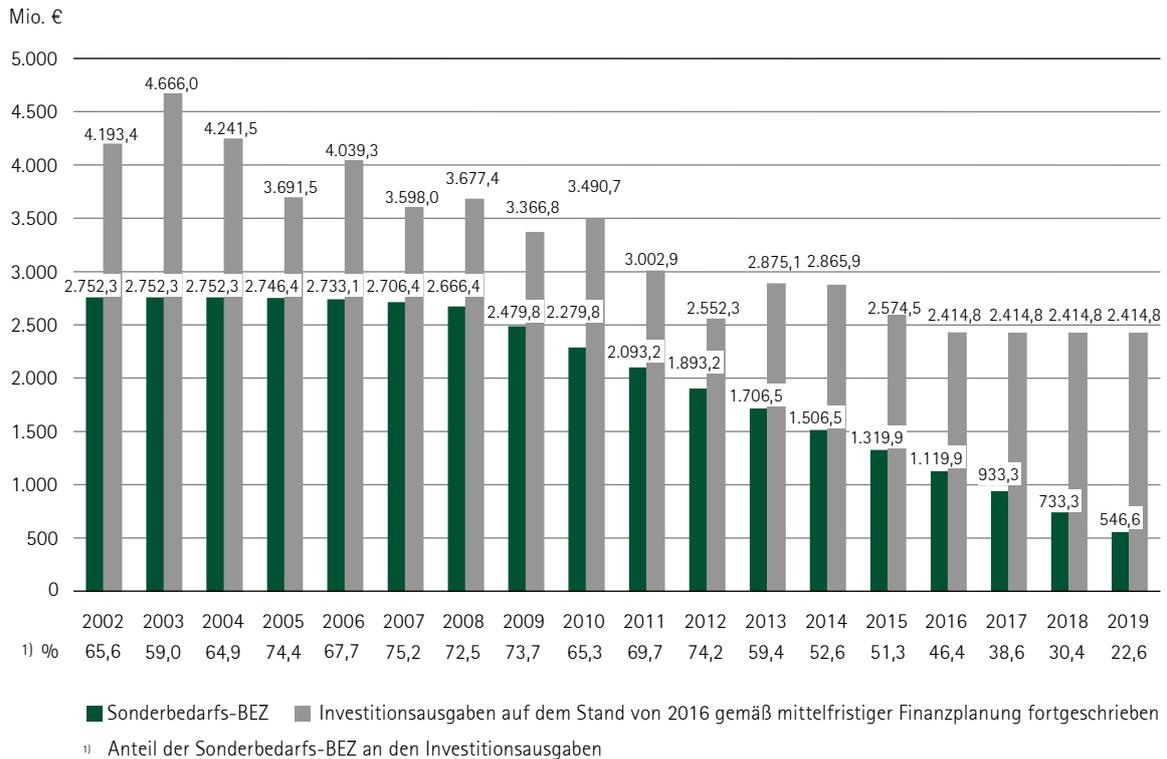
Entwurf StHpl. 2013/2014 weist gegenüber StHpl. 2012 wesentlich höhere Steuereinnahmen aus

- 35 Während die Mehreinnahmen für das Hj. 2008 mit rd. 901 Mio. € besonders hoch waren, lagen die tatsächlichen Steuereinnahmen in den Hj. 2009 und 2010 nur rd. 28 Mio. € bzw. rd. 47 Mio. € über den veranschlagten Beträgen. Für das Hj. 2011 hingegen waren Mehreinnahmen von rd. 811 Mio. € zu verzeichnen. Wegen dieser positiven Entwicklungstendenz weist der Entwurf zum StHpl. 2013/2014 gegenüber dem Haushaltsansatz für 2012 erhebliche zu erwartende Mehreinnahmen von rd. 1.016 bzw. 1.191 Mio. € aus.

2.3 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

- 36 Die neuen Länder erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs. 3 FAG). Diese Mittel sind genau auf die Länder verteilt, degressiv gestaffelt und laufen 2019 aus. Sie werden als Korb I bezeichnet.
- 37 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.
- 38 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten,“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den flutbereinigten Investitionsausgaben, die auf dem Niveau des Jahres 2016 der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben wurden, gegenübergestellt.

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



39 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen bisher zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Im Hj. 2011 waren es 69,7 % der Investitionen. In dem Maße, wie die Solidarpaktmittel zurückgehen, werden auch die Investitionen im Freistaat sinken.

Sinkende Investitionen durch Rückführung Solidarpaktmittel

40 In diesem Jahr betragen die Solidarpaktmittel noch rd. 1,9 Mrd. €. In den nächsten 8 Jahren werden diese um jährlich rd. 200 Mio. € auf Null reduziert. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben. Eine Bezuschussung der finanz- und strukturschwachen neuen Länder über 2020 hinaus ist nicht zu erwarten. Trotz aufbaugerechter Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern. Die Studie des Bundesministeriums des Innern zum wirtschaftlichen Stand und zu Perspektiven für Ostdeutschland kann als erster Ansatz gesehen werden, neue Wege zu finden, um die Wirtschaftskraft der Ostländer zu steigern.

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

42 Für das Hj. 2010 ergibt sich für den Freistaat nach dem einheitlichen Berechnungsschema eine Verwendungsquote von insgesamt 137 % für die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Beträge zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft.

43 Der Freistaat hat somit eine vollständig sachgerechte Verwendung der Solidarmittel nachgewiesen. Der Anteil der Landesebene für Infrastrukturmaßnahmen beträgt allein 96 % der Sonderbedarfs-BEZ.

Vollständige sachgerechte Verwendung der Solidarpaktmittel

- 44 Für den sogenannten Korb II regionalisiert die ZDL im Auftrag der Länder und in Zusammenarbeit mit dem Bund die Leistungen. Danach hat der Freistaat im Hj. 2009 1,4 Mrd. € und insgesamt für den Zeitraum 2005 bis 2009 7,6 Mrd. € erhalten.
- 45 Für das Hj. 2010 flossen rd. 5 Mrd. € aus den Korb-II-Mitteln an die neuen Länder, im Zeitraum 2005 bis 2010 insgesamt 31 Mrd. €. Damit sind bereits rd. 60 % der Leistungen aus dem Korb II erbracht.
- Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zu Stand und Perspektiven für Ostdeutschland
- 46 Die Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zu Stand und Perspektiven für Ostdeutschland vom Mai 2011, durchgeführt von einem Konsortium führender deutscher Wirtschaftsinstitute, kommt zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Infrastruktur in weiten Teilen an den westdeutschen Standard angeglichen ist und in einigen Bereichen das Versorgungsniveau sogar besser ist.
- Erhebliche Strukturdefizite festgestellt
- 47 Aber es sind trotz der umfangreichen spezifischen Ostförderung noch erhebliche Strukturdefizite vorhanden. Die Studie zählt hierzu u. a. das höhere Erwerbslosigkeitsniveau, fehlende leistungsfähige Großunternehmen, eine geringere Forschungs- und Entwicklungsintensität als im Westen, durch die starke Abwanderung der Bevölkerung eher zutage tretender Fachkräftemangel und andere Eigentumsstrukturen beim kommunalen Wohnungsbestand und damit verbundene finanzielle Probleme.
- 48 Die wesentlichen Herausforderungen und Empfehlungen für die Politik liegen lt. der Studie in den Bereichen öffentliche Wirtschaft, Unternehmen, Bevölkerung und Arbeitsmarkt sowie Innovationssystem.
- 49 Im Einzelnen werden u. a. die Anpassung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen an den demografischen Wandel, der Stadtumbau mit Konzentration auf zukunftsfähige Standorte und der Umbau des kommunalen Finanzsystems genannt. Es wird eine gezielte Förderung für eine selbsttragende und nachhaltige Entwicklung für Größenwachstum kleiner und mittelständischer Unternehmen, besonders im höherwertigen Dienstleistungsbereich mit dem Ziel überregional agieren zu können, empfohlen. Die Rahmenbedingungen für den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf müssen verbessert werden. Zur Aktivierung aller Erwerbsreserven wird ein spezifisches Fortbildungsangebot empfohlen. Zum Themenkomplex Innovationssystem wird Handlungsbedarf bei der Steigerung der industriellen Forschungs- und Entwicklungsintensität gesehen. Besonders neue Technologien könnten die Basis für die Ansiedlung neuer Industrien werden.
- 50 Die Studie empfiehlt, zukünftig keine spezifisch regional begrenzte Ostförderung mehr, sondern eine Förderung für alle strukturschwachen Regionen Deutschlands mit Schwerpunktsetzungen bei den Förderthemen. Es sollte auf die bisherige Vielzahl an Förderinstrumenten und eine flächendeckende Förderung verzichtet werden. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine vollständige Konvergenz von Ostdeutschland und Westdeutschland auch zukünftig nicht zu erreichen ist.
- Festlegung schwerpunktmäßiger Verwendung von Fördermitteln notwendig
- 51 Der Freistaat sollte seine Förderstrukturen in den nächsten Jahren an die sich aus der Studie ergebenden Erfordernisse anpassen. Insbesondere muss für die verbleibenden Jahre analysiert werden, wie die Mittel des Solidarpakts und die spezifischen Aufbaumittel Ost von EU und Bund schwerpunktmäßig verwendet werden. Hierzu sind schnellstmöglich die noch bestehenden Lücken des Aufbaus Ost aufzudecken.

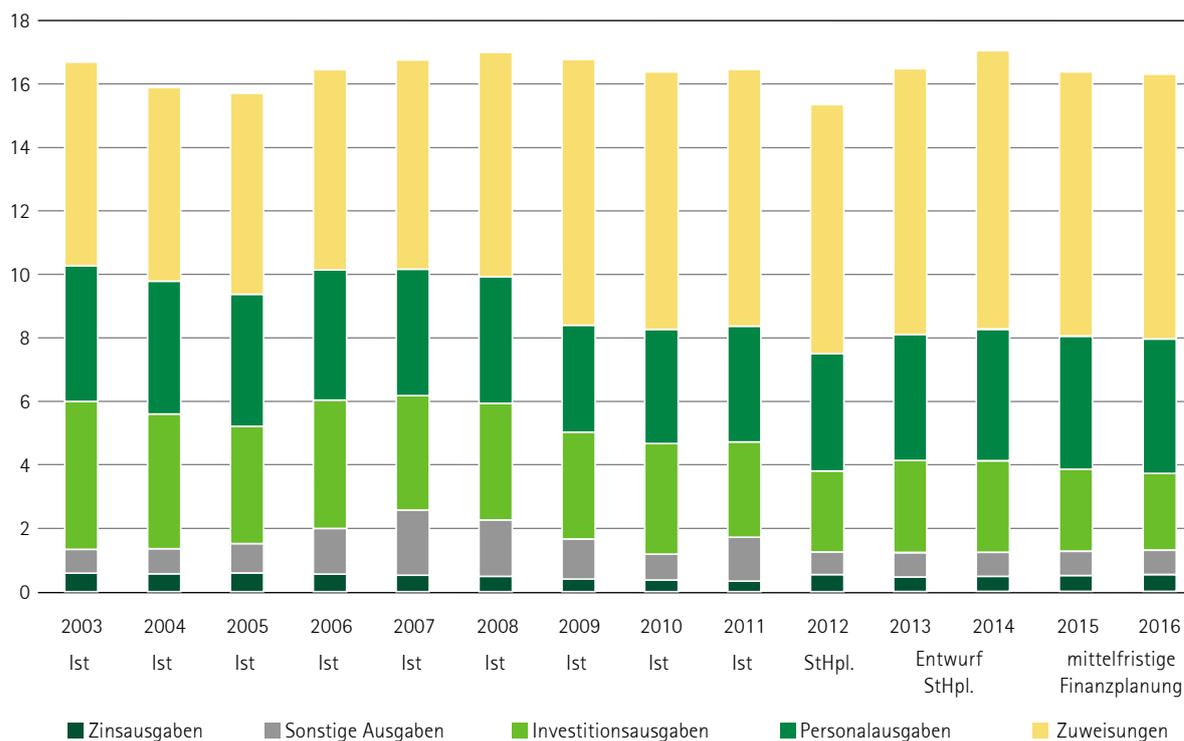
3 Ausgabenstruktur

3.1 Entwicklung der Ausgaben

- 52 Im Hj. 2011 stellten die Zuweisungen der HGr. 6 mit 49,1 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar. Den Zuweisungen werden u. a. Ausgaben im Rahmen des SächsFAG, EU-Fördermittel und sonstige Bundes- und Landesförderungen zugerechnet. Sie enthalten außerdem die Zuschüsse zum laufenden Betrieb der Staatsbetriebe, der Hochschulen und ähnlicher Einrichtungen (vgl. Beitrag 3) und auch den Mehrbelastungsausgleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform. Mit 767,6 Mio. € fallen auch Zahlungen gemäß AAÜG und Zuführungen an den Generationenfonds (462,4 Mio. €) darunter (vgl. Pkt. 5).
- 53 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben mit 22,2 % gefolgt von den Investitionsausgaben mit 18,2 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 8,4 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (4,2 %) (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 (4,2 %), z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globale Mehr- und Minderausgaben und haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben mit 2,0 % der Ausgaben dar.

Ausgaben

Mrd. €



- 54 Seit 2002 sind Fluthilfemittel Bestandteil der Ausgaben. Insbesondere in den Hj. 2003 und 2004 war der Anteil mit rd. 1,5 Mrd. € und rd. 1,1 Mrd. € besonders hoch. Derzeit ist aufgrund des geringen Umfangs ein separater Ausweis nicht mehr erforderlich.
- 55 In den Jahren 2009 bis 2011 sind die Investitionsausgaben durch insgesamt 681,3 Mio. € KP II-Mittel erhöht. Die Überlappung zweier EU-Förderperioden hat in den Hj. 2007 und 2008 eine Erhöhung des Ausgabenvolumens zur Folge.

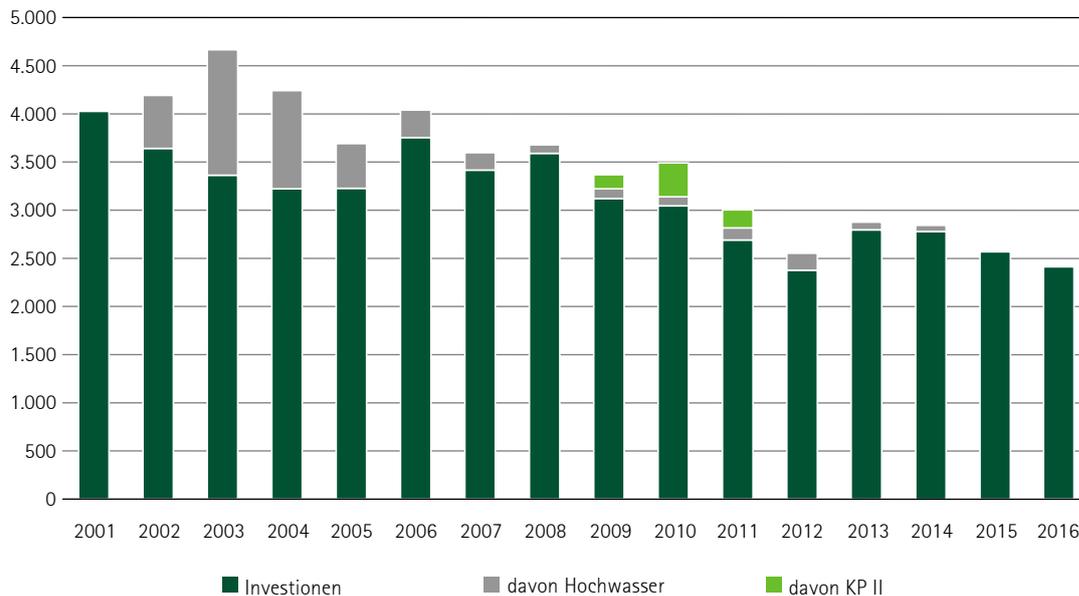
681,3 Mio. € KP II-Mittel für Investitionen

- 56 Mit der Ausgliederung der Hochschulen ab 2009 haben sich die Ausgaben um rd. 167,5 Mio. € reduziert. Dabei handelt es sich um Drittmittel der Hochschulen, die nicht mehr im Haushalt veranschlagt werden, da sie von den Hochschulen direkt vereinnahmt und verausgabt werden.
- Veränderung der Haushaltsstruktur durch Zunahme von Ausgliederungen
- 57 Durch umfangreiche Ausgliederungen in den letzten Jahren (vgl. Beitrag Nr. 3) hat sich die Haushaltsstruktur verändert. Da die Finanzierung über Zuschüsse erfolgt, ist die HGr. 6 im dargestellten Entwicklungszeitraum stark angestiegen. Dagegen haben sich die Personalausgaben und die Verwaltungsausgaben (HGr. 4 und 5) u. a. durch die Ausgliederungen rückläufig entwickelt. Beispielsweise bewirkte die Ausgliederung der Hochschulen in 2009 eine Mittelverschiebung von insgesamt 667,3 Mio. €.
- Personalausgaben wieder gestiegen
- 58 Zu einer zunächst rückläufigen Entwicklung der Personalausgaben haben der Personalabbau, Streichungen von Urlaubs- und Weihnachtsgeld sowie Aufgabenverlagerungen im Rahmen der Funktional- und Verwaltungsreform beigetragen. Der Wiederanstieg der Personalausgaben seit 2010 ist durch Tarifierhöhungen und Besoldungsanpassungen begründet.
- Investitionsausgaben rückläufig
- 59 Die Investitionsausgaben sind seit Jahren rückläufig. Dies ist insbesondere der Rückführung der Solidarpaktmittel und anderer ostspezifischer Fördermittel geschuldet (vgl. Pkt. 3.2).
- 60 Die in den sonstigen Ausgaben enthaltenen besonderen Finanzierungsausgaben sind in hohem Maße von der Haushaltssituation abhängig. Ihre Höhe wird insbesondere von den Zuführungen an Rücklagen bestimmt.
- 61 Im dargestellten Zeitraum sind die Zinszahlungen leicht gesunken aufgrund des niedrigen Zinsniveaus und der Tilgungsleistungen des Freistaates. Mittelfristig rechnet das SMF wieder mit einem Anstieg der Zinsen. Es ist aber davon auszugehen, dass er hinter den hier noch verwendeten Planzahlen bleiben wird.
- 3.2 Investitionsausgaben**
- 62 Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

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

Investitionsausgaben

Mio. €



Quelle: 2001 bis 2010 HR, 2011 Kassen-Ist, 2012 StHpl.,
2013 bis 2014 Entwurf StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

64 Die Investitionen enthalten zusätzliche Mittel vom Bund für die Fluthilfe und Mittel des KP II.

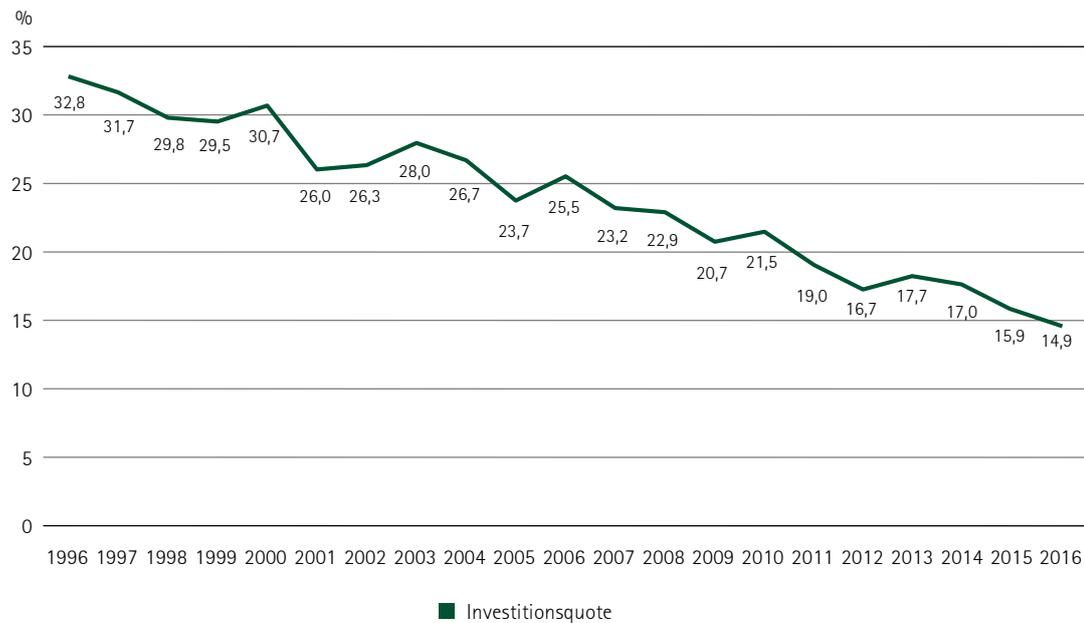
65 Die Investitionen werden in den nächsten Jahren zurückgehen. Ursache dafür ist nicht nur die systematische Rückführung der Solidarpaktmittel. Auch die Rückführung von EU- und Bundesfördermitteln sowie geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich durch rückläufige Bevölkerungszahlen tragen zur Verringerung des Investitionsvolumens bei.

Rückgang Fördermittel für Investitionen

66 Mit 72 % (2.164,2 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen auch im Hj. 2011 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen. Auf Bauausgaben entfielen 749,3 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 25 %. Nur 3 % (89,4 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.

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

Investitionsquote



Quelle: 1996 bis 2010 HR, 2011 Kassen-Ist, 2012 StHpl., 2013 bis 2014 Entwurf StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- Investitionsquote weiter sinkend** 68 Bis zum Auslaufen der Solidarpaktmittel bis 2020 wird die Investitionsquote weiter sinken. Das SMF rechnet mittelfristig bis 2016 nur noch mit 14,9 % im Vergleich zu 19 % im Hj. 2011.
- 69 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.
- Sachsen hält höchste Investitionsquote im Ländervergleich** 70 Trotz rückläufiger Investitionsquote liegt Sachsen im Ländervergleich immer noch vorn. Ab 2020 wird sich Sachsen auf eine wesentlich niedrigere Investitionsquote einstellen müssen. Diese könnte, wie bei vergleichbaren finanzschwachen alten Bundesländern, bei unter 10 % liegen.
- 71 Der Rückgang der Investitionsausgaben beim Land wird sich mittelfristig auf die Investitionszuschüsse für die Kommunen auswirken. Erhielten die Kommunen im Hj. 2011 noch 1.034,8 Mio. € soll diese Summe gemäß mittelfristiger Finanzplanung bis 2016 auf 879,9 Mio. € stark reduziert werden. Durch die gute Einnahmesituation beim Land wurden den Kommunen für 2011 und 2012 zusätzliche Mittel für Investitionen in Höhe von 38 Mio. € und 106 Mio. € zur Verfügung gestellt.

4 Personalhaushalt

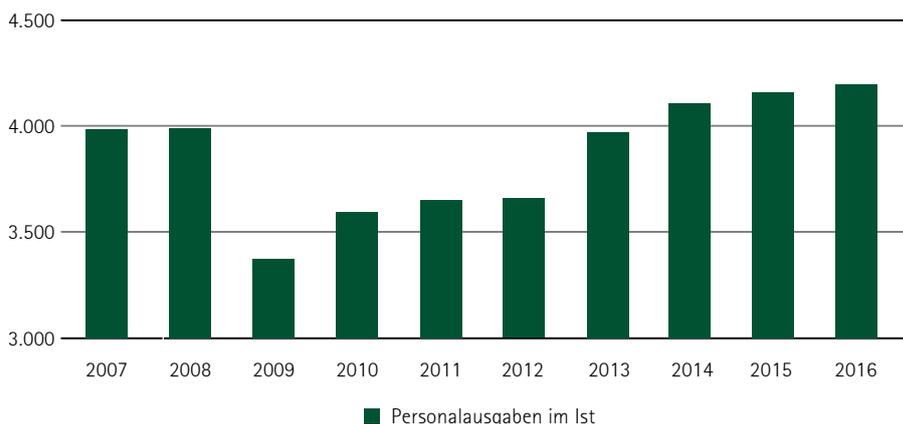
4.1 Ausgaben

- 22 % der Ausgaben für Personal** 72 Im Hj. 2010 betragen die Personalausgaben 3.596,2 Mio. € (Soll 2010: 3.661,7 Mio. €³). Sie waren mit einem Anteil von rd. 22 % der zweitgrößte Ausgabenblock im Staatshaushalt.
- Anstieg der Personalausgaben um 6,6 %** 73 **Gegenüber dem Vorjahr sind die Personalausgaben um 222,1 Mio. € (6,6 %) angestiegen.**

³ Quelle: Haushalts- und Vermögensrechnung 2010, Band 1, Seite 23.

Entwicklung der Personalausgaben

Mio. €



Quelle: 2007 bis 2011 HR, 2012 StHpl., 2013 und 2014 Entwurf StHpl., 2015 bis 2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 74 Bei der Bewertung der Personalausgabenentwicklung ist zu berücksichtigen, dass der Personalaufwand für die Universitäten und Hochschulen nicht mehr in der HGr. 4 veranschlagt wird. Mit Inkrafttreten des Sächsischen Hochschulgesetzes zum 01.01.2009 wurden diese Körperschaften des öffentlichen Rechts. Der Personalaufwand wird seitdem über Zuschüsse (HGr. 6) finanziert. Im Hj. 2010 betrug dieser 536,6⁴ Mio. €. Personalaufwand in Hochschulen
536,6 Mio. €
- 75 Darüber hinaus bezuschusst der Freistaat Sachsen mit Haushaltsmitteln der HGr. 6 den Personalaufwand in den Staatsbetrieben und den Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen er Eigentümer bzw. Miteigentümer ist. Im Hj. 2010 betrug z. B. der Personalaufwand allein in den Staatsbetrieben 315,3 Mio. €⁵. Personalaufwand in Staatsbetrieben
315,3 Mio. €
- 76 Zur Sicherung der Versorgung und Beihilfen künftiger Versorgungsempfänger hat der Freistaat Sachsen neben der Versorgungsrücklage einen Generationenfonds eingerichtet. Während die Versorgungsrücklage⁶ aus der HGr. 4 finanziert wird, erfolgen die Zuführungen zum Generationenfonds aus der HGr. 6. Im Hj. 2010 betragen diese rd. 501 Mio. €⁷. 501 Mio. € Zuführungen zum Generationenfonds
- 77 Bei Berücksichtigung dieser Ausgaben, sind im Hj. 2010 mindestens 4,9 Mrd. € für Personal aufgewendet worden. Dieser Betrag entspricht rd. 30 % der Gesamtausgaben. Tatsächliche Personalausgabenquote bei
30 %
- 78 **Die HGr. 4 enthält nur die unmittelbaren Personalausgaben des Kernhaushaltes.**
- 79 **Vorsorgeausgaben für Beamte zum Generationenfonds sowie die Ausgaben für vom Freistaat Sachsen finanziell bezuschusstes, ausgelagertes Personal sind in der HGr. 6 enthalten. Dies ist bei der Bewertung der Ausgabenentwicklung zu beachten.**

⁴ Einschließlich Sächsische Akademie der Künste und Sächsische Akademie der Wissenschaften.

⁵ Laut Zuarbeit der Ressorts.

⁶ Außer bei Vorschussbuchungsstellen (Landeseinrichtungen nach § 26 SäHO).

⁷ Laut Jahresabschluss AöR Generationenfonds (Voll- und Teilfinanzierung).

- 80 Die wesentlichsten Positionen der Personalausgaben der HGr. 4 sind die Entgelte der Arbeitnehmer, die Bezüge der Beamten, die Versorgungsbezüge sowie die Beihilfen Heilfürsorge und dergleichen. Für die Hj. 2009 bis 2011 stellt sich deren Entwicklung wie folgt dar:

	2009 Ist	2010 Ist	2011 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in Prozent	
				2010	2011	2010	2011
Personalausgaben Gesamt	3.374,1	3.596,2	3.648,5	222,1	52,3	6,6	1,5
darunter:							
Beamte, Richter	1.043,1	1.088,7	1.082,8	45,6	- 5,9	4,4	- 0,5
Entgelte für Arbeitnehmer	2.115,6	2.274,3	2.317,0	158,7	42,7	7,5	1,9
Versorgung	80,8	97,7	109,1	16,9	11,4	20,9	11,7
Beihilfen und dergleichen ¹	69,0	73,0	77,8	4,0	4,8	5,8	6,6

¹) OGr. 44.

- 81 Der Anstieg der Personalausgaben im Hj. 2010 wurde vor allem durch die Tarif- und Besoldungserhöhung und die Ost-West-Angleichung der Entgelte und Bezüge für die Bediensteten des gehobenen und höheren Dienstes verursacht. Darüber hinaus führten das Auslaufen des Bezirkstarifvertrages zur Absenkung der regelmäßigen Arbeitszeit für Lehrer an Mittelschulen und Gymnasien sowie Neueinstellungen im Lehrerbereich zu höheren Ausgaben. Allein für die Zahlung der Vergütung der Lehrer sind dem SMK nach § 37 SÄHO für den Bereich der Gymnasien 20,5 Mio. € und für die Mittelschulen 3,6 Mio. € überplanmäßig bewilligt worden.
- Bezüge der Beamten trotz Besoldungserhöhung gesunken 82 Die Ausgaben für die Bezüge der Beamten sind im Hj. 2011 im Vergleich zum Vorjahr trotz Besoldungserhöhung um 5,9 Mio. € zurückgegangen. Dies ist vor allem auf den Wegfall der Jahressonderzahlung (Weihnachtsgeld) zurückzuführen.
- Anzahl Versorgungsempfänger um ein Viertel gestiegen 83 Die Versorgungsbezüge der Beamten betragen 95,6 Mio. €⁸ im Hj. 2010. Die gezahlten Beihilfen an die Versorgungsempfänger (15,6 Mio. €) sind darin nicht enthalten. Die Gesamtausgaben für die Versorgung beliefen sich damit auf 113,3 Mio. €⁹. In den Hj. 2009 bis 2011 haben sich diese Ausgaben von 94,1 Mio. € auf 127,0 Mio. € erhöht. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Versorgungsempfänger von 4.284 auf 5.387. Während sich die Zahl der Versorgungsempfänger um rd. ein Viertel erhöhte, stiegen die Ausgaben um mehr als ein Drittel. Diese Entwicklung ist insbesondere dem gestiegenen Versorgungsniveau, u. a. durch erworbene längere Anwartschaften, geschuldet.
- 84 Die mittelfristige Finanzplanung prognostiziert für das Hj. 2016 ein Ausgabevolumen von 283,6 Mio. €. Das sind 170,3 Mio. € (rd. 150 %) mehr als im Hj. 2010.
- Überproportionaler Anstieg der Versorgungsausgaben 85 **Die Versorgungsausgaben für Beamte werden auch künftig überproportional wachsen.**
- 86 Um sich in Zukunft – trotz weiter wachsender Versorgungsausgaben – einen hinreichend großen Gestaltungsspielraum beim Haushaltsvollzug zu erhalten, hat der Freistaat Sachsen im Jahr 2005 eine Rücklage in Form des Generationenfonds eingerichtet. Diese soll der Vollfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeansprüche für alle Verbeamtungsjahrgänge ab dem

⁸ Einschließlich Mitglieder der Sächsischen Staatsregierung.

⁹ Einschließlich Zuführung an Versorgungsrücklage und Sachschadensersatz bei Unfällen außerhalb der Dienstunfallfürsorge.

Jahr 1997 dienen. Für die Verbeamtungsjahrgänge vor 1997 soll aus der Rücklage eine Teilfinanzierung dieser Ansprüche erfolgen.

- 87 Die mit dem Generationenfonds verfolgte generationengerechte Lasten-Nutzen-Verteilung bei der Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben macht es erforderlich, trotz absehbar sinkender Einnahmen für den Staatshaushalt, die nachhaltige Finanzierung des Fonds zu sichern und dessen zweckwidrige Verwendung zu verhindern. **Dies kann nur dauerhaft erfolgreich sein, wenn sowohl Zweck als auch Finanzierung des Generationenfonds in der Verfassung des Freistaates verankert werden.**

Generationenfonds in der Verfassung verankern

4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen

- 88 Im Juni 2010 betrug das Beschäftigungsvolumen des Freistaates Sachsen - ohne Personal an Hochschulen - 77.032 VZÄ, davon 65.878 VZÄ im Kernhaushalt. Von den 86.603 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 83.211 zum Stand 01.07.2011 besetzt, das entspricht rd. 96 %. Im Jahr 2010 betrug die Besetzungsquote 97 %. Den höchsten Anteil der unbesetzten Stellen hatte das Ressort SMJus. Dort waren 540 Stellen (6 %) zum Stichtag 01.07.2011 nicht besetzt.

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt ¹ in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt ^{1, 2} in VZÄ	Personalsoll A + B	Personalsoll C	Personalsoll A + B + C	Istbesetzung zum Stichtag ³ A + B + C	Ausgaben Ist HGr. 4 lt. HR in Mio. € ⁴
2006	98.600	88.049	91.971			86.701	4.104,5
2007	95.930	85.893	88.822			85.129	3.983,3
2008	95.241	84.630	87.205		93.934 ⁵	81.408	3.986,7
2009	78.295 ⁴	67.227 ⁴	79.664	8.888	88.552	84.827	3.374,1
2010	77.032 ⁴	65.878 ⁴	78.085	8.840	86.925	84.345	3.596,2
2011	77.612 ⁷	66.228	68.489	18.114	86.603	83.211	3.648,5
2012			67.491	18.051	85.542		3.694,8 ⁶

- ¹ Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; Stand 30.06. des jeweiligen Jahres.
² Im Kernhaushalt sind die Beschäftigten der Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit Sonderrechnung nicht erfasst.
³ Quelle: Erhebung des SMF zum 01.10. des jeweiligen Hj. bzw. ab dem Hj. 2009 zum 01.07.
⁴ Ohne Personal an Hochschulen ab dem Hj. 2009.
⁵ Rechnerisch ermittelt, Quelle: Stellenabbaubericht der Sächsischen Staatsregierung 2011/2012.
⁶ Angaben (Soll) lt. StHpl.
⁷ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen zum Stand 30.06.2011 - Ausgaben vom 07.06.2012 rechnerisch ermittelt.

- 89 Im Stellenabbaubericht zum StHpl. 2011/2012 ist durch den Vollzug von kw-Vermerken bis zum 01.01.2020 ein Abbau auf 79.314 Stellen ausgewiesen. Für die Jahre danach sind noch weitere 2.514 kw-Vermerke ausgebracht.
- 90 Die Staatsregierung beabsichtigt, den im Jahre 2010 bereits beschlossenen Stellenabbau zu vollziehen, um den Personalbestand bis zum Jahr 2020 ff. weiter an den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer anzupassen. Zur Erreichung der Zielgröße von 70.000 Stellen ist eine weitere Untersetzung des Stellenabbaus erforderlich.¹⁰

- 91 **Bisher ist mehr als die Hälfte des vorgesehenen Stellenabbaus noch nicht mit kw-Vermerken untersetzt.**

Stellenabbau nicht mit kw-Vermerken untersetzt

- 92 Zur Flankierung des notwendigen Stellenabbaus haben Staatsregierung und Regierungsfractionen u. a. mit dem Kabinettsbeschluss zur Einführung eines Personal-Controlling, dem Stellenabbaubegleitgesetz oder dem Ge-

¹⁰ Vgl. Kabinettsbeschluss Nr. 05/0513 (TOP 1 Eckwerte des Doppelhaushaltes 2013/2014 sowie Bericht zu den Voranschlägen zum Doppelhaushalt 2013/2014).

setz zur Anhebung der Altersgrenzen und Änderung weiterer beamtenrechtlicher und hochschulrechtlicher Regelungen Maßnahmen eingeleitet.

93 **Die bisher beschlossenen Maßnahmen werden nicht ausreichen, um das anvisierte Ziel mit der gebotenen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erreichen.**

94 Tiefe Einschnitte in funktionierende Organisationen, wie der beabsichtigte Stellenabbau in der sächsischen Staatsverwaltung im geplanten Umfang, sind nur langfristig umsetzbar. Dies erfordert nicht nur ein Ziel vorzugeben, sondern auch den Weg dorthin, auf der Grundlage einer validen Datenbasis, systematisch zu beschreiben. Hierzu haben andere Länder, z. B. Sachsen-Anhalt, Personalkonzepte erarbeitet und regelmäßig fortgeschrieben. Eine vergleichbare „Wegbeschreibung“ fehlt bisher für die sächsische Staatsverwaltung.

Staatsregierung muss personalwirtschaftliches Konzept erarbeiten

95 **Die Staatsregierung wird aufgefordert, auf der Grundlage einer Aufgabenkritik, umgehend ein personalwirtschaftliches Konzept zu erarbeiten, das den Weg zu dem Ziel der Anpassung des Personalbestands an den Durchschnitt westdeutscher Flächenländer vorgibt. Ohne ein solches Konzept wird unter Umständen eine effektiv funktionierende Staatsverwaltung aufs Spiel gesetzt.**

5 Nachhaltige Haushaltswirtschaft

96 Die sächsische Haushaltswirtschaft steht in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen. Im Wesentlichen geht es dabei um die strukturellen Grundprobleme:

Strukturelle Grundprobleme der sächsischen Haushaltswirtschaft

- **Rückgang der Osttransfermittel**, insbesondere die Solidarpaktmittel aus Korb I und II,
- **Auswirkungen der demografischen Entwicklung**, durch einen stetigen Bevölkerungsrückgang, mögliche weitere Reduzierung der Einwohnerzahl im Ergebnis des Zensus 2011, Überalterung der Bevölkerung und regional unterschiedliche Entwicklungsabläufe,
- **Rückgang der EU-Fördermittel** durch geänderte Förderbedingungen ab 2014,
- **dauerhafte Einhaltung der Schuldenbremse.**

97 Vor dem Hintergrund der genannten Probleme gilt es, die Ausgaben an die Einnahmen anzupassen. Zur Wahrung der intergenerativen Gerechtigkeit müssen die kommenden Haushalte zukunftsorientiert geplant und beschlossen werden.

98 Die derzeitige positive Wirtschaftslage erschwert den Blick für die Notwendigkeit der Grundsteinlegung für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft im Freistaat Sachsen. Ebenso ist das kamerale Haushaltssystem im Hinblick auf eine zukunftsorientierte und nachhaltige Haushaltswirtschaft wenig hilfreich (vgl. Beratende Äußerung des SRH „Transparenz, Haushaltsflexibilisierung, Budgetrecht Teil I und II). Für die parlamentarische Entscheidung fehlen wichtige zukunftsorientierte Informationen. Im Folgenden möchte der SRH einige Anregungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft geben.

Zukunftsorientierte Informationen für parlamentarische Entscheidung fehlt

5.1 Verschuldung

99 Zur Verschuldung des Freistaates Sachsen gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die impliziten Schulden, wie beispielsweise die Pensionsansprüche oder Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten sowie Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG.

100 Der Freistaat Sachsen befindet sich mit der Gründung des Generationenfonds auf einem guten Weg, die Zahlungsverpflichtungen gegenüber sei-

nen Beamten in der Zukunft nicht unbezahlbar zu machen und damit künftigen Generationen auch einen finanzpolitischen Handlungsspielraum zu belassen.

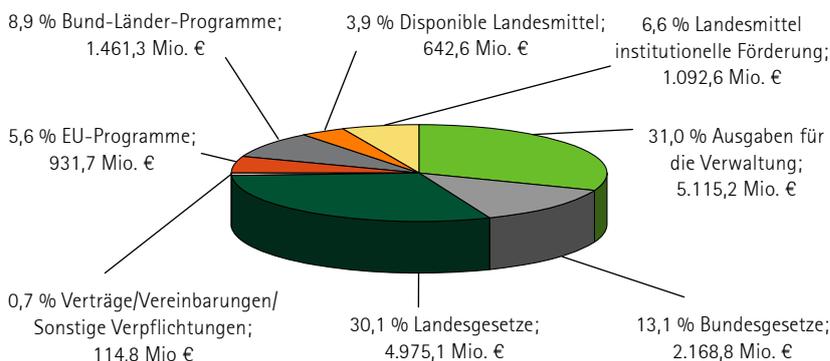
- 101 Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung machen mit 57 % den größten Anteil an den Schulden des Freistaates aus. Während für die Verbeamtungsjahrgänge ab 1997 eine Vollfinanzierung der Pensionsansprüche erzielt werden soll, sind die Pensionsansprüche für die Verbeamtungen vor 1997 nur zum Teil finanziell gesichert. Die Vermögensrechnung des Freistaates 2010 weist eine Deckungslücke für die Pensionslasten in Höhe von 6,66 Mrd. € gegenüber den Ansparungen im Generationenfonds und der Versorgungsrücklage aus. Trotz Erhöhung von insgesamt 563,9 Mio. € im Hj. 2010 hat sich die Deckungslücke gegenüber dem Vorjahr um 110,2 Mio. € vergrößert.
- Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung größter Schuldenteil
- 102 Allein diese Größenordnung macht die Notwendigkeit einer Vollfinanzierung auch für die gesamten bisherigen aufgelaufenen Pensionsansprüche deutlich. Der SRH fordert daher, mögliche Mehreinnahmen für den Aufbau einer systematischen Vollfinanzierung zu verwenden. Die Einnahmen des Freistaates werden in den nächsten Jahren immer stärker von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung und damit von den Steuereinnahmen abhängen. Da in wirtschaftlich schwachen Einnahmejahren vom SRH die Gefahr gesehen wird, die Pensionsansparungen dem Zweck entfremdet für laufende Ausgaben zu verwenden, fordert der SRH eine verfassungsrechtlich verankerte Zweckbindung der Fondsmittel (vgl. Pkt. 4.1).
- Vollfinanzierung bisher aufgelaufener Pensionsverpflichtungen erforderlich
- 103 Auf die Verschuldung wird im Übrigen im Beitrag 4 „Staatsschulden“ ausführlich eingegangen.
- 5.2 Einnahmen**
- 104 Das SMF hat das ifo Institut Dresden mit einem Gutachten zur „Projektion der Einnahmen des sächsischen Landeshaushalts bis zum Jahr 2025“ beauftragt. In dem Gutachten vom Oktober 2011 wird von einem realen Rückgang der Einnahmen in Höhe von rd. 3 Mrd. € ausgegangen. Das sind rd. ein Fünftel der derzeitigen bereinigten Einnahmen des Freistaates. Wesentlicher Grund für die Rückführungen ist der sukzessive Abbau der ostspezifischen Förderung. Im Wesentlichen betrifft dies die Rückführung der Sonderbedarfs-BEZ. Auch weitere ostspezifische Fördermittel vom Bund (z. B. Korb II-Mittel) und EU-Förderungen (Konvergenzförderung) laufen bis 2020 aus. Aufgrund der guten Arbeitsmarktsituation muss mit einer rückläufigeren Entwicklung der Hartz-IV-BEZ gerechnet werden. Auch für die BEZ - für politische Führung rechnet das ifo Institut mit einer Einstellung der Zahlungen.
- Realer Einnahmenrückgang bis 2025 rd. 3 Mrd. €
- Rückführung aller ostspezifischen Fördermittel
- 105 Weitere Einnahmen gehen durch den Bevölkerungsrückgang im Länderfinanzausgleich verloren. Der Länderfinanzausgleich läuft zum 31.12.2019 in seiner jetzigen Form aus und muss zwischen Bund und Ländern neu verhandelt werden. Von einer Verlängerung der Sonderbedarfs-BEZ ist nicht auszugehen, da von einer Schließung der Infrastrukturlücke bis 2020 ausgegangen wird. Das SMF weist in seinen jährlichen Fortschrittsberichten zum Aufbau Ost die vollständige Verwendung der Solidarpaktmittel nach und belegt damit die systematische Schließung der Infrastrukturlücke seit der Wende. Auch die positive Verwendung der Bundes- und EU-Fördermittel zum Aufbau Ost hebt der Freistaat regelmäßig hervor (vgl. Pkt. 2.3).
- Einnahmenverluste durch Bevölkerungsrückgang
- 106 Die dargestellten Einnahmerückgänge werden vom ifo Institut aber auch relativiert. Zum einen muss der aufgabenbezogene Einnahmerückgang im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen gesehen werden. Durch die sinkenden Bevölkerungszahlen ergibt sich lediglich ein Rückgang von 8 % von 3.845 €/EW im Jahr 2011 auf 3.528 €/EW im Jahr 2025. Zum anderen sind

die aufbaubedingten Zahlungen seit Jahren hinsichtlich Höhe und Zeitpunkt des Auslaufens bekannt, sodass in der langfristigen Haushaltsplanung gegengesteuert werden kann.

- | | | |
|---|-----|---|
| Sächsischer Haushalt zunehmend von gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig | 107 | Mit der Rückführung der ostspezifischen Aufbauhilfemittel wird der sächsische Haushalt zunehmend von der Wirtschaftsentwicklung und damit von den gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig. Schwankungen des Wirtschaftswachstums und Auswirkungen von Änderungen im Steuerrecht werden stärker als bisher die Gesamteinnahmen beeinflussen (vgl. Pkt. 2.2). |
| | 108 | Der SRH geht davon aus, dass der Freistaat Sachsen bis 2020 den Aufbauprozess abgeschlossen hat und sich die Förder- und Investitionsvolumina auf dem Stand eines vergleichbaren Flächenlandes West befinden. Der Freistaat ist gezwungen, die Ausgaben den Einnahmen anzupassen. Diese Aufgabe ist in dem noch zur Verfügung stehenden Zeitraum lösbar. |
| Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen | 109 | <p>5.3 Ausgaben</p> <p>Für eine nachhaltige zukunftsfähige Haushaltswirtschaft führt kein Weg an der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen vorbei. In der landeseigenen Projektion im Stabilitätsbericht für das Jahr 2011 geht das SMF von einer durchschnittlichen Rückführung der Ausgaben von 0,4 % pro Jahr aus, um bis 2020 die Schuldenregelung weiterhin einhalten zu können. Dies kann nur über eine permanente Aufgabenkritik erfolgen. Weitere Möglichkeiten, die Ausgaben den Einnahmen anzupassen, beschränken sich im Wesentlichen auf Personalabbau, Rückführung der Investitionen und Rückführung gesetzlicher Leistungen.</p> |
| Permanente Aufgabenkritik | | |
| Kommunen und Drittempfänger auf Reduzierung Fördermittel einstellen | 110 | Der Rückgang der ostspezifischen Fördermittel schlägt sich auch auf die Kommunen und Drittempfänger von Fördermitteln nieder. Sie müssen sich auf eine Reduzierung dieser vom Freistaat weitergereichten Mittel einstellen. Bei Kommunen betrifft dies beispielsweise die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Sonderlasten Hartz IV oder Solidarpaktmittel für den Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der Kommunen. Für das Hj. 2010 ergibt sich lt. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft ein Betrag von 265 Mio. €. |
| | 111 | Sinkende Einnahmen ziehen zwangsläufig eine Absenkung der Investitionsquote (vgl. Pkt. 3.2) nach sich. Dabei sollten auch die Ergebnisse des Gutachtens zum Aufbau Ost beachtet werden (vgl. Pkt. 2.3), wonach Sachinvestitionen allein nicht die Wirtschaftskraft steigern, sondern dies nur über eine gezielte Förderung von Forschung und Entwicklung, der Förderung von Unternehmensentwicklung in selbsttragende zukunftsfähige Branchen und die Verbesserung von Bildung und Ausbildung zu erwarten ist. |
| Keine pauschale Mittelkürzung | 112 | Bei dem Prozess der Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen ist von einer pauschalen Kürzung abzusehen. Der Freistaat hat aufgrund der hohen Rechtsbindung der Mittel nicht überall Einfluss auf deren Höhe, wie im Folgenden dargestellt ist. Insbesondere verläuft die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Ausgabearten sehr unterschiedlich und die Balance zu Ausgaben zur Vorsorge (beispielsweise Generationenfonds) muss gewahrt werden. |
| Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch Rechtsbindungsstruktur | 113 | <p>5.3.1 Haushaltsstruktur nach Bindungsgrad</p> <p>Die Rechtsbindungsstruktur der Mittel zeigt den hohen Bindungsgrad der Mittel im sächsischen Haushalt auf. Die Analyse der Rechtsbindung der Mittel hilft Einsparpotenziale aufzuzeigen. Sie zeigt aber auch, wie gering die finanzpolitischen Handlungsspielräume im Freistaat Sachsen durch rechtliche Verpflichtungen aus Bundes- und Landesgesetzen, Verträgen oder Bürgschaftsinanspruchnahmen sowie EU-Förderprogrammen und</p> |

Ausgaben zur Aufrechterhaltung der Verwaltung, insbesondere durch Personalausgaben und Zinsausgaben, sind.

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2011 (Ist 16.455,5 Mio. €)



- 114 Im Bereich der Bundesgesetze (beispielsweise Zahlungen nach dem Wohngeldgesetz und Regionalisierungsgesetz) und bei Verträgen, Vereinbarungen und sonstigen Verpflichtungen hat der Freistaat keinen Spielraum für Ausgabenanpassungen. Hier muss er auch steigenden Ausgaben wie im BAföG-Bereich oder Zahlungen nach dem AAÜG oder Leistungen für Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes nachkommen. In 2011 wurden für Bundesgesetze und Verträge u. ä. Landesmittel in Höhe von 13,9 % gebunden. Die überwiegenden Landesgesetze stehen dem Grunde nach zwar nicht zur Disposition, dennoch sollte zumindest die Höhe der Zahlungsverpflichtungen infrage gestellt werden (vgl. Pkt. 5.3.2).
- Kein Spielraum bei Bundesgesetzen
- Höhe der Zahlungen aus Landesgesetzen hinterfragen
- 115 Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme haben einen Anteil von 14,5 % an den Gesamtausgaben und sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Bei den EU-Programmen lagen die Schwerpunkte bei der Förderung aus EFRE-Mitteln und im Bereich Wissenschaft, Forschung und Technologie. Die umfangreichsten Bund-Länder-Förderprogramme sind die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur, die Forschungsförderung und der Städtebau.
- 116 Das erklärte Ziel des Freistaates ist die Bereitstellung der erforderlichen Komplementärmittel zum Abruf aller Fördermittel. Auch diese Praxis sollte infrage gestellt werden, insbesondere Förderungen um jeden Preis (vgl. Pkt. 5.3.4).
- Abruf aller Fördermittel infrage stellen
- 117 Die freiwilligen Landesmittel umfassten im Hj. 2011 10,5 % der Ausgaben. Sie werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.
- 118 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 schwer durchsetzen.
- 119 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem mit 183,4 Mio. € größten Ausgabenblock Landesbau auch die Mittel für Betriebe und Beteiligungen und die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Dieser Bereich bietet hinsichtlich Kürzung und Streichung von Maßnahmen einen großen Gestaltungsspielraum, ist aber volumenmäßig begrenzt.

	120	Der Verwaltungshaushalt stellt mit einer Bindung von 31,0 % den größten Ausgabenblock dar. Zu ihm gehören die Personalausgaben mit 22,1 %, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).
Kein Einsparpotenzial bei Rücklagen	121	Der Spielraum für Einsparungen beschränkt sich im Wesentlichen auf den Personalabbau. Bei den besonderen Finanzierungsausgaben können Rücklagen nur bei entsprechend verfügbaren Einnahmen gebildet werden. Da die Rücklagenbildung im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ein wesentlicher Bestandteil der Vorsorge ist, sieht der SRH hier kein Einsparpotenzial (vgl. Pkt. 5.3.6).
Risikovorsorge unumgänglich	122	Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass der Spielraum für Einsparungen auf wenige Ausgabenarten begrenzt ist. Um auf Einnahmenschwankungen reagieren zu können, ist eine entsprechende Risikovorsorge, wie sie der Freistaat in den letzten Jahren durch Rücklagenbildung insbesondere aus Mehreinnahmen betrieben hat, unumgänglich und weiter fortzusetzen.
		5.3.2 Rückführung der staatlichen Leistungen
	123	Zu den staatlichen Leistungen des Freistaates gehören im Wesentlichen die Zahlungsverpflichtungen aus Landesgesetzen. Dazu zählen u. a. die Leistungen nach dem SächsFAG, nach dem Kulturraumgesetz, an Schulen in freier Trägerschaft, Kindertageseinrichtungen, Zahlungen in den Generationenfonds oder das Landeserziehungsgeld. Auch die freiwilligen Landesmittel, als disponible und institutionelle Mittel (vgl. Pkt. 5.3.1) sowie alle komplementär finanzierten Förderungen sind staatliche Leistungen.
Vorschläge SRH zur Rückführung staatlicher Leistungen	124	In der Vergangenheit wurden bereits Leistungen, wie die kostenlose Kindergartenbetreuung im Vorschuljahr, zurückgeführt. Der SRH unterbreitet in seinen Jahresberichten auch regelmäßig Vorschläge zur Aufwandsreduzierung und Rückführung von Leistungen. So wurde im Jahresbericht 2010 durch den SRH im Beitrag Nr. 14 die Forderung nach Einstellung der Förderung durch EU-Mittel von Kleinkläranlagen geäußert, da das Förderziel nicht erreicht wurde. Ebenso hat der SRH im Jahresbericht 2010 im Beitrag Nr. 15 die Förderung der Erstaufforstung infrage gestellt und den Fördererfolg als zweifelhaft angesehen. Die Wirtschaftlichkeit der Förderung nachwachsender Rohstoffe wurde im Jahresbericht 2008 im Beitrag Nr. 25 vom SRH angezweifelt und der Förderzweck als nicht erreicht eingestuft.
	125	Im Jahresbericht 2009 des SRH im Beitrag Nr. 23 wurde die Notwendigkeit des Staatsbetriebes Sächsische Gestütsverwaltung infrage gestellt. Ausgliederungen müssen einer kritischen Erfolgskontrolle unterzogen werden. Bisher fehlten regelmäßig Vergleiche hinsichtlich einer Vorher-Nachher-Betrachtung der Finanzmittel. Zudem entziehen sich Ausgliederungen weitgehend der Haushaltssteuerung.
Anpassung Personalbestand bis 2020 ff. an Durchschnitt westdeutscher Flächenländer	126	5.3.3 Personalausgaben Die Staatsregierung hat infolge der absehbaren Veränderungen der demografischen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen beschlossen, den Personalbestand der Staatsverwaltung an den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer bis zum Jahr 2020 ff. anzupassen.
	127	Der Stellenabbaubericht der Sächsischen Staatsregierung zum Staatshaushaltsplan 2011/2012 weist für das Jahr 2012 eine Stellenzahl von 85.542 Stellen aus. Bis zum Jahr 2020 sind bisher über alle Einzelpläne 6.224 Stellen kw gestellt. Für die Jahre 2020 ff. sowie ohne Jahr enthält der Stellenabbaubericht weitere 2.514 kw-Vermerke. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Verteilung der bereits beschlossenen kw-Vermerke im

Zeitraum von 2012 bis 2019 auf die Einzelpläne sowie deren Auswirkungen auf die Stellenpläne.

Verteilung kw-Vermerke 2012 bis 2019 auf die Einzelpläne - ohne SRH

	Stellenplan		Veränderung		kw-Vermerke 2020 ff. und ohne Jahr
	2012	2020	absolut	in %	
SLT	179	173	-6	-3,4	0
SK	199	190	-9	-4,5	0
SMI	17.471	15.365	-2.106	-12,1	936
SMF	8.643	8.278	-365	-4,2	273
SMK	29.772	28.133	-1.639	-5,5	30
SMJus	8.928	8.385	-543	-6,1	551
SMWA	1.209	1.106	-103	-8,5	155
SMS	910	840	-70	-7,7	13
SMUL	4.053	3.409	-644	-15,9	86
SMWK	13.882	13.147	-735	-5,3	467
allg. Finanzverwaltung	51	51	0	0,0	0

Quelle: Stellenabbaubericht der Staatsregierung zum StHpl. 2011/2012.

128 Die absehbaren Einnahmen des Freistaates werden im Jahr 2020 nominal 14.680 Mio. € und real 12.839 Mio. € betragen.¹¹ Unter Zugrundelegung der vom SRH im Pkt. 4.1 ermittelten Personalausgaben für das Jahr 2010 in Höhe von rd. 4,9 Mrd. € und von 86.925 Stellen (Stellenplan 2010, Personalsoll A, B und C) fallen rein rechnerisch 56,9 T€ auf eine Stelle. Sofern zum bereits beschlossenen Stellenabbau in Höhe von 6.224 Stellen kein weiterer Abbau hinzukäme, fielen im Jahr 2020, nur bei Berücksichtigung eines jährlichen Inflationsausgleichs von 1,5 %, rd. 5,2 Mrd. € für Personalausgaben an. Dies entspräche einer Personalausgabenquote von nominal rd. 36 %. Im Jahr 2010 betrug die Personalausgabenquote noch rd. 30 % (vgl. Tz. 74 ff.).

129 **Ein weiterer Stellenabbau ist unumgänglich.** Ansonsten würde sich der infolge der geringeren Einnahmen bereits reduzierte Gestaltungsspielraum zusätzlich signifikant verringern. Um das anvisierte Ziel 70.000 Stellen zu erreichen, sind bis zum Jahr 2020 ff., gegenüber dem Stellenplan 2012, weitere 9.318 Stellen (10,9 %) über alle Einzelpläne kw zu stellen.

Weiterer Stellenabbau unumgänglich

130 Im Jahr 2010 lebten in Sachsen rd. 4,1 Mio. Einwohner. Nach der 5. regionalisierten Bevölkerungsprognose wird der Freistaat im Jahr 2025 nur noch rd. 3,8 Mio. Einwohner haben. Mit rückläufigen Bevölkerungszahlen reduziert sich das Aufgabenvolumen der Staatsverwaltung. Dieses Konsolidierungspotenzial, die sogenannte demografische Rendite, muss von der Staatsregierung in Anbetracht der rückläufigen Einnahmeentwicklung konsequent erschlossen werden. Hierzu ist u. a. erforderlich, dass die im Stellenabbaubericht beschlossenen Eckpunkte über die künftige Stellenplanbemessung im Bildungsbereich umgesetzt werden¹². Damit die Handlungsfähigkeit der Staatsverwaltung nicht ohne Not eingeschränkt wird, ist dem weiteren Stellenabbau eine umfassende Aufgabenkritik (Zweck- und Vollzugskritik) der Staatsregierung vorzuschalten.

Stellenabbau umfassende Aufgabenkritik vorschalten

¹¹ Basisjahr 2011, Quelle: ifo Institut Niederlassung Dresden, Endbericht zum Forschungsvorhaben „Projektion der Einnahmen des sächsischen Landeshaushaltes bis zum Jahr 2025“, Dresden, Oktober 2011.

¹² Vgl. Stellenabbaubericht der Staatsregierung zum StHpl. 2011/2012, S. 20.

- 131 Ursprünglich beabsichtigte die Staatsregierung, den Personalbestand an den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer bis zum Jahr 2020 anzupassen. Dies entsprach einer Zielgröße von rd. 70.000 Stellen.¹³
- 132 Die Staatsregierung beabsichtigt nunmehr, den im Jahr 2010 beschlossenen Stellenabbau zu vollziehen.¹⁴ Das heißt aus heutiger Sicht, bis zum Jahr 2020 einen Personalbestand von 79.314 Stellen zu erreichen und in den Folgejahren weitere 2.514 Stellen abzubauen (vgl. Pkt. 4.2). Auch an der Zielgröße von 70.000 Stellen hält sie fest, die jedoch nunmehr „bis zum Jahr 2020 ff.“ angestrebt wird.
- 133 Das zeitliche Strecken des Stellenabbaus auf „2020 ff.“ entspricht nicht der Beschlusslage der Staatsregierung aus dem Jahr 2010, nämlich bis zum Jahr 2020 einen Personalbestand von 70.000 Stellen zu erreichen. Zudem ist die Terminierung des Ziels „bis zum Jahr 2020 ff.“ unbestimmt. Wann das Ziel erreicht werden soll, ist damit offen. So ist weder eine zielgerichtete Gestaltung und Steuerung noch eine Erfolgskontrolle des notwendigen Stellenabbaus möglich.
- 134 Unter den oben dargestellten Rahmenbedingungen für die künftigen Haushalte des Freistaates bedeutet jedes Jahr spätere Zielerreichung, Mittel für Personalausgaben zu binden, die dann für die Finanzierung/Kofinanzierung anderer notwendiger Maßnahmen fehlen.
- 135 **Eine jahreskonkrete Terminierung des anvisierten Stellenziels ist zwingend geboten.**
- Instrument der Stellenplanung für Personalabbau unentbehrlich 136 Die Personalausgaben sind gegenwärtig nach den Zuschüssen und Zuweisungen der zweitgrößte Ausgabenblock im Staatshaushalt. Um diesen Ausgabenblock langfristig zielgerichtet steuern und periodengenau vergleichen zu können, bedarf es geeigneter Instrumente. **Hierbei ist das Instrument der Stellenplanung unentbehrlich.** Eine Steuerung der quantitativen und qualitativen Personalausstattung der Staatsverwaltung in Zeiten kontinuierlichen Personalabbaus allein mithilfe der Personalausgaben erscheint wegen der nachhaltigen Auswirkungen von Beschäftigungsstruktur und Beschäftigungsniveau auf die Funktionsfähigkeit der Verwaltung sowie deren nachhaltige Auswirkungen auf den Haushalt nicht zweckmäßig.
- 137 Das Alimentationsprinzip gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gem. Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz. Danach ist der Dienstherr zu einer angemessenen und dauerhaften Versorgung des Beamten und seiner Angehörigen verpflichtet. Diese besondere Fürsorgepflicht gegenüber der Gruppe der Beamten führt zu einer entsprechenden langfristigen Belastung der Haushalte.
- Sachsen hat geringsten Beamtenanteil im Ländervergleich 138 Nach der folgenden Übersicht hat der Freistaat Sachsen im Vergleich zu allen anderen Flächenländern mit rd. 34 % den geringsten Beamtenanteil an seinen Bediensteten.

¹³ Vgl. Kabinettsbeschluss Nr. 05/0079 (TOP 2 Haushaltsaufstellung 2011/2012); Stellenabbaubericht der Sächsischen Staatsregierung zum StHpl. 2011/2012, Seite 19.

¹⁴ Vgl. Kabinettsbeschluss Nr. 05/0513 (TOP 1 Eckwerte des Doppelhaushaltes 2013/2014 sowie Bericht zu den Voranschlägen zum Doppelhaushalt 2013/2014).

Beamten – Arbeitnehmerverhältnis der Flächenländer

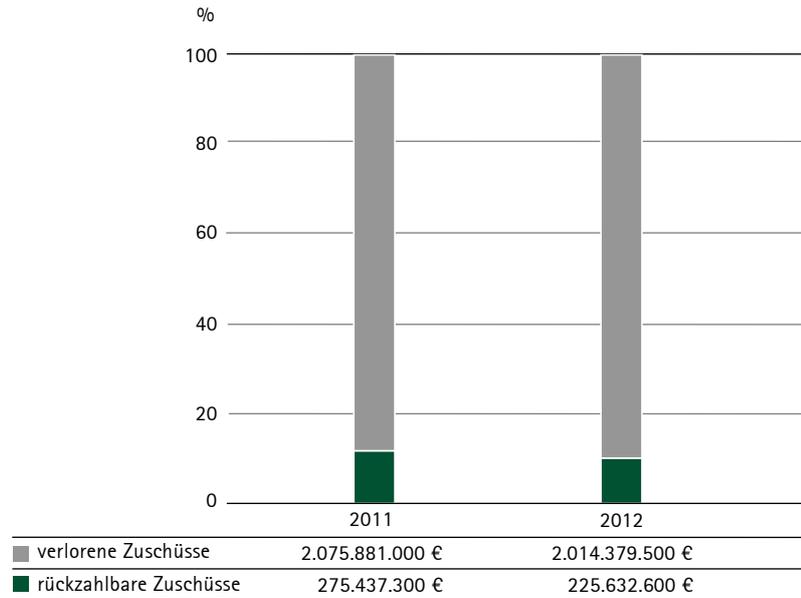
Land	Vollzeitäquivalent	Beamte und Richter	Arbeitnehmer
Schleswig-Holstein	48.923	78 %	22 %
Niedersachsen	163.850	68 %	32 %
Nordrhein-Westfalen	297.630	76 %	24 %
Hessen	116.570	72 %	28 %
Rheinland-Pfalz	83.754	73 %	27 %
Baden-Württemberg	228.377	73 %	27 %
Bayern	255.924	71 %	29 %
Saarland	27.336	56 %	44 %
Brandenburg	51.246	58 %	42 %
Mecklenburg-Vorpommern	35.247	38 %	62 %
Sachsen	76.993	34 %	66 %
Sachsen-Anhalt	52.043	40 %	60 %
Thüringen	54.899	52 %	48 %

Quelle: Regionaldatenbank Deutschland der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Statistik „Beschäftigte des Landes“, Stichtag: 30.06.2010 und eigene Berechnungen des Sächsischen Rechnungshofs¹⁵.

- 139 Der vom Freistaat im Jahr 2005 eingerichtete Generationenfonds trägt maßgeblich für eine generationengerechte Verteilung von Lasten und Nutzen bei der Finanzierung künftiger Versorgungsansprüche der Beamten und deren Angehörigen bei. Trotz der im Vergleich zu den anderen Ländern relativ geringen Verbeamtungsquote binden diese Zuführungen erhebliche Haushaltsmittel. Im Hj. 2010 betragen die Zuführungen mit 501 Mio. € etwa 3 % der Ausgaben des Staatshaushaltes.
- Generationengerechte Lastenverteilung durch Generationenfonds
- 140 **In Anbetracht der nicht unerheblichen langfristigen Mittelbindung für die Zuführungen zum Generationenfonds, den absehbar rückläufigen Einnahmen und der Tatsache, dass keine Vollfinanzierung der Versorgungsansprüche und Beihilfen erfolgt sowie Zweck und Finanzierung des Generationenfonds noch nicht in der Verfassung des Freistaates verankert sind, sollte die Staatsregierung vom derzeit verfolgten vergleichsweise defensiven Verbeamtungskonzept nicht abweichen.**
- Von defensivem Verbeamtungskonzept unter aktuellen Bedingungen nicht abweichen
- 141 **5.3.4 Förderpolitik**
Verlorene Zuschüsse binden den größten Teil der für Förderinstrumente bereitstehenden Haushaltsmittel. Andere Förderinstrumente spielen eine untergeordnete Rolle.
- Förderung überwiegend durch verlorene Zuschüsse

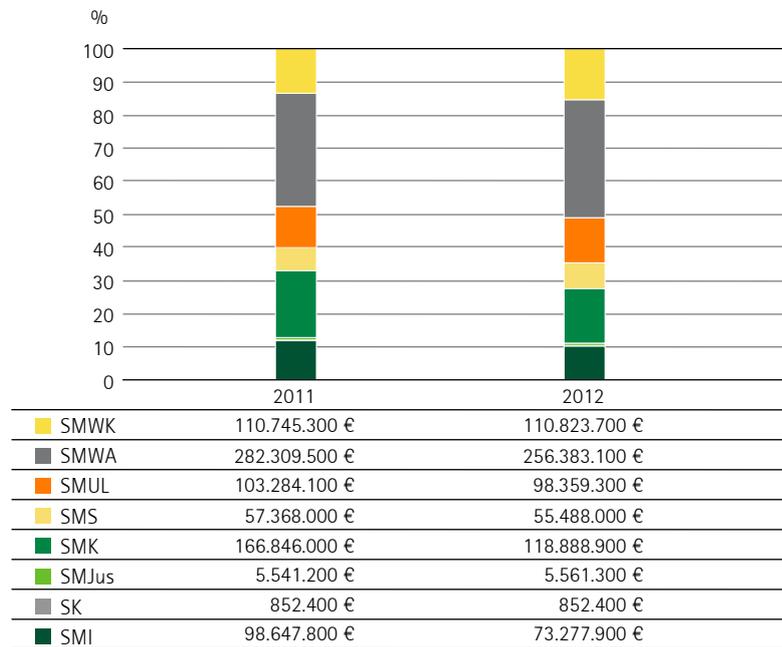
¹⁵ Der SRH hat dabei die Vollzeitäquivalente der Teilzeitbeschäftigten proportional auf alle Teilzeitbeschäftigten verteilt, unabhängig davon, ob sie zur Gruppe der „Beamten und Richter“ oder zur Gruppe der „Arbeitnehmer“ gehören.

Prozentualer Anteil verlorener und rückzahlbarer Zuschüsse geplanter Haushaltsmittel für Förderinstrumente



142 Die Ressorts SMWA, SMWK, SMI, SMK und SMUL binden große Teile ihrer Haushaltsmittel durch Zuschüsse mit Fördersätzen zwischen 75 und 100 %.

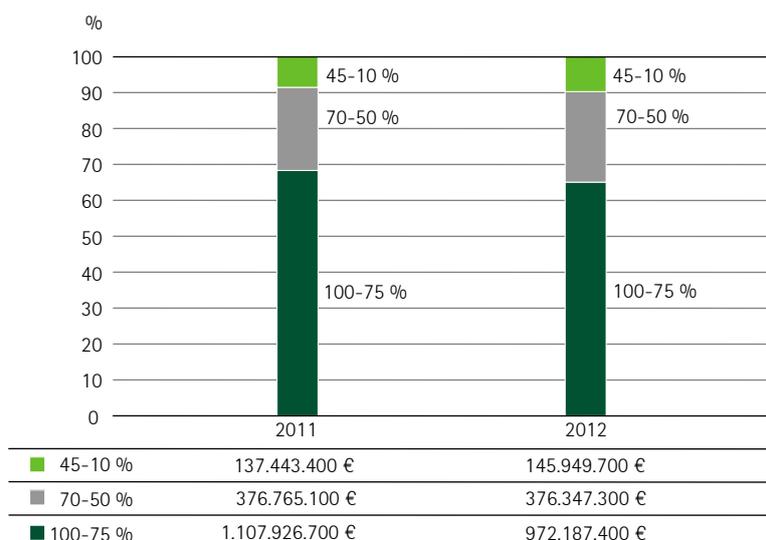
Anteil an Haushaltsmitteln, die mit Fördersätzen von 75 bis 100 % von den einzelnen Ressorts verausgabt werden



Fördersätzen überwiegend zwischen 75 und 100 %

Nahezu zwei Drittel der Fördermittel aller Ressorts werden mit Fördersätzen zwischen 75 und 100 % vergeben.

Anteil verschiedener Fördersätze am Gesamtfinanzvolumen
(ohne Mittel, die im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung verausgabt werden)



143 Aus den Übersichten wird deutlich, dass die Staatsregierung dringend ihren Handlungsspielraum erhöhen muss, indem sie die Fördersätze absenkt und damit die Förderwirkung bei geringer werdenden Mitteln erhöht.

144 Im Januar dieses Jahres hat sich der SRH zu Förderverfahren zur Bewältigung der Folgen von Tornado und Hochwasser 2010 in einer Prüfungsmitteilung geäußert. Dieser Förderbereich kann auch beispielhaft für andere Förderbereiche gesehen werden (vgl. Pkt. 5.3.2).

145 Bei der Gewährung staatlicher Zuwendungen nach § 23 SäHO i. V. m. § 44 SäHO sind die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu beachten. Dies bedingt, dass die Geeignetheit und Wirksamkeit des Förderinstrumentes in Bezug auf die Erreichung des Förderziels vorab zu prüfen sind. Wenn Geschädigte nicht in der Lage sind, Darlehen zu bedienen, kann das Förderziel nicht erreicht werden. Verfügt der Geschädigte hingegen über genügend Eigenmittel, Spenden oder Versicherungsleistungen, bedarf es keiner staatlichen Unterstützung. Bei Förderung von Schadensbeseitigungsmaßnahmen sowohl durch zinsgünstige Darlehen, als auch durch Zuschüsse bzw. auf Basis spezieller Schadensrichtlinien als auch von Richtlinien der Fachförderung bedarf es einer einheitlichen Förderstrategie und -praxis, um eine Intransparenz des Mitteleinsatzes und die Gefahr der Doppelförderung auszuschließen.

Intransparenz und Doppelförderung ausschließen

146 Die Gefahr von Überkompensationen und Mitnahmeeffekten müssen im Rahmen des Möglichen ausgeschlossen sein. Dazu müssen die Verfahren so gestaltet werden, dass nicht lediglich die Angaben der Antragsteller Maßstab der Prüfung sind. Risiken der Fehlverwendung oder des Missbrauchs staatlicher Zuwendungen können nur mit geeigneten Kontrollverfahren wirksam vorgebeugt werden. Das zeigen nicht zuletzt die Stichprobenkontrollen des SRH. Personalabbau und Verwaltungsvereinfachung rechtfertigen keine Abstriche bei der gebotenen haushaltsrechtlich korrekten Mittelbewirtschaftung.

Überkompensation und Mitnahmeeffekte vermeiden

Geeignete Kontrollverfahren gegen Zuwendungsmissbrauch

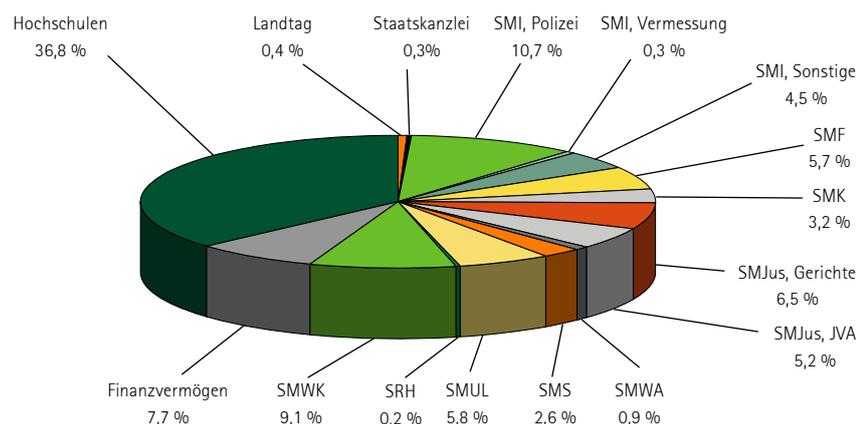
147 Nach Nr. 2.4 VwV zu § 44 SäHO ist bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eine Zuwendung nur insoweit bewilligt werden darf, als ein erhebliches Staatsinteresse vorliegt, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Bei der Bemessung der Höhe einer Zuwendung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Staatsmittel sind

deshalb sowohl das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers (angemessene Eigenmittel) als auch die Finanzierungsbeteiligungen Dritter angemessen zu berücksichtigen. Nach Nr. 2.1 VwV zu § 44 SÄHO ist hinreichend zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage des Staates und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am Besten entspricht.

5.3.5 Liegenschaften-Abbaukonzept Flächen

- 148 Nach Angaben des SIB stehen den Landeseinrichtungen des Freistaates Sachsen insgesamt rd. 3,4 Mio. m² Hauptnutzfläche zur Verfügung, die sich wie folgt verteilen:

Flächenbestände nach Ressorts in Prozent



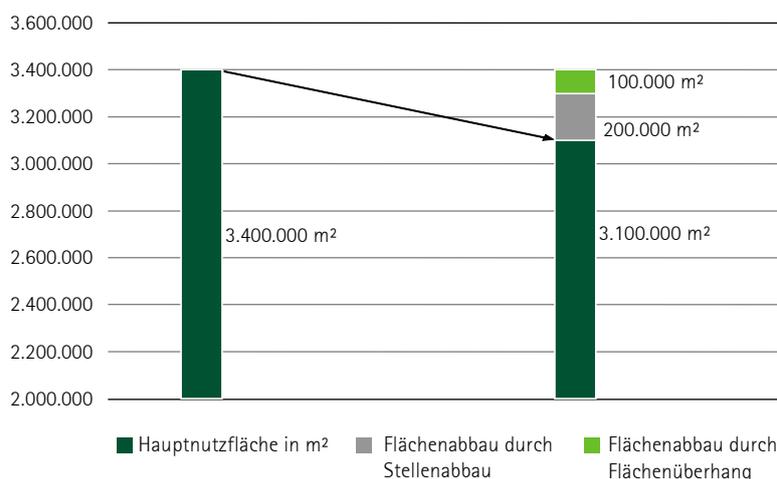
- 149 Eine wirtschaftliche und effiziente Behördenstruktur ist nur zu erreichen, soweit vorhandene Einsparpotenziale entsprechend umgesetzt werden:

- **200 Tsd. m² Hauptnutzfläche** durch die Realisierung des im Doppelhaushalt 2011/2012 beschlossenen Stellenabbaus,
- **rd. 100 Tsd. m² Hauptnutzfläche** des Flächenüberhangs des Freistaates Sachsen durch Annäherung an den geringeren Flächenquerschnitt von Sachsen-Anhalt (in einem ersten Schritt um ein Viertel) sowie der Einführung moderner Personaleinsatz- und Bürokonzepte,
- **insgesamt lassen sich rechnerisch rd. 300 Tsd. m² Hauptnutzfläche einsparen, was rd. 16 % der Fläche entspricht, die aktuell von Landeseinrichtungen des Freistaates Sachsen genutzt wird (ohne Hochschulen und Finanzvermögen).**¹⁶

300 Tsd. m² Hauptnutzfläche
Einsparpotenzial

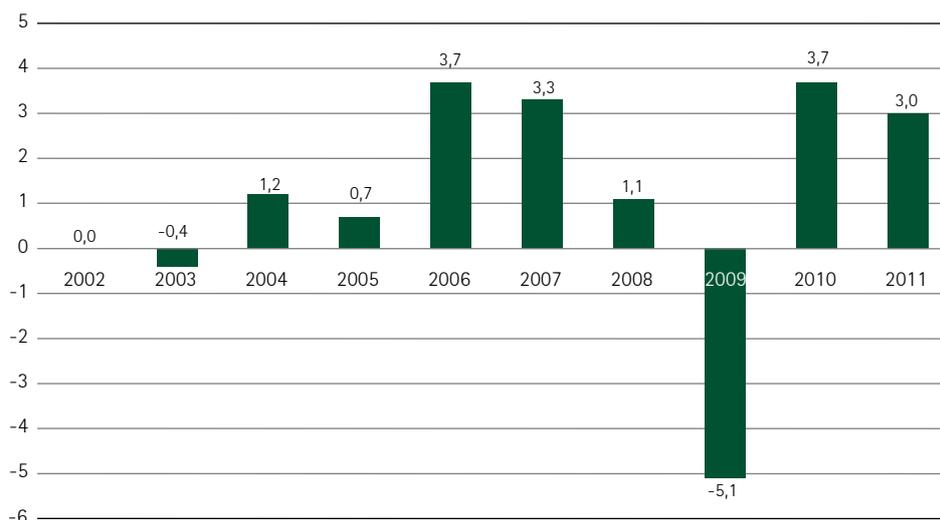
¹⁶ Vgl. Beratende Äußerung „Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen“ September 2011.

Darstellung des Flächenabbaus



- 150 **Die Realisierung der Flächeneinsparpotenziale von rechnerisch mindestens 300 Tsd. m² Hauptnutzfläche würde eine Verringerung der jährlichen Bewirtschaftungsausgaben von rd. 12 Mio. € sowie Einsparungen im Bauunterhalt von 5,2 Mio. € nach sich ziehen.** 12 Mio. € weniger Bewirtschaftungsausgaben und 5,2 Mio. € weniger Bauunterhalt möglich
- 151 Unterstellt man, dass von den freierwerdenden Flächen – unter Vernachlässigung des rechnerischen Mietanteils von 18 % – lediglich die Hälfte zeitnah veräußert würde, könnte bereits – basierend auf einer Grobrechnung des SRH anhand der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen – ein Verkaufserlös von rd. 90 Mio. € erzielt werden.
- 152 **5.3.6 Rücklagen und Risikovorsorge**
Nach Auffassung des SRH sind für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft die Bildung von Rücklagen und anderen Instrumenten der Risikovorsorge unabdingbar. Derzeit sind die Bürgschaftssicherungsrücklage, die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage und die Rücklagen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG von besonderer Bedeutung. Im Bedarfsfall ist die Bildung weitere Rücklagen möglich, bspw. eine Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länder-Finanzbeziehungen oder Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen. Andere Instrumente der Vorsorge sind die Einrichtung des Garantiefonds, des Generationenfonds und der Versorgungsrücklage. Mit diesen Instrumenten werden zukünftige Zahlungsansprüche an den Freistaat bereits heute abgesichert.
- 153 Weiterer wichtiger Aspekt der Risikovorsorge sind die Risikoabschläge des SMF auf die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzungen (vgl. Pkt. 2.2). Dieses Verfahren hat sich aus Sicht des SRH bewährt. Risikoabschläge auf Steuerschätzungen wichtiger Aspekt der Vorsorge
- 154 Durch die Rückführung der ostspezifischen Aufbau- und Fördermittel (Solidarpaktmittel, Bundes- und EU-Fördermittel) wird der Haushalt Sachsens abhängiger von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung und damit von den Einnahmen aus Steuern und den steuerinduzierten Einnahmen. Die Entwicklungsprognose der Steuerdeckungsquote auf über 80 % nach 2025 macht diese Abhängigkeit deutlich. Die bisherige konstante Größe von rd. 3 Mrd. € ostspezifischer Transfermittel entfällt bis 2020. Die Schwankungen des gesamtdeutschen Wirtschaftswachstums in den letzten 10 Jahren verdeutlicht die nachstehende Grafik. Haushalt wird abhängiger von Schwankungen des gesamtdeutschen Wirtschaftswachstums

Veränderungen des preisbereinigten Bruttoinlandprodukts gegenüber dem Vorjahr in %



Quelle: Statistisches Bundesamt.

- 155 Durch den nachgelagerten Abrechnungsmodus für den Länderfinanzausgleich wirkt sich eine Veränderung des gesamtdeutschen Wirtschaftswachstums zeitlich verzögert auf die Einnahmen des Freistaates aus (vgl. Pkt. 2.2).
- 156 Den bisher größten Einbruch der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen verzeichnete der Freistaat im Hj. 2002 mit einem Rückgang von rd. 1,3 Mrd. €.
- Bisher keine Anpassung der Ausgaben an weggebrochene Einnahmen möglich gewesen 157 Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010 haben gezeigt, dass der Freistaat die Ausgaben trotz Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht im ausreichenden Maß an die gesunkenen Einnahmen anpassen konnte. Der Haushaltsausgleich war nur durch Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage möglich.
- Nötige Flexibilität des Haushalts durch Vorsorgemaßnahmen 158 Durch Vorsorgemaßnahmen müssen nicht nur die Einnahmeschwankungen ausgeglichen werden, auch unumgängliche Mehrausgaben, z. B. ein Mehrbedarf an Lehrern und Hochschulpersonal, müssen zukünftig abgedeckt werden. Vorsorgemaßnahmen ermöglichen eine nachhaltige Haushaltswirtschaft bei Gewährleistung einer nötigen Flexibilität des Haushalts.
- In starken Haushaltsjahren Vorsorge für wirtschaftlich schwächere Jahre treffen 159 Mit steigender Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von den Steuereinnahmen werden die Einnahmeschwankungen zunehmen. Umso wichtiger wird die ausreichende Vorsorge in wirtschaftlich starken Jahren zum Ausgleich der wirtschaftlich schwächeren Jahre.
- Einrichtung Risikomanagement vom SRH gefordert 160 Neben den Einnahmeschwankungen hat der SRH in seinen letzten Jahresberichten wiederholt auf weitere mögliche Risiken und damit verbundene Mehrausgaben hingewiesen. Auch wenn nicht alle Risiken erfasst und für jede Eventualität Vorsorge getroffen werden kann, hält der SRH die Einrichtung eines Risikomanagements für erforderlich. Insofern unterstützt der SRH die erstmalige Darstellung von mittelfristigen Haushaltsrisiken in der mittelfristigen Finanzplanung 2011 bis 2015.
- 161 Unter der Einrichtung eines Risikomanagements versteht der SRH nicht nur das Abwägen von Risiken bei den Einnahmen und Vorsorge durch Rücklagen und für anstehende Pensionsverpflichtungen. Wie die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, müssen auch langfristige und finanzintensive Verträge einer Kontrolle unterzogen werden, um hier mög-

liche finanzielle Risiken aufzuzeigen. Ebenso dürfen sich Nebenhaushalte nicht einer Haushaltssteuerung entziehen. Hierzu bedarf es der Mitwirkung aller Ressorts.

6 Fazit

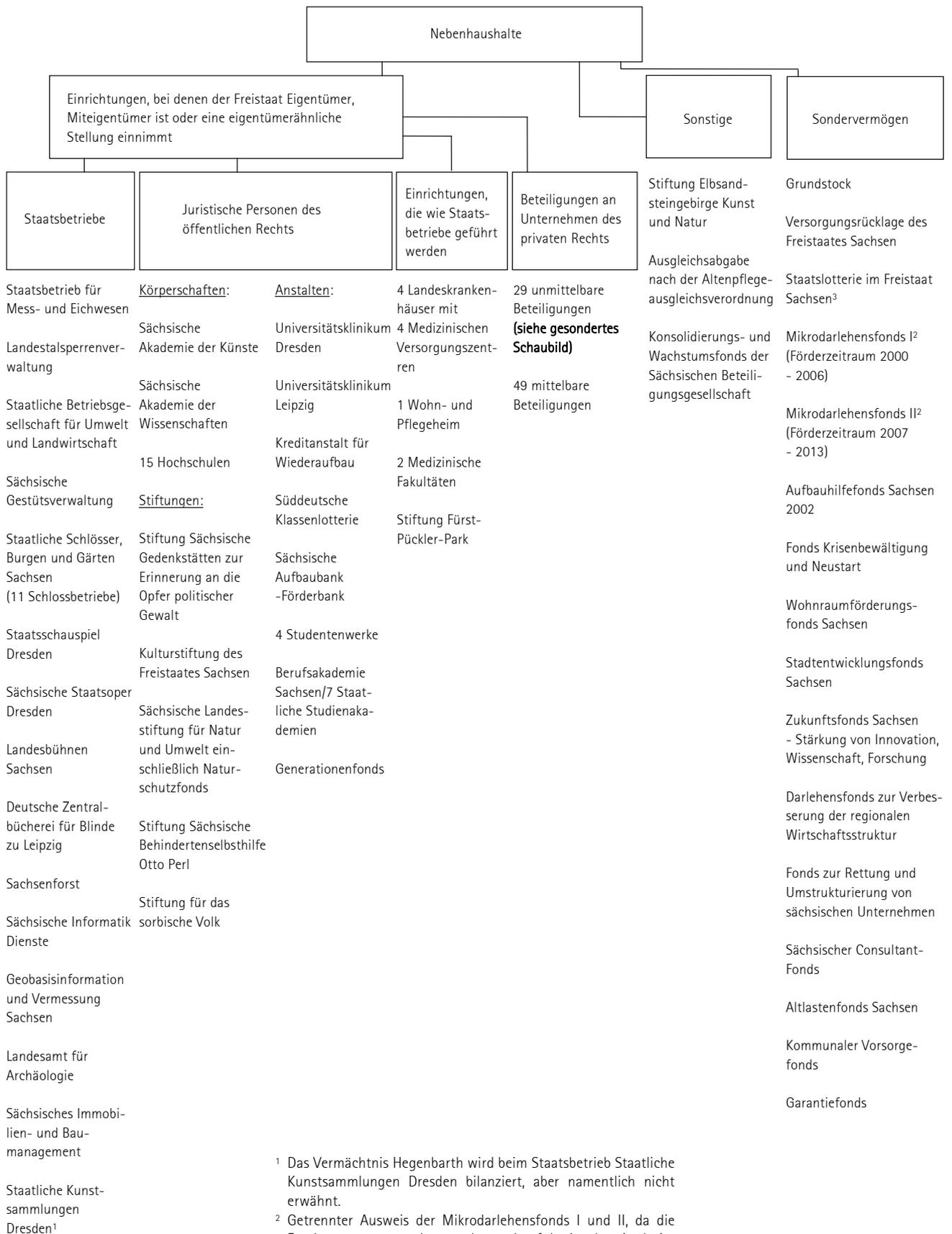
- | | | |
|-----|---|--|
| 162 | Der absehbare Einnahmerückgang muss sich auf der Ausgabenseite widerspiegeln. Nach 20 Jahren Aufholprozess muss schwerpunktmäßig entschieden werden, welche Investitionen erforderlich sind. Das führt zu einem wachsenden Planungsaufwand. Förderbereiche müssen dahingehend überdacht werden, welche freiwilligen Leistungen langfristig finanzierbar sind. Die Kommunen müssen sich ebenso auf weniger Transferleistungen einstellen. | Freiwillige Leistungen prüfen

Weniger Transferleistungen |
| 163 | Im Personalbereich zeigt sich durch die aktuelle Debatte um den Lehrermangel, dass die strategische Personalplanung im Freistaat noch unzureichend ist. | |
| 164 | Neben der Forderung nach tragfähigen Personalkonzepten hält der SRH die Forderung nach Verankerung des Generationenfonds in der Verfassung aufrecht. | Forderung nach tragfähigen Personalkonzepten und Verankerung des Generationenfonds in der Verfassung |
| 165 | Die zunehmende Abhängigkeit von den Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen wird die Bedeutung von Rücklagen als Instrument der Vorsorge für die Einhaltung der Schuldengrenze stärken. Um ein vorzeitiges Auflösen dieser Rücklagen zum Ausgleich von Konjunkturschwankungen zu verhindern, sollte mindestens im HG eine entsprechende Zweckbindung festgelegt werden und perspektivisch eine Pflicht zur Rücklagenbildung in der Verfassung verankert werden. | Zweckbindungspflicht zur Rücklagenbildung im HG und in der Verfassung fest-schreiben |
| 166 | Der SRH erwartet eine über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende strategische Planung. Die vom SMF an das ifo Institut in Auftrag gegebene Projektion der Einnahmen bis zum Jahr 2025 kann dabei nur ein Anfang sein. Langfristprognosen müssen fortgeschrieben und um die Ausgabenseite ergänzt werden. | Strategische Planung gefordert |

1 Bestand und weitere Entwicklung

- 1 Nebenhaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates, bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dazu zählen Staatsbetriebe, Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist. Nebenhaushalte werden außerhalb des Kernhaushalts geführt und im Regelfall nur mit den Zu- und Abführungen im StHpl. erfasst.
- 2 Zu den Nebenhaushalten des Freistaates zählen bspw. 15 Staatsbetriebe, 16 Sondervermögen und der Generationenfonds. Daneben werden 15 Hochschulen des Freistaates als Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt.
- 3 Mit dem Verkauf seiner Anteile ist der Freistaat Sachsen mit Ablauf des 30.06.2011 nicht mehr an der Sachsen-Finanzgruppe beteiligt. Die Sondervermögen Klimaschutzfonds Sachsen und SachsenLand-Fonds wurden aufgelöst, der Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur im Geschäftsbereich des SMWA und der Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung im Geschäftsbereich des SMWK (HBG 2011/2012, Art. 3 Sächsisches Gesetz zur Errichtung von Förderfonds) errichtet.
- 4 Im Geschäftsbereich des SMWK sollen der Staatsbetrieb Landesbühnen Sachsen zum 01.08.2012 (Beschluss Haushaltsgesetzgeber Dezember 2010) und der Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten zum 01.01.2013 (Kabinettsbeschluss Juni 2010) in eine private Rechtsform überführt werden. Weiterhin wird gegenwärtig geprüft, die Staatsbetriebe Staatsschauspiel und Staatsoper unter Wahrung der jeweiligen künstlerischen Integrität ab dem 01.01.2013 bzw. zum Spielzeitbeginn der Saison 2013/2014 in einen Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zusammenzuführen. Für die Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden - ist eine Umwandlung in einen Staatsbetrieb zum 01.01.2014 geplant.
- 5 Der Bestand der unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts hat sich gegenüber dem Vorjahr aufgrund des Wegfalls der Beteiligung an der S-Bahn-Tunnel-Leipzig GmbH i. L. auf 29 reduziert. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verringerte sich auf 49.

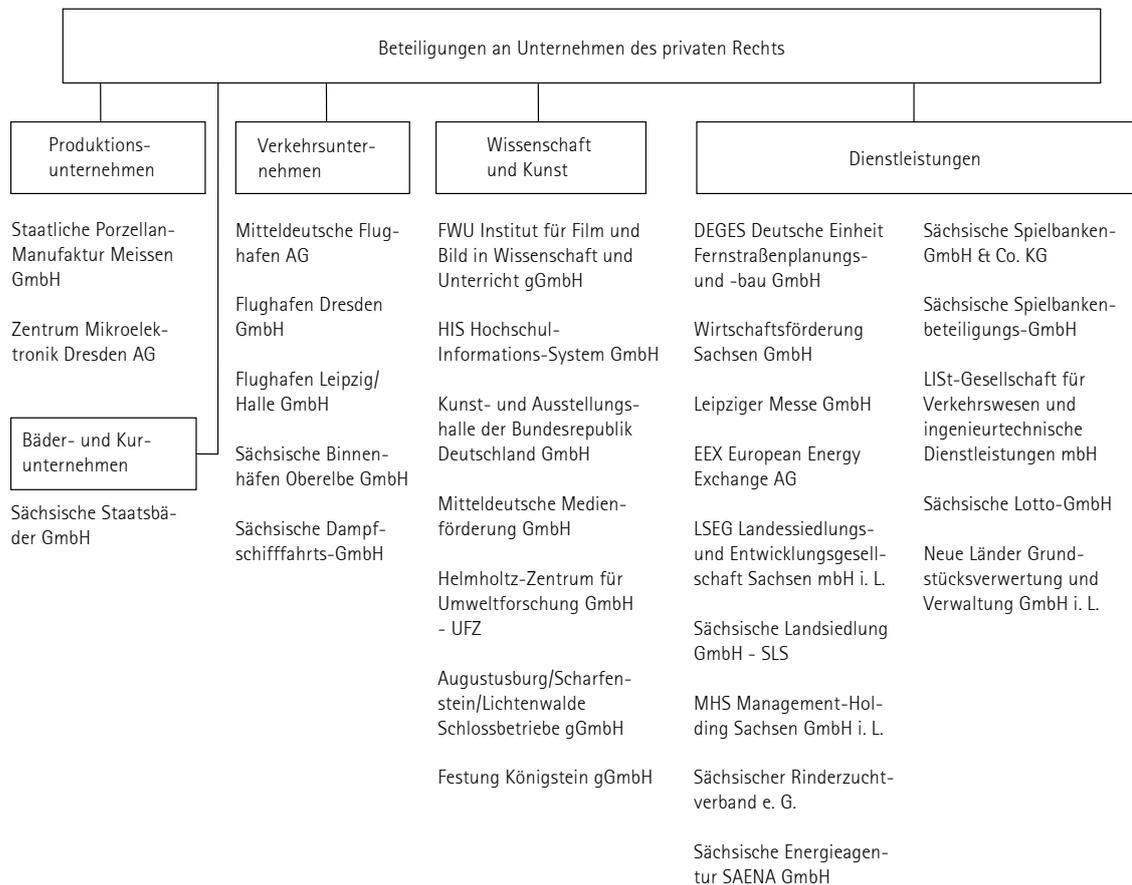
6 Der Bestand an Nebenhaushalten zum 31.12.2011 ist nachfolgend nach Angaben des SMF dargestellt:



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

² Getrennter Ausweis der Mikrodarlehensfonds I und II, da die Fonds getrennt verwaltet werden und auf der Landesmittelseite über getrennte Zuführungstitel im Epl. 07 verfügen.

³ Vgl. Beitrag Nr. 28 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Lotto GmbH.



2 Auswirkungen auf den Gesamthaushalt

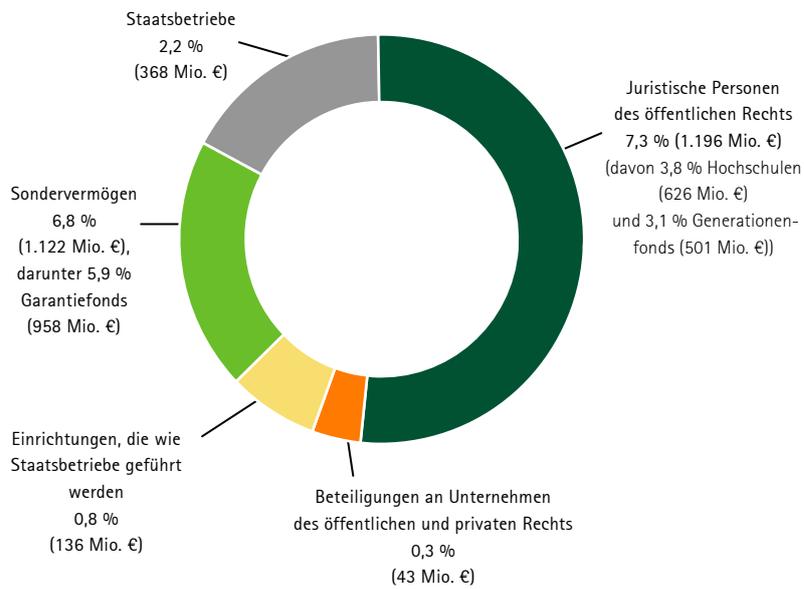
2.1 Ausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte

17,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes flossen 2010 an Nebenhaushalte

- 7 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2010 auf rd. 2,9 Mrd. €. ¹ Folglich wurden etwa 17,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte ausgereicht. Neben den Zuschüssen und Zuführungen aus den HGr. 6 und 8 der jeweiligen Kapitel flossen auch Mittel aus anderen Haushaltsstellen an die Nebenhaushalte.
- 8 Der Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2010 um 5,8 % ist überwiegend auf die Zuführungen in Höhe von 958,3 Mio. € an den im Hj. 2010 errichteten Garantiefonds zurückzuführen. Das im Hj. 2010 errichtete Sondervermögen Garantiefonds übernimmt den gesamten Rechts- und Geschäftsverkehr der an die Landesbank Baden-Württemberg veräußerten Landesbank Sachsen AG, einschließlich der Finanzierung der Inanspruchnahme aus der Garantieverpflichtung in Höhe von bis zu 2,75 Mrd. €, die im Zusammenhang mit dem Verkauf der Landesbank Sachsen AG eingegangen werden musste. Der Garantiefonds hat im Hj. 2010 entsprechend § 3 Abs. 1 Sächsisches Garantiefondsgesetz den Bestand der Bürgschaftssicherungsrücklage in Höhe von 832 Mio. € sowie einen Bestand in Höhe von rd. 126,3 Mio. € aus dem Grundstock übernommen. Darüber hinaus werden nunmehr jährliche Zuführungen an den Garantiefonds nach Maßgabe des StHpl. getätigt, ab 2013 mindestens in Höhe von 100 Mio. € jährlich.

¹ Drittmittel wurden nicht berücksichtigt.

- 9 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2010, gegliedert nach Organisationsformen:



- 10 Der Garantiefonds erhielt mit 5,9 % der Gesamtausgaben 2010 rd. ein Drittel der gesamten Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte. Die Zuschüsse an die Sondervermögen insgesamt beliefen sich im Hj. 2010 auf rd. 1,1 Mrd. €. Die an die Hochschulen, den Generationenfonds sowie an die Staatsbetriebe im Hj. 2010 ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen in Höhe von 1,5 Mrd. € sind im Vergleich zum Vorjahr um 4,3 % (61,3 Mio. €) leicht angestiegen.
- 11 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Staatsbetriebe sind im Zeitraum 2006 bis 2011, u. a. aufgrund der Zunahme der Anzahl an Staatsbetrieben, Tarifierpassungen und den Zuführungen an den Generationenfonds, um fast die Hälfte gestiegen.

Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe seit 2006 um die Hälfte gestiegen

Staatsbetriebe	Zuschuss in €					
	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009 ³	31.12.2010 ³	31.12.2011 ³
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	53.557.515	54.871.900	51.976.200	59.213.602	57.686.154	56.350.164
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	10.807.944	9.722.008	11.291.471	12.985.032	12.367.823	11.748.595
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	947.000	1.100.000	1.200.000	859.426	898.315	1.285.360
Landestalsperrenverwaltung	50.050.700	55.620.200	54.601.132	63.843.656	71.082.507	57.859.098
Staatsbetrieb Sachsenforst	50.381.144	55.852.319	36.500.000 ¹	54.185.261 ⁴	42.018.285 ⁴	52.085.507
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	12.733.400	12.882.100	15.610.800	19.218.013	18.893.386	18.542.585
Sächsische Gestütsverwaltung	3.304.857	2.881.000	3.103.600	3.114.877	3.124.858	3.471.322
Sächsische Staatsoper Dresden	43.128.431	40.269.600	37.078.900	37.345.000	41.086.200	44.700.000
Staatsschauspiel Dresden	15.004.900	15.228.300	13.850.000	17.358.000	17.196.500	17.195.000
Landesbühnen Sachsen	12.499.400	13.098.600	11.606.000	12.457.000	12.796.000	9.398.000
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.429.425	3.019.300	3.100.000	3.300.000	3.264.500	3.300.000
Sächsische Informatik Dienste ²			23.275.000	28.834.975	31.575.751	31.482.605
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ²			22.523.600	18.679.472	21.335.112	20.409.060
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte			5.934.700	5.596.443	6.341.105	6.264.655
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen			keine Daten vorhanden	19.841.860	19.652.889	19.100.203
Staatliche Kunstsammlung Dresden				13.242.548	22.740.008 ⁵	18.608.800 ⁵
Summe	255.844.716	264.545.327	291.651.403	370.075.165	382.059.392	371.800.954

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

² Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

³ In den Beträgen enthalten sind die Zuführungen an den Generationenfonds in Höhe von 12,3 Mio. € (2009), 13,6 Mio. € (2010) und 12,9 Mio. € (2011).

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

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

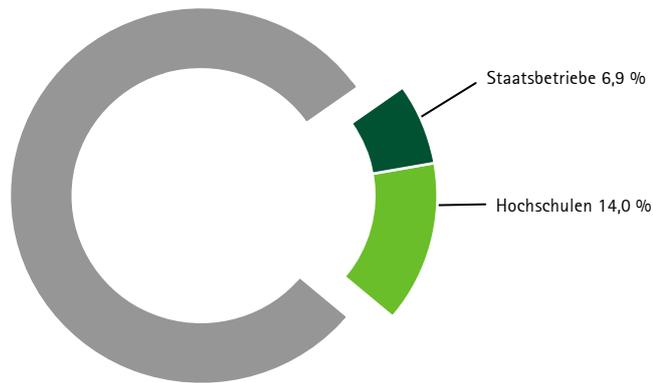
¹² Im Hj. 2011 sank der Anteil der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen auf rd. 2,1 Mrd. €, dies entspricht etwa 12,9 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes. Der Rückgang der Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2011 basiert auf der vorgenannten, im Hj. 2010 erfolgten, Ausstattung des Garantiefonds mit Zuführungen in Höhe von 958 Mio. €. Die im Hj. 2011 erfolgten Zuführungen an den Garantiefonds in Höhe von 316 Mio. € erklären u. a. den leichten Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Vergleich zum Hj. 2009.

2.2 Personalbestand und -aufwendungen der Nebenhaushalte

¹³ Im Hj. 2010 waren rd. ein Fünftel der Beschäftigten (in VZÄ) des Freistaates Sachsen in den Staatsbetrieben und Hochschulen beschäftigt. Folglich wird ein erheblicher Personalbestand aus dem Kernhaushalt in die Nebenhaushalte verschoben. Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte werden nicht bei den Personalausgaben der HGr. 4, sondern bei den Zuschüssen der HGr. 6 ausgewiesen. Die Berechnung der Personalausgabenquote des Freistaates verliert aufgrund dieser Verschiebung der Haushaltsstruktur an Bedeutung und Aussagekraft (vgl. Beitrag Nr. 2).

Rund ein Fünftel der Beschäftigten des Freistaates waren 2010 in Staatsbetrieben und Hochschulen beschäftigt

- 14 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Personalaufwendungen bei den Staatsbetrieben und Hochschulen zum 31.12.2010 anteilig an den Gesamtpersonalaufwendungen des Freistaates².



- 15 Im Hj. 2010 betragen die Personalaufwendungen der Staatsbetriebe und Hochschulen 952 Mio. €. Darüber hinaus leistet der Freistaat Sachsen Zahlungen an Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und an weitere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Insgesamt beliefen sich die Personalaufwendungen der Staatsbetriebe, Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf 1.404 Mio. €.³

² Gesamtpersonalaufwendungen hier HGr. 4 zzgl. Personal der Staatsbetriebe und Hochschulen, Drittmittelbeschäftigte wurden bei der Ermittlung des Personalbestandes und der Personalaufwendungen, außer bei den Staatsbetrieben im Geschäftsbereich des SMUL, nicht berücksichtigt.

³ Personalaufwendungen nach Angabe der Ressorts.

- 16 Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Anzahl der Mitarbeiter in VZÄ bei den Staatsbetrieben und den Hochschulen nach Angaben der Ressorts:

Staatsbetriebe	Mitarbeiter in VZÄ					
	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	1.229,3	1.208,6	1.207,1	1.198,9	1.149,4	997,6
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen	232,0	194,5	196,5	197,0	225,3	226,8
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	90,4	88,2	87,1	85,5	83,8	84,7
Landestalsperrenverwaltung	730,8	777,1	770,1	778,6	781,0	789,1
Staatsbetrieb Sachsenforst	1.746,3	1.717,0	1.555,8 ¹	1.435,8	1.403,3	1.434,8
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	170,9	179,4	243,7 ²	275,2	274,3	257,9
Sächsische Gestütsverwaltung	103,8	104,0	102,8	102,0	101,3	105,2
Sächsische Staatsoper Dresden	802,0	797,0	784,3	774,2	788,4	781,7
Staatsschauspiel Dresden	274,0	269,0	257,7	258,4	256,9	258,7
Landesbühnen Sachsen	287,5	263,0	281,6	279,1	277,0	274,0
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	77,0	76,0	76,0	75,0	75,5	73,8
Sächsische Informatik Dienste ³			269,5	293,5	303,4	300,9
Sächsische Informatik Dienste – Landesrechenzentrum Steuern ³			151,1	148,4	141,2	141,1
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte			73,5	74,5	71,9	70,6
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen			279,5	256,4	252,4	259,9
Staatliche Kunstsammlung Dresden				260,0	307,3 ⁴	303,0
Hochschulen				10.482,9	10.635,4	10.611,7
Summe	5.744,0	5.673,8	6.336,2	16.975,2	17.127,6	16.971,4

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

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

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

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

Abweichungen der Summen sind rundungsbedingt.

- 17 Die Ausgliederung von Aufgaben aus dem Staatshaushalt in Nebenhaushalte führt neben der Verschiebung der Haushaltsstruktur dazu, dass die Mitarbeiter im Ländervergleich statistisch nicht mehr dem Freistaat zugeordnet werden.

3 Sondervermögen

- 18 Sondervermögen werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SäHO). Daneben sind der HR Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben sowie über den Bestand beizufügen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO).

3.1 Bestand der Sondervermögen

19 Der Gesamtbestand der Sondervermögen ist zum 31.12.2011 gegenüber dem Vorjahr um rd. 116 Mio. € auf 2,2 Mrd. € angestiegen. Die Sondervermögen weisen zum 31.12.2011 folgende Bestände aus:

Sondervermögen	Bestand in €		
	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
Grundstock	342.266.274,85	229.042.806,88	240.381.586,51
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen	71.096.272,98	82.816.160,13	92.412.707,38
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ¹	0,00	0,00	0,00
Mikrodarlehensfonds I ²	7.204.221,45	10.060.564,15	12.679.969,25
Mikrodarlehensfonds II ²	10.677.737,54	1.791.089,04	10.874.159,57
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	515.285.583,43	430.421.972,99	387.385.963,58
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.823.917,90	9.737.385,40	9.901.436,50
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	14.399.552,30	35.844.935,88	12.562.621,81
Stadtentwicklungsfonds	0,00	0,00	0,00
Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung ³			0,00
Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ³	10.000.088,89	40.050.007,89	69.703.304,19
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	43.771.621,04	44.990.382,40	43.994.452,87
Sächsischer Consultant-Fonds	984.664,32	792.388,32	743.664,00
Altlastenfonds Sachsen	106.582.730,44	96.036.638,10	112.563.955,78
Klimaschutzfonds Sachsen	0,00	0,00	-
Kommunaler Vorsorgefonds	137.637.070,47	195.251.057,33	76.210.690,00
SachsenLand-Fonds	0,00	0,00	-
neu ab 2010:			
Garantiefonds		898.947.395,59	1.121.055.122,52
Summe:	1.269.729.735,61	2.075.782.784,10	2.190.469.633,96

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

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

³ Bis zum 31.12.2010 Zukunftsfonds Sachsen.

20 Der SRH hat mit der Prüfung der HR 2010 schwerpunktmäßig die Sondervermögen ressortübergreifend geprüft. Dabei wurden die folgenden Feststellungen getroffen. Daneben wird auf die Ausführungen zum Sondervermögen Staatslotterie im Freistaat Sachsen im Beitrag Nr. 28 und zum Sondervermögen Grundstock im Beitrag Nr. 6 verwiesen.

3.2 Darstellung in der Haushaltsrechnung 2010

21 Die in den Anlagen der HR 2010 dargestellten Einnahmen, Ausgaben und Bestände der Sondervermögen stimmen teilweise nicht mit den dem SRH übermittelten Nachweisen/Kontoauszügen überein:

Abweichungen bei der Darstellung der Sondervermögen

22 1. Die in der Anlage zur HR dargestellten Zuführungen zum Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen in Höhe von 1,035 Mio. € können anhand der in der Anlage ausgewiesenen Haushaltsstellen nicht nachvollzogen werden. Dem SMWA zufolge sind die Zuführungen u. a. über den Tit. 862 01 erfolgt, welcher zugunsten der Tit. 634 03 und 884 03 deckungsfähig ist. Da der Tit. 862 01 keinen direkten Zuführungstitel für das Sondervermögen darstellt, war nach Auffassung des SMWA ein Verweis auf diesen Titel in der Anlage zur HR nicht notwendig. Der SRH weist darauf hin, dass aus Gründen der Transparenz Zuführungen an Nebenhaushalte vollumfänglich in der Anlage zur HR nachzuweisen sind, auch wenn diese im Rahmen der Deckungsfähigkeit zulasten einer anderen Haushaltsstelle erfolgen.

- 23 2. Bei dem Sondervermögen Krisenbewältigung und Neustart wird die Gewährung von Zuschüssen im SOLL ausschließlich auf dem Kontoauszug dargestellt. Folglich weicht der Kontoauszug bzgl. der Gesamtausgaben von der Anlage der HR 2010 ab.
- 24 3. Dementsprechend wurden bei den Sondervermögen Mikrodarlehenfonds I und Mikrodarlehenfonds II Einnahmen bzw. Ausgaben aus stornierten Spesen, Korrektur Zinsen aus Darlehen und Korrektur Rückzahlung Darlehen auf dem Kontoauszug dargestellt, jedoch nicht in der Anlage zur HR. Des Weiteren wurden bei dem Mikrodarlehenfonds I Abzüge aufgrund von Umbuchungen und Ausbuchungen/Verzicht in der Anlage zur HR ausschließlich mittels Fußnote erwähnt und nicht wie auf dem Kontoauszug bei den Ausgaben nachgewiesen. Die fehlende Übereinstimmung von Kontoauszug und Anlage zur HR ist nicht nachvollziehbar. Dem SMWA zufolge wurden die entsprechenden Anlagen zur HR korrigiert.
- 25 4. Für das Sondervermögen Altlastenfonds Sachsen weicht die im Kap. 0903 Tit. 916 89 dargestellte Zuführung von der in der Anlage zur HR dargestellten Zuführung ab. Die Abweichung resultiert aus einer Titelverwechslung in der Anlage zur HR. Im Sondervermögen ist der Saldenübertrag aus dem Hj. 2009 fehlerhaft auf die Titel der ursprünglichen Mittelherkunft aufgelöst worden. Die ausgewiesenen Zuführungen bei Kap. 8003 Tit. 334 04 entsprechen Zuführungen des Vorjahres. Der Gesamtübertrag hätte bei Kap. 8003 Tit. 360 01 erfasst werden müssen, welcher dem SMUL nicht zur Bewirtschaftung zugewiesen war. Die jahresübergreifende Korrektur der fehlerhaften Buchungen erfolgte Anfang Juni 2011.
- 26 5. Der im Rahmen der Prüfung der HR 2010 an den SRH übermittelte Bestand des Kommunalen Vorsorgefonds zum 31.12.2010 in Höhe von 195,7 Mio. € stimmt nicht mit dem in der Anlage zur HR 2010 ausgewiesenen Bestand in Höhe von 195,3 Mio. € überein.
- 27 Das SMF teilte mit, dass der an den SRH übermittelte Bestand des Kommunalen Vorsorgefonds zum 31.12.2010 in Höhe von 195,7 Mio. € auf einem internen Rechenfehler basiere. Der in der Anlage zur HR 2010 ausgewiesene Bestand in Höhe von 195,3 Mio. € sei korrekt.
- 28 **Die Zuführungen sowie die Bestände der Sondervermögen sind zutreffend und nachprüfbar auszuweisen. Auf eine sorgfältige Erstellung der Anlagen zur HR ist zu achten. Für die Ressorts sind einheitliche Vorgaben zum Umgang und zur Darstellung von Sondervermögen zu erstellen.**
- 29 Das SMF beabsichtigt, einheitliche Regelungen zu erstellen und diese mit dem SRH abzustimmen.
- 30 Bei der Prüfung des Sondervermögens Versorgungsrücklage hat das LSF dem SRH die Berechnungen für die Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage vorgelegt. Danach wurden der Berechnung die BruttoBezüge nach der Bezügeabrechnung für den Zahltag 12/2010, Stand 01.12.2010, zugrunde gelegt.
- 31 Ein Vergleich der Berechnungsgrundlagen des LSF mit den Personalausgaben der einschlägigen Buchungsstellen lt. Zentralrechnung 2010 ergab bspw. für die Besoldung eine um mehr als 4,9 Mio. € höhere Berechnungsgrundlage. In der Folge hätten dem Sondervermögen Versorgungsrücklage rd. 26 T€ mehr aus dem Bereich der Besoldung zugeführt werden müssen.

Einheitliche Vorgaben für die Ressorts erforderlich

32 **Zur Sicherstellung einer korrekten Zuführung an das Sondervermögen Versorgungsrücklage wird empfohlen, eine „Spitzabrechnung“ jeweils im laufenden Haushaltsjahr für das Vorjahr durchzuführen. Gegebenenfalls sollte eine daraus resultierende zusätzliche Zuführung im laufenden Haushaltsjahr erfolgen.**

Für das Sondervermögen Versorgungsrücklage wird eine „Spitzabrechnung“ empfohlen

3.3 Abgrenzung von Sondervermögen

33 Die Abwicklung der Vorgänge des Sondervermögens Wohnraumförderungsfonds Sachsen im Rahmen eines Sondervermögens ist nach Auffassung des SRH nicht sinnvoll und wirtschaftlich. Auf die Ausführungen des SRH im Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1 wird verwiesen.

34 Nach Ansicht des SMI lasse sich die Abwicklung des Sondervermögens in der HR nur unzureichend darstellen. Darlehensrückflüsse sollen dauerhaft zugunsten der Wohnraumförderung zur Verfügung stehen und einen reholvierenden Fördermitteleinsatz ermöglichen. Vorübergehend nicht benötigte Mittel fließen dem Fonds zu und werden als Jahresüberschuss in das neue Haushaltsjahr gebucht. Es handele sich insofern um ein Modell der Rücklage.

35 Den dargestellten Zielen steht aus Sicht des SRH eine übliche Abwicklung nach Haushaltsrecht nicht entgegen. Tatsächliche Vorteile des Fondsmodells sind nicht ersichtlich. Das realisierte Fondsmodell entspricht zudem nicht den gesetzlichen Vorgaben, wonach bei Sondervermögen nur Zuführungen oder Ablieferungen zu veranschlagen sind (§ 26 Abs. 3 SÄHO). Über Einnahmen, Ausgaben und VE der Sondervermögen sind Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen.

36 In der Haushaltsplanaufstellung 2013/2014 sind nunmehr folgende Änderungen für das Fondsmodell vorgesehen:

37 1. Bisher werden die Darlehenszinsen und Darlehensrückflüsse aus den Programmen der Wohnraumförderung im Tit. 0323/162 04 bzw. 0323/182 03 vereinnahmt. Ab 2013 werden die Darlehenszinsen und Darlehensrückflüsse unmittelbar im Wohnraumförderungsfonds nachgewiesen.

38 2. Ab 2013 erfolgt auch die ausgabenseitige Abwicklung der Wohnraumförderprogramme unmittelbar über den Wohnraumförderungsfonds. Bis 2012 wurde die Mittelverwendung aus dem Sondervermögen für die Durchführung des Bund-Länder-Programmes zur Eigentumsförderung (Tit. 0323/893 28) und die aktuelle Wohnraumförderung (0323/863 01) im Tit. 0323/356 27 nachgewiesen.

39 **Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln außerhalb des Kernhaushaltes und damit außerhalb kameralistischer Haushaltsgrundsätze führt aus unserer Sicht zu keinem Transparenzgewinn. Die Aussagekraft des Kernhaushalts wird geschwächt. An die Errichtung von Sondervermögen ist ein strenger Maßstab anzulegen.**

Ausgliederungen in Nebenhaushalte schwächen die Aussagekraft des Kernhaushaltes

3.4 Ausweis von Zinseinnahmen der Sondervermögen

40 Zuführungen an die Sondervermögen aufgrund von Zinseinnahmen wurden in der HR vereinzelt nicht korrekt abgebildet.

41 1. Das Sondervermögen Wohnraumförderungsfonds Sachsen ist im Kap. 0323 Tit. 916 01 um 135.027,51 € zu niedrig angegeben. Bei dem Betrag handelt es sich um Zinsen aus der Geldanlage 2010, die im Kap. 8016 im Tit. 154 01 vereinnahmt wurden. Eine Zuführung über einen Einnahmetitel im Kap. 0323 erfolgte nicht. Die Zinseinnahmen aus Sondervermögen sind dementsprechend nur in der Anlage II zum

Epl. 03 - Übersicht über den Bestand der Rücklagen (Kap. 8016) - ausgewiesen.

42 Die Unstimmigkeiten resultieren aus der fehlenden Abstimmung zwischen dem Sondervermögen und der HR. Für eine weitere Beurteilung ist die Umsetzung der unter Pkt. 3.3 genannten Änderungen in der Haushaltsplanaufstellung 2013/2014 abzuwarten.

43 2. Bei dem Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen wurden die Zinseinnahmen aus ausgereichten Darlehen in der HR mit 2,5 T€ zu hoch ausgewiesen.

Zinseinnahmen der Sondervermögen sind korrekt und einheitlich auszuweisen

44 **Die Zinseinnahmen aus Sondervermögen sind in der HR korrekt und nachvollziehbar auszuweisen.**

45 Bei dem Sondervermögen Versorgungsrücklage erfolgt die Zurechnung der Zinseinnahmen entsprechend den Kontoauszügen nach wirtschaftlichen Kriterien, d. h., die Zinseinnahmen werden dem jeweiligen Haushaltsjahr unabhängig vom Zugang zugerechnet. Bei allen weiteren Sondervermögen des Freistaates Sachsen werden die Zinseinnahmen stichtagsbezogen, d. h., nur Zugänge bis zum 31.12. des jeweiligen Haushaltsjahres, berücksichtigt.

46 **Zuführungen aufgrund von Zinseinnahmen an die Sondervermögen sind einheitlich zu berücksichtigen.**

47 Das SMF werde unter Einbeziehung des SRH einheitliche Regelungen erstellen.

4 Staatsbetriebe

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

4.1 Darstellung der Staatsbetriebe

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

50 In der HR 2010 fehlten die testierten Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation und Vermessung Sachsen erneut. Bereits im Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1 wurden die fehlenden Jahresabschlüsse o. g. Staatsbetriebe thematisiert.

51 Die VwV Rechnungslegung 2010 vom 09.12.2010, Abschn. E Pkt. II Nr. 11 schreibt vor, dass bei Staatsbetrieben der Jahresabschluss in geprüfter Form als Anlage XII beizufügen ist. Sollte im Ausnahmefall die geprüfte Form nicht vorliegen, kann die ungeprüfte Form der HR beigefügt werden. Des Weiteren hat der Staatsbetrieb Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen lt. § 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen nach Abschluss des Wirtschaftsjahres, spätestens bis zum 31.03. des darauffolgenden Jahres, den Jahresabschluss zu erstellen und im Anschluss von einem Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen. Ein geprüfter bzw. ungeprüfter Jahresabschluss 2010 konnte dem SRH auch zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorgelegt werden.

52 Aufgrund der Nichtvorlage der Jahresabschlüsse ist ein mögliches Risiko für den Gesamthaushalt aus dem Geschäftsgebaren der Staatsbetriebe kaum erkennbar bzw. kalkulierbar.

53 **Der SRH empfiehlt, die Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation und Vermessung Sachsen bis zum Vorliegen aussagefähiger Jahresabschlüsse von der Entlastung für das Hj. 2010 auszunehmen.**

Keine Entlastungsempfehlung für die Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Geobasisinformation und Vermessung Sachsen bis zur Vorlage der Jahresabschlüsse

54 Dem SMF zufolge wird derzeit das Rechnungswesen und Controlling des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft analysiert, um Schwachstellen zu identifizieren. Ziel sei, insbesondere die Gewährleistung der fristgerechten Erstellung künftiger Jahresabschlüsse.

55 Die Ressorts übernehmen mit der Gründung der Nebenhaushalte eine erhebliche Verantwortung hinsichtlich der Ausübung der Fachaufsicht und der Durchführung von Erfolgskontrollen, der sie nach unseren Prüfungserfahrungen nur unzureichend nachkommen. Der SRH verweist daher erneut darauf, dass Nebenhaushalte regelmäßig hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung und ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen sind. Auf die Ausführungen im Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1 wird verwiesen.

56 **Der SRH hält den Aufbau eines Risikomanagements für unumgänglich. Vorstellbar ist aus Sicht des SRH, die Steuerung zentral beim SMF anzusiedeln, um einheitliche Kriterien zugrunde legen zu können.**

57 **Zudem empfiehlt der SRH, analog zu den Unterrichtspflichten der Ressorts bei den Beteiligungen des Freistaates Sachsen nach § 69 SÄHO, dem SRH künftig die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe mit einem eigenen Prüfvermerk vom zuständigen Ressort zu übersenden.**

Eigener Prüfvermerk der Ressorts empfohlen

4.2 NSM-Anpassung bei den Staatsbetrieben

58 Staatsbetriebe, die bereits betriebswirtschaftliche Methoden oder Steuerungselemente eingeführt haben oder erproben, sind gem. Nr. 3.3 VwV-NSM an die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuches anzupassen. Hierzu ist eine Anpassungsvereinbarung abzuschließen, um das Verfahren und den zeitlichen Rahmen für die Anpassung festzulegen.

59 Für Staatsbetriebe ohne betriebswirtschaftliche Methoden bzw. Steuerungselemente sind Umsetzungsvereinbarungen gem. Nr. 3.1 VwV-NSM für die Einführungsphase abzuschließen.

60 Für 9 Staatsbetriebe⁴ liegen derzeit Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen vor. Davon befinden sich 7 Staatsbetriebe im „Echtbetrieb“, d. h., die IST-Fachkonzepte wurden vollständig umgesetzt.

61 Nach Umsetzung und positiver Evaluation der IST-Fachkonzepte bedarf es zur Umsetzung der SOLL-Fachkonzepte einer Ressortvereinbarung gem. Nr. 3.2 VwV-NSM. Bisher wurden für 3 Staatsbetriebe Ressortvereinbarungen abgeschlossen, für einen weiteren Staatsbetrieb ist diese derzeit in Vorbereitung. Für den SIB wurde der Abschluss einer Ressortvereinbarung, die Konzeption, Umsetzung und Evaluation der SOLL-Fachkonzepte sowie die darauf folgende Entscheidung über die dauerhafte Budgetierung ausgesetzt.

⁴ Zusätzlich wurde eine Anpassungsvereinbarung zum Modellversuch zur koordinierten Einführung des NSM im Staatsbetrieb Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen - Schlossbetrieb Moritzburg abgeschlossen.

- 62 Nur die Staatsbetriebe Landesamt für Archäologie und Staatliche Kunstsammlungen Dresden haben die NSM-Vorgaben vollständig umgesetzt. Für 6 Staatsbetriebe steht der Abschluss einer Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarung noch aus.
- 63 Die Steuerung der Staatsbetriebe erfolgt im Rahmen des NSM über Produkte und Kennzahlen und nicht mehr über die im StHpl. und in der HR abgebildeten Zuschusstitel. Eine vollständige Umsetzung des NSM-Rahmenhandbuches bei den Staatsbetrieben verbessert die parlamentarische Haushaltssteuerung und führt zu einem Transparenzgewinn.
- 64 **Der SRH mahnt wiederholt eine zügige NSM-Anpassung aller Staatsbetriebe an. Die einheitliche Handhabung der Staatsbetriebe ist Voraussetzung für deren Konsolidierung.**
- 65 Das SMF unterstützt die Anregung des SRH bez. einer zügigen NSM-Anpassung in den Staatsbetrieben. Zur Unterstützung dieses Ziels habe der Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste eine einheitliche NSM-Standardsoftware ausgeschrieben. Angestrebt wird die Einführung dieser in einem Zeitraum von 6 Jahren in allen Staatsbetrieben.

Zügige NSM-Anpassung als Voraussetzung für die Konsolidierung der Staatsbetriebe erforderlich

5 Einzelfeststellungen

5.1 Bilanzierungsunterschiede bei den Kulturstaatsbetrieben

- 66 Der Staatsbetrieb Sächsische Staatsoper Dresden bilanziert die noch nicht fertiggestellten Bühnenbilder als unfertige Erzeugnisse. Der Staatsbetrieb Staatsschauspiel Dresden verzichtet darauf mit der Begründung, dass die Produktionskosten nur in den wenigsten Fällen durch Erlöse über die Spieldauer gedeckt werden können.
- 67 Der Aufbau des Eigenkapitals bzw. die Bezeichnung der einzelnen Eigenkapitalbestandteile der Kulturstaatsbetriebe zum 31.12.2010 ist nicht einheitlich. So wird das Eigenkapital beim Staatsbetrieb Sächsische Staatsoper mittels Allgemeiner Rücklage, Gewinnrücklage, Verlustvortrag und dem Bilanzgewinn/-verlust ermittelt. Beim Staatsbetrieb Sächsisches Staatsschauspiel erfolgt die Ermittlung aus Kapitalrücklage, Gewinnrücklage und Bilanzverlust, bei dem Staatsbetrieb Landesbühnen Sachsen aus der Freien Rücklage und dem Bilanzverlust und bei dem Staatsbetrieb Staatliche Kunstsammlungen Dresden aus dem Basiskapital und dem Jahresüberschuss.
- 68 Die Vergleichbarkeit ist aufgrund der unterschiedlichen Bilanzierung eingeschränkt. Eine Vereinheitlichung ist zumindest bei den Einrichtungen in der gleichen Rechts- bzw. Verwaltungsform anzustreben. Im Übrigen teilte das SMF in seiner Erwiderung zu den Feststellungen bzgl. der Kulturstaatsbetriebe im Rahmen der Haushaltsrechnungsprüfung 2009 mit, dass es beabsichtige, die haushaltsrechtlichen Grundlagen für Staatsbetriebe fortzuentwickeln (vor allem die VwV zu § 26 SäHO) und dabei die Erkenntnisse aus der Erprobung betriebswirtschaftlicher Methoden im Rahmen des NSM zu nutzen. Soweit die Nebenhaushalte betriebswirtschaftlich agieren, sei der Bedarf einer Professionalisierung und Standardisierung einer betriebswirtschaftlichen Steuerung zu konstatieren. Dies sei mit dem geänderten haushaltsrechtlichen Rahmen aufgrund der Änderungen des HGrG auf Bund-Länder-Ebene zu scharnieren. Änderungen der VwV zu § 26 SäHO liegen derzeit noch nicht vor.

Eine einheitliche Rechnungslegung der Staatsbetriebe ist anzustreben

- 69 **Im Hinblick auf eine mögliche Konsolidierung der Einzelabschlüsse der Staatsbetriebe im Rahmen der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen und für eine Verbesserung der Vergleichbarkeit der einzelnen Kulturbetriebe in der Rechtsform eines Staatsbetriebes ist es erforderlich, eine Vereinheitlichung der Rechnungslegung anzustreben.**

1 Vorbemerkungen

- 1 Die finanzielle Situation einiger EU-Länder hat deutlich gemacht, welche Gefahren für ein Land durch eine ausufernde Staatsverschuldung bestehen. Bedingt durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Eurozone und der drohenden Zahlungsunfähigkeit Griechenlands hat sich Deutschland zu milliardenschweren Rettungshilfen für die EU verpflichtet. Auch eigene Konjunkturprogramme haben die Staatsverschuldung über 80 % des Bruttoinlandsprodukts steigen lassen. Die zulässige Obergrenze gemäß EU-Stabilitätspakt beträgt 60 % des Bruttoinlandsprodukts.
- 2 Trotz einer guten Wirtschaftsentwicklung mit entsprechenden Steuereinnahmen für den Staat ist die gesamtdeutsche Verschuldung weiter angestiegen. Zwar hat sich in 2011 der Anstieg wesentlich verlangsamt, trotzdem ist die gesamtdeutsche Verschuldung mit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise von 1,5 auf fast 2,1 Bio. € gestiegen.
- 3 Der Freistaat Sachsen will auch in den nächsten Jahren an einer soliden Verschuldungspolitik festhalten. Das bedeutet ausgeglichene Haushalte ohne Nettokreditaufnahme. Weiterhin verfolgt er sein Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung in Höhe von 75 Mio. €.
- 4 Die parlamentarische Diskussion um die Aufnahme eines Verschuldungsverbotes in der Sächsischen Verfassung hat begonnen. Der SRH hat die entsprechenden Verfassungsänderungen immer wieder angemahnt. In anderen Ländern wie Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen gab es bereits Verfassungsänderungen bzw. sind diese geplant.
- 5 Der Freistaat Sachsen ist nicht losgelöst von der Entwicklung der Schulden in der EU und in Deutschland zu betrachten. Finanzielle Verpflichtungen Deutschlands gegenüber der EU sind von jedem Bürger mitzutragen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung müssen die Lasten durch steigende Schulden einschließlich der impliziten Verschuldung durch immer weniger Menschen getragen werden.

Staatsverschuldung über 80 % des Bruttoinlandsprodukts

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

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

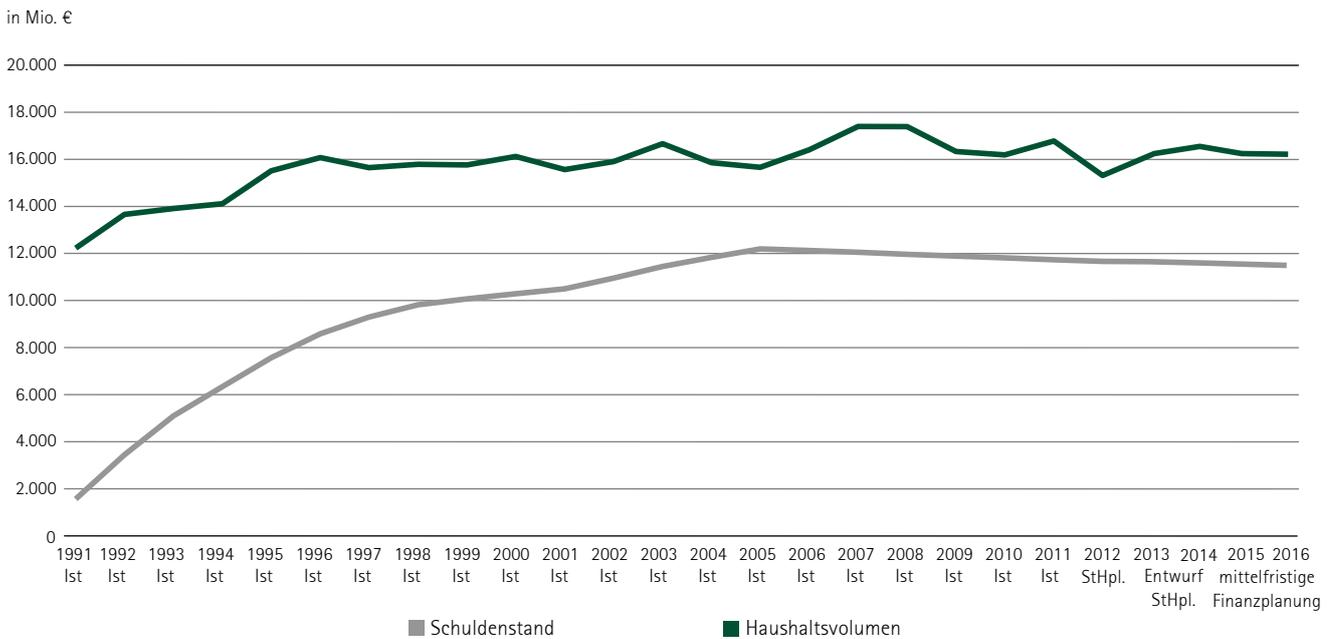
Kreditermächtigung für das Hj. 2010

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

- 7 Der Freistaat Sachsen hat auch 2010 keine neuen Kredite aufgenommen, sondern tilgte Kredite in Höhe von 75 Mio. €. Die Kreditermächtigung wurde somit in 2010 eingehalten.
- 8 Der SRH regte in seinem letzten Jahresbericht an, die Fortschreibung der Regelung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG zu überdenken und zur Disposition zu stellen (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2). Nach Auffassung des SMF sei diese Regelung auch über das Jahr 2020 notwendig. Es wird erwartet, dass das Verschuldungsverbot für definierte Tatbestände wie die Auswirkungen von Naturkatastrophen aber auch für Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung Ausnahmen vom Verbot der Neuverschuldung zulassen wird.
- 9 Sofern der Mittelabfluss der hiermit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen erst im Folgejahr erfolgt, muss die notwendige Kreditaufnahme ebenfalls verschoben werden können. Mit der Regelung wird die Flexibilität der Kreditaufnahme gesichert, kann die Mittelaufnahme an den Mittelbedarf angepasst werden.
- Kreditermächtigung wurde reduziert
- 10 **Bereits mit dem Haushaltsabschluss 2010 wurde die als Einnahmereste übertragene Kreditermächtigung von 304,7 auf 172,4 Mio. € reduziert.**
- 11 Das SMF teilte mit, dass im Rahmen des Ausgabereisteverfahrens 2011/2012 die Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten in Höhe von 172 Mio. € zur Finanzierung der Ausgabereiste vollständig gestrichen wurde.
- Sonderkreditermächtigungen im HG
- 12 Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen.
- 13 In § 2 Abs. 2 HG darf das SMF mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Kredite in unbegrenzter Höhe aufnehmen.
- 14 Mit § 2 Abs. 4 HG wird das SMF ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens als Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres aufzunehmen.
- 15 Gemäß § 3 Abs. 2 HG darf das SMF bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kredite bis in Höhe von 100 Mio. € aufnehmen.
- 16 Mit dem HG 2011/2012 wurde dem SMF die Möglichkeit der Kreditaufnahme in Höhe von 1,795 Mrd. € für den neu gegründeten Garantiefonds eingeräumt.
- 17 Sonderkreditermächtigungen wurden im Hj. 2010 nicht in Anspruch genommen.
- 18 Aufgrund der neuen Verschuldungsregeln, die eine Kreditaufnahme nur noch in streng begrenzten Ausnahmefällen und bei gleichzeitiger Vorlage eines verbindlichen Tilgungsplans zulassen, hält der SRH die Sonderkreditermächtigung für die Kapitalausstattung von Unternehmen für nicht mehr zeitgemäß.
- 19 Das SMF teilte mit, dass die Verankerung des Neuverschuldungsverbotes in der Sächsischen Verfassung derzeit im parlamentarischen Raum diskutiert werde. Die Kreditermächtigungen würden an die dann bestehende Rechtslage angepasst werden.

- 20 **Aufgrund der Kritik des SRH bezüglich der Kreditermächtigung in Höhe von 1,795 Mrd. € für den Garantiefonds und der damit verbundenen Verlagerung der Kreditaufnahme in einen Nebenhaushalt, hat das SMF zugesichert, im Falle einer Kreditaufnahme diese in der HR in der Anlage II im Epl. 15 darzustellen.** SMF sagt Ausweis von Kreditaufnahmen für den Garantiefonds in der HR zu
- 21 Zusätzlich beabsichtigt das SMF, im Vorbericht die Höhe der Tilgung und der Kreditaufnahme für den Garantiefonds und die Pro-Kopf-Verschuldung mit und ohne Kreditaufnahme für den Fonds auszuweisen.
- 22 Der SRH begrüßt die Zusicherungen des SMF bezüglich der beabsichtigten Darstellungen im Falle der Kreditaufnahme für den Garantiefonds.
- 3 Schuldenstand und Schuldendienst**
- 23 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.
- 24 Der Freistaat Sachsen weist mit der Vermögensrechnung neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) auch weitere Schulden, insbesondere die impliziten Schulden und Schulden der Nebenhaushalte, aus. **Das vorherrschende kamerale System kann eine systematische Erfassung des Vermögens und der Schulden nicht leisten. Eine Vermögensrechnung auf dieser Basis ist daher zwangsläufig unvollständig und fehleranfällig (vgl. Beitrag Nr. 5).**
- 25 Die impliziten Schulden übersteigen die Kreditschulden fast um das Doppelte. Mit rd. 57 % machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (18,7 Mrd. €) den größten Anteil an den dort ausgewiesenen Schulden des Freistaates aus. Auf die Schulden aus Kreditaufnahmen (8,873 Mrd. €) entfallen dagegen nur rd. 27 % der bisher in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden. Für die Zahlungsverpflichtungen der Altersvorsorge hat der Freistaat Sachsen mit der Errichtung des Generationenfonds Vorsorge getroffen (vgl. Beitrag Nr. 2 und 5). Implizite Schulden übersteigen Kreditschulden
- 26 Für das Hj. 2010 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung in Höhe von 11,826 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 6,544 Mrd. € Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, 2,328 Mrd. € Kreditaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 2,953 Mrd. € noch nicht valuierten Kreditaufnahmen gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2009/2010.
- 27 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kreditmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der noch nicht valuierten Kreditaufnahme in Höhe von 2,953 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2010, Seite 44).
- 28 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der gemäß HR aufgelaufenen Schulden im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

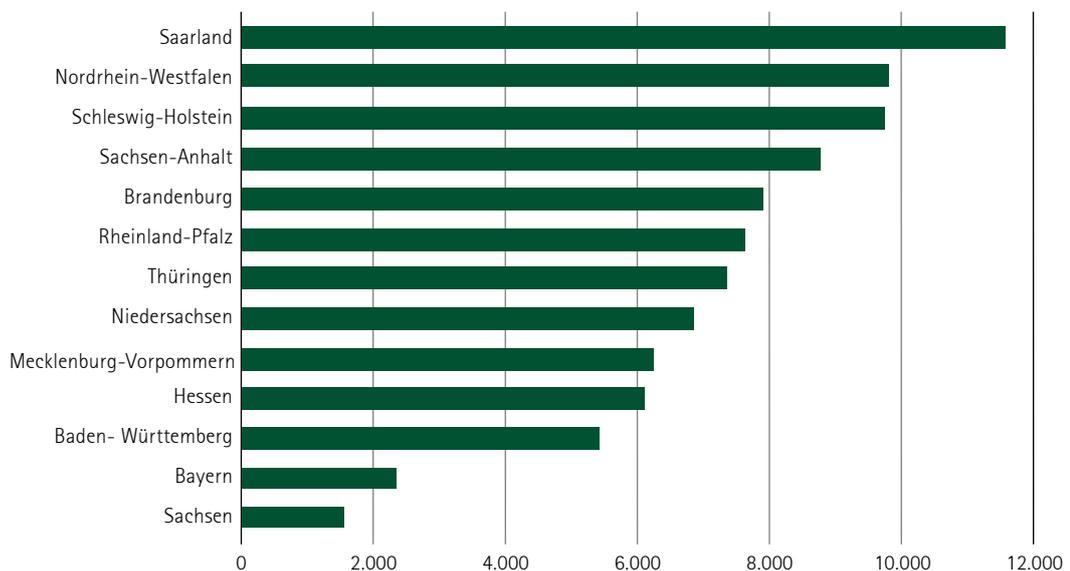
Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung



Freistaat hält am Ziel einer konstanten Pro-Kopf-Verschuldung fest

29 Mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung im Freistaat konstant zu halten, sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden getilgt werden. Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich rechnerisch ein Schuldenstand in Höhe von 11,376 Mrd. € im Hj. 2016.

Pro-Kopf-Verschuldung 2010 in €/EW (nur Kreditmarktschulden, nur Flächenländer)



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

Umfangreiche Kreditaufnahmen bei Sondervermögen und anderen eigenen Einrichtungen

30 Der Freistaat Sachsen nimmt bei seinen Sondervermögen und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümernähnliche Stellung einnimmt, z. B. bei dem Generationenfonds, bei der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, der Stiftung Sächsische Behinderten-Selbsthilfe Otto Perl oder der SAB Kredite auf. Bei der statistischen Ermittlung der Verschuldung werden diese Kreditaufnahmen nicht berücksichtigt. Dadurch ergibt sich für 2010 mit 1.543 €/EW eine wesentlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung als die haushalterische Ermittlung. Diese betrug mit 2.847 €/EW annähernd das Doppelte der statistischen Pro-Kopf-Verschuldung. Sachsen hält seit 2005 trotz sinkender Bevölke-

rung die Pro-Kopf-Verschuldung konstant. Mit dem vorläufigen Kassenabschluss für 2011 ergibt sich eine geringfügige Senkung der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung auf 2.839 €/EW.

31 **Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Auch die Hinzurechnung der Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich ändert an diesem Ergebnis nichts.**

32 Seit dem Hj. 2009 werden Schuldenaufnahmen und Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sondervermögen im StHpl. in der OGr. 31 veranschlagt. Damit erfolgte die Trennung zwischen Schuldenaufnahme und -tilgung auf dem inländischen Kreditmarkt und bei den Sondervermögen. Die Kreditaufnahmen in OGr. 31 erfolgten insbesondere bei den Sondervermögen „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“.

Schuldenaufnahme bei Sondervermögen in Mio. €

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
7	8	458	409	546	206	840

33 Kreditaufnahmen bei Einrichtungen, bei denen der Freistaat Eigentümer bzw. Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt, werden in der OGr. 32 bei den regulären Kreditaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt gebucht. Die statistische Bereinigung betrug im Hj. 2010 dafür 732 Mio. €.

34 Mit der Änderung der statistischen Erfassung der Verschuldung seitens des Statistischen Bundesamtes ab 2010 ist diese mit der haushalterischen nicht mehr identisch. Um die Verschuldung im kameralen Haushaltssystem darzustellen, bedarf es immer umfassenderer Erläuterungen, sowohl in der HR als auch in der statistischen Erfassung. Der SRH hält bspw. die unterschiedliche Berücksichtigung von Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich für nicht nachvollziehbar. So wird u. a. die SAB nicht aus der statistischen Verschuldung herausgerechnet, obwohl sie als Anstalt des öffentlichen Rechts die gleiche Rechtsform wie der Generationenfonds besitzt.

35 Die Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung im Stabilitätsbericht weicht wiederum sowohl von der statistischen als auch der haushaltsmäßigen Größe ab, da andere Zuordnungskriterien festgelegt wurden.

36 **Der SRH hält eine transparente Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung für nicht mehr gegeben. Die Verwendung dieser statistischen Größe für die Vergleichbarkeit der Länder ist nur noch bedingt möglich und erfordert einen zunehmenden Erklärungsbedarf.**

Transparente Darstellung der statistischen Pro-Kopf-Verschuldung nicht mehr gegeben

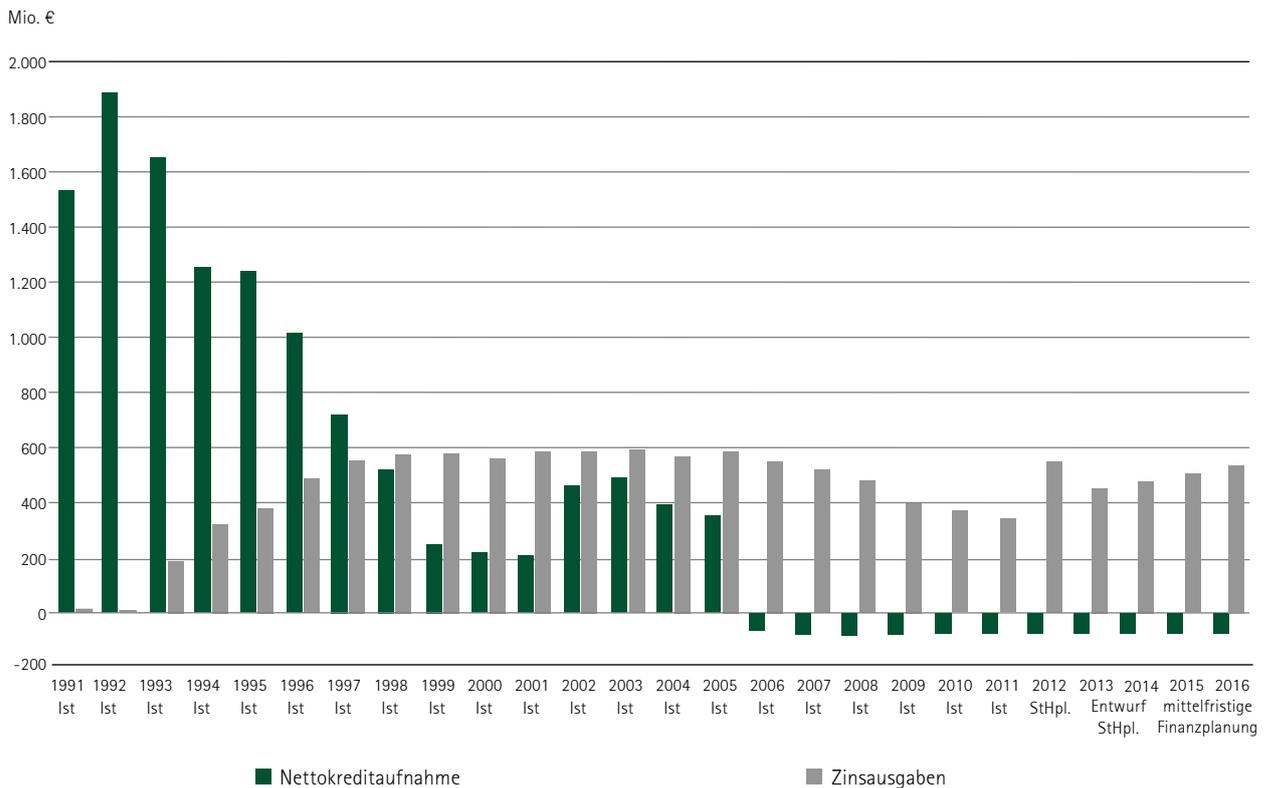
37 Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus der oben beschriebenen Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung des Freistaates nach außen.

4 Stabilitätsbericht

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

- 39 Die Haushaltsüberwachung erfolgt auf Basis der von Bund und Ländern jährlich vorzulegenden Berichte mit vom Stabilitätsrat festgelegten Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung, mit Aussagen zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze sowie einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.
2. Stabilitätsbericht Sachsen
erwartungsgemäß ohne Auffälligkeiten
- 40 Erwartungsgemäß waren auch im zweiten Bericht Sachsens vom September 2011 keine Auffälligkeiten, die auf eine drohende Haushaltsnotlage hindeuten, für den Stabilitätsrat erkennbar.
- Kriterien des Stabilitätsrates
weiterhin in der Kritik
- 41 In seinem Bericht hat der Freistaat Sachsen wiederholt seine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung dargestellt und Kritik an der Zahlenbasis geäußert. Auch die Rechnungshöfe sehen die vom Stabilitätsrat vorgegebenen Kriterien zur Ermittlung einer drohenden Haushaltsnotlage kritisch und wollen den Prozess der Haushaltskonsolidierung der Länder und des Bundes bis zum Erreichen ausgeglichener Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen begleiten.
- 42 Zu den Kritikpunkten bezüglich der Festlegungen des Stabilitätsrates gehört die Möglichkeit, die aktuellen Kreditaufnahmen noch bis 2020 auszuschöpfen, ohne auffällig im Sinne der Kriterien des Stabilitätsrates zu werden und damit den Schuldenberg weiter zu erhöhen (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4). Die Projektionen gehen von stetigem Wachstum und Ausgabenzuwächsen aus. Dabei wird die besondere Situation der Ostländer nicht berücksichtigt, bei denen Solidarpaktmittel und EU-Mittel rückläufig sind und somit auch eine erhebliche Reduzierung der Ausgaben erzwingen. Auswirkungen der unterschiedlichen demografischen Entwicklung finden ebenfalls keine Berücksichtigung.
- 43 Für Sachsen ergibt sich durch die Nichtberücksichtigung der Kreditaufnahmen bei öffentlichen Haushalten ein verzerrtes Bild. Dies führt zu einem viel niedrigeren Schuldenstand und einer geringeren Kreditfinanzierungsquote.
- Betrachtungszeitraum zu kurz, um
langfristig tragfähige Haushalte
zu überwachen
- 44 **Nach Auffassung des SRH reicht der gewählte Betrachtungszeitraum im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung nicht aus, um langfristig tragfähige Haushalte zu entwickeln und zu überwachen. Für Sachsen liegen – in Bezug auf die Einnahmeseite – jährlich aktualisierte ifo-Berichte zur Entwicklung des Haushalts bis 2025 vor. Diese sind aussagefähiger in Bezug auf die Entwicklung der haushalterischen Rahmenbedingungen als Basis für eine Aussage zur Einhaltung des Verschuldungsverbotes. Zudem weichen die vom Stabilitätsrat gewählten Datenabgrenzungen für die Kennziffern sowohl von der haushalterischen als auch der finanzstatistischen Definition ab.**
- 5 Zinsbelastung**
- 45 Mit jeder Kreditaufnahme verpflichtet sich der Freistaat langfristig zur Zahlung von Zinsen. Dadurch werden Haushaltsmittel in nicht unerheblicher Höhe über Jahre gebunden. Insbesondere zeigt die nachstehende Grafik, wie die Kreditaufnahmen in den Anfangsjahren nach der Wiedervereinigung auf die gegenwärtigen und zukünftigen Zinsbelastungen nachwirken.

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



46 Für das Hj. 2011 wurden Zinszahlungen in Höhe von 336,9 Mio. € getätigt. Der Freistaat hat im Hj. 2011 73,8 Mio. € weniger Zinszahlungen als geplant ausgeben müssen.

47 Die Ausgaben für Zinsen sind seit Jahren niedriger als die im StHpl. veranschlagten Zahlungserwartungen. Dies resultiert aus den anhaltend niedrigen Zinskonditionen trotz der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Europäische Zentralbank hat mit Beschluss vom 04.04.2012 die niedrigen Zinssätze unverändert belassen.

Anhaltend niedrige Zinszahlungen trotz Finanz- und Wirtschaftskrise

48 Damit werden die Ausgaben des Freistaates für Zinsen auch 2012 unter den Planansätzen bleiben. Erst ab 2013 prognostizieren einschlägige Institute wieder einen leichten Anstieg der Zinskonditionen. Das SMF rechnet in der mittelfristigen Finanzplanung 2012 bis 2016 mit einem Anstieg der Zinsausgaben auf 533,2 Mio. €. Dies würde einen Anstieg der Zinsausgaben des Freistaates gegenüber 2011 um rd. 58 % bedeuten. Damit wurden aufgrund der internationalen Entwicklung die aktuellen Planzahlen für Zinsausgaben gegenüber der vorhergehenden mittelfristigen Finanzplanung nach unten korrigiert.

Zinsausgaben bleiben unter Planansätzen

Haushaltswirtschaftliche Quoten



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

Quelle: 1996 bis 2010 HR, 2011 Kassen-Ist, 2012 StHpl., 2013-2014 Entwurf StHpl., 2015-2016 mittelfristige Finanzplanung.

- 49 Der sprunghafte Anstieg der Zinssteuerquote als Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen und der Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) in 2012 macht deutlich, dass die Planungsdaten für Zinsausgaben, Steuereinnahmen und bereinigte Ausgaben überholt sind. Wie die Grafik zeigt, hat selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise keine negativen Auswirkungen auf die sinkenden zinsabhängigen Quoten gehabt.
- 50 Die Kreditfinanzierungsquote, als Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben, und die Zinssteuerquote gehören zu den Kennziffern, die dem Stabilitätsrat jährlich zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen zu melden sind.

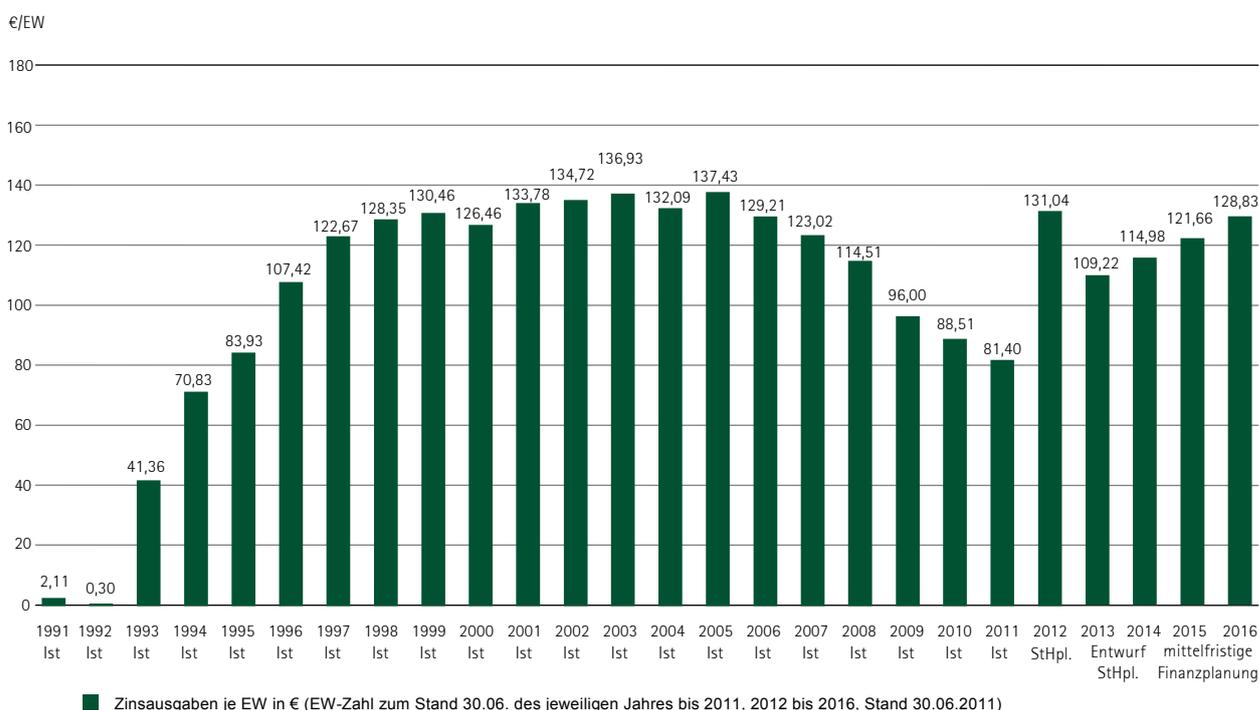
Statistische Ermittlung der Kreditfinanzierungsquote verfälscht die reale Quote

- 51 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist dadurch eine negative Kreditfinanzierungsquote aus. Die durchschnittliche Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer betrug im Vergleichsjahr 2010 7 %. In der ZDL-Statistik findet die Kreditaufnahme bei Sondervermögen oder ähnlichen Einrichtungen der Länder keine Berücksichtigung. Da insbesondere der Freistaat Sachsen Kredite im erheblichen Umfang bei seinen Sondervermögen und ähnlichen Einrichtungen wie Generationenfonds oder Stiftungen aufgenommen und auch wieder getilgt hat, weist der Freistaat eine wesentlich bessere Kreditfinanzierungsquote (-2,8 %) in der Statistik aus, als er tatsächlich hat. Aber auch wenn die Nettokreditaufnahmen bei Sondervermögen eingerechnet würden, hätte der Freistaat Sachsen mit -0,5 % die niedrigste Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer.

- 52 Sachsen schneidet aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik auch bei der Zinssteuerquote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut im Ländervergleich ab. Während die Flächenländer in 2010 durchschnittlich 9,5 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zinssteuerquote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 4,4 %.
- 53 Sachsen hat mit 2,2 % noch vor Bayern mit 2,5 % die niedrigste Zinslastquote. Auch hier liegt Sachsen weit unter dem Bundesdurchschnitt von 6,2 %. Sollte mittelfristig das Zinsniveau wieder steigen, könnte i. V. m. dem rückläufigen Ausgabenvolumen wegen sinkender Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel die Zinslastquote steigen.
- 54 Die Entwicklung der Zinsbelastung pro EW Sachsens ist nachfolgend dargestellt.

Sachsen schneidet im Ländervergleich bei der Kreditfinanzierungs-, Zinssteuer- und Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab

Zinsbelastung pro EW



- 55 Trotz sinkender Bevölkerungszahlen haben sich die Zinsausgaben pro EW weiter reduziert. Im Vergleichsjahr 2010 hat Sachsen mit 89 €/EW nach Bayern mit 83 €/EW die zweitniedrigsten Zinszahlungen pro EW. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 209 €/EW. Mittelfristig werden die Zinsausgaben pro EW aufgrund steigender Zinsprognosen bei sinkender Bevölkerung wieder steigen. Der Anstieg wird jedoch geringer ausfallen als bisher angenommen.
- 56 Der SRH vermisst in der mittelfristigen Finanzplanung Szenarien, wie sich mögliche Zinsänderungen auf die Zinszahlungsverpflichtungen des Freistaates in den nächsten Jahren und über die mittelfristige Finanzplanung hinaus auswirken könnten.

6 Fazit

- 57 Das kameralistische Haushaltssystem ermöglicht keine umfassende Darstellung der vollständigen Schulden. Die Schulden werden in den Länderhaushalten, wenn überhaupt, dann aufwendig, fehleranfällig sowie unvollständig ermittelt. Aufgrund fehlender Konsolidierung der Nebenhaus-

halte in den Gesamthaushalt werden die Schulden dort regelmäßig nicht oder im Ausnahmefall nur teilweise erfasst.

Änderung der statistischen Erfassung der Verschuldung erschwert Vergleichbarkeit der Länder erheblich

- 58 Mit der Änderung der statistischen Erfassung der Verschuldung der Länder in 2010 ist die Vergleichbarkeit der Schuldenstände der Länder erheblich erschwert worden. Insbesondere für Sachsen stellt sich durch die Herausrechnung der Kreditaufnahme beim Generationenfonds die Verschuldung statistisch besser dar, als sie ist. Der Generationenfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts ist nach Auffassung des SRH als gleichberechtigter Kreditgeber zu erfassen und auf die Verschuldung anzurechnen. Aufgrund der umfangreichen Kreditaufnahme des Freistaates beim Generationenfonds ist die Vergleichbarkeit der Verschuldung der Länder sonst nicht mehr gegeben.
- 59 Der SRH unterstützt weiterhin die Kritik Sachsens und anderer Bundesländer an den vom Stabilitätsrat festgelegten Kriterien zur Ermittlung von Haushaltsnotlagen. Das SMF hat in seinem zweiten Stabilitätsbericht wiederholt eigene Projektionen zur haushaltswirtschaftlichen Entwicklung dargestellt. Diese hält der SRH für wesentlich aussagefähiger als die bisherigen Kriterien.
- 60 Die restriktive Verschuldungspolitik lässt Sachsen im Ländervergleich gut dastehen. Trotzdem können zukünftig höhere Zinsausgaben aufgrund steigender Zinsen bedingt durch die rückläufige Einnahmesituation in den nächsten Jahren, nur über Einsparungen im Haushalt oder Steuererhöhungen gedeckt werden.
- 61 Der in Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 143d GG enthaltene Grundsatz, den Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, gilt für den Freistaat ab dem Jahr 2020 unmittelbar. Die in Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen enthaltene Regelung zur Begrenzung der Kreditaufnahme auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen wird durch Art. 109 Abs. 3 GG überholt.
- 62 Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sind Ausnahmen vom Grundsatz des ohne Kreditaufnahmen ausgeglichenen Haushalts möglich. Dazu können Bund und Länder Regelungen treffen. Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung besteht die Möglichkeit, den sich daraus ergebenden Auswirkungen durch Verschulden im Abschwung und Rückführung der Verschuldung im Aufschwung Rechnung zu tragen. Des Weiteren sind Ausnahmeregelungen möglich für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nähere Ausgestaltung der Abweichungen, die sich für den Bund in Art. 115 GG findet, wurde den Landesgesetzgebern überlassen (Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG).
- 63 Der Freistaat hat bereits vor der Neufassung des Grundgesetzes zur Schuldenregel für Bund und Länder im August 2009 mit dem HBG 2009/2010 vom 12.12.2008 den § 18 SäHO „Kreditermächtigungen“ grundlegend geändert. Demnach ist der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Gesamtverschuldung wird auf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag eingefroren. Kredite dürfen nur noch in den streng geregelten Ausnahmefällen der Abs. 2 und 3 zu § 18 SäHO aufgenommen werden. Ausnahmen sind nur möglich zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, was im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans gesondert darzulegen ist. Weiterhin sind Ausnahmen bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 3 % gegenüber dem Vorjahr und bei Naturkatastrophen oder vergleichbaren schwerwiegenden Situationen von überregionaler Bedeutung gestattet.

- 64 Der SRH empfiehlt, die Regelungen zum Verschuldungsverbot entsprechend den Anforderungen des GG in die Verfassung des Freistaates Sachsen zu übernehmen. Das Verschuldungsverbot ist eine wesentliche Grundlage des Finanzwesens und sollte verfassungsrechtlich festgeschrieben werden. Zumal die dazu bisher in der Verfassung des Freistaates Sachsen getroffenen Regelungen ab dem Jahr 2020 hinfällig werden. Eine Regelung in der Verfassung verspricht zudem eine langfristige Kontinuität als die Regelung in der SÄHO.
- 65 Gleichzeitig hält der SRH zur Begrenzung der impliziten Verschuldung und zur Wahrung der intergenerativen Gerechtigkeit sowie langfristig tragfähiger Haushalte die Verankerung der Zweckbindung der Mittel des Generationenfonds und der Zuführungen an den Fonds in der Verfassung für erforderlich. Die Verwendung der Mittel des Generationenfonds zur Umgehung des Verschuldungsverbotes muss gesetzlich ausgeschlossen sein (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 4).

- 1 Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SäHO enthält einen bewerteten Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Somit können der Ressourcenverbrauch sowie künftige Belastungen für den Staatshaushalt abgebildet werden. Bei der Gliederung der Vermögensrechnung und der Bewertung der Positionen hat sich das SMF an die Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften angelehnt.
- 2 Die Vermögensrechnung wurde erstmalig für das Hj. 2007 erstellt. Seither erfolgt der Aufbau der Vermögensrechnung in Abstimmung mit dem SRH schrittweise. Nicht unerhebliche Vermögenspositionen, wie z. B. das bewegliche Vermögen, und Schuldenpositionen, wie z. B. der Ausweis der Zahlungsverpflichtungen aus Altersteilzeitverträgen, fehlen in der Vermögensrechnung. Dennoch bietet die Vermögensrechnung 2010 einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates.

3 Die Vermögenslage stellt sich zum 31.12.2010 wie folgt dar:

		31.12.2009	31.12.2010
		in €	
Vermögen			
A.	Sachvermögen	9.687.223.796,36	9.417.433.758,70
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	5.740.196.839,60	5.600.551.830,59
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.947.026.956,76	3.815.323.928,11
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände ¹	0,00	1.558.000,00
B.	Finanzvermögen	11.900.135.054,34	12.795.218.121,70
I.	Beteiligungen	5.836.947.219,27	6.738.836.280,34
II.	Stiftungsvermögen	60.975.063,00	60.610.796,17
III.	Sondervermögen	1.230.559.575,81	2.031.679.206,77
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	1.714.223.303,95	2.278.147.626,21
V.	Rücklagen	2.391.402.533,98	978.422.548,89
VI.	Ausleihungen	666.027.358,33	707.521.663,32
C.	Forderungen	1.577.681.598,10	1.893.766.892,03
I.	Offene Sollstellungen der Kasse	521.733.830,38	578.911.824,93
II.	Steuerforderungen	89.550.005,47	141.009.538,21
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	131.435.675,74	299.112.211,97
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	778.794.754,31	819.489.004,69
V.	Sonstige Forderungen	56.167.332,20	55.244.312,23
D.	Kassenbestand	1.100.325.926,63	655.669.911,15
Summe Vermögen		24.265.366.375,43	24.762.088.683,58
Schulden			
A.	Kapitalmarktschulden	8.799.476.749,76	8.872.726.749,76
I.	Landesschatzanweisungen	1.069.182.001,24	769.182.001,24
II.	Schuldscheinanleihen	7.730.294.748,52	8.103.544.748,52
B.	Kassenverstärkungsmittel	3.303.951.493,11	2.835.058.801,75
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	3.211.464.838,21	2.729.641.994,25
III.	Kassenmittel von Sonstigen	92.486.654,90	105.416.807,50
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	18.284.726.594,00	18.719.832.962,00
I.	Pensionsverpflichtungen	8.266.726.594,00	8.940.832.962,00
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	10.018.000.000,00	9.779.000.000,00
D.	Verbindlichkeiten	2.424.454.259,21	2.519.667.572,06
I.	Steuerverbindlichkeiten	32.057.238,00	17.480.019,75
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	1.120.093.400,39	1.096.297.320,30
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.114.974.086,17	1.217.990.248,69
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	157.329.534,65	187.899.983,32
Summe Schulden		32.812.609.096,08	32.947.286.085,57

4 Die dargestellte Vermögenslage weicht in Höhe von jeweils 27 Mio. € bei dem Vermögen und bei den Schulden zum 31.12.2010 von der Darstellung des SMF ab. Die Abweichungen ergeben sich aus der fehlerhaften Zuordnung von Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber Staatsbetrieben.

¹ Die Altbestände sind bislang nicht erfasst, bewertet und ausgewiesen (vgl. Tz. 13 ff.).

Auf die Ausführungen unter den Punkten Forderungen und Verbindlichkeiten wird verwiesen.

- Deckungslücke zwischen Vermögen und Schulden in Höhe von 8.185 Mio. €
- 5 Das SMF sei bestrebt, die Qualität der Vermögensrechnung durch den Einsatz geeigneter Softwareunterstützung weiter zu erhöhen. Für die Vermögensrechnung 2011 steht hierfür eine Softwarelösung zur Verfügung.
- 6 Zwischen den Vermögenswerten und den Schulden besteht zum 31.12.2010 eine Deckungslücke von 8.185 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Differenz um 362 Mio. € verringert, was überwiegend auf die erstmalige Abbildung von Kunst- und Sammlungsgegenständen und von 3 Hochschulen zurückzuführen ist.

Vermögen

- Fehlender Ausweis der beweglichen Vermögensgegenstände
- 7 Die Vermögenswerte sind zum 31.12.2010 gegenüber dem Vorjahr um 497 Mio. € auf 24,8 Mrd. € gestiegen. Maßgebend ist insbesondere der um 902 Mio. € höhere Ausweis der Beteiligungen des Freistaates und der um 564 Mio. € höhere Ausweis der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen. Im Gegensatz dazu sank der Kassenbestand um 445 Mio. € und das Sachvermögen um 270 Mio. €. Die übrigen beweglichen Vermögensgegenstände sind in der Vermögensrechnung zum 31.12.2010 nicht enthalten. Folglich fehlen wesentliche Vermögenspositionen, die einen nicht unerheblichen Anteil am Sachvermögen darstellen.
- 8 Die übrigen beweglichen Vermögensgegenstände wurden bisher nach Aussage des SMF aufgrund fehlender Datengrundlagen und dem damit einhergehenden Aufwand für Erfassung und Bewertung in der Vermögensrechnung nicht ausgewiesen. **Nach Auffassung des SRH sind die übrigen beweglichen Vermögensgegenstände zumindest im Hinblick auf Neuanschaffungen in der Vermögensrechnung zu erfassen.**
- 9 Nach Auffassung des SMF reicht die bloße Erfassung der Neuanschaffungen in der Vermögensrechnung nicht aus, da bewegliche Vermögensgegenstände i. d. R. abzuschreiben sind. Hierfür wäre ein entsprechendes betriebswirtschaftliches Modul Voraussetzung, das nicht zur Verfügung steht.
- 10 Solange ein derartiges Modul nicht vorhanden ist, sieht der SRH ggf. eine Möglichkeit die Aufnahme der beweglichen Vermögensgegenstände über die Zugänge der Gruppe 812 zu realisieren.

Sachvermögen

- Erstmaliger Ausweis des Grundvermögens der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden im Finanzvermögen
- 11 Im Sachvermögen sind das Grundvermögen und das Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates jeweils mit Flurstücken, Bauwerken und Anlagen im Bau dargestellt. Bei dem Grundvermögen handelt es sich um das Grundvermögen, welches sich zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben im Eigentum des Freistaates Sachsen befindet und nicht in den Nebenhaushalten bilanziert ist. Der Bestand des Grundvermögens hat sich zum Vorjahr um 139,6 Mio. € verringert. Dies resultiert u. a. daraus, dass die von dem Staatsbetrieb Staatliche Kunstsammlungen Dresden (SKD) genutzten Objekte (rd. 268 Mio. €) aus dem Grundvermögen des Freistaates ausgebucht und über das Eigenkapital in der Vermögensrechnung 2010 berücksichtigt wurden.
- 12 Das Straßeninfrastrukturvermögen weist gegenüber dem 31.12.2009 einen um 131,7 Mio. € geringeren Wert aus, da die im Haushaltsjahr getätigten Investitionen nicht den Werteverzehr durch die Abschreibungen ausgeglichen haben.

- 13 Die Vermögensrechnung 2010 enthält erstmalig die Vermögensposition Kunst- und Sammlungsgegenstände. In dieser werden die laufenden Zugänge des Jahres 2009 des Staatsbetriebes SKD mit den Anschaffungskosten ausgewiesen. In den folgenden Jahren sollen weitere Kunst- und Sammlungsgegenstände im Rahmen des Daphne-Projektes inventarisiert und bewertet werden. **Der SRH begrüßt diese Weiterentwicklung der Vermögensrechnung.**
- 14 Der Staatsbetrieb SKD bilanziert die Kunst- und Sammlungsgegenstände nicht, da nach Abschnitt XIII. Nr. 3 Statut des Staatsbetriebes SKD die zur unmittelbaren Aufgabenerfüllung überlassenen Sammlungsgegenstände nicht zur Kapitalausstattung des Staatsbetriebes gehören.
- 15 Die Anschaffung von Kunst- und Sammlungsgegenständen (2010: 1.249 T€) wird daher nicht als Zugang zum Anlagevermögen beim Staatsbetrieb behandelt, obwohl der Staatsbetrieb hierfür die Investitionsmittel aus dem Staatshaushalt (2010: 1.138 T€) erhält. Zum Ausgleich der ausgewiesenen Erträge aus Investitionszuschüssen des Freistaates Sachsen und Dritter, die zur Finanzierung des Erwerbs der Sammlungsobjekte gedient haben, wird das Ausscheiden der Sammlungsobjekte aus dem Vermögen des Staatsbetriebes als außerordentlicher Aufwand ausgewiesen (Prüfbericht über den Jahresabschluss 2010 des Staatsbetriebes SKD, Seite 12 Tz. 16).
- 16 Die Festlegungen zu den Kunstsammlungsgegenständen im Statut der SKD stehen im Widerspruch zu den handelsrechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Bilanzierung von Vermögensgegenständen bzw. Wirtschaftsgütern.
- 17 In Anwendung des § 246 HGB hat der Jahresabschluss sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten zu enthalten. Ist ein Vermögensgegenstand nicht dem Eigentümer, sondern einem anderen wirtschaftlich zuzurechnen, hat dieser ihn in seiner Bilanz auszuweisen.
- 18 Die Kunst- und Sammlungsgegenstände sind ebenso wie die unentgeltlich überlassenen Immobilien Voraussetzung, um die an den Staatsbetrieb SKD gestellten Aufgaben zu erfüllen. Mit ihnen wird die Hauptleistung des Betriebes erbracht und der Hauptanteil der Umsatzerlöse erwirtschaftet. Neben dem vollständigen Ausweis im Jahresabschluss des Staatsbetriebes SKD ist deren Erfassung auch für die Kosten- und Leistungsrechnung von Bedeutung. Nur so kann ein vollständiges Bild über die Leistungserbringung des Staatsbetriebes SKD hergestellt werden.
- 19 **Die Erfassung der Kunst- und Sammlungsgegenstände hat im Vermögen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden als wirtschaftlicher Eigentümer zu erfolgen.**
- 20 Das SMF teilte mit, dass sich die Bilanzierung der Staatsbetriebe nach handels- und steuerrechtlichen Vorgaben richte, welche der Kontrolle durch unabhängige Wirtschaftsprüfer und ggf. durch die Finanzverwaltung unterliege. Insofern werde davon ausgegangen, dass die Bilanzierung der Kunst- und Sammlungsgegenstände in Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften erfolge.
- 21 Für eine zentrale Steuerung der Staatsbetriebe sowie deren Konsolidierung sind einheitliche Vorgaben erforderlich. Der SRH verweist auf seine grundsätzliche Forderung, Staatsbetriebe an das NSM anzupassen (vgl. Beitrag Nr. 3, Nr. 4.2). Darüber hinaus weist der SRH auf eine zügige Überarbeitung der VwV zu den §§ 26 und 74 SÄHO hin.

Erstmaliger Ausweis der laufenden Zugänge von Kunst- und Sammlungsgegenständen der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden

Ausweis der Kunst- und Sammlungsgegenstände im Jahresabschluss des Staatsbetriebes SKD gefordert

22 Die Kunst- und Sammlungsgegenstände des Staatsbetriebes Schlösser, Burgen und Gärten Sachsens und der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH werden zur Vermeidung einer Doppelerfassung über die Eigenkapitalwerte in die Vermögensrechnung eingebracht.

23 Das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen wird in der Vermögensrechnung nachrichtlich in Höhe von 2.490 Mio. € ausgewiesen. Solange keine Konsolidierung der Nebenhaushalte erfolgt, begrüßt der SRH den nachrichtlichen Ausweis des Grundvermögens in den Nebenhaushalten.

Finanzvermögen

24 Das Finanzvermögen ist zum 31.12.2010 gegenüber dem Vorjahr um rd. 895 Mio. € angestiegen. Die Veränderungen sind im Wesentlichen auf die Erhöhung der Beteiligungswerte der Unternehmen des öffentlichen Rechts um 329 Mio. € und der Staatsbetriebe um 341 Mio. € zurückzuführen. So wurde das wirtschaftliche Eigenkapital des Staatsbetriebes SKD um das Grundvermögen erhöht (vgl. Sachvermögen). Daneben erhöhten sich die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 564 Mio. €. Die Staatsbetriebe sowie die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, umfassen 50 % der in das Finanzvermögen einbezogenen Beteiligungen. **Daher hält der SRH eine Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe für erforderlich, um die Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung zu stärken (vgl. Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 5, Seite 89 f.).**

Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe erforderlich

25 Erstmalig wurden die Werte der auf der Grundlage der Verordnung des SMF über die Wirtschaftsführung der Hochschulen des Freistaates Sachsen erstellten kaufmännischen Jahresabschlüsse der TU Dresden, TU Bergakademie Freiberg und der TU Chemnitz in der Vermögensrechnung unter den „Sonstigen Anteilsrechten - Hochschulen“ in Höhe von 287 Mio. € erfasst. Weder die Universität Leipzig noch die Fach- und Kunsthochschulen wurden abgebildet. Ein vollständiger Ausweis der Hochschulen in der Vermögensrechnung ist somit nicht gegeben. **Da die Jahresabschlüsse der Hochschulen auch nicht in der HR abgebildet sind, ist die Aufnahme in der Vermögensrechnung von besonderer Bedeutung. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Vermögensrechnung sind alle Hochschulen des Freistaates Sachsen in der Vermögensrechnung abzubilden.**

Unvollständiger Ausweis der Hochschulen in der Vermögensrechnung

26 In der Vermögensrechnung 2010 ist das Stiftungsvermögen der Stiftung für das sorbische Volk erneut nicht ausgewiesen. Auf die Ausführungen im Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 5, Seite 90 wird verwiesen. **Der Wert der vom Freistaat übereigneten und sich im Stiftungsvermögen der Stiftung befindenden Vermögensgegenstände ist dem Freistaat zuzurechnen und in seiner Vermögensrechnung zu erfassen.**

27 Das SMF teilte mit, dass auf den Ausweis des Stiftungsvermögens verzichtet wurde, da eine Rückführung der Vermögensgegenstände frühestens im Jahr 2016 möglich sei und somit keine wirtschaftliche Zurechenbarkeit beim Freistaat Sachsen gegeben sei. Darüber hinaus werde die Erfassung der Stiftung dadurch erschwert, dass sie über kein doppeltes Rechnungswesen verfüge. Aussagen zum Wert der in der Stiftung erfassten Vermögensgegenstände können mangels entsprechender Bewertung nicht getroffen werden.

28 Der SRH sieht in den Ausführungen des SMF keinen maßgeblichen Grund, die Vermögensgegenstände der Stiftung nicht in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen auszuweisen.

- 29 Der Bestand der Sondervermögen hat sich gegenüber dem Hj. 2009 um 801 Mio. € auf 2.032 Mio. € erhöht. Die Erhöhung des Bestandes resultiert überwiegend auf dem im Hj. 2010 errichteten Sondervermögen Garantiefonds (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.1 und 3.1). Es wurde erstmalig zum 31.12.2010 mit einem Bestand von insgesamt 899 Mio. € abgebildet.
- 30 Der Bestand der Sondervermögen in der Vermögensrechnung 2010 stellt sich wie folgt dar:

		31.12.2009	31.12.2010
1.	Grundstock	342.266.274,85	229.042.806,88
2.	Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung	4.352.700,00	-
3.	ESF-Mikrodarlehensfonds I	7.370.400,00	10.060.200,00
4.	ESF-Mikrodarlehensfonds II	0,00	1.797.100,00
5.	Fonds Krisenbewältigung und Neustart	10.164.700,00	9.737.400,00
6.	Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	515.285.583,43	430.421.972,99
7.	Wachstums- und Konsolidierungsfonds	41.370.000,00	38.707.000,00
8.	Altlastenfonds Sachsen	106.582.730,44	96.036.638,10
9.	Kommunaler Vorsorgefonds	137.637.070,47	195.251.057,33
10.	Wohnraumförderungsfonds Sachsen	14.399.552,30	35.844.935,88
11.	Zukunftsfonds Sachsen	10.000.000,00	40.050.000,00
12.	Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	40.145.900,00	44.990.400,00
13.	Sächsischer Consultant-Fonds (SCF)	984.664,32	792.300,00
14.	Stadtentwicklungsfonds Sachsen	0,00	0,00
15.	Klimaschutzfonds Sachsen	0,00	0,00
16.	SachsenLand-Fonds	0,00	0,00
17.	Garantiefonds	-	898.947.395,59
Summe Sondervermögen		1.230.559.575,81	2.031.679.206,77

- 31 Die Bestände der Sondervermögen in der Vermögensrechnung weichen von den Angaben im Beitrag Nr. 3 Nebenhaushalte ab, da im Rahmen der Vermögensrechnung Rundungen vorgenommen wurden. Diese Rundungen folgen keinen einheitlichen Regelungen.
- 32 Die Feststellungen des SRH im Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 5, Seite 91 zu den Beständen der Sondervermögen zum 31.12.2009 wurden nicht berücksichtigt. Insofern sind diese in der Darstellung um 13,8 Mio. € zu niedrig ausgewiesen.
- 33 Ebenso wurde im Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 5, Seite 91 darauf verwiesen, dass die Sonderabgabe Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung eine Art Umlagevermögen ist und der Wachstums- und Konsolidierungsfonds kein Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinn darstellt. Demzufolge entfällt der Ausweis der Sonderabgabe Ausgleichsabgabe nach der Altenpflegeausgleichsverordnung in der Vermögensrechnung ab dem Hj. 2010. Auf die Verwendung des Ausdrucks Sondervermögen für den Wachstums- und Konsolidierungsfonds sollte weiterhin verzichtet werden. Unter Berücksichtigung der Ressortangaben kann der SRH die Angabe dieser Positionen in Höhe von 38,7 Mio. € in der Vermögensrechnung nicht nachvollziehen.
- 34 Die Bestände zum 31.12.2010 der Sondervermögen Mikrodarlehensfonds I und II werden in der Vermögensrechnung nicht entsprechend dem Kontoauszug dargestellt. Auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.2 wird verwiesen.

Einführung eines integrierten Buchführungssystems zur Erhöhung der Qualität der Vermögensrechnung

35 Der SRH sieht in der gesonderten Ermittlung der Daten für die Vermögensrechnung als Nebenrechnung die Ursache für die Fehleranfälligkeit der Daten. Die Einführung eines integrierten Buchführungssystems würde die Qualität der Vermögensrechnung deutlich erhöhen (vgl. Jahresbericht 2011 des SRH, Beitrag Nr. 5, Seite 86).

36 Die Sondervermögen Stadtentwicklungsfonds Sachsen, Klimaschutzfonds Sachsen und SachsenLand-Fonds wurden bislang in der Vermögensrechnung nicht ausgewiesen. Gemäß Abs. IV Nr. 2 der VwV Rechnungslegung 2010 sind Sondervermögen von den Ressorts auch zu melden, wenn der Bestand „Null“ beträgt, damit ein vollständiger Gesamtüberblick aller Sondervermögen abgebildet werden kann.

Angaben in der HR und Vermögensrechnung sind abzustimmen

37 **Die Angaben zu den Nebenhaushalten in der HR und der Vermögensrechnung sind abzustimmen. Für einen vollständigen Gesamtüberblick sind künftig alle Sondervermögen in der Vermögensrechnung abzubilden.**

38 Dem SMF zufolge wurde die Darstellung der Sondervermögen in der Vermögensrechnung gemäß entsprechender Ressortmeldungen vollzogen. Der Anregung des SRH, zukünftig auch Sondervermögen mit einem Bestand von „Null“ in die Vermögensrechnung aufzunehmen, wurde gefolgt.

39 Die Rücklagen haben sich um 1.413 Mio. € auf 978 Mio. € verringert. Die Verringerung basiert überwiegend auf der Umschichtung der Mittel der Bürgschaftssicherungsrücklage in Höhe von 832 Mio. € an den Garantiefonds sowie auf der Auflösung der Bestände der SächsFAG-Rücklage und der Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Bestandsabnahme der Rücklagen korrespondiert insofern mit der Bestandserhöhung der Sondervermögen.

40 Das SMF stellt die einzelnen Rücklagen in der Vermögensrechnung 2010 wie folgt dar:

		31.12.2009	31.12.2010
		01.01.2010	
		in €	
1.	Bürgschaftssicherungsrücklage	968.726.737,18	136.726.737,18
	Wohnungsbaudarlehen	136.726.737,18	136.726.737,18
	Sachsen LB	832.000.000,00	0,00
2.	Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	812.361.047,39	812.361.047,39
3.	SächsFAG Rücklage (Rückstellung für Istabrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG)	359.700.000,00	0,00
4.	Budgetausgleichsfonds Forst	28.110.543,54	28.593.391,46
5.	Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länderfinanzbeziehungen	222.395.023,00	0,00
6.	Rücklage Kompensationsmaßnahmen	109.182,87	741.372,86
Summe Rücklagen		2.391.402.533,98	978.422.548,89

Abweichungen zur Darstellung in der Vermögensrechnung sind rundungsbedingt.

Ausfallrisiken von Forderungen nahezu unberücksichtigt

41 Darlehensforderungen werden als Ausleihungen im Finanzvermögen des Freistaates abgebildet. Zum 31.12.2010 bestanden Darlehensforderungen in Höhe von 708 Mio. €. Das Ausfallrisiko der Darlehensforderungen bleibt bei deren Ermittlung überwiegend unberücksichtigt. Lediglich für Darlehensforderungen in Höhe von 1,2 Mio. € wurde ein Ausfallrisiko in Höhe von 404 T€ beziffert.

Forderungen

- 42 Der Bestand der Forderungen ist gegenüber dem Vorjahr um 316 Mio. € gestiegen. Schwerpunkt der Vermögensposition bilden die offenen Sollstellungen der Kassen mit 31 % (579 Mio. €) und die Forderungen gegenüber Beteiligungen mit 41 % (819 Mio. €). Die Beitreibbarkeit bzw. das Ausfallrisiko der Forderungen bleibt bei der Ermittlung überwiegend unberücksichtigt. Ausnahme hiervon bildet die Korrektur der rückständigen Steuerforderungen in Höhe der Ausfallquote von 67,6 %. Für die Vermögensrechnung 2010 wurden die rückständigen Steuerforderungen in Höhe von 424 Mio. € mit einer Werthaltigkeit in Höhe von 137 Mio. € ermittelt. Das SMF teilte im Rahmen der Prüfung der Vermögensrechnung 2009 mit, dass künftig Niederschlagungen ein Anhaltspunkt für pauschale Wertberichtigungen sein könnten.
- 43 In der Vermögensrechnung 2010 wurden die Forderungen gegenüber Beteiligungen um 27 Mio. € zu niedrig ausgewiesen. In dieser Position wurden die Forderungen gegenüber Staatsbetrieben in Höhe von 42 Mio. € nicht ausgewiesen. Stattdessen wurden die Verbindlichkeiten gegenüber Staatsbetrieben in Höhe von 15 Mio. € aufgenommen (vgl. Tz. 59).
- 44 Die Forderungen gegenüber Beteiligungen setzen sich zu 57 % aus Forderungen gegenüber der SAB zusammen. Die Sonstigen Forderungen der Ressorts in Höhe von 24 Mio. € betreffen zu 61 % Forderungen gegenüber den 4 Sächsischen Krankenhäusern einschließlich der Medizinischen Versorgungszentren und den 2 Wohn- und Pflegeheimen.

Kassenbestand

- 45 Der Kassenbestand in Höhe von 656 Mio. € ist gegenüber dem Vorjahr um 40 % geringer. Somit hat sich die Liquidität des Freistaates um 445 Mio. € vermindert.
- 46 Im Kassenbestand enthalten sind Gelder in Höhe von 115 Mio. €, die von der Hauptkasse verwaltet werden, aber rechtlich selbstständigen Einrichtungen zugehörig sind. Entsprechend den Ausführungen im Jahresbericht 2011, Beitrag Nr. 5, Seite 93 kann für diese Gelder derzeit eine Doppelerfassung im Finanzvermögen und im Kassenbestand nicht ausgeschlossen werden.
- 47 Im Kassenbestand stehen dem Freistaat neben Bargeld, Sicht- und sonstigen Einlagen auch die den Rücklagen, Sondervermögen und Fonds haushaltsmäßig zugeführten Mittel sowie Gelder der Staatsbetriebe und Einrichtungen, für die die Hauptkasse die Kassengeschäfte erledigt, zur Verfügung. In gleicher Höhe besteht eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates an die Sondervermögen, Rücklagen, Fonds und Einrichtungen, die unter den Schulden als Kassenverstärkungsmittel ausgewiesen wird.

Doppelerfassungen nicht ausgeschlossen

Schulden

- 48 Die Schulden des Freistaates werden zum 31.12.2010 gegenüber dem Vorjahr um 135 Mio. € höher ausgewiesen. Deutlich erhöht haben sich die Pensionsverpflichtungen um 674 Mio. € sowie die Schuldscheindarlehen um 373 Mio. €.

Kapitalmarktschulden

- 49 Unter den Kapitalmarktschulden werden stichtagsbezogen die tatsächlich aufgenommenen, mit dem Nominalbetrag (Rückzahlungsbetrag) bewerteten, Schuldverpflichtungen des Freistaates ausgewiesen. Diese beliefen sich zum 31.12.2010 auf 8.873 Mio. €, darunter Schuldscheindarlehen bei Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Freistaates in Höhe von 2.345 Mio. €. Die Kapitalmarktschulden bilden mit 27 % die zweitgrößte Schuldenposition des Freistaates. In Bezug auf die haushaltsmäßige Verschuldung weisen wir auf den Beitrag Nr. 4 hin.

Kassenverstärkungsmittel

- 50 Wir verweisen auf die Bemerkungen zum Kassenbestand. Die Kassenverstärkungsmittel haben sich aufgrund der Verringerung der Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen und Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 469 Mio. € auf 2.835 Mio. € verringert.

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

- 51 Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung umfassen mit 57 % die größte Schuldenposition des Freistaates. Sie sind zum 31.12.2010 um 435 Mio. € auf 18.720 Mio. € gestiegen.

- 52 In den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthalten sind die Pensionsverpflichtungen in Höhe von 8.941 Mio. €. Diese werden mit einem versicherungsmathematischen Gutachten ermittelt. Anhand einer Projektionsrechnung wurden die Werte stichtagsbezogen auf den 31.12.2010 berechnet. Die Pensionsverpflichtungen sind mit ihrem Teilwert angegeben, der Kapitalisierungszinssatz beträgt 4,75 %. Die ausgewiesenen Pensionsverpflichtungen umfassen die Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen der Beamten und Richter des Freistaates, unberücksichtigt bleiben Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Altersteilzeitverträgen. Der SRH hatte in der Vergangenheit vorgeschlagen, die Aufnahme von Zahlungsverpflichtungen aus Altersteilzeitverträgen in die Vermögensrechnung zu prüfen. Das SMF hat mitgeteilt, dass dazu die Beauftragung eines versicherungsmathematischen Gutachtens erforderlich sei. Vor diesem Hintergrund sei zu prüfen, ob ein entsprechender Ansatz mit vertretbarem Aufwand realisierbar sei. Das SMF wolle die Möglichkeit der pauschalen Ermittlung überdenken.

Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Altersteilzeitverträgen nicht berücksichtigt

- 53 Der Umgang mit den auf die in den Nebenhaushalten beschäftigten Beamten entfallenden Verpflichtungen und Forderungen ist - wie in den Vorjahren bereits angemerkt - unterschiedlich. Wir verweisen auf die Ausführungen in den Jahresberichten 2009, 2010 und 2011, Beitrag Nr. 5. **Der SRH hält eine einheitliche Vorgehensweise im Umgang mit den Verpflichtungen und den gegenüber dem Freistaat entstehenden Forderungen in den Nebenhaushalten für erforderlich.**

Einheitliche Vorgehensweise in den Nebenhaushalten erforderlich

- 54 Das SMF teilte mit, dass gemäß dem Schreiben des SMF vom 30.05.2011 an die Ressorts zukünftig in bilanzierungspflichtigen Einrichtungen des Freistaates von der Bilanzierung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen sowie korrespondierender Forderungen gegenüber dem Freistaat abzusehen ist.

- 55 Vorgenanntes Schreiben erfolgte in Vorwegnahme der Änderung der VwV zu den §§ 26 und 74 SäHO (vgl. Tz. 21).

Deckungslücke in Höhe von 6,66 Mrd. €

- 56 Korrespondierend zu den Pensionsverpflichtungen als Schuldenposition sind die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen als Vermögensposition zu betrachten. Die Deckungslücke zwischen den Pensionsverpflichtungen und den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen beträgt rd. 6,66 Mrd. € und hat sich gegenüber dem Vorjahr um 110,2 Mio. € erhöht. **Folglich reichen derzeit die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen nicht aus, um die Pensionsverpflichtungen zu decken.**

- 57 Die weiterhin in den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthaltenen Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG wurden im Rahmen einer Studie ermittelt und fließen mit ihrem Barwert in die Vermögensrechnung ein. Sie sind zum 31.12.2010 um 239 Mio. € auf 9.779 Mio. € gesunken.

Verbindlichkeiten

- 58 Verbindlichkeiten umfassen rechtsverbindlich feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates Sachsen gegenüber Dritten. Diese sind gegenüber dem Vorjahr um 95 Mio. € auf 2.520 Mio. € angestiegen.
- 59 Die Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen wurden um 27 Mio. € zu hoch ausgewiesen (vgl. Ausführungen Tz. 43).
- 60 Die Steuerverbindlichkeiten haben sich zum 31.12.2010 nahezu halbiert. Ebenso haben sich die Verbindlichkeiten aufgrund von Fördermittelbescheiden um 24 Mio. € verringert.
- 61 Die Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern in Höhe von 188 Mio. € korrespondieren mit den im Kassenbestand enthaltenen durchlaufenden Beträgen.

Eventualverbindlichkeiten

- 62 In Anlehnung an das Handelsrecht hat das SMF die Vermögensrechnung um Angaben zu Eventualverbindlichkeiten ergänzt. Sie bestanden zum Stichtag in Höhe von 4.397 Mio. €.

		31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010
		in €		
1.	für Unternehmen mit Landesbeteiligung und juristische Personen des öffentlichen Rechts, für die der Freistaat Gewährträger ist	538.613.500	349.813.500	275.676.400
2.	zur Sicherung einer kostengünstigen Refinanzierung der SAB	1.582.405.100	915.308.300	287.956.100
3.	Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Land- und Forstwirtschaft, Sozialer Bereich	3.831.746.900	3.857.701.200	3.704.462.000
4.	Freistellungen im Rahmen der atomrechtlichen Deckungsvorsorge	114.667.020	116.167.200	129.390.800
Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen		6.067.432.520	5.238.990.200	4.397.485.300

- 63 Aufgrund von Erfahrungswerten erwartet das SMF eine Inanspruchnahme der Eventualverbindlichkeiten in den kommenden 2 Jahren in Höhe von 200 Mio. € und in den kommenden 4 Jahren in Höhe von 280 Mio. €.

- 64 Die Inanspruchnahme der Eventualverbindlichkeiten in den kommenden 2 Jahren enthält Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Garantieübernahme für die Sachsen LB in Höhe von 60 Mio. €. Der Freistaat Sachsen ist mit dem Verkauf der Landesbank Sachsen AG eine Garantieverpflichtung in Höhe von bis zu 2,75 Mrd. € eingegangen. Korrespondierend zur Garantieverpflichtung wird der Garantiefonds in Höhe von 899 Mio. € im Finanzvermögen ausgewiesen. Nach Angaben des SMF ist die bestehende Garantieverpflichtung aus der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG in den Ergänzenden Angaben zur Vermögensrechnung, Tabelle Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen unter Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung, Land- und Forstwirtschaft, Sozialer Bereich mit erfasst. **Der SRH empfiehlt, auf die gesamte Garantieverpflichtung aus der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG bei den Eventualverbindlichkeiten gesondert hinzuweisen.**

Vollständiger Ausweis der Garantieverpflichtung für Sachsen LB empfohlen

- 1 Der Grundstock stellt eine Geldrechnung über Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und dem Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen des Freistaates Sachsen dar. Er gliedert sich in 3 Rechnungsabteilungen:

- allgemeiner Grundstock,
- Forstgrundstock,
- Truppenübungsplätze (TÜP).

- 2 Als Sondervermögen ist der Grundstock ein Nebenhaushalt, welcher nicht im Zentralhaushalt geführt wird. Die Geldbewegungen des Grundstocks sind in dem vom SMF geführten sog. Grundstockstatus ersichtlich. Das Gesamtergebnis des Grundstocks wird am Ende des Haushaltsjahres in einer nachrichtlichen Anlage zur HR im Epl. 15 abgebildet. Für das Hj. 2010 weist der Grundstockstatus lt. Aufstellung des SMF einen Endbestand von 229.042.806,88 € auf. Er ist damit im Vergleich zum Vorjahr um rd. 113,2 Mio. € (33,1 %) gesunken.

Grundstockbestand um rd.
113,2 Mio. € gesunken

- 3 In der Anlage II/1 zur HR 2010 wird für das Sondervermögen Grundstock folgende Geldrechnung nachrichtlich ausgewiesen:

1 Einnahmen

Kapitel 8001	Buchungs- stelle	Soll 2010 in €	Isteinnahmen in €	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (einschließlich Erbbauzins) außer Staatswald	131 01	10.000.700,00	13.008.506,57	3.007.806,57
Verkauf von Staatswald	131 02	500.000,00	1.083.856,36	583.856,36
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	327.076,92	-72.923,08
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	800.000,00	1.220.765,34	420.765,34
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften ¹	131 81	200.000,00	989.369,41	789.369,41
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	1.205,00	1.205,00
Zinseinnahmen aus Sondervermögen Grundstock (anteilig allgemeiner Grundstock)	154 01	7.357.400,00	1.362.180,14	-5.995.219,86
Zinseinnahmen Sondervermögen Grundstock (anteilig Forst)	154 02	125.000,00	19.447,67	-105.552,33
Zinseinnahmen Sondervermögen Grundstock (anteilig TÜP)	154 04	323.000,00	39.927,79	-283.072,21
Übertragung von Stiftung Wald für Sachsen, zurückzuzahlendes Liegenschaftsvermögen	298 04	0,00	6.391,62	6.391,62
Übrige Einnahmen TÜP	231 04	0,00	2.235,50	2.235,50
Zwischensumme		19.706.100,00	18.060.962,32	-1.645.137,68

¹ WGT-Liegenschaften = Liegenschaften der Westgruppe der Truppen (ehemalige Militärfelder der Roten Armee)

4 Die für das Hj. 2010 verbuchten Einnahmen von insgesamt rd. 18,1 Mio. € blieben rd. 1,6 Mio. € unter den Planzahlen. Die Mindereinnahmen kamen überwiegend durch geringere Zinseinnahmen zustande. Diese konnten nur z. T. kompensiert werden durch Mehreinnahmen bei der Veräußerung von Grundstücken in allen 3 Rechnungsabteilungen. Insgesamt rd. 1,6 Mio. € weniger Einnahmen als geplant beim Grundstock

5 Der überwiegende Teil der Einnahmen des Jahres 2010 resultiert aus der Veräußerung von Grundstücken des Freistaates Sachsen (16,6 Mio. € = 92 %).² Mit Ausnahme der Fiskalerbschaften (Tit. 131 11) konnten bei den betreffenden Titeln gegenüber dem Haushaltsplan Mehreinnahmen (rd. 4,7 Mio. €) erzielt werden. Teilweise gehen die Mehreinnahmen auf Verschiebungen später realisierter Maßnahmen aus dem Hj. 2009 zurück. Allein aus den Verkäufen von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten (Tit. 131 01) resultierten 2010 Mehreinnahmen in Höhe von rd. 3 Mio. €. Rund 4,7 Mio. € Mehreinnahmen aus Veräußerung von Grundstücken

6 Für den Grundstock wurden 2010 rd. 6,4 Mio. € weniger Zinsen erwirtschaftet als vorgesehen. Der Grundstock erhält vom Staatshaushalt Zinseinnahmen, da er seinen positiven Grundstockbestand als Kassenmittelkredit dem Haushalt zur Verfügung stellt. Die Höhe der Zinseinnahmen ist sowohl vom Zinssatz, als auch vom aktuellen Grundstockbestand abhängig. Die Verzinsung des Grundstocks erfolgt mit dem Durchschnitt der Zinssätze für Tagesgeldanlagen des Freistaates Sachsen. Rund 6,4 Mio. € Zinsen weniger erwirtschaftet

7 Im Zuge der Wirtschaftskrise sank das allgemeine Zinsniveau. Nach Mitteilung des SMF entwickelten sich die dem Grundstock zugrunde gelegten Zinssätze wie folgt:

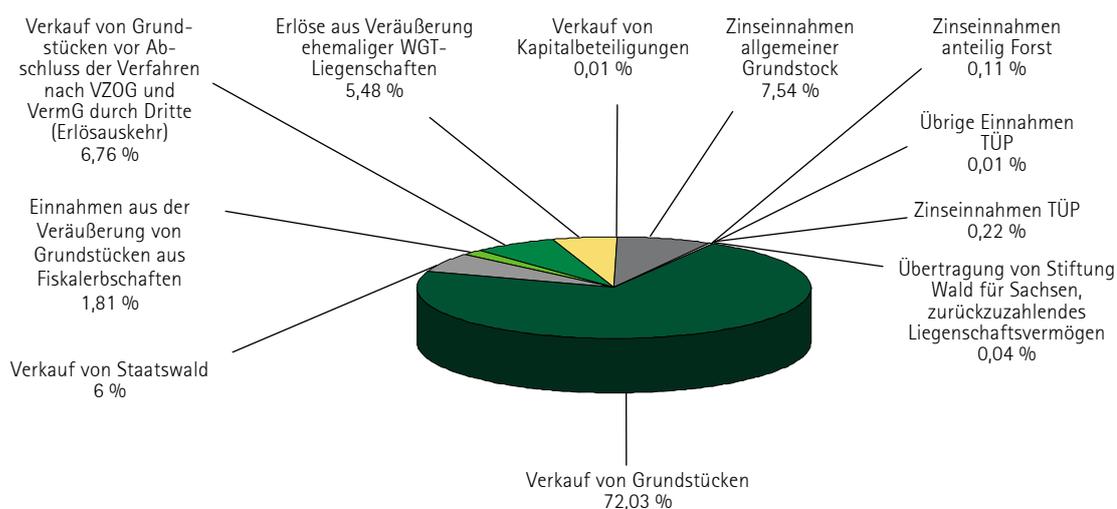
	2007	2008	2009	2010
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock (Plan)	3.496,3 T€	3.593,1 T€	6.702,5 T€	7.357,4 T€
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock (Ist)	5.212,0 T€	8.333,8 T€	2.658,9 T€	1.362,2 T€
Zinssatz (Ist)	3,86 %	3,83 %	0,65 %	0,42 %

8 Das SMF legte bei der Haushaltsplanaufstellung für das Jahr 2009 einen Zinssatz von 3,7 % und für 2010 von 3,8 % zugrunde. Die Verzinsung des Grundstockbestandes in 2010 betrug hingegen im Jahresdurchschnitt 0,42 %.

² Es handelt sich bei den genannten Einnahmen um die Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49 und 131 81.

9 Im Einzelnen ergibt die Verteilung der Einnahmen folgendes Bild:

Einnahmen im Hj. 2010



Abführung von rd. 126,3 Mio. € an den Garantiefonds

2 Ausgaben

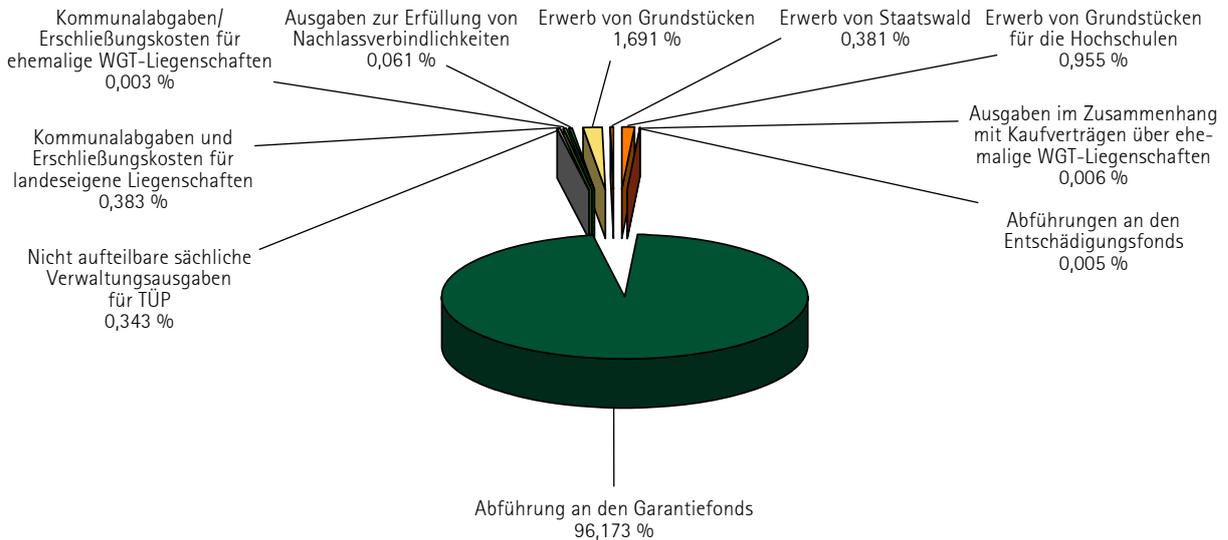
- 10 Die Istaussgaben im Grundstock betragen im Hj. 2010 nahezu das 10-fache der Sollausgaben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass aus dem Bestand des Grundstocks ein Betrag von 126.268.000 € entnommen und an den Garantiefonds³ abgeführt wurde. Diese Abführung ist in § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsGaFoG geregelt und daher nicht zu beanstanden.
- 11 Der in § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsGaFoG genannte Betrag setzt sich zusammen aus dem anteiligen Verkaufserlös der Landesbank Sachsen AG in Höhe von rd. 121,5 Mio. €, der dem Grundstock in 2008 zufluss, zzgl. der bis zum 30.09.2009 kumulierten Zinsen. Die bis Ende 2010 aufgelaufenen Zinsen wurden zwischenzeitlich dem Garantiefonds zugeführt.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2010 in €	Istaussgaben in €	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	503.292,05	203.292,05
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	30.000,00	-4.000,00	-34.000,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	100.000,00	80.425,87	-19.574,13
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für TüP	547 04	500.000,00	449.839,80	-50.160,20
Erwerb von Grundstücken	821 01	11.359.500,00	2.220.305,25	-9.139.194,75
Erwerb von Staatswald	821 02	800.000,00	499.699,10	-300.300,90
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	16.900,00	1.253.340,95	1.236.440,95
Ausgaben im Zusammenhang mit Kaufverträgen über ehemalige WGT-Liegenschaften	821 81	100.000,00	7.461,55	-92.538,45
Abführungen an den Entschädigungsfonds	916 02	200.000,00	6.065,72	-193.934,28
Abführung an den Garantiefonds	916 03	0,00	126.268.000,00	126.268.000,00
Zwischensumme		13.406.400,00	131.284.430,29	117.878.030,29

³ Das HBG 2011/2012 enthält unter Art. 4 das Sächsische Garantiefondsgesetz (SächsGaFoG), mit dem das Sondervermögen „Garantiefonds“ errichtet wird. Das Sondervermögen „Garantiefonds“ übernimmt ab dem 29.12.2010 u. a. alle dem Freistaat Sachsen in Bezug auf die Landesbank Sachsen AG zuzuordnenden Verbindlichkeiten und Ansprüche.

- 12 Bei den negativen Istaussgaben (-4.000 €) im Tit. 517 81 handelt es sich um Rückforderungen aus Abwasserbeiträgen für eine vom Freistaat verkaufte WGT-Liegenschaft. Der Abwasserbescheid erging zunächst an den (Noch-)Eigentümer Freistaat Sachsen. Der vom Käufer zu zahlende Erstattungsbetrag wurde im Grundstock beim Ausgabetitel 517 81 als „Rotbuchung“ vereinnahmt. Dies weicht grundsätzlich vom Bruttoprinzip ab. Nach Mitteilung des SMF erfolgte die Buchung auf der Grundlage von Nr. 8 DBestHG 2009/2010 als Ausnahme vom Bruttonachweis.

Ausgaben im Hj. 2010



3 Grundstockbestand/-planung

- 13 Der Grundstock hat lt. Aufstellung des SMF für das **Hj. 2010** einen Endbestand von 229.042.806,88 €. Der Grundstockstatus zum 31.12.2010 weist Gesamteinnahmen von 18.060.962,32 € und Gesamtausgaben von 131.284.430,29 € aus. Der Grundstockbestand ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 113,2 Mio. € gesunken. Dies entspricht einem Rückgang um rd. 33,1 % und ist auf die Abführung an den Garantiefonds zurückzuführen.

Endbestand im Grundstock 229 Mio. €

Grundstockstatus des SMF (Stand 09.01.2012)

	Hj. 2010 in €	Hj. 2011 in €
Bestand Beginn des Haushaltsjahres	342.266.274,85	
Einnahmen	18.060.962,32	
Ausgaben	131.284.430,29	
Bestand Beginn/Ende des Haushaltsjahres	229.042.806,88	229.042.806,88
Einnahmen		230.765.952,73
Ausgaben		219.427.173,10
Bestand Ende des Haushaltsjahres		240.381.586,51

- 14 Im **Hj. 2011** weist der Grundstockstatus im Vergleich zu den Vorjahren hohe Einnahmen (230.765.952,73 €) und Ausgaben (219.427.173,10 €) aus. Dies resultiert vorwiegend aus dem Verkauf von Anteilen an der Sachsen-Finanzgruppe, bei dem dem Freistaat insgesamt 215.096.000 € zuflossen. Dieser Betrag wurde zunächst vom Grundstock vereinnahmt und anschließend über den Haushalt an den Garantiefonds abgeführt. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 SächsGaFoG erhält der Fonds Zuführungen aus dem Staatshaushalt aus Einnahmen, die dem Staatshaushalt oder dem Grundstock zugeflossen sind und mit der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG in Zusammenhang stehen.

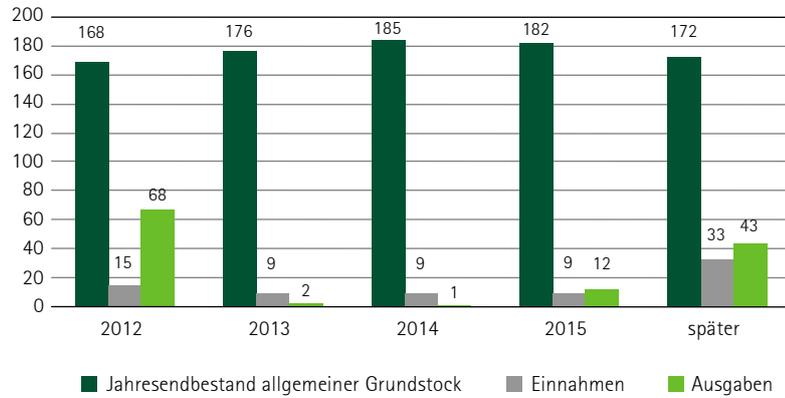
Verkauf von Anteilen der Sachsen-Finanzgruppe für 215,1 Mio. €

Abführung des Verkaufserlöses aus dem Grundstock an den Staatshaushalt

- 15 Der Grundstockbestand (allgemeiner Grundstock) soll sich lt. Planung des SMF in den Jahren nach 2012 bis 2015 auf einem Niveau zwischen rd. 168 und rd. 182 Mio. € bewegen.

Grundstockplanung ab 2012

Mio. €



II. Allgemeines

Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit

07

1 Vorbemerkungen

- 1 Der SRH hat im Rahmen der Haushaltsprüfung 2010 in allen Ressorts eine stichprobenweise Belegprüfung in der Gruppe 531 – Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt. Nebenhaushalte wurden nicht in die Prüfung einbezogen. Schwerpunkte der Prüfung waren die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben, die zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung und die Abgrenzung zu anderen Gruppen.
- 2 Für den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit gibt es keine umfassende Begriffsbestimmung und Abgrenzung. Zur Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit hat sich das Bundesverfassungsgericht bereits am 02.03.1977 geäußert. Danach sind der Öffentlichkeit die Politik, die Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darzulegen und zu erläutern, damit jeder Einzelne über die getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschläge genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können (BVerfGE 44, 125 - Öffentlichkeitsarbeit).
- 3 Nach der VwV Dienstordnung des Freistaates Sachsen ist dem Informationsbedürfnis der Bevölkerung durch geeignete Öffentlichkeitsarbeit Rechnung zu tragen (Nr. II. 4. a). Öffentlichkeitsarbeit muss demnach mit einer an die breite Öffentlichkeit gerichteten Information verbunden sein. Nach der Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen vom 18.03.2009 (Sächsischer Funktionsplan, Funktion 013) dient die Öffentlichkeitsarbeit der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit und die Arbeitsergebnisse von Parlament, Regierung und Verwaltung. Dazu gehört die Information über wirtschaftspolitische Fragen, steuerliche Maßnahmen, Angelegenheiten der Gesundheitspolitik, Verkehrspolitik usw. durch Presse, Rundfunk, Fernsehen und sonstige Publikationsmittel.

2 Umfang der Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit

4 Im Hj. 2010 wurden in den Ressorts folgende Ausgaben in den Titeln der Gruppe 531 geleistet:

Epl.		Kapitel	Ist 2010 in €
02	SK		1.666.931,11
		0203 Allgemeine Bewilligung	1.481.833,59
		0204 Landesvertretung beim Bund	185.097,52
03	SMI		581.885,92
		0301 Ministerium	276.709,28
		0303 Allgemeine Bewilligung	36.169,83
		0304 LD Chemnitz	10.179,11
		0305 LD Dresden	2.208,00
		0306 LD Leipzig	2.160,53
		0307 Statistisches Landesamt	18.549,37
		0310 Archivwesen	35.029,25
		0311 Akademie der öffentlichen Verwaltung Meißen	81.740,28
		0312 Landespolizei	0,00
		0314 Landeskriminalamt	5.615,62
		0315 Hochschule der Polizei	1.820,34
		0316 Bereitschaftspolizei	8.980,72
		0317 Landesamt für Verfassungsschutz	29.373,23
		0319 Feuerweherschule	2.390,92
		0320 Landespolizeidirektion	9.110,88
		0324 Landesamt für Denkmalpflege	61.848,56
04	SMF		201.213,71
		0401 Ministerium	42.765,66
		0402 Sammelansätze	137.444,14
		0406 FÄ	21.003,91
05	SMK		821.282,77
		0502 Sammelansätze	202.639,55
		0507 Sächsische Bildungsagentur	4.985,99
		0508 Sächsisches Bildungsinstitut	48.587,52
		0545 Allgemeine Schulangelegenheiten	26.505,09
		0551 Sächsisches Landesgymnasium Dresden	15.657,40
		0552 Sächsisches Landesgymnasium Meißen	8.360,21
		0553 Sächsisches Landesgymnasium Leipzig	2.850,00
		0554 Sächsische Blindenschule	4.749,36
		0555 Sächsische Landesschule für Hörgeschädigte	2.355,52
		0560 Landeszentrale für politische Bildung	504.592,13
06	SMJus		271.918,37
		0601 Ministerium	97.508,37
		0606 Landesbeauftragter für Stasi-Unterlagen	75.957,78
		0612 Ausbildungszentrum Bobritzsch	990,44
		0615 Verwaltungsmodernisierung und IT	32.476,03
		0616 Sachsen Verbindungsbüro Brüssel	64.985,75

Epl.	Kapitel		Ist 2010 in €	
07	SMWA	0701	Ministerium	135.481,51
08	SMS			457.504,29
		0802	Sammelansätze	396.063,53
		0804	Hilfen für Kinder und Jugendliche	28.440,76
		0807	Gesundheitswesen	33.000,00
09	SMUL			645.758,27
		0901	Ministerium	141.996,42
		0902	Sammelansätze	158.483,33
		0903	Allgemeine Bewilligungen	85.119,10
		0905	Fortbildungsstätten der Land- und Forstwirtschaft	473,62
		0912	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie	259.685,80
12	SMWK			140.009,64
		1201	Ministerium	85.679,55
		1250	Sächsische Landesbibliothek Staats- und Universitätsbibliothek Dresden	30.000,00
		1286	Sächsische Landesstelle für Museumswesen	24.330,09

- 5 Der Schwerpunkt der Ausgaben liegt im Bereich der SK. Im SMI sind die Ausgaben auf überdurchschnittlich viele Dienststellen verteilt. Dementsprechend betreffen die meisten Feststellungen diese Ressorts.
- 6 Der SRH hat rd. 29 % aller Belege geprüft. Das entspricht rd. 52 % der im Hj. 2010 in der Gruppe 531 geleisteten Ausgaben. Beanstandungen haben sich bei rd. 49 % der geprüften Belege ergeben, bezogen auf die geprüften Ausgaben waren es rd. 38 %.
- 7 Die Beanstandungen ergaben sich in allen 3 Prüfkriterien Ordnungsmäßigkeit der Belegführung, Einhaltung der Haushaltssystematik sowie wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Ausgaben. Teilweise betreffen die Feststellungen mehrere Kriterien gleichzeitig.

Bei rd. 49 % der geprüften Belege ergaben sich Beanstandungen

Feststellungen

Ordnungsmäßigkeit

- 8 Teilweise entsprachen die Belege nicht den Verwaltungsvorschriften zu § 70 SÄHO bspw. hinsichtlich der Form der Auszahlungsanordnung, den Begründungen sowie den Feststellungen und Anordnungen, wie folgende Beispiele zeigen:
- Beim Statistischen Landesamt (Kap. 0307 Tit. 531 01) war für den Druck des Statistischen Jahrbuches (8.028,16 €) als begründende Unterlage u. a. ein – lediglich vom Statistischen Landesamt unterzeichneter – Vertrag beigelegt. Im Fall der Zahlung von 576,56 € für 17.000 Taschenkalender mit Zensus Logo war ein beiderseits unterzeichneter Vertrag beigelegt. Der Vergabevermerk hingegen war nicht gezeichnet.
 - Das Staatsarchiv Leipzig (Kap. 0310 Tit. 531 01) legte zu 13 Buchungsvorgängen „Auszahlungsformulare“ vor, die keine Unterschriften enthielten. In 2 Fällen waren Belege (Vertrag, Rechnung) mit Anordnungsstempel und Unterschriften beigelegt.
 - Bei der Akademie für öffentliche Verwaltung (Kap. 0311 Tit. 531 68) wurden 46 von 50 Zahlungen ohne förmliche Zahlungsanordnungen mittels Stempelaufdruck auf Rechnungen angeordnet. In 27 Fällen wurde der Stempel für eine Annahmeanordnung verwendet. Nur z. T. wurde Annahme durchgestrichen und mit AZO¹ überschrieben. In 26 dieser

¹ Auszahlungsanordnung.

Fälle und in 4 weiteren Fällen förmlicher Zahlungsanordnungen wurde das Vieraugenprinzip verletzt, indem der Anordnungsbefugte auch die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Rechnungsbeträge (insgesamt 8.414,07 €) unter Verweis auf Nr. 20.1.2 zu § 70 VwV-SäHO bestätigte. Nr. 20.1.3 zu § 70 VwV-SäHO lässt die Bestätigung der rechnerischen Richtigkeit durch den Anordnungsbefugten jedoch nur im Ausnahmefall zu. Das SMI erklärte hierzu, es handele sich um Zahlungen für die Geschäftsstelle der sächsischen Lehrbriefe. Die mit der Koordination, Bestellung und Versand befasste Mitarbeiterin des mittleren Dienstes sei gemäß Zeichnungsregelung der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen nicht befugt, die sachliche Richtigkeit zu bestätigen. Die mit der haushalterischen Abwicklung befasste Sachbearbeiterin des gehobenen Dienstes könne ebenfalls keine Feststellungen zur rechnerischen und sachlichen Richtigkeit vornehmen, da sie Fachadministratorin und Bearbeiterin im SaxMBS sei.

- Bei 3 Belegen ging die Zahlungsverpflichtung des SMS (Kap. 0802 Tit. 531 01) nicht aus den zahlungsbegründenden Unterlagen hervor. Rechnungsadressaten waren die Stadtverwaltung Kamenz, die Vereinsgaststätte der Leipziger Communalgarde und das Felsenweg-Institut. Das SMS hat dazu mitgeteilt, dass in einem Fall zur Vereinfachung des Verfahrens die Stadt Kamenz beauftragt wurde, einen günstigen Caterer für eine Pressekonferenz zum Seniorentag auszuwählen. Da der Erstkontakt zum Caterer durch die Stadt Kamenz zustande kam, wurde die Rechnung auch an diese Adresse gesandt. Die Rechnung wurde an das SMS als Veranstalter der Pressekonferenz weitergereicht. Für die Ausgestaltung und Organisation des VIP-Caterings zum Familientag wurden die Stadt Leipzig bzw. das Felsenweg-Institut beauftragt. Die Rechnungen wurden ebenfalls an die Erstkontakte gesandt und an das SMS als Veranstalter weitergereicht. Dabei wurde es versäumt, oben dargestellten Sachverhalt in den zahlungsbegründenden Unterlagen zu dokumentieren.

Die VwV zu § 70 SäHO sind einzuhalten

- 9 **Die VwV zu § 70 SäHO sind einzuhalten. Den Zahlungsanordnungen sind z. T. keine begründenden Unterlagen beigelegt oder sie enthalten keinen Bezug zum Verwaltungsvorgang, sodass Anlass und Zweck der Zahlungen nicht nachvollziehbar sind (Nr. 10.1 zu § 70 VwV-SäHO). Zahlungsbegründende Unterlagen sind sicher und geordnet für die vorgeschriebene Zeitdauer aufzubewahren (Nr. 10.3 zu § 70 VwV-SäHO) und für Prüfzwecke verfügbar zu halten. Unterlagen, die eine Rechtsverbindlichkeit, insbesondere durch Unterzeichnung, nicht erkennen lassen, sind als begründende Unterlagen nicht geeignet. Das Vieraugenprinzip ist zu beachten und durch Unterzeichnung zu dokumentieren. Gegebenenfalls sind organisatorische Anpassungen, wie z. B. eine Änderung der Zeichnungsregelungen, zu prüfen.**

Einhaltung der Haushaltssystematik

- 10 Vielfach wurden von den Ressorts Ausgaben aus der Gruppe 531 geleistet, die anderen Zwecken dienen und nach der Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen anderen Gruppen zuzuordnen sind. Das betrifft insbesondere Ausgaben für Präsente, Bewirtungen, Beschaffung von Geschäftsbedarf sowie Fortbildungen.
- 11 Ausgaben aus den Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit, die dem Geschäftsbedarf (Tit. 511 01) zuzuordnen sind, zeigen folgende Beispiele:
- In Höhe von 25.288,13 € wurden von der SK (Kap. 0203 Tit. 531 01) Mittel für Presseagenturen, Pressedienste, Zeitungen, Zeitschriften u. ä. verausgabt. Nach den Erläuterungen zu Kap. 0203 Tit. 531 01 sind Kosten für die Beschaffung von Informationsmaterial aller Art, z. B. Presseagenturen, Informationsdienste, Dokumentationen, statistische Berichte, Bezugsgebühren für Zeitungen und Zeitschriften sowie Pressedienste

zulässig, die Erläuterungen widersprechen jedoch der Haushaltssystematik. Nach dem Gruppierungsplan der Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen sind die Kosten für Zeitungen, Zeitschriften, Ausschnittdienste und Meldungen der Presseagenturen dem Tit. 511 01 zuzuordnen.

- Für das SMI (Kap. 0301 Tit. 531 01) wurde in 17 Fällen festgestellt, dass die Zahlungen statt der Öffentlichkeitsarbeit dem Geschäftsbedarf zuzuordnen und im Tit. 511 01 zu verbuchen (17.552,10 €) sind. Zum Geschäftsbedarf zählen z. B. die Kosten für den „Bezug von dpa- und ddp-Nachrichten“ (2 Zahlungen von zusammen 14.300,00 €) und von digitalen Medien, Informationsdienst „dpa-Select Blackberry“ (1.144,90 €). Außerdem wurden 3 Bücher, 1 Camcorder, 1 Ladegerät, 1 Stativ und Stativbeine und Verpackungsmaterial zur Selbstnutzung beschafft (zusammen 2.075,10 €).
- Bei dem Statistischen Landesamt (Kap. 0307 Tit. 531 01) betreffen 2 Zahlungen den Bezug statistischer Daten, die von anderen Bundesländern oder dem Bund veröffentlicht werden. 3 Prospektständer wurden für 282,20 € beschafft. Eine weitere Zahlung über 1.356,02 € betrifft ein Stellwandsystem mit Prospektfächern und Plakattaschen.
- Vom SMF wurden aus dem Tit. 531 01 des Kap. 0401 ausschließlich Tageszeitungen und Nachrichtenmagazine in Höhe von 43 T€ finanziert. Laut SMF werden Ausgaben für Tageszeitungen und Nachrichtenmagazine derzeit im Tit. 531 01 veranschlagt, Ausgaben für Fachzeitschriften im Tit. 511 01. Es wird geprüft, im Rahmen der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2015/2016 eine Anpassung an die Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen vorzunehmen.
- Bei dem Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (Kap. 0912 Tit. 531 01) wurde eine mobile Leinwand (846,99 €) beschafft.

12 Der Gruppe 525 (Aus- und Fortbildung) sind folgende Ausgaben zuzuordnen:

- Im SMI (Kap. 0301 Tit. 531 01) wurden in Höhe von 8.606,83 € 2 Zahlungen für „Medientraining“ geleistet (Tagessätze und Reisekosten für den Trainer) und in Höhe von 1.190,00 € für eine Schulung der Redakteure am Open Text Website Manager Version 10.
- Bei dem Statistischen Landesamt (Kap. 0307 Tit. 531 01) wurde die Kostenbeteiligung „RedDot Schulung“ vom Tit. 525 01 in den Tit. 531 01 umgebucht.
- Vom SMWA (Kap. 0701 Tit. 531 01) wurden für ein Coaching Medien-Kommunikation Ausgaben in Höhe von 8.272,58 € gezahlt.

13 Den Reisekosten anstatt der Öffentlichkeitsarbeit sind bspw. die aufgeführten Ausgaben zuzurechnen:

- Von der SK wurden anlässlich einer Reise in Begleitung eines Fotografen Mehrkosten in Höhe von 150,00 € bei Kap. 0203 Tit. 531 01 und in Höhe von 1.968,15 € bei Kap. 0203 Tit. 531 02 als Hotelmehrkosten verausgabt. Dem mitgereisten Fotografen wurden darüber hinaus die Gebühren für die Ausstellung eines Reisepasses aus dem Tit. 531 02 erstattet. Dies verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

14 Ausgaben für Geschenke, Präsente und Bewirtungen sind nur sehr begrenzt der Gruppe 531 zuzurechnen. Dafür sind ggf. Verfügungsmittel (Gruppe 529) zu nutzen. Ausgaben für eigene Mitarbeiter sind nicht zulässig. Insofern betreffen die nachfolgenden Feststellungen teilweise auch Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (s. u.):

- Durch das SMI (Kap. 0301 Tit. 531 01) wurden Präsente in Höhe von insgesamt 11.741,65 € finanziert.
 - Das SMI erstattete dem Bereitschaftspolizeipräsidium (BPP) die Kosten für die Bewirtung von Polizeischülern anlässlich ihrer Vereidigung (1.000,00 €).
 - Ebenfalls bei dem BPP wurden 200 Kugelschreiber für 338,00 € und 144 Glastassen für 446,66 € (beide Artikel mit Aufdruck „1. BPA Dresden“) erworben. Gemäß Ausgabeanmeldung sollen die Kugelschreiber und Tassen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit als Andenken bzw. zur Würdigung besonderer Leistungen an Kollegen im Rahmen der Gesprächsrunden beim Abteilungsführer überreicht werden.
 - Im Bereich der sächsischen Polizei (Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen, Polizeipräsidien, Landeskriminalamt, Hochschule der Sächsischen Polizei) wurde festgestellt, dass der überwiegende Teil der Ausgaben in Gruppe 531 nicht zweckentsprechend für Veröffentlichungen, Dokumentationen und für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt wurde. Auffallend hoch ist der Anteil an Ausgaben für Geschenke, für Ehrungen von Bürgern und für die Bewirtung der eigenen Bediensteten oder von Besuchergruppen. Ausgaben für Geschenke wurden in 37 Fällen und im Umfang von 13.309,58 € getätigt. Für die Bewirtung der eigenen Bediensteten oder von Besuchern wurden durch die Dienststellen der sächsischen Polizei im Hj. 2010 aus dem Titel für Öffentlichkeitsarbeit Haushaltsmittel in Höhe von 1.674,11 € ausgegeben.
 - Im Kap. 0406 (Finanzämter) Tit. 531 01 wurden Kosten für eine Verabschiedungsfeier in Höhe von insgesamt 2.957,21 € verausgabt.
 - Im SMJus (Kap. 0601 Tit. 531 02) wurden u. a. Ausgaben für ein Mittagessen im Rahmenprogramm eines Sprachkurses für höhere Bedienstete der Europäischen Kommission, und 2 Veranstaltungen einer Vortragsreihe mit anschließendem Stehempfang geleistet. Zu dem Sprachkurs wurden Bewirtungsleistungen für die Teilnehmer gezahlt. So wurden für 23 Teilnehmer 428,50 € (davon für alkoholische Getränke 104,60 €) und damit durchschnittlich 18,63 €/Teilnehmer verausgabt. Zu den Vortragsveranstaltungen war lt. SMJus auch die „interessierte Öffentlichkeit“ eingeladen. Der SRH hält jedoch deren Teilnahme am Stehempfang für fraglich. Aus den vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass es sich bei den Teilnehmern der Veranstaltungen um einen extra eingeladenen Personenkreis aus dem Bereich der Justiz handelte, die ihre Teilnahme bestätigen mussten. Art und Höhe der gemachten Ausgaben sind auch auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen, so enthielten beide Rechnungen neben einem pauschalem Satz für das Empfangsbuffet in Höhe von 12,50 € je Person auch Ausgaben für alkoholische Getränke (in Höhe von 318,50 € und in Höhe von 474,00 €).
 - Das SMWA (Kap. 0701 Tit. 531 01) hat bspw. Ausgaben für einen Schachthut (149,50 €) und Kaffeebecher (722,93 €) als Geschenke getätigt.
- 15 Ausgaben für die Förderung von Stiftungen, Vereinen u. ä. wurden als Öffentlichkeitsarbeit verausgabt, wie folgende Beispiele zeigen:
- Die SK betrieb für die Ausstellung „Unser Aufbruch 1989/90“ einen Ausstellungsbus. Die Ausgaben zur Unterhaltung des Busses wurden in Höhe von 9.808,81 € beim Kap. 0203 Tit. 531 64 statt im Kap. 0201 Tit. 514 01 verbucht. Der Ausstellungsbus wurde ab Juni 2010 vom SMK weiterbetrieben. Das SMK schloss zur Nachnutzung des Busses mit der Sächsischen Jugendstiftung einen Vertrag für den Zeitraum vom 01.06.2010 bis zum 20.11.2010. Die Sächsische Jugendstiftung erhielt aus dem Tit. 531 64 zweckgebunden Haushaltsmittel in Höhe von 38.200,00 € für Personalkosten und allgemeine Verwaltungskosten. Für die Nachnutzung wurde ein Finanzierungsplan erstellt, der als Kostenträger das SMK, die SK und die Sächsische Jugendstiftung enthält. Die Ausgabe stellt eine Förderung der Sächsischen Jugendstiftung dar.

- Das SMI erstattete dem Landesfeuerwehrverband Sachsen e. V. die Kosten für eine gemeinsame Auszeichnungsveranstaltung (4.680,00 € für Bewirtung, Blumen, Musik). Kostenschuldner war der Verein, der bereits Zuwendungen aus dem Haushalt erhält. Diese sind gesondert veranschlagt bei Kap. 0319 Tit. 684 01 und zwar mit 862 T€ im Hj. 2010. Die Kostenerstattung kommt einer Förderung gleich, die zudem über die vom Gesetzgeber vorgesehene Begrenzung durch Einzelveranschlagung hinausgeht.
- Auch die Kostenübernahme des SMI für den Kunsttransport der Ausstellung Haller der Kulturstiftung Leipzig (630,70 €) stellt eine Förderung zugunsten der Kulturstiftung dar, die ihr satzungsmäßiges Anliegen u. a. durch Ausstellungstätigkeit verwirklicht. Den Transport stellte die Firma museal der Kulturstiftung in Rechnung.

16 Der SRH hat weitere Inanspruchnahmen der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit festgestellt, die nach seiner Auffassung anderen Haushaltsstellen zuzurechnen sind. Beispielsweise:

- Im Kap. 0204 sind in der Tit.Gr. 51 die Ausgaben der Landesvertretung veranschlagt. Anstelle des sonst üblichen Titels „Kosten für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit“ wurde der Tit. 531 51 „Aufwendungen für Veranstaltungen der Landesvertretung“ eingerichtet. Die Veranschlagung ist jedoch nicht stimmig. Nach dem Selbstverständnis der Landesvertretung haben die Veranstaltungen einen repräsentativen Charakter. Aufgaben der Repräsentation sind gemäß Haushaltssystematik nicht der Gruppe 531 zuzuordnen und von der Öffentlichkeitsarbeit abzugrenzen. Für derartige Zwecke wurde z. B. im Kap. 0203 die Tit.Gr. 61 „Repräsentation des Freistaates Sachsen und Betreuung ausländischer Staatsoberhäupter“ eingerichtet. Zu Tit. 536 61 findet sich folgende Erläuterung: „Veranschlagt sind Aufwendungen der Staatsregierung, die eng im Zusammenhang mit der Repräsentation des Freistaates Sachsen stehen.“ Die Ausgaben der Landesvertretung für Veranstaltungen sollten ebenso der Gruppe 536 zugeordnet werden.
- Für die Moderation der Veranstaltung „Zukunft der Stadtentwicklung in Sachsen“ bezahlte das SMI ein Honorar in Höhe von 1.100,00 €. Das Honorar hätte im Tit. 526 02 verbucht werden müssen.
- Beim SMS (Kap. 0802 Tit. 531 02) waren im Hj. 2010 die Ausgaben für Leistungen nach dem Sächsischen Integrationsgesetz (SächsIntegrG) veranschlagt. Aus diesem Titel wurden Ausgaben für Gebärdensprachdolmetscher bestritten (§ 6 SächsIntegrG), die Ausgaben des Sächsischen Landesbeirats für die Belange von Menschen mit Behinderungen (§ 11 SächsIntegrG) sowie für die Besuchskommissionen (§ 12 SächsIntegrG). Dabei handelt es sich um Sitzungs- und Reisekostenentschädigungen, Fortbildungskosten, Ausgaben für Beteiligungen an Fachtagungen und Aufwandsentschädigungen. Unter Kap. 0802 Tit. 531 03 erfolgte die Veranschlagung der Ausgaben für Aufwandsentschädigung und Geschäftsbedarf des Beauftragten der Sächsischen Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Behinderung. Ab dem Hj. 2011 wurden diese Ausgaben in der Gruppe 671 (Erstattungen an sonstige im Inland) veranschlagt.

17 **Die Vorgaben der Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen sind einzuhalten. Insbesondere Ausgaben für Geschäftsbedarf, Fachtagungen und Aus- und Fortbildung sind von den Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit zu trennen. Für bedenklich hält der SRH die Verausgabung der Mittel für Bewirtungen und Präsente. Sollten diese erforderlich sein, sind ggf. Verfügungsmittel einzusetzen. Bei der Abrechnung sind die Regelungen zum Nachweis der Notwendigkeit einzuhalten (Angabe beschenkte/bewirtete Personen, Anlass der Schenkung/Bewirtung). Für Sachbezüge in Form von Bewirtungen und**

Die Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen ist einzuhalten, Sachbezüge an aktive und ehemalige Bedienstete sind unzulässig

Sachleistungen zur Anerkennung besonderer Leistungen an aktive und ehemalige Bedienstete gibt es keine rechtliche Grundlage. Sie sind unzulässig. Von verdeckten Förderungen aus Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit ist abzusehen.

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

- 18 Für einen Teil der geprüften Ausgaben hat der SRH festgestellt, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit verletzt wurden. So wurde bei einer Vielzahl der geprüften Belege bemängelt, dass die Vorschriften zu Öffentlichen Ausschreibungen gem. § 55 SÄHO nicht eingehalten wurden. Einige Ausgaben werden hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Angemessenheit bezweifelt.

Verstöße gegen Vergabevorschriften betreffen vor allem die Dokumentation und den Nachweis der Vergabeentscheidung

- Die SK bestellte für 3.558,10 € 1.000 bedruckte Plastiktaschen bei einer Firma. Vor der Auftragsvergabe holte die SK 3 Angebote ein (2.999,00 €, 970,00 € und 831,00 €). Den Zuschlag erhielt das Angebot mit 2.999,00 €. Ein Vergabevermerk wurde nicht erstellt. Die Vergabeentscheidung ist nicht transparent und nicht nachvollziehbar. Es ist nicht zu erkennen, weshalb die Firma mit dem mit Abstand höchsten Preis den Zuschlag erhalten hat.
- Zu 2 geprüften Vorgängen im SMI (Kap. 0301 Tit. 531 01) lag kein Vergabevermerk vor. Aussagen zum Vergabeverfahren finden sich stattdessen im „Antrag zur Durchführung einer Freihändigen Vergabe“ (Imagefilm) bzw. im „Antrag zur Durchführung einer Vergabe entsprechend Hauserlass 5/2007“ (Broschüre). Diese Anträge sind einem Vergabevermerk aber nicht vergleichbar, da wesentliche Angaben fehlen (z. B. zu angeschriebenen Firmen, Bietern, den eingereichten Angeboten).
- Das Landesamt für Denkmalpflege (Kap. 0324 Tit. 531 51) vergab Druckaufträge für Publikationen an insgesamt 3 Verlage. Die geprüften Vergabevermerke belegen, dass auch nur diese 3 Firmen im Rahmen der freihändigen Vergabe zur Angebotsabgabe aufgefordert worden sind. Gemäß VwV Beschleunigung Vergabeverfahren wäre es erforderlich gewesen, durch regelmäßigen Wechsel der Auftragnehmer, auf einen fairen Wettbewerb zu achten. Danach hätte das Landesamt für Denkmalpflege auch andere Verlage zur Angebotsabgabe auffordern müssen.
- Von der Hochschule der Sächsischen Polizei (Kap. 0315 Tit. 531 01) wurden Werbemittel im Umfang von 935,63 € beschafft. Bei der Beschaffung der Werbemittel wurden keine Vergleichsangebote eingeholt. Es ist auch zu bezweifeln, dass Schirme, Kugelschreiber und Poldies das geeignete Werbemittel sind, um junge Leute für ein Studium an der Hochschule der Polizei zu interessieren. Informationen zur Hochschule und zum Studieninhalt werden durch diese Werbemittel nicht vermittelt (s. u.).
- Vom SMF (Kap. 0402 Tit. 531 01) wurden Pressemappen in Höhe von 1.488,69 € beschafft. Zu diesem Vergabeverfahren fehlte die Dokumentation der Wahl der Vergabeart nach § 3 Nr. 5 VOL/A sowie der Vergabevermerk im Sinne des § 30 VOL/A.
- Für 5 der geprüften Vorgänge im SMK (Kap. 0502 Tit. 531 01) fehlen die Vergabevermerke nach § 30 VOL/A bzw. die Begründung, warum ggf. auf die Einholung weiterer Angebote verzichtet wurde.
- Für einen Teil der geprüften Belege bei der Sächsischen Landesbibliothek (Kap. 1250 Tit. 531 01) wurden z. B. für den Druck einer Fahne, die Gestaltung von Flyern sowie einer Ausstellung mit den zahlungsbe gründenden Unterlagen jeweils ein Angebot und dessen Annahme übersandt. Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass die Vergabe in den Fällen nach § 3 Abs. 5 Buchst. I VOL/A - Freihändige Vergabe, da für die Leistung aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt - erfolgte. Eine Begründung der Einzelfälle wurde nicht vorgenommen.

- Für einen Teil der geprüften Belege bei der Sächsischen Landesstelle für Museumswesen (Kap. 1286 Tit. 531 01) wurde z. B. für den Entwurf und Druck von Postkarten, für die Druckvorstufe eines Tagungsbandes, die Grundkonzeption, Gestaltung, Satz und Bildbearbeitung von Ausstellungsfahnen und die Bearbeitung des Jahresberichts mit den zahlungsbegründenden Unterlagen jeweils ein Angebot und dessen Annahme übersandt. Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass die Leistungen in den genannten Fällen „an ausgewählte Grafiker ... gem. VOL/A nach dem Grundsatz vergeben (wurden), da diese die besonders schöpferische Fähigkeiten verlangen bzw. nach Art und Umfang vor der Vergabe nicht so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, dass hinreichend vergleichbare Angebote erarbeitet werden können“. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit habe es sich bewährt, Gestaltungsleistungen, die als künstlerisch-kreative Leistung betrachtet werden, an die Autoren des Layouts direkt zu vergeben, die zudem mit der Arbeitsweise der Landesstelle vertraut sind und auf die speziellen gestalterischen Ansprüche eingehen können. Dabei sei es wirtschaftlicher, die erreichte gestalterische und redaktionelle Qualität nicht durch ständige Neuvergaben und zuweilen aufkommenden Streit um künstlerische Rechte infrage zu stellen. Man achte darauf, dass sich die angebotenen bzw. beauftragten Honorarleistungen bezüglich der Stundensätze im allgemein üblichen Leistungsrahmen für Grafiker halten. Meist handele es sich auch um Folgeaufträge im Rahmen eines von dem betreffenden Einzeldienstleister erarbeiteten Gestaltungskonzeptes. Eine Begründung in den Einzelfällen erfolgte nicht.

- 19 **Eine ordnungsgemäße Vergabe ist zur Einhaltung des Wettbewerbs sowie einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung unerlässlich. Dazu gehört auch eine ausreichende Vergabedokumentation. Auch nach der in 2010 geltenden VwV Beschleunigung Vergabeverfahren (vom 13.02.2009) sollten gem. Nr. I. bei Freihändigen Vergaben regelmäßig 3 Angebote eingeholt werden. Zudem sollte auf einen fairen Wettbewerb durch regelmäßigen Wechsel der Auftragnehmer und eine Erhöhung der Transparenz geachtet werden.**

Die Vergabevorschriften sind einzuhalten

- 20 Hinsichtlich der Beschaffung von Werbe- und Streumittel hat der SRH folgende Feststellungen getroffen:

- Das Statistische Landesamt (Kap. 0307 Tit. 531 01) hat eine Zahlung für die Lieferung von 500 bedruckten USB-Sticks mit Webadresse (2.201,32 €) geleistet (rd. 12 % der Istaussgaben im Titel). Der Verwendungszweck war nicht zu entnehmen. Sofern sie als Werbemittel eingesetzt worden sind, ist die Erforderlichkeit und Wirksamkeit von USB-Sticks fraglich. Es muss damit gerechnet werden, dass die private Nutzung des Speichermediums im vordergründigen Interesse des Empfängers steht.
- Das Staatsarchiv (Kap. 0310 Tit. 531 01) beschaffte 2.000 Kulis mit Logo und Internetadresse. Davon sollten 1.000 Stück als Beilage für die Archivtasche zum Deutschen Archivtag in Dresden dienen. Zuletzt seien im Jahr 2006 insgesamt 1.500 Werbekulis gekauft worden. Die Restbestände entsprächen aber nicht mehr der seit 2009 geltenden VwV Erscheinungsbild, sodass weiterer Beschaffungsbedarf bestanden habe. Wenn Bestände nicht innerhalb von 3 Jahren aufgebraucht werden, wurden die Werbemittel deutlich über den Bedarf hinaus beschafft. Der Beschaffung hat eine realistische Bedarfsprüfung vorauszugehen.
- Bei dem Präsidium der Bereitschaftspolizei (Kap. 0316 Tit. 531 01) wurden 5 Zahlungen über insgesamt 1.747,42 € zur Beschaffung von Werbe-/Streumitteln geleistet (500 Kugelschreiber, 50 Laserpointer, 5 Postdistanzsäulen, 22 USB-Sticks, 50 Notizblöcke meist mit Aufdruck der Bereitschaftspolizeiabteilung). Die Summe entspricht fast 20 % der Istaussgaben im Titel. Die Notwendigkeit der Werbeartikel, insbesondere

der höherwertigen, wurde nicht dargelegt. Die Wirksamkeit der Werbemittel ist kritisch zu betrachten.

- 21 **Der SRH schätzt die Eignung von Werbe- und Streumitteln zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit und die Arbeitsergebnisse von Parlament, Regierung und Verwaltung als eher gering ein. Unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollten Anteile von bspw. 20 % an den Istaussgaben in einzelnen Kapiteln überdacht werden.**
- 22 Weitere Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit hat der SRH in folgenden Fällen festgestellt:

■ Bei der SK (Kap. 0203 Tit. 531 02) wurden durch unzureichende Prüfung von Rechnungen Mehrausgaben geleistet. Beispielsweise wurde ein EDV-Dozent mit Schreiben der SK vom 09.08.2010 beauftragt, am 30.08. und 01.09.2010 eine Schulung zur Suchmaschinensoftware durchzuführen. Hinsichtlich der Reise- und Übernachtungskosten wurde auf das Sächsische Reisekostengesetz (SächsRKG) verwiesen. Der Dozent legte eine Reisekostenabrechnung in Höhe von 689,44 € vor. Darin enthalten war auch eine Reiseversicherung (17,84 €), deren Erstattung das SächsRKG nicht vorsieht. Gemäß § 7 Abs. 1 SächsRKG werden Übernachtungskosten bis zu 70,00 € je Übernachtung erstattet. Nach dem SächsRKG hätten demnach Übernachtungskosten nur in Höhe von 140,00 € statt 230,00 € erstattet werden dürfen. Nach § 4 Satz 1 SächsRKG werden für Strecken, die mit regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln zurückgelegt worden sind, die entstandenen notwendigen Fahrt- und Flugkosten der niedrigsten Klasse erstattet. Bei der Prüfung der erstattungsfähigen Kosten ist ein Preisvergleich zwischen den Beförderungsmitteln anzustellen. Eine Fahrt mit dem ICE von München nach Dresden und zurück kostet mit dem Normalpreis der Deutschen Bahn 208,00 €. Die geltend gemachten Flugkosten übersteigen mit 328,30 € bereits erheblich die Bahnkosten. Hinzu kommen noch die erheblichen Nebenkosten in Höhe von 75,00 € für das Parkhaus am Flughafen München und die Fahrtkosten von der Wohnung zum Flughafen in Höhe von 26,70 €.

■ Im Epl. 03 ergibt sich für die Ausgaben der Gruppe 531 im Jahresverlauf folgendes Bild:

Monat	Zahlungssumme	Anzahl der Buchungen
1	848,07 €	11
2	9.906,59 €	19
3	8.510,82 €	34
4	14.148,58 €	22
5	62.313,43 €	55
6	63.090,03 €	47
7	51.444,62 €	44
8	15.478,91 €	44
9	49.613,63 €	58
10	64.149,57 €	72
11	56.657,92 €	69
12	185.723,75 €	166

Präsente und Werbemittel wurden im Geschäftsbereich des SMI vornehmlich gegen Ende des Jahres gekauft (insbesondere SMI, Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen, Fachhochschule der Sächsischen Polizei). Es ist richtig, dass Haushaltsmittel nur nachrangig für den Erwerb von Werbemitteln und Geschenken eingesetzt werden sollten. Im

Gegenzug darf die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln aber auch nicht dazu führen, dass es zu Beschaffungen über den notwendigen Bedarf hinaus kommt (Dezemberfieber).

- Der Rahmenplan zur Begehung des 10-jährigen Jubiläums „Partnerschaftsarbeit mit der Höheren Polizeischule aus Brno“ vom 13. bis 15.12.2010 in Chemnitz mit einer sechsköpfigen tschechischen Delegation sah 5 Stunden dienstliche Tätigkeit, verteilt auf 3 Tage vor. Demgegenüber stand ein umfangreiches Betreuungsprogramm für die tschechische Delegation. Im Kap. 0316 Tit. 531 01 wurden 7 Auszahlungen über insgesamt 743,92 € für Gastgeschenke, Bewirtung und Eintrittsgelder verbucht. Die Notwendigkeit der Betreuung über 3 Tage ist zweifelhaft. Der entstandene Gesamtaufwand ist nicht mit dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu vereinbaren. Die o. g. Ausgaben hätten allenfalls mit Verfügungsmitteln bezahlt werden müssen (s. o.).
- Das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (Kap. 0912 Tit. 531 01) hat in mehreren Fällen entstandene Mehrausgaben gezahlt, obwohl dafür keine vertraglichen Regelungen vorlagen.

- 23 Der SRH hat des Weiteren festgestellt, dass teilweise Unsicherheiten bei der Handhabung des Steuersatzes für Druckerzeugnisse bestehen, insbesondere Schwierigkeiten bei der Bestimmung des zutreffenden Steuersatzes im Einzelfall. Gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG ermäßigt sich der Steuersatz auf 7 % für die Umsätze aus Lieferungen, die Einfuhr und den innergemeinschaftlichen Erwerb für die in der Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG bezeichneten Gegenstände. Darunter fallen insbesondere Bücher, Zeitungen und andere Erzeugnisse des grafischen Gewerbes u. a. mit Ausnahme der Erzeugnisse, die überwiegend Werbezwecken dienen (Ifd. Nr. 49 der Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG). Der SRH hält Erläuterungen des SMF für empfehlenswert, um eine einheitliche Vorgehensweise zu erreichen.
- 24 Das SMF hält Erläuterungen nicht für angezeigt, da bei der Herstellung von Druckerzeugnissen in der Regel mehrere Leistungen (z. B. Druck, Gestaltung, Versand) von der Druckerei erbracht werden und für die Einstufung als begünstigte Lieferung oder nicht begünstigte sonstige Leistung die Umstände des jeweiligen Einzelfalles und dabei insbesondere die getroffenen vertraglichen Vereinbarungen maßgebend seien.
- 25 **Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Bewirtschaftung der Gruppe 531 in den Ressorts sehr uneinheitlich ist. Dies betrifft insbesondere die Zuordnung und Abgrenzung zu anderen Gruppen. Der SRH hält allgemeine Regelungen z. B. im Gruppierungsplan oder in den Haushaltsaufstellungsschreiben für notwendig, um eine ressortübergreifend einheitliche Handhabung zu gewährleisten. Die Hinweise des SRH sind dabei zu beachten.**
- 26 Das SMF hat mitgeteilt, dass das Bund-/Land-Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49a HGrG in seiner Sitzung am 24./25.04.2012 einen harmonisierten Gruppierungsplan als Standard nach § 49a HGrG beschlossen habe, welcher durch Bund und Länder bis spätestens 2017 in landeseigene Verwaltungsvorschriften umzusetzen sei. Mit der Umsetzung des beschlossenen Standard-Gruppierungsplanes in den Sächsischen Gruppierungsplan werden die Zuordnungshinweise eindeutiger gefasst werden. Falls darüber hinaus noch Erläuterungsbedarf bestehe, werde eine Aufnahme in das Haushaltsaufstellungsgrundschreiben geprüft.

Der SRH hält allgemeine Regelungen für die Bewirtschaftung der Gruppe 531 für erforderlich

²⁷ Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind unbedingt einzuhalten. Unzulässige Ausgaben insbesondere Geschenke und Bewirtungen für Mitarbeiter sind zu unterlassen.

Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung von SMK, SMS, SMUL und SMWA/Innenrevision

Die Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung waren unzureichend.

Die Funktion des Ansprechpartners Anti-Korruption ist zu stärken.

Der Freistaat Sachsen sollte neben dem Ansprechpartner Anti-Korruption einen Rechtsanwalt als Vertrauensanwalt installieren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Unter Korruption ist der „Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines Anderen, auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit ...“ zu verstehen.¹
- 2 Korruptives Verhalten in der öffentlichen Verwaltung schadet dem Ansehen des öffentlichen Dienstes, da es das Vertrauen in die Unparteilichkeit und Objektivität der Staatsverwaltung zerstört. Um dieses weitestgehend auszuschließen, ist der Prävention in diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit zu widmen.
- 3 Im Rahmen einer Querschnittsprüfung wurden daher die Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung von SMK, SMS, SMUL und SMWA sowie deren Wirksamkeit innerhalb der Verwaltung betrachtet. In die Prüfung wurden die Bereiche der Innenrevision als wesentliches Organ bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

Innenrevision und Korruptionsprävention:

- 4 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des SRH waren die Maßnahmen zur Prävention von Korruptionsrisiken mit Ausnahme des Geschäftsbereiches des SMUL unzureichend.
- 5 Eine Überprüfung der Arbeitsplätze bzw. -bereiche auf ihre Korruptionsgefährdung erfolgte nicht in allen geprüften Bereichen, folglich auch keine Risikoanalyse von besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen.
- 6 Eine systematische Steuerung vorhandener Risiken erfolgte ebenfalls nicht in allen geprüften Bereichen.
- 7 Der SRH hält die Einrichtung einer wirksamen und personell gut ausgestatteten Innenrevision in allen Ministerialbereichen für erforderlich.
- 8 Ein risikoorientierter Prüfungsansatz der Innenrevision war nicht in allen geprüften Bereichen vorhanden. Teilweise fehlte es vollständig an Prüfplänen.
- 9 Die vom SRH schon während der örtlichen Erhebungen in den einzelnen Geschäftsbereichen angesprochenen Problemfelder wurden zum Anlass genommen, die festgestellten Mängel zu beheben. In allen 4 Geschäftsbereichen wurden bzw. werden nunmehr Risikoanalysen erarbeitet. Der SRH nimmt dies zur Kenntnis.

Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung waren unzureichend

¹ Aus: BKA Bundeslagebild Korruption 2006 - Pressefreie aktualisierte Kurzfassung November 2007.

Die Person des Ansprechpartners Anti-Korruption ist kein wirksames Instrument zur Korruptionsvorbeugung, seine Funktion ist zu stärken

Ansprechpartner Anti-Korruption:

- 10 Die im Rahmen der örtlichen Erhebungen befragten Ansprechpartner Anti-Korruption in den Ministerien bzw. im nachgeordneten Bereich teilten mit, dass sie durchschnittlich jährlich zweimal kontaktiert werden, zumeist mit der Frage, ob die Annahme eines gemeinsamen Essens mit einem Antragsteller bereits strafrechtlich relevant sei. In kaum einem Fall hat ein Bediensteter dem Ansprechpartner Anti-Korruption einen Korruptionsverdacht mitgeteilt.
- 11 Der Umstand, dass dem Ansprechpartner Anti-Korruption keine auf Korruption hindeutenden Sachverhalte mitgeteilt wurden, kann nicht zwingend zu der Annahme führen, dass in den geprüften Bereichen Korruption nicht existent ist. Der Ansprechpartner ist nicht berechtigt, über ihm bekannt gewordene straf- oder disziplinarrechtlich relevante Korruptionssituationen Stillschweigen zu wahren. Der Hinweisgeber muss also befürchten, dass seine Identität sowohl dem (Dienst-)Vorgesetzten als auch den Strafverfolgungsbehörden preisgegeben wird. Bei lebensnaher Betrachtung erscheint es nicht sonderlich wahrscheinlich, dass ein Bediensteter entsprechende Hinweise dem Ansprechpartner Antikorruption erteilt und so Gefahr läuft, sich ggf. informellen Vergeltungsmaßnahmen (Mobbing) durch Kollegen ausgesetzt zu sehen. Würde auf der anderen Seite ein anonymes Hinweissystem etabliert werden, kann dieses zum Anschwärzen genutzt werden. Ein unredlicher Hinweisgeber kann - mangels Kenntnis seiner Person - weder wegen falscher Verdächtigung (§ 164 StGB) belangt noch können ihm diesbezügliche Verfahrenskosten nach § 469 Strafprozessordnung auferlegt werden.
- 12 Das Spannungsverhältnis zwischen dem berechtigten Wunsch des Hinweisgebers nach Anonymität auf der einen Seite und der Möglichkeit des Anschwärzens auf der anderen Seite könnte durch einen Rechtsanwalt als Vertrauensanwalt gelöst werden. Der Vertrauensanwalt ist für die Bearbeitung von Hinweisen auf Korruption zuständig. Er nimmt die Mitteilungen über korruptive Sachverhalte vertraulich entgegen und kann auf Wunsch anwaltliche Verschwiegenheit zusichern. In diesen Fällen darf er den Namen des Hinweisgebers ohne Zustimmung weder dem Land als Arbeitgeber/Dienstherr noch sonstigen Dritten preisgeben. Soll der Vertrauensanwalt als Zeuge in einem Zivil- oder Strafverfahren vernommen werden, darf er auch hier Namen und Identität nur mit Zustimmung des Informanten offenbaren. Er ist zu uneingeschränkter Diskretion verpflichtet. Da dem Vertrauensanwalt der Informant bekannt ist, sind Nachfragen zum tatsächlichen Geschehensablauf zum Zwecke der Sachverhaltsaufklärung möglich. Auch kann der Vertrauensanwalt eine Filterfunktion bei der Weitergabe von Halbwahrheiten, vermeintlicher Kenntniserlangung durch den „Behördentratsch“ usw., ausüben, um Dritte vor einer willkürlichen Strafverfolgung durch Ermittlungsbehörden zu schützen.

Der Freistaat Sachsen sollte neben dem Ansprechpartner Anti-Korruption einen Rechtsanwalt als Vertrauensanwalt installieren

- 13 Es ist lebensfern anzunehmen, dass Bedienstete gegenüber dem Ansprechpartner Anti-Korruption über korruptive Sachverhalte berichten, ohne dass deren Anonymität gewährleistet ist.
- 14 Der Freistaat Sachsen sollte daher neben dem Ansprechpartner Anti-Korruption einen Rechtsanwalt als landesweit tätigen Vertrauensanwalt bestellen.

3 Stellungnahme der Ministerien

- 15 Das SMK widerspricht den Feststellungen des SRH nicht. Das SMUL weist darauf, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung umgesetzt wurden. Das SMWA und SMS zählen in ihren Stellungnahmen zudem die Maßnahmen auf, die zum Zwecke der Korruptionsvorbeugung durchgeführt wurden.

- 16 Das SMI als für Fragen der Korruptionsvorbeugung federführendes Ministerium teilt mit, dass die VwV Korruptionsvorbeugung zu überarbeiten sei. So müsse die Feststellung der korruptionsgefährdeten Stellen zur Pflicht werden. Zudem seien Überlegungen anzustellen, wie potenzielle Hinweisgeber dazu animiert werden können, ihr Wissen preiszugeben, ohne befürchten zu müssen, persönliche Nachteile zu erleiden. SMI und SMWA vertreten die Auffassung, dass der Einsatz eines Vertrauensanwaltes rechtsstaatlich bedenklich sei. Werde ein Beamter bei seinem Dienstherrn leichtfertig oder wider besseres Wissen der Korruption bezichtigt, habe der Dienstherr nach einer Entscheidung des BVerwG den Denunzianten zu nennen, auch wenn dem Hinweisgeber Vertraulichkeit zugesichert werde. Würde sich der Dienstherr eines Vertrauensanwaltes bedienen, könnte er wegen der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht und der daraus folgenden Anonymität des Hinweisgebers bei denunziatorischen Hinweisen nicht mehr seiner Pflicht nachkommen, dem verdächtigten Bediensteten die Identität des Hinweisgebers zu offenbaren. Im Übrigen zeigen die Ausführungen des für das Land Rheinland-Pfalz tätigen Vertrauensanwalts aus dem Jahre 2008, dass dieser seit Beginn seiner Tätigkeit nur eine geringe Anzahl an Hinweisen habe weitergeben können.

4 Schlussbemerkung

- 17 Es herrscht insbesondere mit dem SMI als federführendes Ressort Einigkeit, dass die VwV Korruptionsvorbeugung der Überarbeitung bedarf. Dies gilt vor allem auch für die Notwendigkeit, Hinweisgebersysteme zu schaffen. Die von den Ministerien in Bezug genommene Entscheidung des BVerwG widerspricht der Auffassung des SRH nicht. Wörtlich heißt es in den Entscheidungsgründen auch: „(...) Die Behörden sind auf Informanten angewiesen und dürfen diesen Vertraulichkeit zusichern und deren Identität geheim halten. Dies gilt grundsätzlich unabhängig vom Wahrheitsgehalt der Mitteilungen. Die Behörden können die für eine effektive Korruptionsbekämpfung notwendigen unentbehrlichen Informationen von Seiten Dritter nur erwarten, wenn der Informant nicht befürchten muss, jede ihm anzulastende Nachlässigkeit oder leichte Fahrlässigkeit (...) werde den Bruch der zugesagten Vertraulichkeit zur Folge haben.“ Im Umkehrschluss folgt daraus, dass auch die durch den Vertrauensanwalt zugesicherte Vertraulichkeit sich auf diese Fälle beschränken muss.
- 18 Bei einer ordnungsgemäß durchgeführten Interessenabwägung zwischen der öffentlichen Aufgabe der Korruptionsbekämpfung und den Persönlichkeitsrechten des Einzelnen bestehen keine rechtsstaatlichen Bedenken. Auch hatten die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz offenbar keine derartigen Bedenken, denn sie haben einen Vertrauensanwalt installiert.
- 19 Die Wirksamkeit des Instrumentes des Vertrauensanwaltes kann schließlich nicht allein mit dem Hinweis infrage gestellt werden, dass der für ein Bundesland nur wenige Hinweise hat weitergeben können. Nicht die bloße Anzahl der Hinweise ist entscheidend, sondern deren Qualität. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die angesprochene Filterfunktion. Zudem hat allein die Schaffung eines Hinweisgebersystems präventive Wirkung.
- 20 Der SRH hält deshalb an seiner Auffassung fest und bittet den Landtag dafür Sorge zu tragen, dass ein Vertrauensanwalt bestellt wird.

Keine rechtsstaatlichen Bedenken

Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz nutzen einen Vertrauensanwalt als Hinweisgeber

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

09

Quartiersmanagement im Freistaat Sachsen

Mehrfach hatten die geprüften Kommunen trotz langjähriger Förderung das Ziel, die städtebaulichen Entwicklungsgebiete sozial aufzuwerten, noch nicht erreicht. Der weitere Fördermitteleinsatz ist grundsätzlich darauf auszurichten, dass die Förderziele in einem vertretbaren Zeitraum realisiert werden.

Der Erfolg der Quartiersmanager war häufig nicht messbar. Dazu bedarf es einer Konkretisierung und Festlegung der erwarteten Ergebnisse. Es fehlt bisher ein einheitliches Anforderungsprofil für die Quartiersmanager, sodass ein vergleichbarer Standard der Aufgabenerledigung nicht erreicht werden konnte.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Bund hat im Jahr 2000 seine Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung mit den Ländern um das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt“ (SSP) ergänzt.
- 2 Von den bis Programmjahr 2010 in Sachsen ausgewiesenen 24 Fördergebieten in 20 Programmgemeinden hat der SRH 6 Zuwendungsempfänger mit insgesamt 10 Fördergebieten der Sozialen Stadt ausgewählt und die Mittelverwendung aus dem SSP geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** In 9 der insgesamt 10 Gebiete werden sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Quartiersebene Quartiersmanagementaufgaben wahrgenommen. Die Einbindung lokaler Akteure erfolgte über Stadtteilrunden, Veranstaltungen oder Pressearbeit und Projekte (z. B. Stadtteilmarketing zur Imageverbesserung).
- 4 **Um dem Anforderungsprofil einer integrierten Handlungsstrategie gerecht zu werden, sind auf Verwaltungsebene bestehende Ansätze der Vernetzungen von Dezernats- und Amtsbereichen zu verstetigen und auszubauen. Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind organisatorisch zu verankern (z. B. Matrixorganisation). Auch die ämterübergreifende Kooperation durch einen Gebietsbeauftragten und die Schaffung von Sozialraumbudgets sind denkbar.**
- 5 **2.2** Für die Beauftragung der eingesetzten Quartiersmanager existierte kein einheitliches Anforderungsprofil. Im Ergebnis der Prüfung waren sowohl Träger und Qualifikation der Beauftragten als auch deren Aufgabenerledigung sehr unterschiedlich.
- 6 **Ausgehend von den Aufgaben des Quartiersmanagements sind erforderliche Fähigkeiten, Fertigkeiten und Qualifikationen festzulegen, um einen vergleichbaren Standard in der Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Das SMI sollte daher für künftige Beauftragungen ein einheitliches Anforderungsprofil für Quartiersmanager definieren.**

Verwaltungsstrukturen besser vernetzen

Einheitliches Anforderungsprofil für Quartiersmanager fehlt

- 7 **2.3** Der Erfolg der Tätigkeit der Quartiersmanager war häufig nicht messbar. Vertraglich übertragene Aufgaben beschreiben anstelle von konkreten Tätigkeiten überwiegend die Handlungsfelder des Quartiersmanagements. Soweit parallel zum Quartiersmanager andere Beauftragte mit der Durchführung und Abwicklung von Maßnahmen im SSP tätig waren, ließen sich die vertraglich vereinbarten Leistungen nicht klar von denen des Quartiersmanagers abgrenzen.
- 8 Die im Jahresarbeitsprogramm der Quartiersmanager enthaltenen Angaben waren oft wenig konkret und damit im Grunde nicht prüffähig. Ein Sanierungsbeauftragter wurde für Leistungen vergütet, die nicht anfielen.
- 9 **Es bedarf einer Konkretisierung und Festlegung der erwarteten Ergebnisse bzw. einer Zielvereinbarung mit den Quartiersmanagern. Stärker als bisher ist auf eine sowohl die Verwaltung als auch das Quartiersmanagement bindende Strategie und auf eine Arbeitsteilung zwischen den Ebenen zu achten. In jedem Fall ist sicherzustellen, dass Leistungen nicht doppelt vergütet werden. Ausschließlich tatsächlich zu erbringende Leistungen dürfen vertraglich übertragen und vergütet werden.**
- 10 **2.4** Die Höhe der für diese Leistungen vereinbarten Honorare schwankte stark und war oft nicht hinreichend begründet. Soweit neben den Quartiersmanagern zusätzlich Beauftragte tätig waren (Sanierungsträger, Planungsbüros, Stadtteilmarketing usw.), wurden Synergien nicht kostensenkend genutzt. Im Gegenteil führte das Zusammenwirken der unterschiedlichen Beauftragten sogar dazu, dass höhere Honorarsätze mit erhöhtem Koordinierungsaufwand begründet wurden.
- 11 **Das SMI sollte die Bewilligungsstelle dabei unterstützen, den Kommunen zweckmäßige Kriterien für eine angemessene Vergütung der Quartiersmanager vorzugeben.**
- 12 **2.5** Voraussetzung für die Förderung des Quartiersmanagements im SSP sind integrierte Handlungskonzepte. Sie sind von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Gesamtmaßnahme. An die Qualität der Konzepte sind hohe Anforderungen zu stellen.
- 13 Die vorliegenden Stadtentwicklungskonzepte wurden diesen Anforderungen z. T. nicht gerecht und waren für eine Förderung aus dem SSP nicht geeignet. Einigen Konzepten fehlte die empirische Basis für die Feststellung der zentralen Problemfelder und entsprechender Indikatoren. In Einzelfällen begründeten die gewählten Indikatoren nicht die Feststellung sozialer Missstände, die Grundlage für eine Förderung sind. Insofern lagen die Voraussetzungen für die Gebietsaufnahme ins Programm nicht vor.
- 14 **Die Prüfung der Bewilligungsbehörde zum Vorliegen der Zuwendungsvoraussetzungen war unzureichend. Fördermittel aus dem SSP hätten nicht gewährt werden dürfen.**
- 15 **2.6** Mehrfach hielten die Kommunen trotz langjähriger Förderung aufgrund der Vielfalt und des Anwachsens sozialer Probleme eine soziale Aufwertung des Gesamtgebietes in den nächsten Jahren für nicht möglich.
- 16 **Förderziele sind regelmäßig im Hinblick auf finanzielle und personelle Ressourcen zu überprüfen. Zeitnahe Evaluierungen bieten dazu Möglichkeiten, Entscheidungen über die Bewertung, Fortführung oder auch Beendigung von Maßnahmen herbeizuführen.**

Ohne Zielvereinbarungen keine Erfolgskontrolle

Kriterien für angemessene Vergütung fehlen

Förderung auf Grundlage mangelhafter Konzepte

Unzureichende Wirkungskontrolle auf kommunaler Ebene

- 17 **Der weitere Fördermitteleinsatz ist unter Berücksichtigung des bisherigen Stabilisierungsgrades und der noch erzielbaren Nachhaltigkeitseffekte in den Fördergebieten der „Sozialen Stadt“ zu prüfen, um das Förderziel doch noch in einem vertretbaren Zeitraum zu erreichen.**

3 Folgerungen

- 18 Die Einflussgrenzen des SSP waren in allen Fördergebieten deutlich spürbar, da insbesondere Fortschritte der lokalen Wirtschaft und neue dem Gebiet zugutekommende Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt kaum verzeichnet werden konnten. Angestrebtes Ziel des Programms ist jedoch die Verbesserung der sozialen Situation im Quartier und nicht die Vermeidung einer Verschlechterung. Dies gelang - soweit dem SRH Evaluationen vorlagen - in keinem der geprüften Gebiete.
- 19 Im Zuge einer stärkeren Harmonisierung der für den integrierten Handlungsansatz des Programms relevanten Politik- und Förderbereiche muss integrierte Stadt(teil)entwicklung ämter- bzw. dezernatsübergreifende Daueraufgabe der Kommunalverwaltung werden, damit die Nachhaltigkeit der örtlichen Erneuerungsprozesse nach Auslaufen des SSP gesichert werden kann.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 20 Das SMI werde den Vorschlag der Schaffung von Sozialraumbudgets in seinen künftigen Anwendungshinweisen zum Verfügungsfonds aufgreifen und auf eine Verbesserung der Koordinierung unterschiedlicher Fachbereiche auf kommunaler Ebene dringen. Die Funktion eines Gebietsbeauftragten ist nach Auffassung des Ministeriums jedoch am besten durch den geförderten Quartiersmanager zu leisten.
- 21 Auch die Empfehlung des SRH, ein einheitliches Anforderungsprofil für die einzusetzenden Quartiersmanager zu definieren, werde das SMI aufgreifen.
- 22 Auf Betreiben des Bundes, unter Mitwirkung der Länder, der Kommunen und kommunaler Spitzenverbände, seien jüngst Indikatoren für eine bundesweit einheitliche Evaluierung aller städtebaulichen Programme zusammengestellt worden. Die Evaluierungsmatrix werde derzeit nach den Vorgaben des Bundes auf Umsetzbarkeit geprüft und in einem nächsten Schritt in allen Programmgemeinden in Sachsen in geeigneter Weise eingerichtet. Die Indikatoren finden ebenso in den neu entwickelten Vordrucken zu den Begleitinformationen Berücksichtigung. Aus ihnen ließen sich künftig ggf. weitere Ziele für die Tätigkeit der Quartiersmanager ableiten. Das SMI habe außerdem die Bewilligungsbehörde gebeten, den Feststellungen des SRH zu möglichen Doppelvergütungen nachzugehen.
- 23 Zweckmäßige Kriterien für eine angemessene Vergütung der Quartiersmanager werden nach Angaben des SMI im Zusammenhang mit der Entwicklung der Indikatoren für die Evaluierung zu prüfen sein.
- 24 Im Einvernehmen mit dem SMI habe die Bewilligungsbehörde die Voraussetzungen für die Programmaufnahme wie vorgesehen geprüft. Insofern seien die Feststellungen des SRH, die integrierten Entwicklungskonzepte seien z. T. nicht für eine Programmaufnahme geeignet gewesen, ebenso unzutreffend wie die Feststellung, die Bewilligungsbehörde habe die Konzepte nicht ausreichend geprüft. Seit 2011 stelle das SMI bei Aufstockungen höhere Anforderungen an die empirische Basis, die Formulierung der Entwicklungsziele und die Indikatoren für die Erfolgskontrolle.

5 Schlussbemerkung

- 25 Der SRH begrüßt die weitgehende Zustimmung des Ministeriums zu seinen Feststellungen. Das SMI selbst sieht eine Ergebnisfeststellung nach einheitlichen Kriterien als notwendig an, um zu Aussagen über den Pro-

grammerfolg zu gelangen, wenngleich die Evaluierungsmatrix auf Landesebene noch nicht eingeführt ist. Fehlende oder mangelhafte Evaluierungen in diesem Bereich ließen nach den Feststellungen des SRH keine Aussagen über Verbesserungen der sozialen Situation im Quartier zu.

- ²⁶ Entgegen der Auffassung des SMI, bereits eine Stabilisierung könne in einem schwierigen Umfeld den Mitteleinsatz rechtfertigen, sofern dieser zweckentsprechend erfolge, weist der SRH darauf hin, dass die Aufwertung benachteiligter Gebiete signifikantes Programmziel im SSP ist.

Unterbringung der Polizeidirektion Westsachsen

Das SMI hat dem Kabinett ohne Betrachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen Vorschläge zur Polizeireform 2005 unterbreitet.

Die Großen Baumaßnahmen Polizeidirektion Grimma und Polizeidirektion Torgau wurden unverändert fortgeführt, obwohl deren Bedarf im Zuge der Reform entfallen konnte.

Das in Grimma errichtete moderne Führungs- und Lagezentrum der sächsischen Polizei wurde bis heute nicht in Betrieb genommen.

Allein im Bereich Polizeidirektion Westsachsen sind Investitionen in Millionenhöhe für Bau und Ausstattung vergeblich erfolgt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte die Unterbringung der Polizei. Schwerpunkt war in Anbetracht der erneut anstehenden Polizeireform der Umgang des SMI mit den anstehenden Veränderungen des Raumbedarfs und die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen zur Vermeidung unnötiger Ausgaben.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Das SMI hat dem Kabinett seine Vorschläge für die Polizeireform 2005 ohne die Untersuchung und Einbeziehung der zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen bei der Unterbringung vorgenommen. Selbst kostenintensive laufende Große Baumaßnahmen wurden nicht berücksichtigt.
- 3 Nach Auffassung des SMI konnten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Bereich der Liegenschaften und daraus resultierende Entscheidungen zum Fortgang oder Stopp von Baumaßnahmen erst nach dem Kabinettsbeschluss erfolgen. Das SMI entschied deswegen, erst im Anschluss an die Kabinettsentscheidung die liegenschaftlichen Auswirkungen der Polizeireform vertieft zu untersuchen.
- 4 Es gab keine Zeitvorgabe zur Vorlage eines Reformvorschlags an das Kabinett. Das SMI hätte daher alle die für Entscheidung über die Reduktion von Polizeidienststellen wesentlichen Untersuchungen vor der Befassung des Kabinetts durchführen müssen. Insbesondere hätte es bereits mit dem Reformauftrag verhindern müssen, dass am späteren Bedarf vorbeigehende Planungen und Bauaufträge ausgelöst werden.

Polizeireform ohne vorbereitende Unterbringungskonzepte

- 5 **Die Planung der Unterbringung der neu gebildeten Polizeidirektionen hätte frühzeitig aufgenommen werden müssen.**

- 6 Die Großen Baumaßnahmen in Grimma und Torgau liefen unverändert weiter. Dies, obwohl bereits seit Ende 2002 feststand, dass das Personal der neu gebildeten Polizeidirektion Westsachsen nicht vollumfänglich untergebracht werden konnte und das Führungs- und Lagezentrum in Torgau nicht mehr benötigt wurde.

Baustopp wäre erforderlich gewesen

- 7 Aktuell nimmt die Polizeidirektion Westsachsen für ihr Führungs- und Lagezentrum sowohl Räumlichkeiten in der landeseigenen Immobilie in Grimma als auch angemietete Räumlichkeiten im Behördenzentrum Leipzig-Paunsdorf in Anspruch.

- 8 Aufgrund der anstehenden Zusammenlegung der Polizeidirektion Westsachsen mit der Polizeidirektion Leipzig zum 01.01.2013 steht mittlerweile fest, dass das Führungs- und Lagezentrum in Grimma überhaupt nicht in Betrieb gehen wird.

Neu gebautes Führungs- und Lagezentrum wird keiner Nutzung zugeführt

- 9 Das SMI teilte mit, dass eine Fläche von etwa 337 m² durch das Führungs- und Lagezentrum im Behördenzentrum Leipzig-Paunsdorf in Anspruch genommen wird. Dadurch entstehen bis heute, bei dem monatlich zu entrichtenden Mietzins in Höhe von 13,66 € pro m², monatliche Mietausgaben in Höhe von 4.603 €, jährlich 55.236 €.
- 10 **Durch den Umstand, dass Räumlichkeiten für das Führungs- und Lagezentrum an 2 Standorten vorgehalten werden, sind auch vermeidbare Mietausgaben entstanden.**

3 Folgerungen

- 11 Bei der derzeit laufenden Strukturreform „Polizei.Sachsen.2020“ muss das SMI derartige Fehlinvestitionen vermeiden.
- 12 Das SMI hat dafür Sorge zu tragen, dass das nicht in Betrieb genommene Führungs- und Lagezentrum einer Nutzung zugeführt wird.
- 13 Es kann nicht hingenommen werden, dass das modernste Führungs- und Lagezentrum der sächsischen Polizei ungenutzt bleibt und gleichzeitig weitere Räume im Behördenzentrum Leipzig-Paunsdorf für die Erfüllung der Aufgabe Kosten verursachen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 14 Das SMI führt aus, dass es objektiv nicht möglich war, vor der Kabinettsentscheidung tiefgreifende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen oder liegenschaftliche Auswirkungen vertieft zu untersuchen.
- 15 Die Fortführung der Baumaßnahme des Führungs- und Lagezentrums in Torgau sei gerechtfertigt gewesen, da zum Zeitpunkt der Entscheidung es möglich gewesen sei, dass ein Führungs- und Lagezentrum künftig in Torgau disloziert werden könnte bzw. verbleibt.
- 16 Die Aussage zur doppelten Flächeninanspruchnahme für das Führungs- und Lagezentrum der Polizeidirektion Westsachsen sei unzutreffend. Die fehlende Inbetriebnahme und der damit verbundene Leerstand des Führungs- und Lagezentrums in Grimma könne nicht als doppelte Inanspruchnahme von Fläche für das Führungs- und Lagezentrum interpretiert werden.

5 Schlussbemerkung

- 17 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass Reformprozesse in der Verwaltung zwingend einer vorherigen Untersuchung der personellen und liegenschaftlichen Veränderungen und dem damit verbundenen finanziellen Aufwand bedürfen.

Bewirtschaftung der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten und Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei

Die Leistungsbemessung bei den Kfz-Werkstätten der Polizei basiert auf einer fehlerhaften Kostenerhebung aus dem Jahr 2006.

Im Bereich der Instandsetzung von Polizeifahrzeugen wurden Leistungen in Höhe von jährlich rd. 3,5 Mio. € dem freien Wettbewerb durch Freihändige Vergaben entzogen. Auch bei der Beschaffung von Polizeifahrzeugen wurde regelmäßig gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen.

Vorgaben des SMF zur Beschaffung von Dienstfahrzeugen werden von der Polizei nicht eingehalten. Der mit dem SMF vereinbarte Fahrzeugbestand der Polizei wurde regelmäßig um mehr als 10 % überschritten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Es wurde geprüft, ob der Arbeitsbetrieb der polizeieigenen Kfz-Werkstätten mit den bestehenden Strukturen in der Aufbau- und Ablauforganisation den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht, ob Kosten und Leistungen der Werkstätten regelmäßig erfasst, kontrolliert und ausgewertet werden und ob bei der Materialbewirtschaftung die haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen eingehalten wurden.
- 2 Die Auslastung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten hängt hauptsächlich von der Entwicklung des Fahrzeugbestandes der sächsischen Polizei ab. Weiterer Prüfungsschwerpunkt war daher der Bestand und die Beschaffung von Polizeifahrzeugen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlerhafte und unvollständige Leistungsbestimmung der polizeieigenen Werkstätten

- 3 Im Prüfungszeitraum 2008 bis 2010 unterhielt die sächsische Polizei 8 polizeieigene Kfz-Werkstätten. Zur Ermittlung der Leistungen der polizeieigenen Werkstätten und zum Vergleich der Leistungen der eigenen Werkstätten mit denen der freien Wirtschaft verwendete die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen noch im Jahr 2012 einen auf den Kosten des Jahres 2006 basierenden Stundenverrechnungssatz.
- 4 Dieser Stundenverrechnungssatz wurde fehlerhaft gebildet und trotz Änderung in der Auftrags- und Kostenlage nicht fortgeschrieben. So enthielt er nur die Personal-, Sach- und kalkulatorischen Kosten von 3 der 8 Werkstätten. Tarifierhöhungen von 18 % und Steigerungen bei Betriebs- und Nebenkosten sowie Änderungen im Lagerbestand und in der Werkstattausrüstung wurden nicht berücksichtigt.
- 5 Der Stundenverrechnungssatz diente als Grundlage für die Entscheidung der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste zur Vergabe von Fremdleistungen. Da der Stundenverrechnungssatz unvollständig und damit zu niedrig war, ließ er einen aussagekräftigen Vergleich der eigenen Kosten mit den Kosten privater Werkstätten nicht zu. Daher konnte keine belastbare Aussage darüber getroffen werden, ob eine Fremdvergabe von Leistungen wirtschaftlich war. Ein erarbeitetes Konzept zur Neuorganisation der Werkstattdienstleistungserbringung wurde durch die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste nicht vollständig umgesetzt. Das SMI hat die Einführung des Konzeptes nicht ausreichend begleitet. Es fand weder ein Controlling noch eine Auswertung der Umsetzung statt.

Veralteter Stundenverrechnungssatz

- 6 Die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste muss alle Kostenarten jeder einzelnen Bereichs- und Zentralwerkstatt aktuell, vollständig und einheitlich erfassen. Auf der Grundlage der aktuellen Kostenarten und -höhen ist anhand der Stundenverrechnungssätze der einzelnen Kfz-Werkstätten ein einheitlicher Stundenverrechnungssatz zu ermitteln. Der einheitliche Stundenverrechnungssatz ist mindestens einmal jährlich zu aktualisieren. Nur ein auf diesem Weg ermittelter aktueller Stundenverrechnungssatz kann Grundlage für Planungen und Konzeptionen sowie als Basis für belastbare Entscheidungen über Fremdvergaben sein.
- 7 Die Entscheidung über die Fremdvergabe von Werkstattleistungen setzt in einem ersten Schritt eine umfassende Aufgabenkritik der polizeieigenen Werkstätten voraus.

2.2 Beschaffung von Ersatzteilen und Vergabe von Fremdaufträgen

- 8 Lieferungen und Leistungen sind gem. § 55 Abs. 1 SÄHO grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, damit die verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen eines geordneten Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.
- 9 Die Ersatzteile wurden in den einzelnen polizeieigenen Kfz-Werkstätten uneinheitlich beschafft. Nicht in jeder Werkstatt wurden vor der Auftragserteilung 3 Vergleichspreise eingeholt. Die Vergabe von Aufträgen an Fremdwerkstätten erfolgte regelmäßig ohne vorherige Einholung von Vergleichsangeboten. Rahmenvereinbarungen wurden vergaberechtswidrig grundsätzlich freihändig vergeben.
- 10 Aufträge zur Beschaffung von Reifen wurden seit dem Hj. 2007 freihändig vergeben, obwohl der jährliche Auftragswert den Schwellenwert für EU-Vergabeverfahren überstieg.
- 11 **Jegliche Beschaffungen von Waren oder Dienstleistungen müssen im Rahmen eines geordneten Wettbewerbs und transparenten Verfahrens erfolgen. Dabei sind die Bestimmungen des Vergabe- und Wettbewerbsrechts zu beachten. Die Verfahrensweise sollte in allen Werkstätten einheitlich sein. Soweit die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Regelungen hierzu in Erlassen trifft, muss sie auf deren Umsetzung hinwirken und dies auch kontrollieren.**

Jährlich wiederkehrende schwerere Vergabeverstöße bei der Beschaffung von Reifen

2.3 Reparatur aussonderungsbedürftiger Kraftfahrzeuge

- 12 Die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen ließ in den Hj. 2008 bis 2010 durchschnittlich jährlich 35 Fahrzeuge instand setzen, bei denen die Ausgaben der Instandsetzung den Zeitwert der Fahrzeuge überstieg. Dadurch entstanden vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von 775 T€.
- 13 **Fahrzeuge, bei denen die Reparaturkosten den Zeitwert übersteigen, müssen ausgesondert werden. Soweit aus zwingenden Gründen eine abweichende Handhabung nötig ist, muss dies ausreichend dokumentiert werden.**

Teure Reparaturen an aussonderungsbedürftigen Fahrzeugen

2.4 Fahrzeugbestand und Beschaffung von Neufahrzeugen

- 14 In den Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2007/2008 vereinbarte das SMF mit dem SMI den Abbau des Fuhrparks der Polizei auf eine Zahl von 2.400 Fahrzeugen. Als Gegenleistung wurden dem SMI erhöhte Haushaltsansätze zur Fahrzeugbeschaffung gewährt. Der Fahrzeugbestand der sächsischen Polizei lag im Prüfungszeitraum mehr als 10 % über der mit dem SMF vereinbarten maximalen Anzahl von Polizeifahrzeugen. Um den vereinbarten Abbau darstellen zu können, führte das SMI eine neue, dem Wortlaut der VwV-DKfz widersprechende, Zählweise für Dienstfahrzeuge

Umgehung der Vereinbarung zur Höhe des maximalen Fahrzeugbestandes

ein. Fahrzeuganhänger und Arbeitsmaschinen, die nach dem Wortlaut der VwV-DKfz zum Fahrzeugbestand zu zählen sind, wurden bspw. nach dem neuen System nicht mehr erfasst.

- 15 Die in der VwV-DKfz vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Entscheidungsfindung, ob Fahrzeugkauf oder -leasing die günstigere Beschaffungsvariante darstellt, wurde bei Fahrzeugen, die nicht Sonder- und Einsatzfahrzeuge sind, grundsätzlich nicht angestellt. Wirtschaftlichkeit der gewählten Fahrzeugbeschaffungsvariante nicht nachgewiesen
- 16 Die Anzahl der jährlich beschafften Leasingfahrzeuge überstieg in 2 von 3 geprüften Haushaltsjahren die nach VwV-HWiF zulässige Quote. Leasingverträge wurden überwiegend nur für ein Jahr abgeschlossen. Die Abwicklung der Leasingverträge ist zu aufwendig und bindet unnötige Personalkapazitäten. Obwohl die Leasingfahrzeuge nicht ausgelastet sind, werden regelmäßig Verträge mit einer Laufleistung von jährlich 25.000 km abgeschlossen. Unnötiger Personaleinsatz
- 17 **Das SMI muss die Verstöße der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste gegen die Vorgaben der VwV-DKfz i. V. m. VwV-HWiF abstellen.**
- 18 Nach Mitteilung des SMI kaufte die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste Sachsen im Prüfungszeitraum 688 neue Dienst-Kfz. Hiervon wurden 148 Fahrzeuge (21,5 %) im Wege der Freihändigen Vergabe beschafft. Dabei erfolgte bei insgesamt 170 durchgeführten Vergabeverfahren die Auftragsvergabe in 116 Fällen (ca. 70 %) freihändig.
- 19 **Der Regelfall des gewählten Vergabeverfahrens ist bei der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste das freihändige Vergabeverfahren, das im geltenden Vergaberecht jedoch nur als Ausnahme von der Ausnahme zugelassen ist.** Umkehr des Ausnahme-/Regelverhältnisses im Vergaberecht
- 20 Vergabevermerke waren unvollständig und nicht transparent. Angebote lagen bereits vor der Entscheidung über die Durchführung von Vergabeverfahren vor. Leistungsbeschreibungen wurden nachträglich geändert.
- 21 **Das SMI muss Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei abstellen. SMI sollte die Beschäftigten im Vergaberecht fortbilden.**
- 3 Folgerungen**
- 22 Es müssen umgehend Maßnahmen ergriffen werden, um die erheblichen vergaberechtlichen Verstöße bei der größten Vergabestelle im Bereich des Epl. 03 abzustellen. Das SMI darf den Eingriff der Landespolizeidirektion Zentrale Dienste in den freien Wettbewerb durch Freihändige Vergabe von Leistungen, deren Auftragsvolumen jährlich mehrere Mio. Euro beträgt, nicht länger dulden.
- 23 Vor der Beschaffung von Dienst-Kfz, die nicht Sonder- und Einsatzfahrzeuge sind, müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Beschaffungsvariante durchgeführt und dokumentiert werden. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen und Vorgaben des SMF sind zu beachten.
- 24 Nach Ermittlung des Stundenverrechnungssatzes der polizeieigenen Werkstätten auf Grundlage betriebswirtschaftlicher Kriterien und Durchführung einer Aufgabenkritik muss das SMI die Leistung der eigenen Werkstätten mit der Leistungserbringung durch von Dritten betriebene Werkstätten vergleichen und auf dieser Basis Entscheidungen zur Wirtschaftlichkeit des Weiterbetriebes der Werkstätten treffen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 Das SMI bestätigt, dass in den zurückliegenden Jahren keine Anpassung des Stundenverrechnungssatzes erfolgt sei. Es räumt weiter ein, dass bei der Auftragsvergabe an Fremdwerkstätten das Vergleichen der Angebote häufig mangelhaft gewesen sei. Soweit aber Vergleichsangebote eingeholt worden seien, sei dies nicht ausreichend dokumentiert worden.
- 26 Für den überwiegenden Teil des Fahrzeugbestandes, insbesondere der Funkstreifenwagen, habe die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste eine Rahmenvereinbarung zur Versorgung mit sicherheitsrelevanten Ersatzteilen, die als Originalersatzteile bezogen werden sollen, geschlossen.
- 27 Die Landespolizeidirektion Zentrale Dienste werde einheitliche und vergaberechtskonforme Vorgaben zur Verfahrensweise zur Beschaffung von Ersatzteilen und zur Vergabe von Instandsetzungsleistungen an Fremdwerkstätten für alle Werkstattstandorte erarbeiten und konsequent umsetzen.
- 28 Das SMI habe bei den Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2007/2008 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass aus dem Stellenabbau resultierende organisatorische Maßnahmen auch einen über 2.400 Dienst-Kfz hinausgehenden Bedarf bedingen können. Ein Fahrzeugbestand von 2.400 könne aus Sicht des SMI daher nicht im Sinne einer starren Obergrenze verstanden werden. Die Entscheidungen zu Leasing oder Kauf seien unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel getroffen worden.
- 29 Das SMI werde dafür Sorge tragen, dass Defizite bei der Einhaltung von haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen unverzüglich beseitigt werden und die diesbezügliche Fortbildung der betreffenden Mitarbeiter intensiviert werde.

5 Schlussbemerkung

- 30 Der SRH begrüßt die Initiativen des SMI. In Anbetracht der z. T. sich bereits aus früheren Prüfungen ergebenden Beanstandungen empfiehlt er eine Terminsetzung für die nachgeordneten Dienststellen.
- 31 Eine mehr als 10 %ige Überschreitung des mit dem SMF verabredeten Fahrzeugbestandes ist nach Auffassung des SRH als erhebliche Abweichung anzusehen. Das SMI sollte den Fahrzeugbestand und den Fahrzeugbedarf einer an den Regelungen der VwV-DKfz orientierten Prüfung unterziehen.
- 32 Auch beim Abschluss von Rahmenverträgen zur Beschaffung sicherheitsrelevanter Originalersatzteile hat das SMI die haushalts- und vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Sächsische Schlösserverwaltung – Erfolgskontrolle

Gesetzliche Voraussetzungen zur Führung eines Staatsbetriebes wurden über Jahre nicht erfüllt. Das gleichzeitige Erreichen verschiedener Ziele des Staatsbetriebes misslang. Eine Fortführung des Staatsbetriebes oder eine Gründung einer GmbH ist nur zulässig, wenn kurzfristig eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung eingerichtet wird.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat geprüft, in welchem Umfang Mängel aus der sächsischen Schlösserprüfung des Jahres 1999 beseitigt wurden und ob die mit der Gründung des Staatsbetriebes „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen“ verfolgten Ziele erreicht werden konnten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 2 Beginnend mit dem Jahr 2000 hat das SMF zu verschiedenen Zeitpunkten geprüft, welches die am besten geeignete Rechtsform zur Bewirtschaftung der sächsischen Schlösser, Burgen und Gärten ist. Im Ergebnis dieser Überlegungen wurden im Jahr 2000 2 gGmbH's und im Jahr 2003 ein Staatsbetrieb gegründet. Weiterhin wurden im Jahr 2003 die gegründeten gGmbH's evaluiert und die Fortführung dieser Rechtsform beschlossen sowie im Jahr 2009 ein Rechtsformwechsel des Staatsbetriebes in die Rechtsform einer GmbH verworfen. Diese Entscheidungen wurden nicht durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorbereitet. Im Jahr 2012 führte eine erstmals durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu der Empfehlung, den Staatsbetrieb aufzulösen und die Bewirtschaftung der sächsischen Schlösser, Burgen und Gärten ab dem Jahr 2013 in der Rechtsform einer gGmbH fortzuführen. Sowohl die gGmbH's als auch der Staatsbetrieb erhalten Betriebs- und/oder Investitionskostenzuschüsse aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen.

Bei Entscheidungen über Rechtsform fehlen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 3 **Die verschiedenen Entscheidungen zur Rechtsform der Sächsischen Schlösserverwaltungen bedurften zwingend einer Vorbereitung durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, da sie im Sinne des § 7 Abs. 2 SÄHO finanzwirksam waren. Zudem führten die Prüfungen zur Rechtsform in den Jahren 2009 und 2012 bei unveränderten Sachverhalten zu verschiedenen Ergebnissen.**

2.2 Ziele der Sächsischen Schlösserverwaltung

- 4 Die VwV des SMF zur Gründung und die Satzung des Staatsbetriebes formulieren 3 Ziele, die der Staatsbetrieb erreichen soll: Attraktivität der Schlossbetriebe erhöhen, Wirtschaftlichkeit verbessern, Eigenverantwortung stärken. Anhand ausgewählter Kennzahlen hat der SRH das Erreichen dieser Ziele überprüft. Es musste festgestellt werden, dass

1. bei gleichbleibenden Aufgaben des Staatsbetriebes und gestiegenen Umsatzerlösen, der Betriebskostenzuschuss aus dem sächsischen Haushalt seit dem Jahr 2003 tendenziell gestiegen ist,
2. sich die Personalkosten je Mitarbeiter stärker erhöht haben als in vergleichbaren staatlichen und kommunalen Unternehmen in Sachsen,

Selbst gesetzte Ziele nicht erreicht

3. die veränderte Aufbauorganisation und Aufgabenzentralisierung nicht zum Wegfall von Doppelarbeiten und Koordinierungsproblemen geführt haben,
 4. Besucherzahlen tendenziell gesunken sind und
 5. die eigenverantwortlichen Bemühungen des Staatsbetriebes, ein neues Konzept zur Steigerung der Umsatzerlöse, auf Veranlassung des SMF nicht umgesetzt wurden.
- 5 **Es ist zu prüfen, ob dem gleichzeitigen Erreichen dieser 3 Ziele möglicherweise Zielkonflikte entgegenstehen. Erst in einem 2. Schritt ist zu entscheiden, welche Rechtsform am besten dazu geeignet ist, die sächsischen Schlossliegenschaften im Rahmen eines evtl. veränderten Zielkorridors zu bewirtschaften und weiterzuentwickeln.**

2.3 Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente

- 6 Die Satzung des Staatsbetriebes sieht die zentrale Wahrnehmung der Aufgaben aus den Bereichen Haushalt, Finanzen und Controlling vor. Aufgrund der Regelungen des § 7a Abs. 2 SÄHO musste unmittelbar nach Gründung des Staatsbetriebes in der Zentrale damit begonnen werden, eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufzubauen. Laut Zielvereinbarung zwischen dem SMF und dem SBG für das Jahr 2010 war die Schaffung der Datenvalidität für die Kosten- und Leistungsrechnung jedoch erst ab dem Jahr 2011 vorgesehen. Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (III. Quartal 2011) war eine Kostenträgerrechnung unter Einbeziehung der Gemeinkostenumlage noch nicht verfügbar. Die in der VwV Rechnungslegung geforderte fristgemäße Vorlage der Jahresabschlüsse des Staatsbetriebes im Rahmen der Erstellung der HR des Epl. 04 konnte in den letzten Jahren nicht gewährleistet werden. Der Abschlussprüfer stellt bei der Prüfung des Jahresabschlusses für das Jahr 2009 im September 2011 zudem fest, dass der „Einrichtungsstand des Rechnungswesens nur bedingt und der der Kosten- und Leistungsrechnung nicht den Anforderungen eines Staatsbetriebes entspricht“. Das Controlling sei nur „bedingt anforderungsgerecht“. Die Anforderungen an den Staatsbetrieb werden in § 7a Abs. 2 SÄHO formuliert.
- 7 **Der Staatsbetrieb verfügt nicht über die gem. § 7a Abs. 2 SÄHO geforderten betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente, die erst die Übertragung dezentraler Führungsverantwortung erlauben. Sie sind kurzfristig einzurichten. Soweit dies nicht möglich ist, wäre in der Konsequenz die Bewirtschaftung der Schlossliegenschaften in den kameraleen Haushalt zurückzuführen.**
- 8 **Der Wechsel in die Rechtsform einer GmbH setzt voraus, dass die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 Nr. 4 SÄHO für die Beteiligung des Freistaates Sachsen an einem privatrechtlichen Unternehmen vorliegen.**

Keine fristgemäße Vorlage der Jahresabschlüsse

Kosten- und Leistungsrechnung entspricht nicht den Anforderungen

Sportförderung – Stiftung Sporthilfe Sachsen

Die Höhe privater Zustiftungen und Spenden blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Die Stiftung arbeitete an der Grenze des wirtschaftlich Vertretbaren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Mit Genehmigung vom 22.12.2000 gründete der Landessportbund Sachsen e. V. (LSB) die Stiftung Sporthilfe Sachsen als rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts. Das ursprüngliche Grundstockvermögen von rd. 89,5 T€ (175 TDM¹) erhöhte sich nach Zustiftungen, insbesondere des Freistaates und des LSB, bis zum 31.12.2010 auf 1,188 Mio. €.
- 2 Der SRH prüfte die Effizienz des Einsatzes von Landesmitteln zur Förderung von Nachwuchssportlern und den Erhalt des Stiftungsvermögens.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stiftungsvermögen

- 3 Entgegen den ursprünglichen Intentionen und Erwartungen von LSB und Freistaat erfolgten Zustiftungen mit Ausnahme des institutionell geförderten LSB und seiner Gesellschaften grundsätzlich nicht durch Private, sondern lediglich vom Freistaat selbst und der vormals von ihm und den sächsischen Sparkassen getragenen Sachsen-Finanzgruppe.
- 4 Der Inhalt des Vermögensverwaltungsvertrages mit der Stadt- und Kreis Sparkasse Leipzig sah eine „dynamische Vermögensverwaltung“ vor, deren Anlageerfolg auch in einem bloßen Substanzerhalt oder der Eingrenzung von Verlusten bestehen konnte. Damit nahm die Stiftung einen Vermögensverlust ohne Begrenzung des Schadens auf kurz- oder mittelfristige Schwankungen am Anlagemarkt billigend in Kauf und verletzte den Grundsatz der Erhaltung des Stiftungsvermögens, der die Vermeidung unbeherrschbarer finanzieller Risiken gebietet. Im Jahr 2008 kam es bei einer Anlage zu einem Ausfall in Höhe von 45 T€.
- 5 Stiftungen müssen grundsätzlich bestrebt sein, möglichst ertragreiche Geldanlagen zu platzieren. In der gegenwärtig von vielen Unwägbarkeiten geprägten Situation auf den Finanzmärkten hat sich der Zielkonflikt zwischen Sicherheit und Rendite der Anlage deutlich verschärft.
- 6 Die Stiftung benötigte die Erträge des verwalteten Vermögens grundsätzlich zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben und zur Erfüllung ihres Stiftungszwecks. Eine Kapitalerhaltungsrücklage, die nach dem Gebot des realen Vermögenserhalts zum Inflationsausgleich und zur Bewahrung seiner Ertragskraft erforderlich wäre, wurde nicht gebildet.

Kein Erhalt des realen Stiftungsvermögens

2.2 Laufendes Stiftungsgeschäft

- 7 Die Einwerbung von Spenden und Zuschüssen verlief nicht immer zufriedenstellend. Problematisch war vor allem die fehlende Kontinuität von Großspenden. Im Betrachtungszeitraum traten die Sachsen-Finanzgruppe und eine Gesellschaft des LSB als größter Geldgeber auf. Für andere Spenden war teilweise der Landessportbund Initiator und Spendenadressat. In vielen Fällen bedurfte es grundsätzlich keiner ausgeprägten Aktivitäten der

¹ Tausend Deutsche Mark.

Stiftung zum Einwerben der Mittel. Die durchschnittliche Spendenhöhe lag bei jährlich 33 T€.

8 Ein Großteil der Sachausgaben entfiel auf Zahlungen an eine Gesellschaft des LSB, die Aufgaben eines Geschäftsbesorgers wahrnahm. Die Vergütungshöhe sowohl im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen als auch den erbrachten vertraglichen Leistungen stellt die Einhaltung des Gebots der sparsamen Haushaltsführung infrage.

Geringe Wirtschaftlichkeit des
Stiftungshandelns

9 Die von 2004 bis 2010 erzielten Erträge aus der Vermögensverwaltung deckten insgesamt gerade die Sachausgaben jener Jahre. Hohe Rücklagen der Anfangsjahre waren bis Ende 2010 weitgehend aufgebraucht. Projekte wurden überwiegend aus Spenden und der Auflösung von Rücklagen finanziert. Das Grundstockvermögen allein garantierte somit nicht annähernd die nachhaltige Erfüllung des Stiftungszwecks.

10 Nach den Kriterien des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen lag das Verhältnis von Verwaltungsausgaben zu den Gesamtausgaben und damit die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns an der Grenze des für Stiftungen grundsätzlich Vertretbaren.

2.3 Wirksamkeit des Stiftungshandelns

11 Eine geringe Wirtschaftlichkeit des Stiftungshandelns und die allgemeine Verunsicherung bei der Anlage von Geldern engen den Spielraum für die Erfüllung des Stiftungszwecks stark ein und lassen eine Förderung von Sportlern in der Organisationsform einer gemeinnützigen bürgerlichen Stiftung und damit Zustiftungen des Freistaates in der gegenwärtigen Situation wenig sinnvoll erscheinen, zumal die Stiftungsmittel weitestgehend seiner Einflussnahme und Kontrolle entzogen sind.

Verfassungsrechtliche Probleme

12 Die Errichtung von Stiftungen des Privatrechts durch den Freistaat wirkt ebenso wie Zustiftungen zudem verfassungsrechtliche Probleme auf, die eine Formenwahlfreiheit des Staates zugunsten dieser Stiftungsform fraglich erscheinen lassen. Im Spannungsverhältnis zwischen dem stiftungstypischen Autonomie- und Ewigkeitsprinzip und gebotener staatlicher Einflussnahme und Kontrolle wird eine mögliche Divergenz zwischen dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip erkennbar.

3 Folgerungen

13 Grundsätzlich besteht für die öffentliche Hand eine Formenwahlfreiheit bei der organisatorischen Ausgestaltung ihrer Aufgaben. Aufgrund der aufgezeigten massiven Probleme sollte der Freistaat künftig grundsätzlich anderen Organisationsformen den Vorrang vor Stiftungsgründungen und Zustiftungen geben.

14 Im Fall der Stiftung Sporthilfe Sachsen sind alternative Modelle der Nachwuchssportförderung ebenso wie Möglichkeiten einer Effizienzsteigerung der Stiftungsarbeit zu prüfen und ggf. umzusetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

15 Die Organisationsform einer Stiftung sei zur Förderung sächsischer Leistungssportler geeignet. Aus den Mitteln der Stiftung würden Sportlerinnen und Sportler in einer Art und Weise gefördert, die nach den bisher gültigen Richtlinien des Freistaates nicht möglich sei. Für die Akquirierung von Zustiftungen und Zuschüssen bedürfe es verstärkter Anstrengungen.

16 Die Hinweise des SRH würden bei der Modifizierung des Vertrages mit der Sparkasse berücksichtigt.

5 Schlussbemerkung

- 17 Durch entsprechende Anpassung der Richtlinien wäre eine Sportförderung auch ohne Stiftungsgründung möglich gewesen. Bei künftigen Organisationsentscheidungen des Landes zugunsten einer Stiftung müssen die aufgezeigten grundlegenden Schwierigkeiten in der Stiftungsarbeit ausreichend berücksichtigt werden.

Sportförderung - Sächsischer Behinderten- und Rehabilitationssportverband e. V.

Der Verband konnte die sparsame und wirtschaftliche Verwendung fortlaufender staatlicher Zuwendungen und deren Nachweis nicht gewährleisten. Die Zuwendungsgeber SMK und LSB nahmen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten nicht konsequent wahr.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der sächsische Behinderten- und Rehabilitationssportverband e. V. (SBV) mit Sitz in Leipzig ist einer der mitgliederstärksten Landesfachverbände im Landessportbund Sachsen e. V. (LSB). Er erhielt über den LSB laufende Zuwendungen des Freistaates zu seinen Projekten Verbands- und Talententwicklung. Geschäftsträger des Verbandes ist das Präsidium. In seiner Geschäftsstelle waren 5 Mitarbeiter hauptamtlich beschäftigt.
- 2 Neben der Verwendung der Zuwendungen beim SBV auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit prüfte der SRH exemplarisch die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Kontrolle der Fördermittelverwendung durch den LSB und das SMK, dessen Zuständigkeit am 31.03.2012 endete.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Steuerung durch den SBV

- 3 Der SBV begleitete und kontrollierte die Arbeit der Geschäftsstelle lange Zeit nur sehr unzureichend. Er versäumte es, wesentliche Regelungen für die Ordnung im Verbandsbereich zu erlassen und setzte Anwesenheits- und Informationspflichten nicht durch.
- 4 Über die tatsächliche Anzahl der in den Mitgliedsvereinen organisierten Mitglieder bestand bis zur Bestandserhebung 2012 kein vollständiger Überblick.
- 5 Wesentliche Befugnisse des Geschäftsführers waren nicht geregelt. In Arbeitsverträgen fehlte die zweite rechtsverbindliche Unterschrift eines Präsidiumsmitglieds.

2.2 Haushalts-, Wirtschafts- und Kassenführung der Geschäftsstelle

- 6 Die Buchführung des SBV verstieß grob gegen elementare Grundsätze. Sämtliche Belege, Kontoauszüge und Abschlüsse der Wirtschaftsjahre 2005 bis 2007 lagen nicht vor.
- 7 Anhand der vorhandenen Buchungsbelege war der Geschäftsverkehr nur teilweise nachvollziehbar. Der SBV vermochte keine verlässlichen Aussagen zum Bestand und zur Entwicklung von Rücklagen und Bankkonten zu treffen, über vertragliche Zahlungsansprüche und -verpflichtungen fehlte der Überblick. Rechnungen wurden teilweise nicht gestellt, Bareinzahlungen erfolgten ohne Beleg. Die für die Buchhaltung verantwortliche Mitarbeiterin tätigte In-Sich-Geschäfte nach § 181 BGB.
- 8 Der SBV besaß keine Bestands- und Bücherverzeichnisse und führte keine Inventuren durch. Über die Aussonderung von Wertgegenständen aus der Bilanz entschied eine Mitarbeiterin eigenmächtig.
- 9 Die Bestimmungen des Vergaberechts wurden missachtet: Beschaffungen nahm der SBV grundsätzlich ohne Einholung von Angeboten vor, in die Entscheidung über den Abschluss von Verträgen flossen teilweise sachfremde Erwägungen ein, persönliche Vorteilnahme konnte nicht ausgeschlossen werden. So zahlte der SBV einer Softwarefirma innerhalb von 4 Jahren rd. 30 T€ für die Erstellung, Weiterentwicklung und Wartung der

Ungenügende Steuerung durch die Verbandsführung

Grundsätzliche Regeln der Haushalts-, Wirtschafts- und Kassenführung missachtet



Internetpräsenz. Obwohl zwischen deren Gesellschafter und einer Mitarbeiterin der Geschäftsstelle ein verwandtschaftliches Verhältnis bestand, betraute der Verband sie mit der Abnahme der erbrachten Leistungen.

- 10 Der SBV beglich die Rechnung für einen Kleinbus am 03.01.2005, während die Zulassung erst Ende Februar 2005 erfolgte. Nach Einführung eines Fahrtenbuches ab August 2009 reduzierte sich die monatliche Laufleistung des Busses auf die Hälfte. Im April 2010 verkaufte der Verband das Fahrzeug wegen Unwirtschaftlichkeit.

2.3 Personalverwaltung und Organisation der Geschäftsstelle

- 11 In der Geschäftsstelle existierte kein die Zuständigkeiten regelnder Geschäftsverteilungsplan. Mitarbeiter wurden in größerem Umfang zu sachfremden Tätigkeiten herangezogen. Die Personalakten und Lohnunterlagen waren lückenhaft und unsystematisch geführt.

- 12 Die Arbeitsverträge der fest angestellten Mitarbeiter sahen Leipzig als Arbeitsort vor. Obwohl dort ausreichend Büroarbeitsraum zur Verfügung stand, richtete der SBV im Jahr 2008 auf dem Grundstück einer Beschäftigten in der Nähe von Görlitz eine Außenstelle ein und zahlte eine jährliche Miete von 2.520 €. 2 weitere Mitarbeiter waren befristet oder mit Honorarvertrag ebenfalls dort beschäftigt. Eine Kontrolle der Arbeitszeiten erfolgte nicht. Die Fahrten nach Leipzig erstattete der Verband als Dienstreisen. Zum 01.10.2011 löste er die Außenstelle auf.

Unwirtschaftliche Außenstelle

2.4 Aufgabenerfüllung des Zuwendungsgebers

- 13 Dem LSB als Partner des Zuwendungsvertrages mit dem SBV und Erstempfänger der Fördermittel oblag die Kontrolle auf sachgerechte, sparsame und wirtschaftliche Verwendung. Für ihn galten lt. Zuwendungsvertrag die Regelungen der SäHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften unmittelbar. Abgeleitet aus Nr. 1.2 der VwV zu § 44 SäHO muss auch der bestimmungsgemäße Nachweis einer Mittelverwendung durch Dritte sichergestellt sein.

- 14 Zwar konnte von den Zuwendungsgebern SMK und LSB keine vollumfängliche Prüfung des Verbandes verlangt werden. Jedoch ließ bereits eine stichprobenartige Belegprüfung Mängel bei der Verwaltung der Kassennittel, in der Buchhaltung und der Organisation der Arbeit erkennen, deren Nachverfolgung angebracht gewesen wäre.

Aufgezeigte Mängel durften nicht über einen derart langen Zeitraum unerkannt bleiben

- 15 Mit der Anstellung des neuen Geschäftsführers zum 01.02.2011 sind erste Verbesserungen in der Verwaltungspraxis der Geschäftsstelle eingetreten. Dennoch kann nicht nachvollzogen werden, dass über 20 Jahre hinweg gravierende Fehler in der Führung des SBV auftraten, durch Vorstand und Präsidium geduldet und von den Zuwendungsgebern Freistaat und LSB nicht erkannt und sanktioniert wurden.

3 Folgerungen

- 16 Von Zuwendungsempfängern in der Rechtsform einer juristischen Person wird erwartet, dass sie ihre Finanzen nach den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung verwalten und somit in der Lage sind, einen bestimmungsgemäßen Nachweis der Verwendung der Zuwendungen rechtzeitig zu führen. Dazu sind die Haushalts- und Personalwirtschaft sowie die Organisation des SBV grundlegend zu verbessern, die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit sowie der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten und Transparenz des Handelns herzustellen. Mögliche Vorteilsgewährung einzelner Mitarbeiter ist auszuschließen.

- 17 Die Zuwendungsgeber müssen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten künftig konsequenter wahrnehmen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 18 Das SMI schlieÙe sich bezüglich der Arbeitsweise des SBV den Ausführungen des SRH an. Eine Verletzung der Aufsichts- und Kontrollpflichten des Zuwendungsgebers werde nicht gesehen, da es sich bei den festgestellten Mängeln um einen Einzelfall handle. Eine Neuausrichtung der Herangehensweise bei der Kontrolle der ordnungsgemäÙen Mittelverwendung wäre nicht notwendig. Die aufgezeigten Probleme würden kritisch analysiert.

5 Schlussbemerkung

- 19 Der SRH hält die konsequente Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollpflichten für unerlässlich.

Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Staatsverwaltung

Das Projekt „Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Staatsverwaltung“ ist gescheitert. Wesentliche Ursache dafür war eine unzureichende Unterstützung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die sächsische Staatsregierung hat im Jahr 2005 das Projekt „Optimierung der IT-Organisation in der sächsischen Landesverwaltung“ (IT-Optimierung) mit dem Ziel beschlossen, die gesamte IT-Landschaft der sächsischen Staatsverwaltung neu zu strukturieren. In einem ersten Schritt (Migrationsphase I) sollten die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zur Einrichtung eines zentralen IT-Dienstleisters und des „Stabes IT und E-Government“ geschaffen und die großen IT-Betriebsstätten des SMI, SMUL und des SMF in den zentralen IT-Dienstleister überführt werden. In einem zweiten Schritt (Migrationsphase II) war beabsichtigt, ab dem Jahr 2008 alle übrigen IT-Einrichtungen der Staatsverwaltung mit ihren Aufgaben schrittweise in den zentralen IT-Dienstleister zu überführen. Die Migrationsphase II sollte Ende 2010 abgeschlossen werden.
- 2 Die Prüfung des SRH konzentrierte sich auf die Jahre 2005 bis 2010.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ziele des Projektes

- 3 Mit der IT-Optimierung waren gemäß Sollkonzept folgende Zielstellungen verbunden:
 - strategische Ausrichtung des IT-Managements und zentrale Bereitstellung aller IT-Leistungen,
 - Harmonisierung, Konsolidierung und Straffung der IT-Landschaft,
 - Erhöhung von Qualität, Quantität und Flexibilität der IT-Leistungen,
 - Aufbau einer kunden-, service- und prozessorientierten IT-Organisation,
 - wirtschaftlicher und sicherer IT-Einsatz sowie
 - transparenter und effizienter Mitteleinsatz.
- 4 **Mit dem Projekt wurde das übergeordnete Gesamtziel verfolgt, die Leistungsfähigkeit der sächsischen Staatsverwaltung nachhaltig zu sichern.**

2.2 Projektstatus

- 5 Auf der Steuerungsebene der neuen IT-Organisation sind der „Lenkungsausschuss für IT und E-Government“ (Lenkungsausschuss ITEG) und der „Beauftragte für Informationstechnologie des Freistaates“ etabliert worden. Zur Unterstützung der Steuerungsebene wurde auf strategischer Ebene u. a. der „Stab für IT und E-Government“ (Stab ITEG) eingerichtet. Der Lenkungsausschuss ITEG ist mit den Staatssekretären der Ressorts besetzt. Die Funktion des Beauftragten für Informationstechnologie hat der Staatssekretär des SMJus inne. Lenkungsausschuss ITEG und Beauftragter für Informationstechnologie sind für die „IT-Politik“ in der Staatsverwaltung zuständig, insbesondere für die Strategie für IT und E-Government. Der Stab ITEG soll den Gesamtprozess der Entwicklung und Umsetzung der Strategie für IT- und E-Government leiten und koordinieren. Für die strategische Ausrichtung der neuen IT-Organisation bedarf es zwingend einer

Fehlende IT-Strategie ist Versäumnis der Steuerungsebene

verbindlichen und von den Ressorts akzeptierten IT-Strategie für die Staatsverwaltung. Eine solche IT-Strategie liegt bisher nicht vor. Dies ist ein grundlegendes Versäumnis der Steuerungsebene.

- In Niederlassungen Projektziele verfehlt
- 6 Auf operativer Ebene wurde zum 01.01.2008 der „Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste“ (SID) als zentraler IT-Dienstleister für die Staatsverwaltung eingerichtet. In diesem Zusammenhang sind die 4 großen IT-Betriebsstätten des SMI, des SMUL und des SMF als Niederlassungen und als Landesrechenzentrum Steuern in den SID überführt worden. Damit wurde ein Großteil der bereits ressortintern zentralisierten IT-Aufgaben samt Ressourcen (ca. 500 Beschäftigte, 21.500 IT-Arbeitsplätze mit rd. 58 Mio. € Haushaltsmitteln) an den zentralen Dienstleister überführt. In den Niederlassungen und beim Landesrechenzentrum Steuern sind zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des SRH im 1. Quartal 2011 die Aufgaben im Wesentlichen noch so wahrgenommen worden wie vor der Gründung des SID. Die mit der Einrichtung des zentralen IT-Dienstleisters erwarteten Effekte, u. a. Erhöhung von Qualität, Quantität sowie Flexibilität der IT-Leistungen oder Harmonisierung, Konsolidierung und Straffung der IT-Landschaft waren weder in den Niederlassungen noch im Landesrechenzentrum Steuern feststellbar.
- Arbeitsfähigkeit der SID-Zentrale eingeschränkt
- 7 Zeitgleich mit der Gründung des SID wurde eine Zentrale eingerichtet. Die SID-Zentrale soll die Verantwortung für die Planung, die Führung und die Koordination der Niederlassungen und Unternehmensbereiche wahrnehmen. Abgesehen vom OPH-Bereich¹ war die Arbeitsfähigkeit der SID-Zentrale über die gesamte Zeit der Migrationsphasen I und II erheblich eingeschränkt, weil Personal fehlte. Zum Stand August 2010 waren lediglich 54 der im Sollkonzept vorgesehen 86 Stellen (62 %) besetzt. Ohne funktionsfähige Zentrale können der IT-Betrieb und die IT-Prozesse weder harmonisiert noch konsolidiert werden, noch können betriebswirtschaftliche Steuerungselemente eingeführt werden, um den Mitteleinsatz transparent und effizient zu gestalten.
- 8 Im Rahmen der Migrationsphase II fand ein Aufgaben- und Personalübergang in den SID tatsächlich nur in Einzelfällen statt. Dies erfolgte regelmäßig nur bei akuten Ressourcenengpässen, z. B. bei fehlender IT-Betreuung wegen Altersabgängen. Bezogen auf die geplante Stellenüberführung gemäß Sollkonzept sind im zweiten Migrationsschritt weniger als 2 % der ursprünglich geplanten Personalstellen an den SID übergegangen. Das Ziel, die zentrale Bereitstellung aller IT-Leistungen durch den SID und die damit verbundenen Effekte, konnte somit nicht ansatzweise erreicht werden.
- 8,3 Mio. € Ausgaben ohne adäquaten Nutzen
- 9 Bis Ende 2010 sind in Folge des Projektes mindestens 8,3 Mio. € haushaltswirksam angefallen. Diesen Ausgaben steht kein adäquater Nutzen gegenüber.
- 10 Das zurzeit für die IT-Optimierung zuständige Ministerium (SMJus) erarbeitete im Oktober 2010 eine Kabinettsvorlage zur weiteren Zentralisierung von IT-Leistungen, verbunden mit der Beauftragung, zentralisierte IT-Leistungen weitgehend an Dritte zu vergeben. Diese Vorlage hat keines der betroffenen Ressorts² mitgetragen. Daraufhin unternahm das SMJus einen Versuch zur strategischen Neuausrichtung des SID. Bis auf das SMS stimmten die Ressorts einer Neuausrichtung des SID grundsätzlich zu. Sie hatten jedoch hinsichtlich der Zielstellung und der damit verbundenen Maßnahmen stark abweichende Auffassungen.
- Dissens über Fortführung der ITO

¹ OPH: Organisation, Personal, Haushalt.

² Das SMWA zeichnete die Vorlage mit, war aber von den im Beschluss aufgeführten Punkten nicht betroffen.

11 Das Projekt ist bezogen auf dessen ursprüngliche Ziele gescheitert. Zudem besteht zwischen den Ressorts erheblicher Dissens über die weitere Fortführung des Vorhabens.

2.3 Ursachen für das Scheitern

12 Die Ursachen für das Scheitern des Projektes sind vielfältig und komplex. Wesentliche Gründe waren:

13 Die Ressortzuständigkeit für die IT-Optimierung wechselte erst von der SK in das SMI und im Jahr 2009 in das SMJus. Für das Projekt waren seit dessen Initiierung im Jahr 2005 insgesamt 6 Abteilungsleiter zuständig. Allein im Zeitraum von 2008 bis 2011 wurde die Stelle viermal neu besetzt, letztmalig im Jahr 2011. Zuvor war die Stelle über einen längeren Zeitraum vakant. Ebenso wurde das Projekt organisatorisch als Referat „in der Linie“ der Ministerialverwaltung eingebettet. Diese Rahmenbedingungen sind einer zielorientierten und effizienten Projektarbeit nicht dienlich gewesen.

14 Bis auf Betrachtungen von pauschalen Einspar- und Optimierungspotenzialen bei Projektbeginn sind in der Folgezeit keine weiteren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur IT-Optimierung durchgeführt worden. Mehr als 6 Jahre nach Projektinitialisierung sind den Beteiligten weder die Kosten des Projektes bekannt, noch kann der Nachweis geführt werden, dass die (erwartbare) Kosten-Nutzen-Relation ein Festhalten am Projekt rechtfertigt. Dies ist angesichts der bisherigen Ausgaben und der Bedeutung des Projektes für die Staatsmodernisierung nicht länger hinnehmbar.

Kosten und Nutzen der ITO nicht bekannt

15 Das gewählte Konzept für den Personalübergang zum zentralen IT-Dienstleister mittels Funktionsausschreibung hatte sich insbesondere für die SID-Zentrale nicht bewährt. Nach diesem Konzept wurden der neuen IT-Organisation erst Stellen übertragen, wenn sich geeignetes Personal aus den Ressorts fand. Die Standortentscheidung für den Sitz der Zentrale in Kamenz hat die Personalrekrutierung zusätzlich erschwert.

16 Die Entflechtung von Fach- und IT-Aufgaben in den Ressorts ist Voraussetzung für einen reibungslosen Aufgaben- und Personalübergang zum zentralen IT-Dienstleister. Diese Voraussetzung war regelmäßig nicht erfüllt. IT-Aufgaben sind insbesondere in kleineren Behörden und Einrichtungen immer noch stark mit fachspezifischen Tätigkeiten verknüpft.

Fehlende Aufgabenentflechtung erschwert Personalübergang

17 Ausnahmeregelungen für das SMWA sowie das SMJus beim Vollzug des IT-Optimierungsprozesses stoßen in der SK und in den übrigen Ressorts auf Unverständnis und hemmen den Projektfortschritt.

18 **Der entscheidende Mangel war jedoch die bisher nur unzureichende Unterstützung des Projektes.** Insbesondere gingen vom Lenkungsausschuss ITEG keine Impulse oder richtungsweisenden Entscheidungen zur Umsetzung des Projektes aus. Beispielsweise führte der Ausschuss bis April 2011 lediglich 3 Sitzungen durch, die sich u. a. mit dem Thema „IT-Optimierung“ befassten. Obwohl sich im Verlauf der Migration zunehmend Indizien für ein Scheitern des Vorhabens abzeichneten (u. a. Zeitverzug, stockender Personalübergang in den zentralen IT-Dienstleister, Probleme bei Einführung NSM), fehlte selbst bis zum Ende der örtlichen Erhebungen eine erkennbare, steuernde Einflussnahme des Lenkungsausschusses auf das Projekt. Auch die Berufung des StS des SMJus zum Beauftragten für Informationstechnologie des Freistaates Sachsen im Mai 2010 – 4 Jahre nach Projektbeginn – verhalf dem Projekt nicht zu neuem Schwung.

Unterstützung unzureichend

3 Folgerungen

- 19 Der Lenkungsausschuss ITEG und der Beauftragte für Informationstechnologie müssen stärker als Führungs- und Steuerungsinstanzen wirksam werden. Sonst ist zu befürchten, dass auch die jüngst vom SMJus eingeleiteten Maßnahmen zur Neuausrichtung des Projektes ins Leere laufen.
- 20 Unter Federführung des Beauftragten für Informationstechnologie sollte vordringlich eine von allen Seiten akzeptierte IT-Strategie für die sächsische Staatsverwaltung erarbeitet und für alle Beteiligten als verbindlich beschlossen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 21 Das SMJus teilte mit, eine verbindliche und von den Ressorts akzeptierte IT-Strategie liege zwischenzeitlich im Entwurf vor. Eine Beschlussfassung sei noch im Jahr 2012 geplant.
- 22 Bei den 8,3 Mio. € handele es sich weder um Projektkosten noch um Folgekosten. Durch die ITO sei kein Stellenzuwachs erfolgt. Bis auf Ausnahmen wären die Aufgaben auch ohne IT-Optimierung angefallen. Positiver Effekt der ITO sei u. a. die Etablierung einer zentralen IT-Vergabestelle. Die prognostizierten Synergie-/Skaleneffekte seien auf den Zielzustand des Projektes ausgerichtet.
- 23 Die personelle Arbeitsfähigkeit der für die ITO jeweils zuständigen Abteilung sei trotz der personellen Wechsel immer gewährleistet gewesen. Eine enge Anbindung an den Beauftragten für Informationstechnologie des Freistaates wäre durch regelmäßige Jours fixes und anlassbezogene Rücksprachen jederzeit gewährleistet gewesen.
- 24 Die Kritik an der strategischen Steuerung werde vom SMJus nicht geteilt. Der Lenkungsausschuss ITEG hätte sich insbesondere im Jahr 2009 intensiv mit dem Thema ITO beschäftigt, was zu einem personellen Aufwuchs in der Zentrale führte. Neben den intensiven Bemühungen des Beauftragten für Informationstechnologie des Freistaates hätten zahlreiche Gespräche unmittelbar auf Ministerebene stattgefunden. Ferner sei im August 2011 die Einschaltung des Herrn Ministerpräsidenten erfolgt.
- 25 Zum Projektstatus erklärte das Ministerium, bezogen auf die ursprünglichen Ziele liege ein Scheitern des Projektes nicht vor. Unstrittig seien die Ziele hinsichtlich des Projektabschlusses nicht zeitnah erreicht worden. Allerdings werde nach wie vor das Erfordernis gesehen, die IT im Freistaat zu bündeln. Insofern werde sowohl am Projekt als auch an den inhaltlichen Zielstellungen festgehalten.

5 Schlussbemerkungen

- 26 Der SRH hält an seinen Prüfungsergebnissen und Folgerungen uneingeschränkt fest.
- 27 Zur Auffassung des SMJus zu den dargestellten Ausgaben der ITO wird auf den Kriterienkatalog der WiBe³ verwiesen. Im Hinblick auf die bisher erzielten Nutzeffekte, z. B. die zentrale IT-Beschaffung, ist anzumerken, dass dafür nicht ein so aufwendiges Projekt wie die ITO erforderlich gewesen wäre.
- 28 Das Erfordernis, die IT im Freistaat zu bündeln, wird vom SRH ebenfalls gesehen. Ein „Aufwärmen“ der alten, von der Mehrzahl der Ressorts nicht akzeptierten Konzepte wird allerdings dazu nicht ausreichen. Die Neuausrichtung des Projektes muss sich konsequent am Wirtschaftlichkeitsgebot orientieren.

³ Vgl. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für IT in der Bundesverwaltung: „Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung“ (WiBe), insbesondere beim Einsatz der IT, Version 4.1 - 2007; Punkte und 4.1 und 4.2. Gemäß Beschluss 02/1998 des „Arbeitskreises IT“ vom 26.11.1998 ist für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der sächsischen Staatsverwaltung, die WiBe in der jeweils aktuellen Fassung anzuwenden.

IT-Fachverfahren forumSTAR

Der sächsische Sonderweg bei der Formularentwicklung für forumSTAR ist teuer. Justizpersonal wird auf Jahre in erheblichem Umfang gebunden.

Eine unzureichende Projektorganisation verzögerte die Programmeinführung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das IT-Verfahren forumSTAR ist eine Fachanwendung für die ordentliche Gerichtsbarkeit, mit der die Arbeit von Richtern, Rechtspflegern und Serviceeinheiten fachbereichsübergreifend unterstützt werden soll.
- 2 Es wird im Länderverbund von 10 Bundesländern und in Zusammenarbeit mit externen Softwareunternehmen entwickelt. Das IT-Verfahren befindet sich seit 2007 in der sächsischen Justiz im Einsatz und wird schrittweise mit weiteren Modulen erweitert.
- 3 Die Prüfung erfolgte im Zeitraum von Juli 2011 bis April 2012.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Projektkosten

- 4 Der sächsische Anteil für die externe Entwicklung von forumSTAR - ohne die Ausgaben für Pflege, Personal, Nutzungsrechte und den Beitritt zum Entwicklerverbund - beläuft sich bis August 2011 auf rd. 1,5 Mio. €. Eine ursprüngliche Kostenschätzung des SMJus aus dem Jahr 2002 ging von Ausgaben für Fremdentwickler in Höhe von rd. 200.000 € aus.
- 5 **Die ursprünglichen Kostenschätzungen waren unrealistisch.**
- 6 In das Projekt forumSTAR waren zum Stand September 2011 rd. 63 VZÄ aus dem Justizressort eingebunden. Die Personalkosten seit Beginn des Projektes belaufen sich auf rd. 19 Mio. €. Hinzu kommen Sachmittelausgaben von rd. 8 Mio. €. Die bisherigen Gesamtkosten des Projektes betragen somit rd. 27 Mio. €. 27 Mio. € Gesamtkosten
- 7 Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne von § 7 Abs. 2 SÄHO und der WiBe¹ lag der Entscheidung für die Entwicklung und Einführung von forumSTAR nicht zugrunde.
- 8 **Bei IT-Vorhaben dieser Größenordnung sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Erstellung des Grob- und Feinkonzeptes sowie vor und nach der Einführung in Form einer Erfolgskontrolle durchzuführen.**

2.2 Eigenentwicklung von Formularen

- 9 Eine wesentliche Funktion von forumSTAR besteht in der Möglichkeit, Verfahrensdaten in Textvorlagen - sog. Formulare - zu laden und dadurch Urteile, Beschlüsse und andere Dokumente zu erzeugen. Die sächsische Justiz entwickelt die Formulare für forumSTAR selbst. Die anderen Länder entwickeln die Vorlagen im sog. Formularverbund gemeinsam und passen diese länderspezifischen Gegebenheiten an.

¹ Gemäß Beschluss 02/1998 des „Arbeitskreises IT“ vom 26.11.1998 sind für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der sächsischen Staatsverwaltung die „Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“ (WiBe) der Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für IT in der Bundesverwaltung in der jeweils aktuellen Fassung anzuwenden.

Eigene Formularentwicklung kostet
1,5 Mio. € jährlich

10 Mit der Formularentwicklung waren im September 2011 rd. 24 VZÄ befasst. Der Personaleinsatz ist größer als bspw. der Personalbestand des Amtsgerichts Oschatz, des Sächsischen Landesarbeitsgerichts oder der Arbeitsgerichte Zwickau und Bautzen.² Dieser Personaleinsatz ist für die Laufzeit des Projekts mit jährlichen Personalkosten in Höhe von rd. 1,5 Mio. € verbunden. Zudem wurden in diesem Zusammenhang Leistungen in Höhe von 148 T€ an Dritte vergeben.

11 Den Aufwand für die künftige Pflege der eigenen Formulare infolge von Gesetzesänderungen, anderen Anpassungen und Fehlerbehebungen konnte das SMJus noch nicht quantifizieren. Vor allem bei umfangreicheren Reformen ist ein erheblicher Pflege- und Anpassungsaufwand zu erwarten. Diesen Anpassungsaufwand trägt Sachsen im Gegensatz zu allen anderen Ländern des Entwicklersverbundes allein.

Nachweis Wirtschaftlichkeit fehlt

12 Die Entscheidung, die Formulare selbst zu entwickeln, war somit eine finanzwirksame Maßnahme, die auch die künftigen Haushalte noch erheblich belasten wird. Dennoch führte das SMJus vor der Entscheidung der Eigenentwicklung der Formulare keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch.

13 Dies ist ein Verstoß gegen § 7 Abs. 2 SäHO.

2.3 Akzeptanz

14 In den Gerichten beklagten die Nutzer (Richter, Rechtspfleger und Bedienstete der Geschäftsstellen) wiederholt sog. Performanceprobleme bei forumSTAR. Beim Füllen der Formulare mit Textbausteinen und Daten aus der Datenbank traten außergewöhnlich lange Antwortzeiten auf. Die Ursache für diese Probleme konnte bisher nicht gefunden werden.

Akzeptanzprobleme bei Nutzern

15 **Lange Antwortzeiten stören den Arbeitsablauf und verringern die Akzeptanz der Nutzer.**

16 Mit der Einführung weiterer forumSTAR-Module wird sich die Last in den Datennetzen und Servern erhöhen. Eine Verschärfung des Problems ist daher nicht auszuschließen.

17 Das Strafmodul ist bereits seit 2009 in den Gerichten im Einsatz. Dennoch berichteten Nutzer aus den Strafabteilungen der Gerichte über Mängel bei den bereitgestellten Formularen. Die Vorlagen seien teilweise unfertig oder fehlerhaft. Die Nutzer behelfen sich daher mitunter mit selbst erstellten Vorlagen oder verwenden alte, vor forumSTAR genutzte Vorlagen. Dieser Sachstand führt zu einer negativen Einstellung gegenüber den in forumSTAR bereitgestellten Formularen.

18 Die Einhaltung des Projektplans wird zurzeit offensichtlich höher priorisiert als die Anzahl und die Qualität der in den Wirkbetrieb überführten forumSTAR-Module. Dieses Vorgehen geht zulasten der Anwenderakzeptanz.

2.4 Projektorganisation

19 Anfang 2003 wurde in der sächsischen Justiz eine Projektorganisation für die Entwicklung und Einführung von forumSTAR aufgebaut. In der Zeit von 2003 bis Anfang 2008 waren die Projektstrukturen unzureichend ausgeprägt. Zwischen Projektleitung und Projektleitungskreis fehlte eine klare Aufgabenabgrenzung. Weiterhin lag kein Projektauftrag mit definierten Zielen und Verantwortlichkeiten vor. Der Personaleinsatz in diesem Zeitraum verursachte Kosten von mehr als 5 Mio. €. Bis Ende 2007, d. h. nach fast 5 Jahren Projektlaufzeit, war lediglich ein Modul von forumSTAR in

² Stand: Mitte 2010.

einem Gericht im Einsatz. Damit wies Sachsen im Ländervergleich des Entwicklerverbundes den geringsten Fortschritt bei der Einführung von forumSTAR auf.

20 **Trotz hoher Personalkosten und externer Beratung war der Einführungsstand von forumSTAR in der sächsischen Justiz zu diesem Zeitpunkt unzureichend.**

21 Im Jahr 2008 wurde das Projekt grundlegend neu organisiert. Infolge dessen und durch eine erhebliche Aufstockung des Projektpersonals (von rd. 43 auf 63 VZÄ) war es möglich, die bis 2008 eingetretenen Verzögerungen zwischenzeitlich weitgehend zu kompensieren.

Wirksame Projektorganisation zu spät eingerichtet

22 **Die Errichtung einer wirksamen Projektorganisation erfolgte zu spät.**

23 Der aktuelle Projektauftrag und damit alle Personalabordnungen zum Projekt enden im Jahr 2012.

24 Die Einführung neuer forumSTAR-Module in den Folgejahren ist bereits geplant. Neben der Entwicklung und Einführung neuer Programmteile muss zudem die Pflege und Wartung bereits im Einsatz befindlicher Module gewährleistet werden.

25 **Die Weiterentwicklung von forumSTAR reicht über das Jahr 2012 hinaus. Dies ist durch den aktuellen Projektauftrag nicht abgedeckt.**

3 Folgerungen

26 Das SMJus sollte prüfen, ob der eingeschlagene Weg der Eigenentwicklung von Formularen fortzusetzen ist oder ob eine - ggf. modulweise - Umstellung auf die Formulare des Entwicklerverbundes nachhaltig wirtschaftlicher wäre.

27 Der Projektauftrag und die Projektorganisation sind anzupassen, sodass rechtzeitig geeignete Strukturen für die Zeit nach dem Ende der aktuellen Projektlaufzeit vorhanden sind.

4 Stellungnahme des Ministeriums

28 Das SMJus habe umfangreiche Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Verfahrensvergleiche angestellt. Zudem sei die Anzahl der Formulare - und damit der Pflegeaufwand - in Sachsen geringer als im Entwicklerverbund.

29 Die verzögerte Einführung von forumSTAR bis 2007 sei auf Besonderheiten der IT-Infrastruktur innerhalb der sächsischen Justiz zurückzuführen.

30 Die dargestellten Akzeptanzprobleme beruhten auf subjektiven Äußerungen von Justizmitarbeitern. Mitarbeiter würden mit zunehmender Routine anfängliche Kritik regelmäßig reduzieren. In der Einführungsplanung sei ausreichend Pufferzeit enthalten, um qualitativen Aspekten gerecht werden zu können. Zwischenzeitlich seien auch Maßnahmen zur Verbesserung der Performance eingeleitet worden. Die Anwenderakzeptanz habe sich nach Abschluss der Einführung deutlich verbessert.

31 Die vom SRH geforderten Entscheidungen zur Projektorganisation für die Jahre 2013 ff. seien mittlerweile getroffen worden. Die Projektarbeit werde künftig in eine Einrichtung in der Linie überführt, welche die weitere Entwicklung und Einführung sowie Pflege von forumSTAR übernehme. Das bisherige Projektpersonal werde überwiegend weiter zur Verfügung stehen.

32 Nach Mitteilung des Oberlandesgerichts Dresden habe Sachsen bereits zugesagt, sich an einer Evaluation der Nutzerzufriedenheit im Entwicklerverbund zu beteiligen.

- 33 Die Anregung des SRH, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu prüfen, ob die Eigenentwicklung von Formularen auch zukünftig fortgeführt werden sollte oder eine Umstellung auf eine Entwicklung im Formularverbund sinnvoller wäre, werde aufgegriffen.

5 Schlussbemerkung

- 34 Die bisher vorgenommenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Zusammenhang mit forumSTAR entsprechen nicht den Anforderungen der WiBe.
- 35 Die geplante Personalausstattung für die Pflege von forumSTAR in den Jahren 2013 ff. beruht nach Angaben des SMJus auf Erfahrungen. Sie sollte deshalb nach Überführung aller forumSTAR-Module in den Wirkbetrieb überprüft und ggf. angepasst werden.

Finanzsicherheit in den Wirtschaftsbetrieben der Justizvollzugsanstalten

Die Verwaltungsvorschriften zur Ausgestaltung der Geschäftsprozesse in der Arbeitsverwaltung sind unzureichend. Zur Korruptionsprävention ist das vorgefundene Interne Kontrollsystem ungeeignet. Die Beschaffung der Lebensmittel und Arbeitsmittel erfolgte nicht vergaberechtskonform.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Zur Beschäftigung der Gefangenen unterhält der Freistaat Sachsen etwa 90 Arbeits- und Wirtschaftsbetriebe in den 9 Justizvollzugsanstalten (JVA) und der Jugendstrafvollzugsanstalt Regis-Breitingen. Strafgefangene sind nach § 41 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz zur Arbeit verpflichtet.
- 2 Auf Anfrage des SMJus untersuchte der SRH in 4 Anstalten in der Betriebsart Küche, ob die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden und die Regelungen zur Korruptionsprävention ausreichend sind.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Korruptionsprävention

- 3 Der Geschäftsprozess Küche war in den geprüften Anstalten unterschiedlich organisiert, klare Vorgaben zur Geschäftsprozessgestaltung existierten nicht. Eine Risikoanalyse zur Korruptionsprävention lag bei den örtlichen Erhebungen nicht vor. Eine Funktionszuweisung und die Aufnahme des Vieraugenprinzips wurden für die Betriebe nicht für erforderlich erachtet. Die Aufgabenzuweisungen waren heterogen und unvollständig. Eine Funktionstrennung der Beschaffung, Annahme und Verwaltung der Lebensmittel als Vermögensgegenstände war nur in 2 Anstalten gegeben.

Funktionstrennung und Vieraugenprinzip nicht geregelt

2.2 Geschäftsprozessvorgaben

- 4 Das SMJus hat mit einer Verwaltungsvorschrift Arbeitsverwaltung Bestimmungen zur Geschäftsführung, Buchführung, Zahlungsverkehr, Jahresabschluss und Rechnungslegung für die Arbeitsbetriebe (u. a. Tischlerei, Kfz-Pflege), jedoch nicht für die Wirtschaftsbetriebe (Küche, Hausarbeit) erlassen. Die Verwaltungsvorschrift Gefangenenverpflegung zum Wirtschaftsbetrieb Küche ist unzureichend. Vorgaben für die Küchenleitung zur Beschaffung der Lebensmittel, der Annahme der Lieferungen, der Rechnungsbearbeitung, Abfallentsorgung und zum Personal- und Gefangeneinsatz sind nicht enthalten.

Geschäftsprozessvorgaben fehlen

2.3 Personal- und Gefangeneinsatz

- 5 In den geprüften Küchenbetrieben wurden 2 bis 6 Bedienstete sowie 6 bis 13 Gefangene zur Gewährleistung der Essensversorgung von bis zu 408 Gefangenen sowie für die Mittagsversorgung von bis zu 224 Bediensteten eingesetzt. Eine Personalbedarfsberechnung lag dem Einsatz nicht zugrunde.
- 6 De facto war in einer JVA im Küchenbetrieb nur ein Justizvollzugsbediensteter anwesend. Der Küchenbedienstete war - bei unübersichtlichen Räumlichkeiten - sowohl für die Anleitung und die Beaufsichtigung von 6 Gefangenen als auch für die Warenannahme zuständig. Die Sicherheit im Küchenbetrieb war nur unzureichend gewährleistet.

Sicherheit in einem Küchenbetrieb nur unzureichend gewährleistet

2.4 Vergabe der Lebensmittellieferungen

- 7 Die geprüften Anstalten bezogen 2010 Lebensmittel im Umfang von rd. 1,1 Mio. €. Die Vergabe der Lebensmittellieferungen erfolgte in den 4 geprüften Anstalten ohne Öffentliche Ausschreibung. Begründet wurde diese Vorgehensweise mit den nicht einzuhaltenden Verpflegungssätzen

Vergabe ohne Öffentliche Ausschreibung

bei Ausschreibung der Lieferungen und Leistungen. Ein Gefangenentagesverpflegungssatz von 2,85 € (2010) bzw. 2,90 € (2011) sei nur bei Annahme tagesaktueller Angebote, der entgeltfreien Lieferung zur JVA und der Nutzung regionaler Anbieter möglich. Darüber hinaus seien die geringen Lagerkapazitäten in den einzelnen Anstalten nicht geeignet, Trockenprodukte und Dosenware in größerem Umfang zu bevorraten.

2.5 Prüfungen und Kontrollen im Küchenbetrieb

8 Für die Bildung einer zentralen Verwaltungsrevision beim SMJus im Jahre 2011 wurden 3 Prüfungsbedienstete der JVA herangezogen. Ein Personalausgleich erfolgte durch das SMJus nicht. Anlassbezogen wurden den JVA weitere Prüfungen übertragen.

Neuregelung der Prüfung erforderlich

9 Die Prüfungsaufträge sind für den Küchenbetrieb nicht abschließend formuliert. Klare Vorgaben und ausreichende Sachkenntnis zu den Prüfungsaufgaben lagen bei den mit den Prüfungen nunmehr betrauten Bediensteten nicht vor. In der Folge wurden Prüfungen in den JVA nicht fristgerecht durchgeführt. Unvermutete Prüfungen erfolgten vorhersehbar. Niederschriften zu Prüfungen konnten teilweise nicht vorgelegt werden. Bestandsprüfungen zu Vermögensgegenständen und der Nachweis der angeschafften Gegenstände fehlten in mehreren Anstalten vollständig.

Nutzerrechte strukturieren

2.6 Rechte- und Rollenkonzept

10 Zur Bestellung, Verwaltung und für den Nachweis der Verwendung der Lebensmittel wird von den sächsischen JVA künftig die Software Nexus VeLis Modul Küchenverwaltung eingesetzt. Die Rechte (Administrieren, Lesen, Schreiben und Ausführen) sind davon abhängig zu machen, welche Dienststellung ein Nutzer in der JVA einnimmt und welche Aufgaben ihm per Geschäftsverteilungsplan bzw. Tätigkeitsbeschreibung zugewiesen werden. Zur Korruptionsprävention sind nur Zugriffsrechte zu vergeben, die für die Aufgabenwahrnehmung unbedingt erforderlich sind. Zur Vereinfachung der Vergabe und Aktualisierung sollten Rechte als Gruppenrechte oder als Rechteprofil vergeben werden.

3 Folgerungen

11 In den Betrieben der JVA sind zur Korruptionsprävention die eindeutige Funktionszuweisung und die Aufnahme des Vieraugenprinzips in allen finanzrelevanten Vorgängen notwendig. Das SMJus hat geeignete Regelungen zur Handhabung des Geschäftsprozesses Küche in den sächsischen JVA zu treffen. Hierbei sind justizvollzugsspezifische Besonderheiten zur Gewährleistung der ausreichenden Beaufsichtigung der Gefangenen zu berücksichtigen.

12 Die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge nach § 55 SÄHO und dem SächsVergabeG sind auch vom Justizvollzug anzuwenden. Lebensmittellieferungen bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 500 € (ohne Umsatzsteuer) können im Wege des Direktkaufs unter Berücksichtigung der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ohne Vergabeverfahren beschafft werden (§ 3 Abs. 6 VOL/A). Für darüber hinausgehende Aufträge und Folgeaufträge sind die Vergabevorschriften bindend.

13 Das Interne Kontrollsystem in den Betrieben ist nachhaltig auszugestalten. Die Qualität und Quantität der angeordneten Prüfungen ist zu verbessern. Darüber hinaus ist die regelmäßige Fortbildung der eingesetzten Prüfungsbediensteten zu gewährleisten.

14 Zur Korruptionsprävention sind für den Softwareeinsatz Rollenkonzepte zu erarbeiten. Die Vergabe, Änderung und Aufhebung von Zugriffsrechten sind darin zu regeln. Vergebene Rechte sind nachvollziehbar zu dokumentieren und zu kontrollieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 15 Das SMJus habe eine Risikoanalyse zur Korruptionsprävention für den Justizvollzug nunmehr erstellt. Auf der Grundlage dieser Analyse sei ein Grobkonzept für das Interne Kontrollsystem erarbeitet und den Anstaltsleitungen vorgestellt worden.
- 16 Das Vieraugenprinzip sei Bestandteil des Sofortmaßnahmekatalogs, der nach einer dolosen Handlung in einem Arbeitsbetrieb erlassen worden sei. Die Korruptionsgefährdung könne dadurch nicht verhindert werden.
- 17 Das SMJus beabsichtige, im Hinblick auf die Deregulierungsbemühungen der Staatsregierung keine detaillierten Vorgaben zu den Geschäftsprozessen in der Arbeitsverwaltung zu erlassen.
- 18 Gemäß § 156 Abs. 2 Strafvollzugsgesetz trage der Anstaltsleiter die Verantwortung über den gesamten Vollzug. Befugnis des Anstaltsleiters sei, das zur Verfügung stehende Personal und die Gefangenen bestmöglich einzusetzen. Eine Personalbedarfsberechnung durch die Aufsichtsbehörde sei nicht erforderlich.
- 19 Ein erhöhtes Sicherheitsrisiko durch den Einsatz nur eines Bediensteten im Küchenbetrieb werde nicht gesehen, da es bisher gängige Praxis gewesen sei, mehrere Gefangene durch einen Bediensteten anleiten zu lassen. Die im Küchenbetrieb eingesetzten Gefangenen würden vor und nach Arbeitsbeginn auf Messer und sonstige sicherheitsrelevante Gegenstände untersucht. Es existierten Alarmierungs- und Sicherheitspläne, die aktiviert würden, sobald es zu einem sicherheitsrelevanten Vorgang kommen sollte.
- 20 Die Beschaffung der Lebensmittellieferungen sei nicht vergaberechtskonform gewesen. Für ausgewählte Produkte würden die Öffentliche Ausschreibung und der Abschluss eines Rahmenvertrages nunmehr geprüft.
- 21 Die nicht fristgerechte Durchführung von Prüfungen sei den Schwierigkeiten in der Übernahmephase geschuldet. Zukünftig werde die Organisation der Prüfungen mit der Einführung des im Aufbau befindlichen Internen Kontrollsystems instrumentalisiert.
- 22 Das Programm Nexus VeLis Küche sei kein haushaltswirksames Programm. Eine Festlegung zu Rollen- und Zugriffsrechten sei nicht erforderlich.

5 Schlussbemerkung

- 23 Das SMJus hat das Personal zur Erfüllung des Vollzugauftrages zuzuweisen. Grundlage für Personalzuweisungen sind Personalbedarfsberechnungen. Die ihr obliegende Rechts- und Fachaufsicht geht der Gestaltungshoheit der Anstaltsleitung vor.
- 24 Der SRH hält die Forderung nach zeitgemäßen geschäftsordnenden Regelungen für die Arbeitsverwaltung der sächsischen JVA aufrecht. Für ein funktionsfähiges Internes Kontrollsystem sind die Geschäftsprozesse in den Arbeitsbetrieben transparent zu gestalten, das Vieraugenprinzip (keine wesentlichen Vorgänge ohne Gegenkontrolle) und die Funktionstrennung (Tätigkeiten, die in einem Geschäftsprozess ablaufen, dürfen nicht durch einen Bediensteten allein ausgeführt werden) umzusetzen.

Verwaltungsabkommen zur Braunkohlesanierung

Eine vollständige Einbeziehung der Privatisierungserlöse aus dem ehemaligen DDR-Bergbau in die Finanzierung der Braunkohlesanierung könnte den Kofinanzierungsanteil des Freistaates um rd. 140 Mio. € absenken.

Bei der Förderung von Straßen- und Wegebaumaßnahmen im Braunkohlesanierungsgebiet wird der von den Kommunen zu erbringende Eigenanteil nachträglich mit Mitteln der Verwaltungsabkommen-Braunkohlesanierung abgesenkt und die Höchstgrenze der finanziellen Beteiligung des Bundes überschritten. Diese unzulässige Förderung ist einzustellen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Für Braunkohletagebaue und Braunkohleveredlungsbetriebe, die nach der Wiedervereinigung nicht privatisiert werden konnten, übernahmen der Bund und die Braunkohleländer Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen die Aufgabe, die vom Bergbau beanspruchten Flächen gemäß den Vorgaben des Bergrechts zu sanieren und einer Nachnutzung zuzuführen. Dazu wurden seit 1992 fortlaufend Verwaltungsabkommen geschlossen.
- 2 Insgesamt haben der Bund und die Länder bisher über 8,5 Mrd. € in die Braunkohlesanierung investiert, darunter der Freistaat Sachsen 770,1 Mio. €.
- 3 Der SRH hat stichprobenweise die Mittelverwendung der sächsischen Kofinanzierung der zwischen dem Bund und den ostdeutschen Braunkohleländern abgeschlossenen Verwaltungsabkommen zur Braunkohlesanierung bis einschließlich 2009 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einbeziehung der Privatisierungserlöse

Unvollständiger Einsatz von
Privatisierungserlösen

- 4 Das Eigentum der Treuhandanstalt an den Unternehmen und Liegenschaften des DDR-Bergbaus war treuhänderisch begründet und fremdnützig¹. In welchem Umfang die Treuhandanstalt Privatisierungserlöse für die bergbauliche Sanierung einsetzen kann, blieb wegen vorrangig zu bedienender Restitutionsansprüche lange ungeklärt. Die Zahlung von Privatisierungserlösen im Zeitraum 1993 bis 1997 haben Bund und Länder durch eine Auslegungsvereinbarung im Jahr 2001 durch einen Vergleich beigelegt.
- 5 Privatisierungserlöse werden bislang nicht vollständig eingesetzt. Aufgrund der in den Privatisierungsverträgen des ehemaligen DDR-Bergbaus vereinbarten Kaufpreiszahlungen sind über die Gesamtlaufzeit der Verträge bis zum Jahr 2039 Privatisierungserlöse von mindestens **2.184,8 Mio. €** zu erwarten², von denen der Bund bis zum Jahr 2001 insgesamt 294,5 Mio. € für die Braunkohlesanierung zur Verfügung gestellt hat.

¹ Art. 25 (1) Einigungsvertrag; Anlage 1, Kap. 5, SG D III, Nr. 1d.

² Gutachten vom 02.02.2001 einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Auftrag des Steuerungs- und Budgetausschusses (StuBA) von Bund und Braunkohleländern.

- 6 Über die volle Laufzeit der Privatisierungsverträge würden sich unter Anrechnung der bereits eingebrachten Privatisierungserlöse entsprechend der Finanzierungsregelung von 75 % Bund zu 25 % Länder, die von den Ländern anteilig übernommenen Mitfinanzierungen der Grundsanierung um 472,6 Mio. € vermindern. Der Freistaat Sachsen würde entsprechend seines Länderanteils von rd. 30 % um 141,8 Mio. € entlastet.
- 7 In seiner Stellungnahme vom 01.02.2012 teilte das SMWA mit, die Finanzierung der Braunkohlesanierung werde in den Jahren von 2013 bis 2017 in der bestehenden Struktur einer Kofinanzierung durch Bund und Land fortgesetzt; höhere Privatisierungserlöse könnten erst zu einem späteren Zeitpunkt in einem möglichen weiteren Nachfolgeabkommen geregelt werden, soweit dies eine abschließende Pauschalierung der Verpflichtungen beinhalte. Keine Änderung in Sicht
- 8 **Der SRH empfiehlt dem Landtag, die Staatsregierung aufzufordern, in Abstimmung mit den anderen Braunkohleländern Verhandlungen mit dem Bund zur erneuten Einbeziehung von Privatisierungserlösen als Finanzierungsbaustein der Braunkohlesanierung aufzunehmen. Ein Junktim zur abschließenden Pauschalierung der Verpflichtungen der Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH besteht nicht. In Anbetracht der u. a. dem Freistaat Sachsen entgehenden Entlastung kann die Frage der Privatisierungserlöse nicht ungeklärt bleiben. Die Mittel, die frei werden, könnte der Freistaat zur Finanzierung anderer Ausgaben verwenden oder einsparen und überdies Zinsverluste vermeiden.**
- 2.2 Fehlende Konzentration auf Projekte der Basisinfrastruktur**
- 9 Die Verwendung der Landesmittel zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards in den Braunkohlegebieten nach § 4 des Verwaltungsabkommens erfolgte nicht in jedem Falle wirtschaftlich und sparsam.
- 10 Beispielsweise wurde das Projekt „Schaffung der Voraussetzungen zur Errichtung einer Golfanlage am Berzdorfer See“ mit veranschlagten 2.785,0 T€ als Maßnahme zur regionalen Entwicklung und Erhöhung des Folgenutzungsstandards eingeplant.
- 11 Die Förderung gewerblicher Einzelinvestitionen – wie hier für den Bau eines Golfplatzes –, die zudem nur einem eingeschränkten Nutzerkreis überhaupt offen stehen, wird dem Grundanliegen der Förderung nicht gerecht. Einzelprojekte müssen auf privatem Engagement beruhen. Das mit den Investitionen selbst und dem späteren Betrieb der Einrichtungen verbundene unternehmerische Risiko muss von privaten Investoren getragen werden. Keine Wirtschaftsförderung aus Sanierungsmitteln
- 12 Das SMWA teilte dazu mit, dass die Finanzierungs- und Übernahmevereinbarung des Projektes zwischenzeitlich gekündigt sei und es „im Rahmen des § 4 Verwaltungsabkommen-Braunkohlesanierung“ nicht mehr weiterverfolgt werde. Ob damit jede Förderung entfallen ist, ließ das Ministerium offen.
- 13 **Der SLT sollte das SMWA auffordern, sich zukünftig auf Projekte der Basisinfrastruktur zu konzentrieren und Förderungen nachrangig zu möglichen Eigenmitteln des Antragstellers zu gewähren.**
- 14 Die Gemeinde Großpösna beantragte 2001 zur Planung und Realisierung des „Kunstobjektes Vineta“ als Seemarke auf dem Störmthaler See (ehemaliger Großtagebau Espenhain) Mittel in Höhe von 300 TDM (153,4 T€).

Zweifelhafter Mehrwert der Projekterweiterung

- 15 Der von der Gemeinde eingereichte Maßnahmevorschlag zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards war gegenüber dem ursprünglichen Antrag um einen in das Kunstwerk integrierten, ökologisch und technologisch innovativen Veranstaltungsraum erweitert. Die Gesamtkosten sollten danach insgesamt 871,5 T€ betragen. Genehmigt wurde der Bau eines schwimmenden Gebäudes in Form einer teilweise in den Fluten versunkenen Kirche des devastierten Ortes Magdeborn mit der Projektbezeichnung „Vineta“.
- 16 Laut SMWA zählen Kunst- und Ausstattungskosten zur Maßnahme, da Mittel der Braunkohlesanierung Impulse für die Folgenutzung schaffen sollten.
- 17 **Der SRH sieht in der Erweiterung des Projektes „Vineta“ vom Kunstobjekt hin zum Veranstaltungsort ein Vorhaben der Gemeinde, das auch durch diese zu finanzieren gewesen wäre. Mittel der Braunkohlesanierung sollen der Erhöhung des Folgenutzens dienen, nicht aber jede sich an die Sanierung anschließende weitere Nutzung abdecken.**
- 18 **Der SRH empfiehlt dem Landtag, das SMWA aufzufordern, auf eine streng zweckgebundene Förderung hinzuwirken, um Mitnahmeeffekte auszuschließen.**

Unzulässige Doppelförderungen

- 19 **2.3 Mischfinanzierung**
Im Jahr 2005 einigten sich SMWA, Oberbergamt Freiberg und die damaligen RP Dresden und Leipzig über eine „Mischfinanzierung“ von Straßen- und Wegebaumaßnahmen aus Mitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und der Braunkohlesanierung. Danach sollte der nach GVFG vom Vorhabensträger selbst zu erbringende Eigenanteil von in der Regel 25 % nachträglich aus Mitteln der Braunkohlesanierung abgesetzt werden. Nach dem GVFG ist der Bundesanteil an der Förderung auf höchstens 75 % begrenzt. Durch die vom SRH festgestellte Kombination mit Mitteln der ebenfalls anteilig aus Bundesmitteln finanzierten Braunkohlesanierung wird der Bundesanteil in unzulässiger Weise über die Höchstbeteiligung an der Förderung hinaus erhöht und damit gegen ein Bundesgesetz verstoßen. Infolge drohen dem Freistaat nach § 5 EntflechtGDVO³ Mittelkürzungen oder Rückerstattungen an den Bundeshaushalt.
- 20 Im Ergebnis ergab sich eine sowohl nach GVFG als auch nach den Regelungen zur Braunkohlesanierung unzulässig hohe Förderquote von insgesamt 97,5 %. Tatsächlich handelte es sich bei dem gewählten Verfahren um eine unzulässige Kombination zweier Förderprogramme. Eine Ausnahme nach § 44 SÄHO lag nicht vor.
- 21 Bei einem Eigenanteil von 2,5 % an den zuwendungsfähigen Ausgaben waren Anreize zum wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht mehr vorhanden. Das SMWA war nicht befugt, durch Erlass bzw. Einzelanweisung geltendes Förderrecht abzuändern.
- 22 Das SMWA erklärte, es prüfe das Thema „Mischfinanzierung und Förderquote“ auf Rechtmäßigkeit und Folgen.
- 23 **Das SMWA hat die Doppelförderungen einzustellen und die Möglichkeit der Rückforderung von Fördermitteln zu prüfen.**

³ Das Entflechtungsgesetz trat zum 01.01.2007 in Kraft und regelt die Ausfinanzierung der bisherigen Bundesförderung nach GVFG bis zum Auslaufen im Jahr 2019. In diesem Zeitraum stellt der Bund den Ländern weiterhin Bundesmittel für die bisherigen Förderaufgaben des Bundes zur Verfügung.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 24 Hinsichtlich des Projektes zum Bau eines Golfplatzes am Berzdorfer See teile das SMWA die Ansicht des SRH. Eine Finanzierung des Projektes im Rahmen des Verwaltungsabkommen-Braunkohlesanierung finde nicht statt, wobei die Gemeinde das Projekt nach Kenntnis des SMWA aber weiterverfolge. Ob für das Projekt andere Förderprogramme genutzt werden sollen, sei dem SMWA nicht bekannt.
- 25 Bezüglich der Mischfinanzierung ergebe sich eine ggf. unzulässige hohe Förderquote weder aus Bundesrecht noch aus anderem materiellen Recht, sondern aus der VwV des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (VwV-KStB) des SMWA. Der Hinweis auf das GVFG sei nicht zutreffend. Die mögliche Höchstförderung der Bundesförderung von 75 % sei bei keiner Maßnahme überschritten worden. Die Kofinanzierung über diesen Höchstfördersatz erfolge über § 4 Verwaltungsabkommen-Braunkohlesanierung aus Landesmitteln bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Das SMWA habe beim Erlass der Mischfinanzierung im Jahr 2005 aus seiner VwV ein eingeschränktes Ermessen zur Erhöhung der Gesamtförderung über 90 % wegen der speziellen Situation in den Bergbaufolgelandschaften abgeleitet.
- 26 Das SMWA wolle die sog. Mischfinanzierung von Straßen- und Wegebau-maßnahmen und die daraus resultierende Förderquote (von 97,5 %) nicht fortsetzen.

4 Schlussbemerkungen

- 27 Zu den Feststellungen des SRH bez. des unvollständigen Einsatzes von Privatisierungserlösen erhob das SMWA in seiner Stellungnahme keine Einwände. Der SLT sollte dem SMWA auftragen, entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.
- 28 Das SMWA hat im Fördervollzug höherrangiges Recht zu beachten und die Fördersätze nach Verwaltungsabkommen-Braunkohlesanierung und GVFG einzuhalten. In beiden Programmen beträgt der Bundesanteil maximal 75 %. Der SRH begrüßt die Entscheidung des SMWA, die Mischfinanzierung nunmehr einzustellen.

Fehlverwendung von Mitteln der GA-Förderung in Einzelfällen

Fördermittel in Millionenhöhe wurden unzulässig gewährt. Mängel bei der Durchführung der Förderung führten zu überhöhten Zuschüssen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gewährt nach Maßgabe des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und auf der Grundlage der Richtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Infra) Zuwendungen für Investitionen für wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben, soweit sie für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich sind. Zuwendungsempfänger sind vorzugsweise Gemeinden, Landkreise und Gemeindeverbände.
- 2 Der SRH hat die Verwendung von Mitteln der GA-Förderung in 2007 und 2008 in Einzelfällen geprüft. Insgesamt hat der Freistaat von 2007 bis Mitte 2009 Maßnahmen im Umfang von fast 238 Mio. € gefördert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Rechtmäßigkeit einer Zusicherung

Fehlende rechtliche Voraussetzungen einer Zusicherung

- 3 Die Gemeinde Spreetal beantragte im Oktober 2007 eine Zusicherung zur Förderung der Erschließung des Industriegebietes „Schwarze Pumpe“ - sächsischer Teil und des Industriegebietes Spreewitz, um die Ansiedlungszusage eines Unternehmens zu sichern.
- 4 Der bei strukturpolitisch bedeutsamen Förderentscheidungen zu beteiligende Einplanungsausschuss (EPA) im SMWA stimmte dem Antrag zu.
- 5 Zu diesem Zeitpunkt befand sich der Grund und Boden nicht im Eigentum des Antragstellers, waren die Ansiedlungsabsichten nicht durch Vorlage der notariellen Kaufverträge über die Ansiedlungsflächen gedeckt, lag nur eine grobe Kostenschätzung vor, konnte der erforderliche Eigenmittelnachweis nicht erbracht werden und es lag kein genehmigter Bebauungsplan vor. Mit einer Zusicherung sollte offensichtlich eine negative Entscheidung über den Zuwendungsantrag der Gemeinde vermieden werden.

Bedingungen und Auflagen wurden nicht erfüllt

- 6 Die damalige LD Dresden erließ im Dezember 2007 eine bis Ende 2008 befristete Zusicherung, mit der Mittel in Höhe von 90 % der vorläufigen zuwendungsfähigen Ausgaben, insgesamt bis zu 47 Mio. € unter bestimmten bis Mai 2008 zu erfüllenden Auflagen und Bedingungen gebunden wurden. Im Dezember 2008 erließ die damalige LD Dresden einen Änderungsbescheid über bis zu 44 Mio. € unter einer auflösenden Bedingung und weiteren Auflagen. Bedingungen und Auflagen wurden nicht fristgemäß erfüllt.
- 7 In seiner Stellungnahme erklärte das SMWA 2011, dass das Instrument der Zusicherung nur in diesem Fall angewendet worden und die Erteilung auch rechtmäßig gewesen sei.
- 8 **Das SMWA hat die LD über den EPA veranlasst, über 2 Jahre rd. 40 Mio. € an staatlichen Fördergeldern durch die Zusicherungen zu binden, ohne dass die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Zuwendungsanträge, die die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllen, sind abzulehnen. Zusicherungen darf der Staat nur unter den rechtlichen Voraussetzungen erteilen, die auch für den Verwaltungsakt selbst gelten und nur dann, wenn ein**

Erfordernis hierfür besteht. Das SMWA hat Anträge, die dem Haushalts- und Zuwendungsrecht nicht entsprechen, durch Bescheid abzulehnen. Die rechtswidrige Praxis, bei fehlenden zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen stattdessen Zusicherungen zu erteilen, ist einzustellen.

2.2 Sicherung der Gesamtfinanzierung und Einhaltung vergabe-rechtlicher Vorschriften

- 9 Für die Errichtung eines Parkhauses mit 603 Stellplätzen beantragte die Stadt Schöneck eine Zuwendung. Die damalige LD Chemnitz gewährte diese im September 2008 in Höhe von rd. 3,9 Mio. €.
- 10 Die Stadt Schöneck übernahm für die „Wirtschaftlichkeitsberechnung“ Daten der Parkhausbetriebs der Stadt Reichenbach aus 2004, ohne diese ausreichend zu überprüfen oder auf die Bedingungen in Schöneck anzupassen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung ist fehlerhaft. Ungeeignete Entscheidungsgrundlagen
- 11 Das Landratsamt Vogtlandkreis bewertete in seiner gemeindegewirtschaftlichen Stellungnahme von 2008 „die Haushaltslage der Stadt Schöneck insgesamt als sehr angespannt“. Der Eigenmittelanteil sollte durch eine einmalige Mietzahlung des künftigen Pächters des Parkhauses erbracht werden. Laut Zuwendungsbescheid betrug die Eigenmittel der Kommune 455 T€. Ein Vertrag über die Mietzahlung des künftigen Pächters lag nicht vor. Im Folgenden teilte die Stadt im September 2010 mit, dass die Ausschreibung erfolgt, ein Zuschlag für den Bau des Parkhauses aber noch nicht erteilt sei und ein Betreibervertrag noch nicht vorliege. Gesamtfinanzierung nicht gesichert
- 12 Gemäß Stellungnahme des SMWA von 2011 bestätigte das Landratsamt im September 2010, dass die Finanzierung der Maßnahme nunmehr sichergestellt sei. Die Finanzierung des Eigenanteils erfolge über eine rechtsaufsichtlich genehmigte Kreditaufnahme. In einer neuerlichen Stellungnahme 2012 ergänzte das SMWA, dass ein Vertrag über die Betreuung des Parkhauses im September 2011 mit einer Eigengesellschaft der Stadt geschlossen worden sei.
- 13 **Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, deren Gesamtfinanzierung gesichert erscheint. Da die Finanzierung der Maßnahme bis 2 Jahre nach Bewilligung nicht gesichert war, hätte die Zuwendung nicht bewilligt werden dürfen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung war als Basis für die Zuwendungsentscheidung ungeeignet. Das SMWA hat zu veranlassen, dass die Förderung geprüft und Zuwendungen ggf. zurückgefordert werden.**
- 14 Die Stadt Schöneck hatte erstmals im Jahr 2006 eine Förderung für die Errichtung eines Parkhauses mit 974 Stellplätzen mit Gesamtkosten in Höhe von 5,3 Mio. € beantragt und den Antrag 2007 zurückgezogen.
- 15 Ebenfalls 2006 hatte Schöneck einen Architektenvertrag (Leistungsphasen 1 bis 4) für den Bau des Parkhauses mit rd. 900 Stellplätzen abgeschlossen. Die Reduzierung der Stellplätze um ein Drittel erforderte eine teilweise Neuplanung, über die Schöneck und das Architektenbüro 2007 eine sog. Nachtragsvereinbarung (Leistungsphasen 3 bis 4) mit Zusatzhonoraren schlossen. 2008 folgte die Beauftragung mit den Leistungsphasen 5 bis 7. Der Auftrag umfasste damit sukzessive nicht nur vorbereitende Planungen, sondern Genehmigungs-, Ausführungsplanung sowie Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe, also die Durchführung der geförderten Maßnahme.¹ Förderung nicht zuwendungsfähiger Ausgaben

¹ Nach Nr. 1.3.1 VwV zu § 44 SächsHO gelten bei Baumaßnahmen Planungen, die wie Baugrunduntersuchungen und Herrichten des Grundstücks der Vorbereitung der Baumaßnahme zuzurechnen sind, nicht als Vorhabensbeginn. So auch GRW-Koordinierungsrahmen Teil II B 1.2.1 „Planung, Bodenuntersuchung sowie sonstige vorbereitende Maßnahmen“.

Unzulässige Vergabe von Leistungen	<p>16 Alle Verträge zwischen der Stadt und dem Architektenbüro wurden nicht ausgeschrieben. Die Baunebenkosten, zu denen auch Planungs- und Durchführungskosten gehören, betragen lt. Zuwendungsbescheid 375,4 T€ (netto). Laut Zuwendungsbescheid sind die aktuell gültigen Bestimmungen der VOB, der VOL und der VOF bei der Auftragserteilung anzuwenden. Der Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge lag 2007 bei 206 T€. Der Auftrag hätte somit insgesamt europaweit ausgeschrieben werden müssen.</p> <p>17 Das SMWA erklärte dazu, es sei nicht sachgerecht, Ausgaben für Leistungen vor Antragstellung als nicht förderfähig auszuschließen. Erst im Rahmen der Planungen sei der tatsächliche Wertumfang der Maßnahme und damit die Pflicht zur Durchführung einer Öffentlichen Ausschreibung erkannt worden.</p> <p>18 Das SMWA hat dafür Sorge zu tragen, dass nicht zuwendungsfähige Ausgaben von der Förderung ausgeschlossen werden. Zuwendungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Der Architektenvertrag über Planung und Durchführung der Baumaßnahme war aber bereits vor Antragstellung von der Stadt Schöneck geschlossen worden.</p> <p>19 Die Stadt Schöneck ist zudem öffentlicher Auftraggeber. Das SMWA hat die Bewilligungsbehörden in diesem Zusammenhang aufzufordern, auf die Einhaltung des Vergaberechts zu achten.</p>
	<p>2.3 Zahlung einer Stellplatzablöse und Förderung von Mehrkosten</p>
	<p>20 Der Stadt Königstein gewährte die damalige LD Dresden im Juni 2007 für die Errichtung eines Parkhauses eine Zuwendung in Höhe von rd. 4,1 Mio. €.</p> <p>21 Das Parkhaus mit 597 Stellplätzen unterhalb der Festung Königstein sollte den Parkplatz „Eselswiese“ mit 300 Parkplätzen ersetzen. Die Flächen für die Parkplätze befinden sich im Eigentum der Stadt Königstein. Eigentümer der Festung Königstein ist der Freistaat Sachsen.</p> <p>22 Der Freistaat Sachsen und die Stadt Königstein hatten 2004 einen Vertrag geschlossen, dessen Gegenstand es war, beiderseits das jeweils Erforderliche zur Errichtung und Unterhaltung eines zusätzlichen Parkdecks der Gemarkung Königstein beizutragen. Auf Grundlage dieses Vertrages zahlte der Freistaat Sachsen der Stadt Königstein rd. 470 T€. Dieser Vertrag wurde durch einen Vertrag in 2006 aufgehoben, in dem sich der Freistaat Sachsen zur Zahlung der 470 T€ als „Stellplatzablöse“ verpflichtete. Die Stellplatzablöse diente der Stadt als Eigenmittel zur Finanzierung der Maßnahme.</p>
Keine rechtliche Verpflichtung zur Ablöse	<p>23 Nach Sächsischer Bauordnung sind nur für bestimmte bauliche Anlagen Stellplätze zu errichten. Sofern deren Herstellung nicht möglich ist, kann die Gemeinde Stellplatzablöse erheben. Bauliche Maßnahmen, die eine Stellplatzablöseverpflichtung begründen hätten können, wurden nicht durchgeführt. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine „Stellplatzablöse“ lagen nicht vor. Infolgedessen sind die tatsächlich ohne bauordnungsrechtliche Verpflichtung als „Stellplatzablöse“ vereinbarten Zahlungen des Freistaates Sachsen an die Stadt Königstein als privatrechtlich vereinbarte Finanzierungszuschüsse des Freistaates zu qualifizieren.</p>
Stellplatzablöse mindert Zuwendungsbedarf	<p>24 Die als „Stellplatzablöse“ bezeichnete Zahlung des Freistaates Sachsen in Höhe von rd. 470 T€ mindert den Zuwendungsbedarf. Sie hätte von den zuwendungsfähigen Ausgaben der GA-Fördermaßnahme „Parkdeck“ vorweg in Abzug gebracht werden müssen.</p>

- 25 Das SMF hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, keinen Rechtsgrund für die Rückforderung der Mittel zu sehen.
- 26 **Da bauordnungsrechtliche Voraussetzungen für die Zahlung einer „Stellplatzablöse“ nicht bestanden und lt. Mitteilung des SMF eine Rückforderung der vertraglich vereinbarten Zahlungen rechtlich nicht möglich ist, muss die Königstein gewährte GA-Förderung neu berechnet werden. Der Höchstfördersatz von 90 % (Teil II B GRW-Koordinierungsrahmen BT-DRS 16/13950) darf dabei nicht überschritten werden. Das SMWA hat das Entsprechende zu veranlassen.**
- 27 Im Januar 2008 beantragte die Stadt Königstein die Förderung von Mehrkosten in Höhe von 1 Mio. € zum Fördersatz von 90 %. Unzulässig hohe Förderung von Mehrkosten
- 28 Nicht vorhersehbare Mehrkosten durften lt. Förderrichtlinie gefördert werden, „wenn sie nicht vom Zuwendungsempfänger oder dem beauftragten Dritten zu vertreten sind, nicht allein getragen werden können und eine eingeschränkte Durchführung des Vorhabens nicht möglich ist“. Die Förderhöhe beträgt in diesen Fällen grundsätzlich höchstens 50 %. Das SMWA verfügte zudem per Erlass, dass Mehrkosten während der Projektdurchführung bis zu 50 % und Mehrkosten nach Bewilligung aber vor Projektbeginn zum Ausgangsfördersatz förderfähig sind. Da das Ministerium dennoch die Richtlinie GA-Infra nicht änderte, unterblieb die Anhörung des SRH nach § 103 SÄHO.
- 29 Die Bewilligungsbehörde erließ im Juli 2008 einen Änderungsbescheid mit einer um 928 T€ erhöhten Zuwendung mit der Begründung, dass die Kostenerhöhung nicht durch den Antragsteller zu vertreten sei und mit dem Vorhaben bisher nicht begonnen wurde. Tatsächlich hatte aber Königstein mit Auszahlungsantrag vom Oktober 2007 bereits 418 T€ abgerufen und verwendet.
- 30 Das SMWA teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sich in dem Fall nicht um Mehrkosten, sondern um Kostenanpassungen im Zuge der Vorhabensplanung handelte. Die Begründung des 90 %igen Fördersatzes sei schlüssig.
- 31 **Mehrkosten hätten unter den Voraussetzungen der Richtlinie höchstens zu 50 % gefördert werden dürfen. Zu einer inhaltlichen Änderung der Richtlinie GA-Infra hätte das SMWA das SMF und den SRH anhören müssen. Der Landtag sollte das SMWA anzuhalten, die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Regelungen einzuhalten.**
- 3 Stellungnahme des Ministeriums**
- 32 Das Ministerium teilt zum Fall der Gemeinde **Spreetal** mit, dass es sich beim Instrument der Zusicherung keineswegs um ein rechtswidriges Vorgehen handele, sondern um die Möglichkeit im Verwaltungsrecht auf spezielle Bedingungen zu reagieren. Im Fall des Vorhabens „Erschließung des Industriegebietes Schwarze Pumpe“ wäre dieser Sonderfall gegeben gewesen.
- 33 Das SMWA meint, die Rückforderung der Zuwendung bei der Maßnahme „Errichtung des Parkhauses“ in **Schöneck** sei unverhältnismäßig. Die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf des Zuwendungsbescheides seien nicht gegeben. Die Bewilligungsbehörde habe alles unternehmen, die Gesamtfinanzierung sicherzustellen. An der Rechtmäßigkeit der Zuwendung bestünden daher keine Zweifel.
- 34 Weiter hält das SMWA die Feststellung, dass die Zuwendung wegen des bereits geschlossenen Architektenvertrages nicht hätte bewilligt werden dürfen, für nicht sachgerecht. Bei Baumaßnahmen würden Planung und

Bodenuntersuchung sowie sonstige vorbereitende Maßnahmen nicht als Beginn des Vorhabens gelten.

- 35 Zum Fall Errichtung eines Parkhauses in der Stadt **Königstein** trägt das SMWA vor, dass die bauordnungsrechtlichen Vorschriften unmittelbar § 49 Sächsische Bauordnung entspringen würden. Danach seien Stellplätze im erforderlichen Umfang vorzuhalten. Der Freistaat hatte selbst keine Flächen verfügbar. Aufgrund § 49 Sächsische Bauordnung habe die Gemeinde mittels Satzung die Möglichkeit gehabt, von den zur Herstellung Verpflichteten Stellplatzablässe zu erheben. Die Verwendung der erhobenen Geldbeträge sei rechtlich vorgeschrieben und im konkreten Fall nicht zu beanstanden. Es sei der Gemeinde nicht verwehrt, mögliche Förderprogramme zu nutzen und Einnahmen nun in Form von Eigenmitteln einzusetzen.
- 36 Die genannten Erlasse des SMWA seien eine Handlungsanleitung zur Prüfung des Mehrkostenfördertatbestandes zur Umsetzung eines gleichmäßigen Verwaltungshandelns und somit keine anhörungsspflichtige Änderungen der Förderkonditionen. Im Fall Parkhaus Königstein sei die Bewilligungsbehörde zu dem Schluss gekommen, dass es sich nicht um Mehrkosten handele, sondern um eine Kostenanpassung vor Beginn der Baumaßnahme.

4 Schlussbemerkungen

- 37 Die Ausführungen des SMWA führen zu keiner Neubewertung der Feststellungen. Der SRH bleibt dabei, dass die Verfahrensweise zur Erteilung der Zusicherung, einer Bewilligung ohne Sicherung der Gesamtfinanzierung sowie der Förderung von Leistungen vor Antragstellung in den konkreten Einzelfällen nicht den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen genügt. Auch hält der SRH es für unzulässig, dass eine als „Stellplatzablässe“ bezeichnete Zahlung des Freistaates, für die im konkreten Fall eben keine rechtliche Verpflichtung bestand, bei der Berechnung der förderfähigen Ausgaben unberücksichtigt bleibt.

E-Government-Projekt „Elektronische Beschaffung“

Durch die zügige Einführung der elektronischen Beschaffung sind jährliche Einsparungen in Millionenhöhe erreichbar.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 In der sächsischen Staatsverwaltung sind im Hj. 2010 Lieferungen und Dienstleistungen¹ im Wert von rd. 290 Mio. € beschafft worden.² Der SRH hat die Rahmenbedingen (Aufbau- und Ablauforganisation, Personal- und Sachaufwand) für die Beschaffung geprüft. Im Mittelpunkt stand der Vergabeprozess.
- 2 Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung war das E-Government-Projekt „Elektronische Beschaffung“ (E-Beschaffung). An diesem Projekt arbeitet eine interministerielle Projektgruppe unter Federführung des SMWA seit Februar 2004.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Stand des Beschaffungswesens

- 3 Im Jahr 2010 nahmen in der sächsischen Staatsverwaltung 440 Stellen die Aufgabe der Vergabe wahr. Sie setzten dafür 1.724 Bedienstete mit einem Zeitaufwand von 318 VZÄ ein. Die damit verbundenen Personal- und Sachkosten betragen rd. 27,3 Mio. €. Landesweit 440 Vergabestellen mit 318 VZÄ
- 4 Die Vergabe ist ausgesprochen vielgestaltig organisiert. Eine Systematik ist nicht erkennbar. Während z. B. das SMF im Ressort eine zentrale Vergabestelle beim LSF eingerichtet hat, beschaffen in anderen Ressorts, z. B. im SMK, die Behörden und Einrichtungen selbst. Im Geschäftsbereich des SMF werden nur Aufträge außerhalb des Beschaffungskatalogs bis 500 € (Individualbeschaffung) dezentral vergeben. Bei der SK beträgt die Wertgrenze für die dezentrale Vergabe 13.000 €. Das SMJus trennt die Vergabe nach Materialgruppen und das SMWA nach Vergabearten. Die Vergabestellen führen regelmäßig nebeneinander die gleichen Arbeitsschritte beim Vergabeprozess für vergleichbare Leistungen, z. B. Büromaterial, durch.
- 5 **Mit Ausnahme der zentralen IT-Beschaffung beim Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste ist landesweit kein koordiniertes Vorgehen bei der Beschaffung erkennbar.** Beschaffungsgrundsätze fehlen
- 6 Im Hj. 2010 haben 40 Vergabestellen der Staatsverwaltung 58 EU-offene Verfahren und 789 Öffentliche Ausschreibungen durchgeführt. In 17 dieser Stellen (42 %) fiel jeweils nur eine dieser beiden Vergabearten an. Beide Vergabearten sind besonders anspruchsvoll und aufwendig. So dauerte die Bearbeitung eines EU-offenen Verfahrens durchschnittlich 185 Stunden und eine Öffentliche Ausschreibung 31 Stunden, eine Freihändige Vergabe lediglich 5 Stunden.
- 7 Sofern nur gelegentlich und in zeitlich großem Abstand aufwendige Vergabearten in einer Vergabestelle anfallen, ist davon auszugehen, dass in diesen Stellen ein überdurchschnittlich hoher Bearbeitungsaufwand dafür anfällt.
- 8 Der SRH hat in diesem Zusammenhang den Einfluss der Größe einer Vergabestelle³ auf die spezifischen Prozesskosten (Kosten/Bediensteter) ermittelt. Die spezifischen Prozesskosten liegen in Vergabestellen, die für

¹ Ohne Bauleistungen.

² Ohne Hochschulen und außeruniversitäre Einrichtungen im Geschäftsbereich des SMWK.

³ Hier im Sinne von Wirkungsbereich, d. h., für wie viele Bedienstete ist die Vergabestelle zuständig.

rd. 9.000 Bedienstete beschaffen, rd. 16-mal niedriger, als in Vergabestellen, die für 80 bis 140 Bedienstete zuständig waren.

9 Eine wirksame Auftragsbündelung setzt einen gleichartigen Bedarf voraus. Ein solcher Bedarf ist bei den Bedarfsträgern mit Hilfe von technischen Standards durchzusetzen. Diese landesweiten Beschaffungsstandards fehlen. So enthielt zwangsläufig der Beschaffungskatalog des LSF z. B. 49 verschiedene Tonerprodukte, 53 bei Tintenpatronen, 27 bei Kompaktleuchtstofflampen oder 8 bei Flüssigseifen.

10 Der SRH hat nachgewiesen, dass mit größerem Wettbewerb und einer Auftragsbündelung in zentralen Beschaffungsstellen bei erheblich niedrigeren Prozesskosten deutlich günstigere Einkaufspreise erwirtschaftet werden können. So konnte z. B. das Landesamt für Steuern und Finanzen bei der zentralen Beschaffung von 221 Drehstühlen einen um 41 % niedrigeren Einkaufspreis erzielen als das Sächsische Oberbergamt bei 3 Drehstühlen.

Deutliche Reduzierung der Einkaufspreise und der Prozesskosten möglich

11 **Durch die Bündelung der Bedarfe und der Vergabeaufgaben in großen Vergabestellen können die Prozesskosten für die Vergabe und die Einkaufspreise signifikant reduziert werden. Dieses Kostensenkungspotenzial gilt es zu erschließen.**

2.2 Projekt E-Beschaffung

2.2.1 Projektstand

Über 10 Mio. € Nutzenspotenzial jährlich

12 Im Rahmen des Projektes hatte ein Gutachter im Jahr 2004 die damalige Beschaffungssituation in der Staatsverwaltung analysiert. Er kam zum Ergebnis, dass, sofern alle Ministerien und deren Geschäftsbereiche die vorgeschlagene einheitliche Beschaffungsstrategie konsequent umsetzen, ein jährliches Nutzenspotenzial zwischen 10 bis 13 Mio. € erreicht werden könne.

Nach 7 Jahren Projektarbeit kein Fortschritt

13 Die vom Gutachter dargestellte Beschaffungssituation in der Staatsverwaltung im Jahr 2004 unterscheidet sich nur unwesentlich von der Situation, die der SRH bei seiner Prüfung im Jahre 2011 - nach 7 Jahren Projektarbeit - vorgefunden hat. Der SRH ist den Ursachen für den bisher nicht akzeptablen Stand des Projektes nachgegangen.

2.2.2 Projektmanagement

14 Das SMWA setzte für die Projektleitung und die Projektarbeit bisher 0,2 VK jährlich ein. Dies ist für ein landesweites Vorhaben, mit dem oben dargestellten Nutzenspotenzial, zu wenig. Für vergleichbare Vorhaben in der Staatsverwaltung wurden wesentlich mehr Personalressourcen investiert. Eine deutlich zu lange Projektlaufzeit ist die Folge.

15 Das Fachkonzept wurde nicht wie vom Kabinett gefordert im Juni 2004, sondern erst im Dezember 2008, mithin 4 Jahre später, fertiggestellt. Es ist unvollständig und spiegelt nicht die aktuellen Rahmenbedingungen des Beschaffungswesens in der Staatsverwaltung wider. Das Fachkonzept ist zwingend fortzuschreiben.

Projektmanagement unprofessionell

16 Eine Zeitplanung für das Gesamtprojekt liegt nicht vor. Die Kostenpläne sind unvollständig. Damit fehlen elementare Instrumente für eine zielgerichtete Projektarbeit sowie eine hinreichende Steuerung des Projektes durch den Lenkungsausschuss.

17 Ende 2005 ist die Projektarbeit für etwa 1 Jahr wegen der anstehenden Verwaltungs- und Funktionalreform unterbrochen worden. Die Unterbrechung war unnötig. In dieser Zeit hätten bis dahin fehlende notwendige Projektunterlagen, die unabhängig von den beabsichtigten Strukturverän-

derungen waren, u. a. ein Musterprozess für die Beschaffung, erarbeitet werden können. Ein Jahr Unterbrechung der Projektarbeit bedeutet für den Staatshaushalt mindestens ein Jahr Verzicht auf Einsparungen in Millionenhöhe.

- 18 Den bisherigen Projektentscheidungen lag keine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde. Dies ist ein schwerwiegender Mangel der bisherigen Projektarbeit. Damit fehlt der Projektleitung und dem Lenkungsausschuss nicht nur ein grundlegendes Steuerungsinstrument für die Arbeit am Projekt, sondern auch der konkrete Nachweis des Nutzens. Der SRH hat deshalb durchaus Verständnis für vorgetragene Ressortbedenken. Die Betroffenen der Neuorganisation des Beschaffungswesens können nur für die Projektziele gewonnen werden, wenn ihnen der Mehrwert des Projektes für ihr Handeln überzeugend dargelegt werden kann.
- Keine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- 19 **Der aktuelle Projektstand, insbesondere die bisherige Projektdauer von 8 Jahren und die regelmäßige Nichteinhaltung gesetzter Termine, sind Ausdruck für ein unzureichendes, unprofessionelles Projektmanagement und -controlling.**

2.2.3 Weiteres Vorgehen

- 20 Im Juni 2009 hat das Kabinett beschlossen, das Projekt nunmehr in 2 Schritten umzusetzen. In einem ersten Schritt soll eine Organisations- und Prozessoptimierung erfolgen und im zweiten Schritt eine durchgängige IT-Systemunterstützung eingeführt werden.

- 21 Dabei sollte jedoch unter allen Umständen vermieden werden, dass infolge dieser Strukturierung 2 getrennte Projekte entstehen. Weiterer Zeitverzug bis zur Einführung der E-Beschaffung in der Staatsverwaltung wäre absehbar. Weil gegenwärtig kein IT-Sachverstand in der Projektgruppe vertreten ist, besteht zudem die Gefahr, dass die Ergebnisse einer Organisationsoptimierung ohne IT (1. Schritt), mit den Möglichkeiten, die eine IT-Unterstützung bietet (2. Schritt) nicht mehr passfähig sind. Dann müsste eine erneute Struktur- und Prozessoptimierung vorgenommen werden.

- 22 **Das Vorhaben in 2 Schritten zu vollziehen, ist methodisch richtig. Die Aufteilung in 2 getrennte Projekte wäre mit weiteren Verzögerungen verbunden und unwirtschaftlich. Zur Vermeidung von Fehlentwicklungen muss bereits beim ersten Schritt das Ziel des zweiten Schrittes bedacht werden.**
- Projekt nicht aufspalten

3 Folgerungen

- 23 Die Staatsregierung sollte ressortübergreifende Beschaffungsgrundsätze festlegen.

- 24 Es ist sicherzustellen, dass im Zuge der weiteren Umsetzung des Projektes anerkannte Methoden und Techniken der Projektarbeit zur Anwendung kommen. Dafür tragen Projektleitung und Projektleitungsausschuss die Verantwortung.

- 25 Das Vorhaben E-Beschaffung darf nicht in 2 getrennte Projekte aufgespaltet werden. Die Gesamtverantwortung für das Projekt sollte von Anfang bis zum Ende in einer Hand liegen.

4 Stellungnahmen der Ministerien

- 26 Nach Meinung des SMF müsste die Standardisierung in einzelnen Bereichen bereits bei der Planung der Ausstattung erfolgen, um zu einer Reduzierung der Artikelvielfalt zu kommen.

- 27 Nach Ansicht des SMUL sei bei allen Zentralisierungsbemühungen sicherzustellen, dass der zusätzliche Abstimmungsaufwand die Reduzierung der Prozesskosten für die reine Vergabe und die Reduzierung der Einkaufspreise nicht übersteige.
- 28 Das SMWA folge der Anregung des SRH, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Einführung einer durchgängigen IT-Unterstützung voranzustellen, wenn der Schritt 1 (Organisationsoptimierung ohne IT) durchgängig umgesetzt sei und die zentralen Beschaffungsstellen für die ressortübergreifende Beschaffung von Standardartikeln nach Beschluss des Kabinetts ihre Arbeit aufnehmen.

5 Schlussbemerkungen

- 29 Die Reorganisation des Beschaffungswesens in der Staatsverwaltung ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzuleiten, verstößt gegen die VwV Nr. 3 zu § 7 SÄHO. Projektleitung und Lenkungsausschuss hätten mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung u. a. den in Pkt. 4 vorgetragene(n) Ressortbedenken frühzeitig begegnen können.

Influenza-Pandemievorsorge

Das SMS hat durch den Abschluss eines Vertrages mit in der Höhe unbegrenzter Haftungsfreistellung ohne gesetzliche Ermächtigung das Budgetrecht des Parlaments verletzt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat eine Prüfung „Ausgaben für Influenza-Pandemievorsorge“ durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass das SMS einen Vertrag über die Bereitstellung eines Pandemieimpfstoffes abgeschlossen hat.
- 2 Am 20.11.2007 schlossen der Bund und die Länder (darunter der Freistaat Sachsen vertreten durch das SMS) mit Impfstoffherstellern einen Vertrag über die Bereitstellung eines Pandemieimpfstoffes für die Länder. Die Parteien waren sich einig, dass dem Bund aus dem Bereitstellungsvertrag keine weiteren Rechte und Verpflichtungen, insbesondere finanzieller Art, erwachsen.
- 3 Nach Feststellung fortgesetzter Mensch-zu-Mensch-Übertragungen durch die Weltgesundheitsorganisation am 11.06.2009 wurde der Bereitstellungsvertrag am 24.07.2009 in Vollzug gesetzt.
- 4 Nach Minderung des Bedarfs wurde die Abnahmemenge aus dem Bereitstellungsvertrag von 50 Mio. Dosen auf 34 Mio. Dosen einvernehmlich ermäßigt.
- 5 Da die Kostenträger lediglich die Kosten für die tatsächlich durchgeführten Impfungen zu tragen hatten, gab der Freistaat Sachsen für die Impfstoffe – einschließlich der Adjuvantien, Verbrauchsmaterialien, Logistik und Lagerkosten rd. 13,9 Mio. € aus. Nach Ablauf der Haltbarkeit des Impfstoffes im November 2011 wurde dieser vernichtet.

Vertrag über Bereitstellung eines Pandemieimpfstoffes

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- 6 Abschnitt VIII Nr. 2 des Bereitstellungsvertrages enthält die nachfolgende Haftungsfreistellung:
- 7 „Die Länder stellen“ die Impfstoffhersteller „gesamtschuldnerisch frei von Schadensersatzansprüchen Dritter, Verlusten oder finanziellen Aufwendungen, die aus Ansprüchen und Klagen gegen sie entstehen im Zusammenhang mit der Anwendung, mit der organisatorischen Abwicklung, dem Vertrieb oder der Lagerung des Pandemieimpfstoffes, soweit diese Umstände in der SPC¹ nicht enthalten sind. Sollte aufgrund nachträglich bekannt werdender Umstände die Nutzen-Risiko-Abwägung für den Pandemieimpfstoff der zweiten Generation insgesamt negativ ausfallen, gilt die Haftungsfreistellung für diesen Fall und alle nachträglich als haftungsbe gründend eingestuften Nebenwirkungen ebenfalls. Diese Haftungsfreistellung bezieht sich in diesem Zusammenhang insbesondere auch (aber nicht ausschließlich) auf Schadensersatzansprüche Dritter, die unter Berufung auf § 84 AMG geltend gemacht werden.“

Unbegrenzte Haftungsfreistellung ist Gegenstand des Vertrages

¹ Summary of Product Characteristics.

Unbegrenzte Haftungsfreistellung
ist zu beanstanden

- 8 Nach Auffassung der Bundesregierung sei die vertragliche Freistellung von der Gefährdungshaftung für Impfstoffhersteller nach § 84 Arzneimittelgesetz damit zu begründen, dass das Unternehmen für die Wirksamkeit und Verträglichkeit des Impfstoffes in dem in der SPC enthaltenen Umfang hafte. Angesichts der im Lichte einer drohenden Pandemie notwendigen zeitnahen Bereitstellung des Pandemieimpfstoffes sei nicht gänzlich auszuschließen, dass nachträgliche Nebenwirkungen auftreten, die im Zulassungsverfahren nicht erkannt worden sind bzw. nicht zu erkennen waren. Ein Gericht werde diese Nebenwirkungen gleichwohl in seine Entscheidung einbeziehen. Nur für diese Fälle erfolge eine Haftungsfreistellung durch die Länder, die sich aber nur im Innenverhältnis der Impfstoffhersteller zu den Ländern auswirke und die keine Haftungseinschränkung gegenüber geimpften Personen beinhalte.²
- 9 Vereinbarungsgemäß endete der Bereitstellungsvertrag – mit Ausnahme der Regelungen über die Haftungsfreistellung – mit der Abwicklung des ersten Pandemiefalles. Der Impfstoffhersteller hat bislang den Freistaat Sachsen gesamtschuldnerisch aus der vertraglich vereinbarten Haftungsfreistellung nicht in Regress genommen.
- 10 Der SRH beanstandet aufgrund der Besonderheiten einer drohenden Pandemie eine Haftungsfreistellung nicht. Allerdings hat sich diese Haftungsfreistellung im Rahmen der Gesetze zu bewegen. Die Regelung in der Vertragsurkunde stellt einen Garantievertrag dar, der eine der Höhe nach unbegrenzte Haftungsfreistellung enthält.
- 11 Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf gem. § 39 Abs. 1 SäHO einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Die Norm (annähernd wortgleich mit Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG bzw. § 39 Abs. 1 BHO) erfordert eine parlamentarische Entscheidung über die tatsächliche oder potenzielle Verschiebung von finanziellen Lasten in die Zukunft und will das Budgetrecht des gegenwärtigen als auch eines künftigen Parlaments schützen.³
- 12 Durch eine Garantie wird, anders als bei der Bürgschaft, nicht die Haftung für fremde Schuld, sondern der Ersatz für den Fall eines im Rahmen einer Unternehmung entstandenen Schadens oder auch Gewähr für einen bestimmten Ertrag oder sonstigen Erfolg versprochen. Von Garantien sind Rechtsgeschäfte zu unterscheiden, bei denen nicht das Risiko, sondern eine Schuld übernommen wird. Die sofortige und unbedingte Schuldübernahme sowie der Schuldbeitritt fallen nicht unter § 39 Abs. 1 SäHO. Gemäß Nr. 1.4 VwV-SäHO zu § 39 SäHO ist weitere Voraussetzung, dass die Risikoübernahme eine Hauptpflicht des Vertrages darstellt.
- 13 Hauptleistung des Garantieverprechens ist die Haftungsfreistellung und damit verbunden die Risikoübernahme, die das Innenverhältnis der Vertragspartner betrifft und deshalb nicht als Schuldübernahme oder Schuldbeitritt zu bewerten ist.
- 14 Der Freistaat Sachsen hat in dem Vertrag das fremde Risiko übernommen. Er haftet zivilrechtlich nicht für Risiken eines Arzneimittelherstellers. Die Klausel, die Impfstoffhersteller von Haftungsansprüchen Dritter, Verlusten und finanziellen Aufwendungen freizustellen, ist nicht typischer Bestandteil der Vertragsleistung über die Lieferung von Impfstoffen und stellt eine eigenständige Vereinbarung dar. Die Vertragsurkunde beinhaltet 2 voneinander rechtlich zu trennende Hauptleistungspflichten: Vertrag über die Herstellung und Lieferung einer bestimmten Menge des Pandemieimpfstoffes und ein selbstständiges Garantieverprechen.

² BT-Drs. 17/365.

³ Kube in Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 64. Ergänzungslieferung, Stand: Januar 2012, Art. 115, Rdnr. 2.

- 15 Mit der Übernahme von Garantien ohne gesetzliche Ermächtigung verstieß das SMS gegen § 39 Abs. 1 SÄHO. Es war gehindert, den Bereitstellungsvertrag mit dem Garantievertrag zu unterzeichnen. Der Vertragsschluss in seiner Gesamtheit im Verhältnis zu den Impfstoffherstellern bleibt wirksam. SMS durfte nach Haushaltsrecht keine Garantien in unbegrenzter Höhe übernehmen
- 16 **Der Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMS, hat mit der gesamtschuldnerischen Übernahme einer Garantie das Budgetrecht des SLT verletzt.**
- 3 Stellungnahmen der Ministerien**
- 17 Sowohl das SMS als auch das SMF vertreten die Rechtsauffassung, dass der Bereitstellungsvertrag nicht gegen § 39 Abs. 1 SÄHO verstoße, denn die Risikoübernahme stelle sich nicht als Hauptpflicht des Vertrages dar.
- 18 Das SMF begründet seine Auffassung im Wesentlichen damit, Bezeichnung und äußere Gestaltung des Vertrages sprächen dagegen, dass die Parteien 2 zu trennende Vereinbarungen geschlossen hätten. Die Haftungsfreistellung diene der Absicherung des Geschäftes und habe damit lediglich einen den Hauptpflichten dienenden untergeordneten Charakter. Die Haftungsfreistellung sei - so das SMS - eine vertragliche Nebenleistungspflicht.
- 19 Das SMS fügt als Fachressort an, dass der Haftungsausschluss nicht verhandelbar gewesen sei. Das Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung sei angesichts des bestehenden Handlungsdrucks im Falle einer Pandemiegefahr realitätsfremd. Die Auffassung des SRH führe dazu, dass in künftigen Fällen einer Pandemiegefahr im Zweifelsfall von der Sicherstellung der Bevölkerung mit Impfstoff abgesehen werde.
- 4 Schlussbemerkung**
- 20 Wäre die Auffassung der Ministerien richtig, könnte der Freistaat Sachsen Verbindlichkeiten in unbegrenzter Höhe begründen, ohne den SLT zu beteiligen. Das Budgetrecht des Parlaments würde dann nicht mehr bestehen. Aushöhlung des Budgetrechts
- 21 Ob es sich bei einer vertraglichen Verpflichtung um eine Haupt- oder eine Nebenleistungspflicht handelt, bestimmt sich nach der Bedeutung der vertraglichen Regelung für die Vertragschließenden. Hauptleistungspflichten sind solche, mit denen der Vertrag steht oder fällt.
- 22 Bei der Haftungsfreistellung handelt es sich um eine Hauptleistungspflicht, da ohne die Übernahme dieser Verpflichtung eine Lieferung des Impfstoffes im Pandemiefall zu dem ausgehandelten Preis wegen der offensichtlich erheblichen Risiken unerwünschter Impffolgen nicht in Betracht gekommen wäre.
- 23 Dass die Haftungsfreistellung nicht verhandelbar war, spricht für eine Hauptleistungspflicht.
- 24 Um künftige Missverständnisse auszuschließen, sollte der Landtag das SMF auffordern, die VwV zu § 39 SÄHO entsprechend zu überarbeiten.

Abwasserabgabe

Erhebliche Bearbeitungsrückstände bei der Festsetzung und Verrechnung der Abwasserabgabe sowie deren verzögerte Verwendung behindern zeitnahe Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen erhebt eine Abwasserabgabe für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer nach Maßgabe des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG) sowie des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Abwasserabgabengesetz (SächsAbwAG), deren Höhe sich nach Schädlichkeit und Menge des Abwassers richtet. Sie kann mit Aufwendungen für die Errichtung und Erweiterung von Abwasserbehandlungsanlagen oder Abwasserzuführungsanlagen verrechnet werden.
- 2 Zuständig für den Vollzug der Abwasserabgabe waren die oberen Wasserbehörden (LD Leipzig, Dresden und Chemnitz; nunmehr die LD Sachsen).
- 3 In den Jahren 2005 bis 2010 vereinnahmte der Freistaat Sachsen Abwasserabgaben in Höhe von durchschnittlich 8,9 Mio. €. Die Einnahmen sind nach Deckung des Verwaltungsaufwandes für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden (Zweckbindung).
- 4 Der SRH hat die Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe - auch hinsichtlich der seit 1999 bereits mehrfach bemängelten erheblichen Arbeitsrückstände¹ - erneut geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2010.

2 Prüfungsergebnisse

- 5 **2.1** Der SRH ermittelte, dass Ende Februar 2012 insgesamt 12.493 Festsetzungsverfahren (22 %) und 503 Verrechnungserklärungen (42 %) noch nicht abschließend bearbeitet waren. Für Abwasserabgaben in Höhe von 53,3 Mio. € stand bis dato die Entscheidung über die Erhebung oder das Erlöschen der Abgabeschuld aufgrund nicht erledigter Verrechnungserklärungen noch aus.
- 6 Eine Verjährung von Ansprüchen des Freistaates Sachsen ist allerdings - im Gegensatz zu den vorherigen Prüfungen des SRH - nicht festgestellt worden. Dies resultiert aus der Verlängerung der Regelfrist zur Festsetzung der Abgabe auf 4 Jahre im Jahr 2004.
- 7 Vorauszahlungen für noch nicht festgesetzte Abgaben sind generell nicht erhoben worden.
- 8 **2.2** Statt die vereinnahmte Abwasserabgabe baldmöglichst wieder für Ausgleichsmaßnahmen im Gewässerhaushalt einzusetzen, verausgabte das SMUL die jährlichen Vorjahresreste in Höhe von durchschnittlich 20,4 Mio. € nur zur Hälfte.

Erhebliche Festsetzungs- und Verrechnungsrückstände immer noch nicht abgebaut

Statt zeitnaher Mittelverwendung Bildung von Ausgaberesten in Millionenhöhe

¹ Vgl. Jahresberichte des SRH 1999 (Beitrag Nr. 27), 2001 (Beitrag Nr. 51) und 2002 (Beitrag Nr. 32).

3 Folgerungen

9 **3.1** Die seit vielen Jahren bestehenden erheblichen Bearbeitungsrückstände bei der Festsetzung und Verrechnung der Abwasserabgabe sind immer noch nicht abgebaut. Damit sind Leistungsansprüche des Freistaates Sachsen in Millionenhöhe (noch) nicht begründet worden.

10 Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 SäHO). Vorauszahlungen sollen gem. § 12 Abs. 3 SächsAbwAG erhoben werden, der generelle Verzicht der LD war daher gesetzlich nicht gedeckt.

11 Die erheblichen Bearbeitungsrückstände sind in dieser Größenordnung und über diesen Zeitraum hinweg nicht hinnehmbar, auch wenn keine Verjährung festgestellt wurde.

12 **Die Bearbeitungsrückstände sind innerhalb angemessener Zeit vollständig abzubauen. Künftig sind Festsetzung und Verrechnungen zeitnah vorzunehmen und Vorauszahlungen im Regelfall zu erheben.**

13 **3.2** Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe sind nach Deckung des Verwaltungsaufwandes zweckgebunden für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden (§ 13 AbwAG, § 15 SächsAbwAG). Der damit beabsichtigte Anreiz für private und öffentliche Abwasserproduzenten zur Vermeidung und Verminderung ihrer Schadstoffeinleitungen² wurde durch den verzögerten Einsatz der vorhandenen Mittel behindert.

Einnahmen sind unverzüglich zweckbestimmt zu verwenden

14 **Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe sollte schnellstmöglich seinem Zweck zugeführt und Ausgabereste auf das zwingend erforderliche Maß reduziert werden.**

4 Stellungnahme des Ministeriums

15 Es sei zutreffend, dass Rückstände bei der Festsetzung und Verrechnung der Abwasserabgabe bestehen und keine Ansprüche verjährt seien. Das SMUL wies darauf hin, dass die Abgabeschuld bei wirksamer Verrechnung erlischt.

16 Das SMUL widerspricht der Auffassung des SRH, dass das Aufkommen aus der Abwasserabgabe nicht zeitnah verwendet worden sei. Es verwies darauf, dass Ausgaben in der Regel nur in Höhe des Bestandes zum Jahresbeginn getätigt werden können, da das jährliche Einnahmearkommen erst zum Jahresende verbindlich feststehe.

5 Schlussbemerkungen

17 Da die Abgabeschuld erst mit wirksamer Verrechnung rückwirkend erlischt, ist aufgrund der Bearbeitungsrückstände derzeit offen, ob und in welcher Höhe Abwasserabgaben nachzuerheben sind.

18 Die Feststellungen des SRH betreffen die Vorjahresreste. Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe des laufenden Haushaltsjahres, auf die sich die Erläuterung des SMUL bezieht, treten hinzu.

² LT-DS 3/10252, S. 2 und LT-DS 3/9110, S. 94.

Wasserentnahmeabgabe

Zu niedrige Abgabesätze, eine nicht gerechtfertigte Abgabebefreiung für die Grundwasserfreimachung und -freihaltung von Braunkohletagebauten sowie die schleppende Verwendung vereinnahmter Mittel in Millionenhöhe für Ausgleichsmaßnahmen behindern das Wirksamwerden der Lenkungs- und Vorteilsausgleichsfunktion der Wasserentnahmeabgabe.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen erhebt Wasserentnahmeabgaben für das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern und das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser.
- 2 Der SRH hat deren Erhebung und Verwendung in den Hj. 2005 bis 2010 geprüft. In diesem Zeitraum betragen die Einnahmen aus Wasserentnahmeabgaben jährlich durchschnittlich 7,3 Mio. € (mindestens 5,6 Mio. € im Jahr 2008; maximal 14,4 Mio. € im Jahr 2007).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Höhe der Abgabesätze

- 3 Die Wasserentnahmeabgabe bemisst sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers. Ihr kommt hauptsächlich eine Vorteilsausgleichs- und Lenkungsfunktion zu (vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 07.11.1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93).
- 4 Die Höhe der einzelnen Abgabesätze wurde im Jahr 1992 gesetzlich festgelegt - unter Berücksichtigung der Regelungen anderer Bundesländer und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der sächsischen Unternehmen. Die Abgabesätze gelten bis heute unverändert fort.
- 5 Die sächsischen Abgabesätze liegen im bundesdeutschen Vergleich im unteren Bereich. Außerdem bedarf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der sächsischen Unternehmen mittlerweile einer Neubewertung. Die Wasserentnahmeabgabe wird deshalb aus Sicht des SRH in ihrer Vorteilsausgleichs- und Lenkungsfunktion eingeschränkt. Zudem bewerten Wissenschaftler die inflatorisch entwerteten Abgabesätze aller Bundesländer, die Wasserentnahmeentgelte erheben, als zu gering, um Vermeidungs- und Innovationsanreize auszulösen.¹
- 6 Das SMUL sollte deshalb den durch die Nutzung der Ressource Wasser erzielten Sondervorteil ökonomisch bewerten, um vom Nutznießer einen angemessenen Beitrag in Form der Wasserentnahmeabgabe abzuschöpfen.
- 7 **Um der Lenkungs- und Vorteilsausgleichsfunktion der Wasserentnahmeabgabe gerecht zu werden, ist aus Sicht des SRH eine Anhebung der Abgabesätze erforderlich.**

2.2 Abgabefreiheit für Braunkohleunternehmen

- 8 Eine Wasserentnahmeabgabe wird nicht erhoben für die Grundwasserfreimachung und -freihaltung von Braunkohletagebauten, soweit das entnommene Wasser ohne vorherige Verwendung in Gewässer eingeleitet wird.

Abgabesätze seit 20 Jahren unverändert

¹ Gawel, E./Köck, W./Kern, K./Möckel, S./Holländer, R./Fälsch, M./Völkner, T. (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe. Online im Internet: Umweltbundesamt URL: <http://www.umweltdaten.de/publikationen/pdf-1/4189.pdf> (Abfrage: 3. Juli 2012).

- 9 Die Besserstellung der Braunkohleunternehmen gegenüber anderen Bergbauunternehmen, die z. B. Ton oder Festgestein abbauen und bei der Freihaltung ihrer Lagerstätten von Wasser die gleichen abbautechnischen Probleme haben, ist aus Sicht des SRH nicht gerechtfertigt. Sie wird überdies nur im Freistaat Sachsen praktiziert, während die anderen Bundesländer alle Bergbauunternehmen einheitlich behandeln. Abgabefreiheit für Braunkohleunternehmen ungerechtfertigt
- 10 Das Ministerium begründete die Abgabenbefreiung im Prüfungsverfahren damit, dass die Braunkohlegewinnung ohne dauerhafte Grundwasserabsenkung praktisch unmöglich sei und die Kostenintensität des Abpumpens bereits eine lenkende Wirkung entfalte.
- 11 Der abschöpfbare wirtschaftliche Vorteil ergibt sich für das Unternehmen aus der Gewässerbenutzung durch Entnahme. Dabei spielt es keine Rolle, dass das entnommene Wasser lediglich ein zu beseitigendes Hindernis darstellt.²
- 12 Die langfristige Schädigung des Grundwasserhaushaltes durch den schnellen Abfluss besonders großer Grundwassermengen ist zudem erheblich und stellt einen ökologischen Schaden in den betreffenden Regionen dar.
- 13 **Für die Abgabefreiheit zur Freihaltung und Freimachung von Braunkohletagebauen sieht der SRH keine Rechtfertigung.**

2.3 Verwendung der Wasserentnahmeabgabe

- 14 Jährlich wurden nur zwischen einem Drittel und der Hälfte der übertragenen Vorjahresreste – die sich aus den nicht verbrauchten Ausgaberesten und den Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe des Vorjahres zusammensetzen – verwendet und deshalb Jahr für Jahr erneut (zulässige) Ausgabereste gebildet.³ Nach Angaben des Ministeriums dienten die Ausgabereste hauptsächlich als Liquiditätsreserve für evtl. Rückzahlungen im Zusammenhang mit Verrechnungen. Statt zeitnaher Mittelverwendung Bildung von Ausgaberesten in Millionenhöhe
- 15 Die Einnahmen aus der Wasserentnahmeabgabe sind zweckgebunden für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes, für den Hochwasserschutz unter ökologischen Gesichtspunkten und den sparsamen Umgang mit Wasser zu verwenden (§ 23 Abs. 2 Satz 1 SächsWG).
- 16 Der mit der Zweckbindung der Wasserentnahmen beabsichtigte Ausgleich des Gewässereingriffs durch positive Maßnahmen im Wasserhaushalt wird durch die derzeitige Verfahrensweise des SMUL verzögert.
- 17 **Das Aufkommen aus der Wasserentnahmeabgabe sollte schnellstmöglich seinem Zweck zugeführt und die Ausgabereste auf das zwingend erforderliche Maß reduziert werden.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 18 **3.1** Die Feststellungen des SRH zur Höhe der Abgabesätze seien zutreffend. Um Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und gleiche Belastungen für alle Bürger herzustellen, habe sich der Freistaat Sachsen bereits mehrfach vergeblich um die Schaffung einer bundeseinheitlichen Wasserentnahmeabgabe bemüht.

² Gawel, E.: Der Sondervorteil der Wasserentnahme, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 126. Jg. (2011), Heft 16, S. 1002.

³ Kap. 0903, Tit. 686 97, 711 97, 883 97, 893 97.

- 19 **3.2** Die Ansicht des SRH, wonach für die Abgabefreiheit für die Freihaltung und Freimachung von Braunkohletagebauen keine Rechtfertigung besteht, werde in dieser Absolutheit nicht geteilt. Aufgrund der Kostenintensität für die Förderung der sehr großen Wassermengen hielten die Betreiber von Braunkohletagebauen das Abpumpen bereits in dem geringstmöglichen Maß. Um die signifikanten Auswirkungen der Wasserhaltungen auf die betreffenden Grundwasser-/Oberflächenwasserkörper zu minimieren, böten die zur Verfügung stehenden planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumentarien zudem effektivere Steuerungsmöglichkeiten.
- 20 **3.3** Das SMUL teile die Auffassung des SRH nicht, dass das Aufkommen aus der Wasserentnahmeabgabe nicht zeitnah verwendet werden würde. Die Verwendungsmöglichkeiten seien 2004 durch die Neufassung des SächsWG erweitert worden. Das SMUL habe dafür Liquiditätsreserven gebildet. Außerdem sei die Differenz zwischen verfügbaren und ausgegebenen Mitteln seit 2007 rückläufig.

4 Schlussbemerkung

- 21 Der SRH hält die Anpassung der Abgabesätze und die Prüfung der Rechtfertigung für die Abgabefreiheit für die Grundwasserfreimachung und -freihaltung von Braunkohletagebauen weiterhin für erforderlich. Er erkennt an, dass die Ausgabereise seit 2008 rückläufig sind, hält aber eine weitere Rückführung für erforderlich.

Fördermaßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinie „Förderung besonderer Initiativen“ RL BesIn/2007

Bei einem unbestimmten Förderzweck wie „nicht planbare und sachlich aus dem Rahmen fallende Initiativen von besonderer staatlicher Bedeutung“ ist es umso notwendiger, dass messbare inhaltliche Zielgrößen definiert, das besondere staatliche Interesse dokumentiert und die Verwendungsnachweise (zeitnah) geprüft werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gewährt nach der Förderrichtlinie Besondere Initiativen (RL BesIn/2007)¹ Zuwendungen für Maßnahmen, die einer nachhaltig positiven Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft und des Umwelt- und Naturschutzes förderlich sind sowie der integrierten Entwicklung des ländlichen Raumes als Lebens-, Arbeits- und Erholungsraum dienen. Das SMUL unterstützt in diesem Bereich die Aufgabenerfüllung von Einrichtungen und einzelne Projekte, die von besonderem Interesse und Bedeutung sind und förderte bspw.:

- Gehegebau und Ausstattung für das Projekt „Mit Schafen und Ziegen durch das Jahr“,
- Äberlausitzer Aberntage (Oberlausitzer Kartoffeltage),
- Verbesserung der Lagerqualität von Äpfeln.

- 2 Das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) bewilligte in den Hj. 2007 bis 2009 für 220 Einzelfälle insgesamt rd. 13,79 Mio. €.
- 3 Der SRH hat stichprobenweise die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen der Förderrichtlinie in diesem Zeitraum geprüft.²

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Gemäß Förderkonzeption werden nicht planbare und sachlich aus dem Rahmen der alltäglichen Verwaltung fallende Initiativen von Einzelpersonen bzw. ihrer Vereinigungen innerhalb des gesamten Aufgabenspektrums des SMUL gefördert.

- 5 Die Förderkonzeption enthält keine messbaren inhaltlichen Förderziele. Nach Ansicht des Ministeriums widerspricht eine schematische quantitative und qualitative Beschreibung der Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle der Grundkonzeption der Richtlinie.

Keine messbaren Zielgrößen

- 6 Die zuständige Stelle (LfULG) hat für jede Förderentscheidung das Benehmen mit dem Ministerium herzustellen, das wiederum seine Fachreferate beteiligte. Das Ministerium ermittelte unter Berücksichtigung aller Fallgruppen einen Bearbeitungsaufwand von rd. 100,3 Stunden (rd. 12,5 Arbeitstage) pro Förderfall.³

Zeit- und personalaufwendiges Bewilligungsverfahren

¹ Richtlinie des SMUL für die Förderung von besonderen Initiativen zur Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft, des ländlichen Raumes sowie des Umwelt- und Naturschutzes, zur Minderung der Belastung durch Umwelteinwirkungen, der Imkerei sowie von Berufsbildungsmaßnahmen der Land-, Forst- und Hauswirtschaft im Freistaat Sachsen (RL BesIn/2007) vom 01.08.2007 (SächsABl. Nr. 35, S. 1168 ff.), in Kraft getreten am 01.01.2007.

² Nicht in die Prüfung einbezogen waren die Beihilfen für Maßnahmen zur Unterstützung der Imkerei und die Beihilfen für die institutionelle und die Projektförderung an die Vereine Christlich-Soziales Bildungswerk Sachsen e. V. und Sächsisches Landeskuratorium ländlicher Raum e. V.

³ Eine produktbezogene Buchung der eingesetzten Arbeitskraftstunden erfolgte nicht. Eigene Berechnung des SMUL basierend auf der Annahme 6,0 Arbeitskräfte (1.800 Stunden/Jahr/Arbeitskraft) pro Jahr, für 3 Jahre insgesamt 32.400 Stunden (6 x 1.800 Stunden x 3) geteilt durch 323 Anträge.

Fehlendes staatliches Interesse im Sinne von § 23 SÄHO

7 Das erhebliche staatliche Interesse an der Förderung war vom LfULG in den Förderakten z. T. nicht begründet. Überwiegend bestand die Begründung aus einem Verweis auf die Stellungnahmen des Ministeriums/der Fachreferate, die das erhebliche Landesinteresse ebenfalls oft nicht begründeten.

Keine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung

8 **2.2** Von insgesamt 179 Verwendungsnachweisen der Bewilligungsjahre 2007 bis 2009 waren 42 mit einer Bewilligungssumme von insgesamt rd. 2 Mio. € noch nicht abschließend geprüft (Stand 14.02.2011). In 14 Förderfällen war die Rücknahme- bzw. Widerrufsfrist bereits verstrichen.

3 Folgerungen

9 **3.1** Die Veranschlagung und die wirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen setzen das Vorhandensein einer programmspezifischen Förderkonzeption mit jeweils messbaren Zielgrößen voraus (vgl. Anlage 8 zur VwV zu § 44 SÄHO - Hinweise D). Die mit der Förderung verfolgten Zielsetzungen müssen so klar und umfassend formuliert werden, dass der Grad der Zielerreichung zu einem festgelegten Zeitpunkt gemessen und bewertet werden kann.⁴

10 Durch die Unbestimmtheit des Förderzwecks und das Fehlen messbarer Förderziele können Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Fördermaßnahme nicht hinreichend beurteilt werden.

11 Das zeit- und personalaufwendige Abstimmungsverfahren zwischen Ministerium und Bewilligungsstelle resultiert aus der Unbestimmtheit des Förderzwecks der Richtlinie.

12 Die Veranschlagung (§ 23 SÄHO) und die Gewährung (§ 44 Abs. 1 SÄHO) von Zuwendungen sind nur zulässig, wenn ein erhebliches Landesinteresse vorliegt. Dieses ist zu dokumentieren.

13 **Der SRH empfiehlt dem Landtag, das SMUL aufzufordern, den Fördergegenstand zu konkretisieren, messbare inhaltliche Förderziele in die Förderkonzeption aufzunehmen und das erhebliche Landesinteresse an der Förderung künftig in jedem Fall zu dokumentieren.**

14 **3.2** Nach Nr. 11.1 der VwV zu § 44 SÄHO hat die zuständige oder sonst beauftragte Stelle - auch im Hinblick auf die Jahresfrist nach § 48 Abs. 4, § 49 Abs. 3 in Verbindung mit § 48 Abs. 4 VwVfG - unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises festzustellen, ob nach den Angaben im Verwendungsnachweis Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruches gegeben sind. Verspätete oder unterbliebene Prüfungen können zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Freistaat Sachsen führen.

15 Die zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung ist außerdem Voraussetzung dafür, dass Veränderungen der Förderungsnotwendigkeit bzw. Förderwürdigkeit von den Bewilligungsstellen rechtzeitig erkannt und die Zuwendungsmittel zielgenau und wirtschaftlich eingesetzt werden können.

16 **Der SRH empfiehlt dem Landtag, das SMUL aufzufordern, eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise sicherzustellen.**

⁴ Vgl. auch Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht - Zuwendungspraxis, Abschn. C I S. 2.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Gerade durch die heterogenen Fördergegenstände, die die Folge der von dritter Seite (vor allem Bund und EU) vorgegebenen Regeln zur Zuschussfähigkeit seien, müsse im Einzelfall die sinnvolle Vorbereitung, Begleitung und der Vollzug von Maßnahmen durch die RL BesIn/2007 gefördert werden. Diese Orientierung auf die Prüfung der Voraussetzungen der §§ 23, 44 SäHO im Hinblick auf den Einzelfall mache es schwierig, abstrakte Indikatoren festzulegen - im Gegensatz zu anderen, durch eine Vielzahl gleichartiger Maßnahmen gekennzeichneten Förderprogrammen.
- 18 Die zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise werde künftig sichergestellt. Die Aufarbeitung bestehender Rückstände, die aus dem bei Bedarf vorrangig zu bearbeitenden europäischen Förderprogrammen resultierten, sei gewährleistet.

5 Schlussbemerkung

- 19 „Heterogene“ Fördergegenstände innerhalb einer Förderrichtlinie zu regeln, darf nicht dazu führen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben nicht eingehalten werden (können).

Kulturraum Stadt Leipzig – Gewandhaus zu Leipzig

Den stetig steigenden Zuschüssen an das Gewandhaus ist durch Minderung der Aufwendungen, insbesondere im Personalbereich, entgegenzuwirken.

1 Zuschussbedarf

- 1 Der SRH hat im Rahmen der Kulturraumförderung die Verwendung von Landesmitteln durch die Stadt Leipzig und die Wirtschaftsführung des Gewandhauses zu Leipzig geprüft. Das Gewandhaus ist als Eigenbetrieb der Stadt Leipzig rechtlich unselbstständig und verfügt über rd. 273 Stellen, darunter rd. 185 Stellen für Musiker. Die Gesamtaufwendungen des Gewandhauses betragen im Wirtschaftsjahr 2009/2010 rd. 33,8 Mio. €. Sie erhöhten sich seit 2005/2006 um rd. 6,4 Mio. €. Allein die Personalaufwendungen wuchsen im gleichen Zeitraum um rd. 3,7 Mio. € auf rd. 23 Mio. €. Der aus Mitteln der Stadt und des Landes im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gewährte Zuschuss betrug 2009/2010 rd. 15,6 Mio. €. Dieser ist seit 2005/2006 um rd. 2 Mio. € gestiegen, obwohl das Gewandhaus über tendenziell steigende liquide Mittel verfügte. Sie beliefen sich stichtagsbezogen zum 31.07.2010 auf rd. 5,9 Mio. €. Die Barliquidität betrug rd. 100 %. Als betriebswirtschaftliche Kenngröße werden zumeist 20 % als ausreichend angesehen.

Steigende Zuschüsse trotz hoher
liquider Mittel

- 2 Die Stadt sollte die Zuschüsse an das Gewandhaus begrenzen. Die über den kurzfristigen Liquiditätsbedarf hinaus bestehenden Geldbestände sind vorrangig zu Finanzierungszwecken einzusetzen. Die Aufwendungen sind zu senken.

2 Vergütung der Leitung

- 3 Dem Gewandhauskapellmeister obliegen die künstlerische Leitung des Gewandhausorchesters durch das Erbringen von Dirigaten und die Mitarbeit an der Spielplangestaltung. Die Vergütung der Dirigate erhöhte sich ab dem Wirtschaftsjahr 2006/2007 jährlich um 1 T€ pro Konzert. Daraus ergaben sich bei jahresdurchschnittlich rd. 60 geleiteten Konzerten jährliche Kostensteigerungen von 60 T€. Eine Änderung der steuerlichen Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses mit dem Gewandhauskapellmeister hatte zur Folge, dass sich die Nettovergütung pro Dirigat im Zeitraum von 2005/2006 bis 2009/2010 fast verdoppelte. Für die Mitwirkung am Spielplan erhielt er jährliche Entgelte, die ungefähr dem Jahresbruttogehalt der Verwaltungsdirektorin des Gewandhauses entsprachen.
- 4 Die Betriebsleitung besteht aus dem Gewandhausdirektor und der Verwaltungsdirektorin, denen gemeinsam die wirtschaftliche, technische und administrative Leitung des Gewandhauses obliegt. Darüber hinaus ist der Gewandhausdirektor für die künstlerische Leitung und Repräsentation des Orchesters nach außen zuständig. Die Stadt gewährte dem Gewandhausdirektor eine erheblich über den Bezügen des Oberbürgermeisters (B 10) und denen eines Sächsischen Staatsministers (B 11) liegende Vergütung und mehrere Gehaltserhöhungen.
- 5 Gemessen am Anteil organisatorisch-administrativer Aufgaben, die der Gewandhausdirektor gemeinsam mit der Verwaltungsdirektorin wahrnimmt, der Aufgabenteilung im künstlerischen Bereich mit dem Gewandhauskapellmeister, den rechtsformbedingt geringen Haftungsrisiken und

Vergütung der Dirigate jährlich
erhöht

Hohe Vergütung des Gewand-
hausdirektors

der Gesamtverantwortung liegt die Vergütung des Gewandhausdirektors weit über dem Tarifgefüge des öffentlichen Dienstes.

- 6 **Die Stadt sollte im Interesse der öffentlichen Zuschussgeber mit den künstlerischen und administrativen Leitern künftig angemessene Vergütungen vereinbaren.**

3 Vergütung und Auslastung der Musiker

- 7 Die Stadt ist Unternehmerrmitglied im Deutschen Bühnenverein. Gleichwohl schloss sie mit der Deutschen Orchestervereinigung e. V. ohne Zustimmung des Deutschen Bühnenvereins als arbeitgeberseitig zuständige Tarifvertragspartei für die Musiker des Gewandhausorchesters einen Haustarifvertrag, der eine deutlich über dem Tarifvertrag liegende Vergütung der Musiker zum Gegenstand hat. Daraus resultieren jährliche Mehrkosten gegenüber der tariflichen Vergütung in Höhe von rd. 3,3 Mio. €. Darüber hinaus gewährt die Stadt den 1. Konzertmeistern der 1. Violine und dem 1. Solocellisten Dienstleistungen und übertarifliche Zulagen auf die haustarifvertragliche Vergütung in der höchsten Vergütungsstufe in Höhe von 12,5 bzw. 10 %. Daraus resultieren jährliche Mehrkosten in Höhe von mindestens 50 T€.

Mehrkosten durch übertarifliche Musiker-
vergütung

- 8 In 14 von 34 Instrumentengruppen erreichten die Musiker keine 5 Dienste pro Woche. Dienste umfassen die Mitwirkung des Musikers an Aufführungen und Proben. An die tariflich vorgesehene Höchstgrenze durchschnittlich wöchentlich zu leistender Dienste¹ näherte sich keine Instrumentengruppe an.

Auslastung der Musiker erhöhen

- 9 **Die Stadt sollte unter Bezugnahme auf die Öffnungsklausel des Tarifvertrages für die Musiker in Kulturorchestern vom 31.10.2009 den Abschluss eines Haustarifvertrages zwischen dem Deutschen Bühnenverein und der Deutschen Orchestervereinigung e. V. anstreben. Unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Gegebenheiten und vor dem Hintergrund der geringen dienstlichen Inanspruchnahme der Musiker sollte eine maßvolle Vergütung vereinbart werden. Die dienstliche Inanspruchnahme der Musiker ist zu verbessern.**

4 Gewandhausorganist

- 10 Die dienstliche Inanspruchnahme des Organisten und die Besucherauslastung der Orgelveranstaltungen (rd. 22 %) sind gering. Zusätzlich verpflichtet das Gewandhaus Gastkünstler auf Honorarbasis. In der Spielzeit 2009/2010 deckten bei 13 der 30 Orgelkonzerte die Erlöse die direkt zurechenbaren Kosten nicht.

Orgelkonzerte spärlich besucht

- 11 **Die Stadt sollte prüfen, inwiefern die Beschäftigung eines fest angestellten Organisten langfristig verzichtbar ist.**

5 Tourneen

- 12 In den Wirtschaftsjahren 2008/2009 und 2009/2010 deckten die durch Tourneen des Orchesters erzielten Erlöse die unmittelbar tourneverursachten (variablen) Kosten nicht. 2009/2010 betrug das Defizit rd. 400 T€.

Tourneen verursachen Defizite

- 13 **Der Entscheidung über die Durchführung von Tourneen sollten neben künstlerischen und repräsentativen Aspekten auch wirtschaftliche Erwägungen zugrunde gelegt werden. Zumindest sollten die variablen Kosten gedeckt werden.**

¹ Gemäß § 15 Abs. 2 alter Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern (TVK) kann ein Musiker zu durchschnittlich wöchentlich höchstens 8 bzw. 7 Diensten und gem. § 12 Abs. 2 neuer TVK innerhalb von 24 Wochen zu höchstens 183 Diensten (7,625 Diensten wöchentlich) verpflichtet werden. Beispielsweise wird eine Aufführung mit einer reinen Spieldauer bis 3 1/4 Stunden als Dienst gerechnet.

6 Stellungnahmen

- 14 Das SMWK sieht von einer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag ab. Zwischenzeitlich hat das Ministerium im Rahmen seiner rechtsaufsichtlichen Befugnis die Stadt aufgefordert, zu Sachverhalten der ausführlichen Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Darüber werde es auch die LD Sachsen als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde der Stadt Leipzig informieren.
- 15 Die Stadt Leipzig meint, eines der wichtigsten Ziele sei, die Zuschussentwicklung zu dämpfen. Dazu gehöre auch der Abbau des Bestandes an liquiden Mitteln.
- 16 Zu den Vergütungen der Leitung äußert sich die Stadt nicht.
- 17 Der Abschluss des Haustarifvertrages für die Gewandhausmusiker sei in den Jahren 1991/1992 in enger Abstimmung mit der Landesregierung erfolgt, da damals ein nahezu identischer Haustarifvertrag für die Musiker der Sächsischen Staatskapelle geschlossen worden sei. Die Auslastung der Musiker habe sich seit der letzten Prüfung des SRH wesentlich verbessert.
- 18 Die arbeitsvertraglichen Dienstpflichten habe der Gewandhausorganist vollumfänglich erfüllt. Um die aus künstlerischen Gründen nötige Vielfalt der Orgelreihe zu gewährleisten, könne diese nicht allein von einer Person bestritten werden, sondern müsse auch Konzerte von Gastorganisten enthalten.
- 19 Das Gewandhaus spiele auf Tourneen und Gastspielen pro Saison 20 bis 30 Konzerte. Auswärtige Konzerte seien mit 93 % ausgelastet. Nationale und internationale Konzerte des Gewandhausorchesters würden vor allem aus Image- und Positionierungsgründen durchgeführt. Defizite würden aus Sponsoreneinnahmen gedeckt.

7 Schlussbemerkung

- 20 Die Stadt Leipzig sollte die Zuschüsse an das Gewandhaus vorrangig durch die Senkung der Personalaufwendungen begrenzen. Dies betrifft sowohl die Vergütung der künstlerischen und administrativen Leitung als auch der Musiker. Der Kostendeckungsgrad der Tourneen ist zu erhöhen. Die von der Stadt behauptete wesentliche Verbesserung der Auslastung der Musiker seit der letzten Prüfung (vgl. Jahresbericht 1997 des SRH, Beitrag Nr. 35) ist anhand der Prüfungsergebnisse nicht nachweisbar.



Das Ministerium hat auf die Überwachung der Mittelverwendung fast vollständig verzichtet. Personal- und Investitionsmittel in Millionenhöhe wurden nicht bestimmungsgemäß verwendet.

1 Zuwendungsverfahren

1 Das Fraunhofer-Institut für Zelltherapie und Immunologie Leipzig (IZI) ist ein unselbstständiges Institut der Fraunhofer-Gesellschaft (FhG). Das SMWK hat das IZI in seiner Gründungsphase von 2006 bis 2010 mit 25,8 Mio. € Bau- und Ausstattungsinvestitionen (einschließlich EFRE-Mittel) und 8,1 Mio. € Betriebskosten gefördert. Der für den laufenden Betrieb ausgereichten Anschubfinanzierung lag ein plausibler, auf einer transparenten Ausgabenanalyse basierender Finanzierungsplan nicht zugrunde. Überleitungsrechnungen der kaufmännischen Jahresabschlüsse auf die kameralen Ansätze im Wirtschaftsplan wurden für das IZI nicht erstellt. Damit war ein Abgleich mit den in den StHpl. 2005 bis 2010 ausgebrachten Planansätzen (in Summe 8,1 Mio. €) nicht möglich.

Anschubfinanzierung erfolgte ohne fundierten Finanzierungsplan

2 Das SMWK hat die jährlichen Zuwendungen institutionell als Festbeträge ausgereicht. Festbetragsfinanzierung setzt voraus, dass die Höhe der voraussichtlich anfallenden zuwendungsfähigen Ausgaben verlässlich eingeschätzt werden kann. Dies war hier nicht der Fall. Vielmehr musste das SMWK nach dem konzeptionellen Gesamtbild, insbesondere jedoch bezogen auf die Personalausgaben, mit nachträglichen Änderungen der Finanzierung rechnen. So waren von den ursprünglich bewilligten 100 Stellen Ende 2010 nur 59 besetzt. Allein von 2008 bis 2010 wurden 6,4 Mio. € Personalmittel nicht benötigt. Dennoch hat das SMWK die Anschubfinanzierung für den gesamten Zeitraum in voller Höhe ausgereicht. Eine Abstimmung zwischen Zuwendungsgeber und -nehmer über die vom Finanzkonzept abweichende Mittelinanspruchnahme und eine jährliche Anpassung der Wirtschaftspläne des IZI erfolgten nicht. Das SMWK hat auf eine Überwachung der Mittelverwendung im Wesentlichen verzichtet und sich in die ihm und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung obliegende Verwendungsnachweisprüfung nur unzureichend eingebracht.

Wirtschaftspläne des IZI trotz abweichender Mittelinanspruchnahme nicht fortgeschrieben

3 **Das SMWK hat künftig die Förderpraxis bei Etablierung von Bundesländer-finanzierten Forschungseinrichtungen nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften auszurichten und den Prozess zu überwachen.**

2 Beschaffung und Verwaltung des Anlagevermögens

4 Beschaffungen wurden zumeist ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Das Institut hat Lieferungen und Leistungen nur in 50 % der geprüften Fälle ausgeschrieben. Vergabeverfahren sind teilweise unvollständig dokumentiert. Lieferungen wurden vor Fälligkeit bezahlt. So hat das IZI z. B. die Beschaffung von Netzwerktechnik und IT-Ausstattung (2008 und 2009 insgesamt rd. 400 T€) stark gesplittet und dann infolge unterschrittener Wertgrenzen freihändig an den gleichen Auftragnehmer vergeben.

Mängel bei der Vergabe von Leistungen

5 **Das IZI hat die einschlägigen Vergabevorschriften sowie das Gebot des Wettbewerbs und der Transparenz zu beachten.**

6 Eine körperliche Bestandsaufnahme des Anlagevermögens mit Anschaffungskosten von rd. 33 Mio. € erfolgte bisher nicht. Auch buchmäßig ist das Vermögen aufgrund gravierender Differenzen in den Einzelnachweisen nicht zweifelsfrei nachgewiesen. So enthält z. B. ein dem SRH von der FhG vorgelegter, separat gefertigter Anlagespiegel 783 T€ Anschaffungs- und Herstellungskosten (ohne Bau). Die Summe der Einzelbuchungen für den

Vermögensbestandsnachweis ungenügend

Zeitraum 2005 bis 2010 (Projekte) umfasst nach Abzug der Baumaßnahmen rd. 10 Mio. €. Die Abweichungen sind weder plausibel noch hinreichend dokumentiert.

Geräte auf Vorrat beschafft

- 7 Mit seinem fehlerhaften Nachweis hat das IZI als Zuwendungsempfänger Dokumentations-, Rechenschafts- und Gläubigerschutzfunktionen verletzt. Vermögenswirksame Ausgaben sollten in einer Vermögensübersicht nicht nur bestandsmäßig erfasst, sondern auch regelmäßig durch eine Inventur überprüft werden. Dies dient dem Erhalt, der Sicherung, Bewertung und der wirtschaftlichen Nutzung der Vermögensgegenstände.
- 8 173 zuwendungsfinanzierte Geräte mit einem Wertumfang von 2,5 Mio. € werden bisher nicht genutzt. So stehen bspw. ein Magnetresonanztomograf mit einem Nettopreis von 850 T€, eine Versuchstierkäftstation (494 T€) und zahlreiche weitere Ausrüstungsgegenstände seit 2009 noch verpackt im durch Bauschutt verschmutzten Kellergeschoss. Eine Inaugenscheinnahme der Geräte war aufgrund des Verpackungszustandes (Holzkisten) nicht möglich. Die Sachberichte zu den Verwendungsnachweisen verschweigen den Missstand und deklarieren eine vollständige Erfüllung des Zuwendungszwecks.
- 9 Das IZI hat mit der Beschaffung von Anlagegegenständen „auf Vorrat“ grob unwirtschaftlich gehandelt. Aufgrund mangelnder Information der Bewilligungsbehörde über die geänderten Einsatzmöglichkeiten der Investitionen hat das Institut gegen Mitteilungs- und Berichtspflichten verstoßen.
- 10 **Die FhG hat die Vermögenslage des Instituts zweifelsfrei und transparent abzubilden. Inventuren sollten zumindest alle drei Jahre durchgeführt werden. Das SMWK hat Rückforderungsansprüche zu prüfen.**

3 Sicherheit der Prüfungsunterlagen

Ungenügende Zugriffsmöglichkeiten des SRH auf digitalisierte Daten

- 11 Beim Einsatz automatisierter Buchungsverfahren sind u. a. die Richtigkeit und Vollständigkeit der Datenerfassung und -verarbeitung durch organisatorische und programmierte Kontrollen zu gewährleisten und Vorkehrungen gegen einen Verlust oder eine unbefugte Veränderung der gespeicherten Daten zu treffen. Die FhG nutzt für die Buchführung das eigenentwickelte EDV-System SIGMA. Die FhG verweist darauf, dass das eingesetzte Datenmanagementsystem von Wirtschaftsprüfern geprüft und für ausreichend befunden wurde. Jedoch ist SIGMA kein nach SäHO/BHO freigegebenes und gültiges Programm, weil nicht zertifiziert ist, dass die Finanzbuchhaltung der FhG nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführungssysteme gesetzeskonform ist.¹
- 12 Die dem SRH für Prüfungshandlungen eingeräumten Zugriffsrechte auf das DV-System der FhG genügten nicht den Ansprüchen der Prüf- und Belegbarkeit der gespeicherten Daten. Netzinterne Zugangsberechtigungen wurden nur zögerlich ermöglicht. Eine Verfahrensdokumentation mit Systemüberblick für die Nutzung der Programme stand vor Beginn der Prüfung nicht bereit. Die Prüfbarkeit digitalisierter Rechnungsunterlagen war über fast den gesamten Prüfungszeitraum stark eingeschränkt. Eine vollumfängliche Auswertung und Beurteilung der Mittelbewirtschaftung war damit erschwert.
- 13 Die durch die Finanzverwaltung veröffentlichten Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen als Voraussetzungen für die Dokumentation der Verwendungsnachweise und die EU-Regelungen zur Sicherstellung der Aufzeichnungen über Fördermaßnahmen wurden nur unzureichend umgesetzt.

¹ Vgl. Anlage zur VwV zu § 71 Nr. 3.4.1 SäHO.

- 14 **Die FhG hat die Zertifizierung des Buchführungssystems SIGMA nachzuweisen. Sie hat die grundlegenden Voraussetzungen zur Prüfbarkeit aller zugewendungsrelevanten Unterlagen zu schaffen und Zugriffsrechte für Prüfungshandlungen uneingeschränkt zu ermöglichen.**

4 Stellungnahmen

- 15 Nach Auffassung des SMWK habe der Anschubfinanzierung ein plausibler Finanzierungsplan zugrunde gelegen. Eine Verbindlichkeit des Wirtschaftsplanes bestehe nur auf Ebene der FhG und nicht für das IZI. Deshalb seien die Regularien der FhG maßgeblich und die Inanspruchnahme der Zuwendungen nur aus der Gesamtrechnung nachvollziehbar. Dennoch werde das SMWK die Forderungen des SRH zukünftig bei der Modifizierung der Bewilligungsverfahren aufgreifen und ergänzende Prüfungen durchführen. Der Verwendungszweck sei durch die positive Evaluierung des IZI vollumfänglich erreicht.
- 16 Das SMWK unterstütze die Forderung des SRH, zur Beachtung einschlägiger Vergabevorschriften und sensibilisiere die FhG nochmals, Vergabeverfahren vollständig und schlüssig zu dokumentieren. Die Stellungnahme der FhG werde jedoch mitgetragen, da nach Ankündigung der FhG mit Übergabe des Erweiterungsbaus Ende 2012 sämtliche Geräte im Einsatz sein werden. Das SMWK werde dies explizit überwachen und den Sachverhalt im Kontext möglicher Rückforderungen prüfen und bewerten.
- 17 Einen weiteren Zertifizierungsbedarf sehe das SMWK gegenwärtig nicht als erforderlich an.
- 18 Die FhG habe den Wirtschaftsplan mit größtmöglicher Sorgfalt unter Berücksichtigung verfügbarer Daten und Erfahrungswerte auf der Basis von Aufwendungen und Erträgen erstellt. Eine Überleitung der Jahresabschlüsse auf Einnahmen und Ausgaben erfolge nur für die Gesamtgesellschaft. Mittel des Landes Sachsen seien in voller Höhe benötigt, bedarfsgerecht abgerufen und zweckentsprechend für den Aufbau des IZI verwendet worden. Die Mittelverwendung sei im Jahresabschluss der FhG nachgewiesen.
- 19 Vollständige Vergabeunterlagen für ausschreibungspflichtige Geräte befänden sich im Archiv der Zentrale der FhG in München. Bei den Aufträgen für die Netzwerktechnik und IT-Ausstattung würden jeweils mindestens 3 Angebote verschiedener Anbieter vorliegen.
- 20 Das Anlagevermögen sei buchhalterisch nachweisbar vollständig erfasst. Der geplante Geräteeinsatz habe aufgrund nicht zustande gekommener Projekte nicht wirtschaftlich sinnvoll realisiert werden können. Voraussichtlich im Herbst 2012 würden sämtliche Geräte im Einsatz sein. Der Magnetresonanztomograf habe aufgrund der Auswirkung des von der benachbarten Straßenbahn ausgehenden elektrischen Feldes auf die Messgeräte nicht wie geplant eingesetzt werden können.
- 21 SIGMA erfülle die Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen.

5 Schlussbemerkung

- 22 Das SMWK wird bei Anschubfinanzierungen von Forschungsinstituten künftig auch Prüfungen zur Überwachung der Aufbauprozesse vornehmen. Nicht nachvollziehbar ist, dass das Ministerium die Argumente der FhG hinsichtlich der Beanstandungen in der Vermögensbeschaffung und -verwaltung mitträgt, obwohl es bisher auf die Verwendungsnachweisprüfung verzichtet hat.

- 23 Bereits während des Prüfungsverfahrens hat der SRH dem IZI mehrfach Nachfristen zur Beibringung ordnungsgemäßer Unterlagen eingeräumt, die jedoch ungenutzt blieben. Sachverhaltserhellende Dokumente wurden auch mit der Stellungnahme von der FhG nicht eingebracht. Beispielhaft hierfür ist, dass ein Magnetresonanztomograf (1 Mio. €) - nach eigenen Angaben aufgrund mangelnder Standortprüfung - auch fast 4 Jahre nach seiner Anschaffung noch nicht zum Einsatz kam.
- 24 Die FhG hat die vom SRH festgestellten gravierenden Verstöße gegen Vergabevorschriften und damit das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht widerlegen können.

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Nutzungskosten im Hochbau sowie Maßnahmen zur Energieeffizienz

Obwohl Nutzungskosten in jeder Phase des Bauens berücksichtigt werden müssen, spielen sie bei Baumaßnahmen der Hochbauverwaltung derzeit nur eine untergeordnete Rolle.

Auch in der Phase der Nutzung erfolgt kein Anreiz zum sparsamen Umgang, da Medienverbräuche nicht eindeutig zuzuordnen sind.

Die im Energiebericht des SIB getroffenen Aussagen zur Energieeinsparung infolge von Energieeffizienzmaßnahmen sind nicht belegt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat aufbauend auf der Beratenden Äußerung¹ vom September 2011 die Planung, Erfassung und Dokumentation der Nutzungskosten von 40 großen Baumaßnahmen des SIB im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht. Des Weiteren wurden „Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz“ aus den Jahren 2008 bis 2010 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Berücksichtigung von Nutzungskosten bei Unterbringungsentscheidungen

- 2 Bei lediglich 9 von 40 in die Prüfung einbezogenen Objekten wurden die Nutzungskosten bei der Unterbringungsentscheidung berücksichtigt. Dies entspricht nur rd. 22,5 % der Objekte. Nutzungskosten bei Unterbringungsentscheidungen nicht ausreichend beachtet
- 3 **Nutzungskosten haben einen großen Anteil an den Lebenszykluskosten. Sie sind bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Unterbringungsentscheidungen grundsätzlich zu berücksichtigen.**

2.2 Berücksichtigung von Nutzungskosten bei der Planung von Baumaßnahmen

- 4 Der Prüfbericht zur Entwurfsunterlage-Bau enthält Aussagen zur Qualität und Quantität der Baukosten. Zu den Betriebskosten werden keine Ausführungen gemacht. Angabegemäß werden diese nur auf Plausibilität geprüft, in dem mit Bestandsimmobilien oder Datenbanken verglichen wird. Bei Sanierungsmaßnahmen werden die bisherigen Verbrauchskosten eingesetzt. Nutzungskostenermittlung fehlerhaft
- 5 Für 6 Baumaßnahmen hat der SRH die Nutzungskosten aus Planung und Nutzung verglichen. Dabei wurden Abweichungen von -53 bis +285 % gegenüber den in der Planung ermittelten Kosten festgestellt. Dies ist ein unbefriedigendes Resultat.
- 6 **Die in der Planung ermittelten Nutzungskosten wichen erheblich von den tatsächlich angefallenen Nutzungskosten ab.**
- 7 Die Berechnung der Nutzungskosten im Rahmen der Ausführungsplanung ist nicht geregelt. Wesentliche Festlegungen zu Bauausführung und Anlagenteilen erfolgen ohne Berücksichtigung der Nutzungskosten. Im Hinblick auf den hohen Anteil der Nutzungskosten an den Lebenszykluskosten ist Nutzungskosten spielen in der Planung keine Rolle

¹ Beratende Äußerung „Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen“ vom September 2011.

ein Nutzungskostenanschlag unbedingt mit der Ausführungsunterlage zu genehmigen.

- 8 **Die Festlegung der Baustandards erfolgt ohne Berücksichtigung der Folgekosten.**

2.3 Vorgabe von Sollkennwerten für die Betriebskosten

- 9 Ein Kostenrahmen für die Betriebskosten wird dem Planer nicht vorgegeben.

Sollkennwerte für den Energiebedarf werden nicht vorgegeben

- 10 Zur Errichtung energieeffizienter Gebäude ist die projektbezogene Festlegung von Sollkennwerten für den Energiebedarf zu Beginn der Planung notwendig. Aus diesen Anforderungen ergeben sich dann die entsprechenden Bauweisen. Die Einhaltung der Kennwerte muss im Zuge der weiteren Planung nachgewiesen werden. Dafür benötigt der Planer Kennwerte, die nach Bauwerkszuordnung gegliedert sind. Diese standen jedoch bisher nicht zur Verfügung.

- 11 Der SIB erarbeitet sich zwischenzeitlich auf Anregung des SRH entsprechende Kennwerte.

- 12 **Neben einem Kostenbudget für die Planung müssen künftig auch Verbrauchskennwerte für Baumaßnahmen vorgegeben werden.**

2.4 Überblick über die Betriebskosten während der Nutzung der Gebäude

- 13 Für die überwiegende Zahl der geprüften Baumaßnahmen liegen keine Verbrauchsdaten für die Ver- und Entsorgung vor. Diese Gebäude verfügen über keine separaten Zählleinrichtungen, da sie Bestandteil einer großen Liegenschaft mit mehreren Gebäuden und Nutzern sind. Der SIB teilt die Verbräuche dann auf die einzelnen Nutzer mittels Flächenschlüssel auf. Damit kann nicht festgestellt werden, welche Nutzer bzw. welches Gebäude überhöhte Verbräuche verursachen.

- 14 Die Aussage des SMF in der Stellungnahme zum Jahresbericht, dass 80 % der Gebäude in der Verwaltung des SIB über separate Messstellen verfügen würden, konnte im Rahmen der Prüfung nicht bestätigt werden. Nur für 9 von 40 geprüften Baumaßnahmen konnte der SIB „die Auswertung der jährlichen Verbrauchswerte und Betriebskosten“ vorlegen, für den Rest lagen keine separaten Verbräuche vor.

- 15 **Wenn dem SIB verursachergerechte Verbrauchsdaten zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit seiner Betriebskosten fehlen, hat er keine Einflussmöglichkeiten auf das Nutzerverhalten.**

- 16 Die Verbrauchsdaten und Kosten für Wasser und Abwasser liegen beim SIB nicht vor. Angabegemäß sind die übermittelten Werte der Zweckverbände Wasser/Abwasser für die Auswertung nicht brauchbar, weil Zählereinrichtungen fehlen. Eine eigene Erhebung der Verbräuche durch den SIB erfolgt nicht.

- 17 **Für Wasser und Abwasser kann kein Benchmarking durchgeführt werden. Zu hohe Verbräuche und Kosten einzelner Liegenschaften werden nicht erkannt und Maßnahmen zur Reduzierung können nicht veranlasst werden.**

2.5 Einsparungen von Betriebskosten infolge von Energieeffizienzmaßnahmen

Energieeffizienzmaßnahmen nicht nach belastbaren Ansätzen ausgewählt

- 18 Im Energieeffizienzbericht 2008, im Masterplan Energieeinsparung 2009 und im Geschäftsbericht 2010 veröffentlichte der SIB erreichte Einsparungen an Betriebskosten zu den in den betreffenden Jahren durchge-

fürten investiven Energieeffizienzmaßnahmen. In Abhängigkeit von Art und Umfang der Maßnahme sowie den aktuellen Energiepreisen wurden pro investierten Euro zwischen 0,06 bis 0,12 € zu erwartende Einsparungen angesetzt.

- 19 In einem Arbeitsgespräch mit dem SRH stellte der SIB dar, dass es sich um Prognosewerte handelt, die von der Wirtschaftlichkeit der Energieeffizienzmaßnahme abhängig sind.
- 20 Der Amortisationszeitraum ist nicht belegt. Es handelt sich um grobe Annahmen, die für alle Energieeffizienzmaßnahmen getroffen werden.
- 21 **Die tatsächlichen Einsparungen sind nicht nachgewiesen, da es sich lediglich um gesetzte Werte handelt.**
- 22 Die Auswahl der Energieeffizienzmaßnahmen erfolgte nicht anhand eines Gesamtkonzeptes. Dadurch ist nicht sichergestellt, dass tatsächlich die wirtschaftlichsten Maßnahmen durchgeführt werden.
- 23 **In Anbetracht steigender Energiepreise sollten ausschließlich Energieeffizienzmaßnahmen finanziert werden, die wirtschaftlich sind und zu wesentlichen Energieeinsparungen führen.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 24 Das SMF teilte mit, dass Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Lebenszykluskostenberechnungen einen hohen Stellenwert für den SIB und das SMF hätten und zukünftig verstärkt Beachtung in einem überarbeiteten Leitfaden des SIB finden würden.
- 25 Ergänzend wären die Planer neben den gesetzlich normierten Sollkennwerten z. B. aus der Energieeinsparverordnung noch an interne Benchmarks des SIB gebunden.
- 26 Eine Verbesserung der Treffgenauigkeit in der Ermittlung der Nutzungskosten und eine stärkere Beachtung der Nutzungskosten in den Ausführungsunterlagen sei dadurch zukünftig zu erwarten. Bezüglich der Wasser- und Abwasserkosten sei der SIB mit den Zweckverbänden in einem Abstimmungsprozess.
- 27 Das SMF teilte mit, dass in ausgewählten Einzelfällen der SIB die prognostizierten Einsparungen infolge von Energieeffizienzmaßnahmen im Rahmen einer Erfolgskontrolle überprüfen werde.
- 28 Beim Monitoring der Betriebskosten sei vorgesehen, auffällig hohe Verbräuche und Kosten herauszufiltern und auf die Möglichkeit einer baulichen oder technischen Maßnahme gemäß VwV Energieeffizienz zu prüfen. Dies erfolge grundsätzlich unter Beachtung der aktuellen und zukünftigen Bedarfsdeckung des Freistaates Sachsen.
- 29 Nach Umsetzung der Evaluierungsergebnisse beim SIB werde zukünftig eine konsequente Handhabung der VwV Energieeffizienz, ggf. mittels ergänzender Bestimmungen des SMF, angestrebt.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

28

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Lotto GmbH

Für den Betrieb der Staatslotterien wurde kein Sondervermögen gegründet. Damit wird gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen.

Durch den mit 19,75 Mio. € finanzierten Ausbau des Spielgeschäfts wird der Freistaat Sachsen seinem Ziel, die Spielsucht einzudämmen, nicht gerecht.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen ist alleiniger Gesellschafter der Sächsischen Lotto-GmbH (SLG). Zweck der Gesellschaft ist die Durchführung von staatlichen Wett- und Lotteriegeschäften. Die Gesellschaft kann mit Zustimmung des Gesellschafters auch die Veranstaltung und Durchführung privater Wetten und Lotterien übernehmen.
- 2 Der Freistaat Sachsen hat mit dem Staatslotteriegesetz und dem Gesetz des Freistaates Sachsen über Lotterien und Ausspielungen vom 16.10.1992 die gesetzlichen Grundlagen für die Veranstaltung von öffentlichen Lotterien geschaffen. Mit Geschäftsbesorgungsvertrag vom 23.10.1992 in Verbindung mit § 1 (2) Staatslotteriegesetz ist die SLG mit der Durchführung der Lotterien beauftragt worden. Der Geschäftsbesorgungsvertrag und die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung der Lotterien sind seitdem fortgeschrieben worden.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Erlöse und Aufwendungen der staatlichen Lotterien wurden außerhalb des Staatshaushaltes gebucht. Lediglich ein Nettoerlös wurde an den Staatshaushalt abgeführt. Die Abweichungen vom Haushalts- und vom Kassenrecht sind vom SMF mit der Existenz eines Sondervermögens begründet worden. Sondervermögen müssen zur Wahrung der Haushaltskompetenz des Landtages jedoch durch oder aufgrund eines Gesetzes entstanden sein (folgend aus Art. 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen). Weder im Staatslotteriegesetz noch in den Haushaltsplänen sind Aussagen über die Errichtung eines Sondervermögens, dessen Zweck, Umfang und Verantwortlichkeiten getroffen worden. Die haushaltsrechtlichen Abweichungen sind gem. § 34 SÄHO unzulässig und rechtswidrig. Bis zur wirksamen Gründung eines Sondervermögens sind alle Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushaltsplan zu veranschlagen und zu bewirtschaften.
- 4 Nach Auffassung des SMF habe es einer Errichtung des Sondervermögens durch ein Gesetz nicht bedurft. Das Sondervermögen sei aufgrund des Staatslotteriegesetzes vom 16.10.1992 errichtet worden. Jedenfalls sei das Sondervermögen auf Basis des Haushaltsplanes und der Haushaltsgesetze vom Gesetzgeber bestätigt worden. Das SMF hat mit Schreiben vom 30.03.2012 mitgeteilt, es werde erwogen, das Sondervermögen aufzulösen. Das SMF hat offengelassen, wie die Veranschlagung und Bewirtschaftung bei Umsetzung dieser Absicht erfolgen soll.
- 5 **2.2** Der neue Glücksspielstaatsvertrag ist als Landesrecht zum 01.07.2012 in Kraft getreten. Der Glücksspielstaatsvertrag sieht eine Öffnung des Sportwettenmarktes vor, der dazu führt, dass die SLG einer veränderten

Der SRH hat die Durchführung der „Staatslotterien im Freistaat Sachsen“ und die Betätigung bei der SLG geprüft

Verstoß gegen Haushaltsrecht
– kein wirksam gegründetes
Sondervermögen

Rechtswidrige Bewirtschaftung
der Einnahmen und Ausgaben ist
umgehend zu korrigieren

Neuregelungen zum Sportwetten-
markt stellen staatliches Interesse
an der Beteiligung infrage

Marktsituation und damit einem verschärften Wettbewerb ausgesetzt wird. Damit ist die haushaltsrechtliche Zulässigkeit der Landesbeteiligung in diesem Bereich zukünftig infrage zu stellen. Die Hauptbegründung eines staatlichen Interesses an der Beteiligung gem. § 65 SÄHO, nämlich die Bekämpfung der Spielsucht, ist in einer solchen Wettbewerbssituation nicht mehr darstellbar.

- 6 Im Doppelhaushalt 2011/2012 sind unter „Vorsorgen im Beteiligungsbe-
reich“ Kapitalzuführungen von 19,7 Mio. € und 19,3 Mio. € an die SLG
vorgesehen. Am 29.12.2011 ist eine Kapitalzuführung von 19,75 Mio. €
tatsächlich erfolgt. Das SMF begründete die Kapitalzuführung mit erhebli-
chen Investitionen durch neue Produkte, durch den Ausbau des Internet-
vertriebs und Marketingmaßnahmen. Insbesondere die Auslobung eines
hohen Gewinns bei der im März 2012 gestarteten Lotterie Eurojackpot
habe die Kapitalzuführung erfordert. Weder die Kapitalzuführung noch die
damit verfolgten Ziele sind mit dem staatlichen Interesse einer Bekämp-
fung der Spielsucht, das der Beteiligung zugrunde liegt, vereinbar.
- 7 **2.3** Die SLG führt im Freistaat Sachsen als eigene Lotterie die GlücksSpira-
le durch. Die erforderliche Erlaubnis erhielt/erhält die SLG jährlich mit
Auflagen durch die LD Leipzig bzw. das SMI.
- 8 Der Reinertrag (27 %) von rd. 1,2 bis 1,3 Mio. € wird zu gleichen Teilen an
folgende Empfänger überwiesen:
- Deutscher Sportbund,
 - Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege,
 - Deutsche Stiftung Denkmalschutz,
 - Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt.
- 9 Eine Zuführung an den Staatshaushalt erfolgt nicht.
- 10 Die Entscheidung über die Verwendung der Gelder obliegt dem Freistaat
Sachsen. Nach einer nicht kodifizierten Abstimmung der Länder im Lotto-
und Totoblock sollten jeweils 25 % an den Deutschen Sportbund, die Deut-
sche Stiftung Denkmalschutz und die Bundesarbeitsgemeinschaft der
Freien Wohlfahrtspflege ausgeschüttet werden. Nach Aussage des SMF
erfolgt die Festlegung der Mittelverteilung mit einer Auflage des Erlaub-
nisgebers. Demgegenüber teilte das SMI mit, dass es selbst keine Auswahl
der Nutznießer dieser Ausschüttungen vorgenommen habe und auch kein
Auswahlverfahren bestehe. Der Antrag der SLG enthalte Vorschläge für die
Festlegung der Destinatäre, denen entsprochen werde.
- 11 Die Bestimmung der Begünstigten obliegt bislang faktisch der SLG. Ein
transparentes Auswahlverfahren hat der SRH nicht feststellen können.
Eine künftige Beteiligung des Gesellschafters an einem solchen Verfahren
wird gefordert.

Ausgabe von 19,75 Mio. € widerspricht
staatlichem Interesse an der Beteiligung

GlücksSpirale:
intransparentes Verfahren bei der Be-
stimmung der Destinatäre

Keine Beteiligung des Gesellschafters an
der Auswahl der Destinatäre

3 Folgerungen

- 12 **3.1** Die rechtswidrige Bewirtschaftung der Erlöse und Aufwendungen der
Staatslotterien ist umgehend zu korrigieren. Bis zur wirksamen Gründung
eines Sondervermögens sind alle Einnahmen und Ausgaben im StHpl. zu
veranschlagen.
- 13 **3.2** Nach Inkrafttreten der Neuregelungen zum Glücksspielmarkt ist das
staatliche Interesse an der Beteiligung zu prüfen.
- 14 **3.3** Änderungen im Geschäftsfeld der SLG und aus dem Staatshaushalt
herrührende Gesellschafterfinanzierungen dürfen dem staatlichen Interes-
se an der Beteiligung des Freistaates Sachsen nicht entgegenstehen. Das

staatliche Interesse an der Beteiligung erscheint insoweit bereits derzeit infrage gestellt.

- 15 **3.4** Die Auswahl der Empfänger als Begünstigte der Glücksspirale hat in einem transparenten Verfahren zu erfolgen. Eine Beteiligung des Gesellschafters hieran ist zu dokumentieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 **4.1** Das SMF hält an seiner Rechtsauffassung fest, dass das Sondervermögen wirksam aufgrund des Staatslotteriegesetzes und der Veranschlagung im Haushaltsplan gegründet worden sei. Das Sondervermögen „Staatslotterien im Freistaat Sachsen“ solle aber zum 01.01.2013 aufgelöst werden, da es zur Durchführung der Staatslotterien nicht zwingend erforderlich sei. Auch zukünftig solle nur die Zuführung des Nettogewinns im StHpl. veranschlagt und gebucht werden. Diese Ausnahme vom Bruttoprinzip solle sich auf einen diesbezüglichen Haushaltsvermerk im Doppelhaushaltsplan 2013/2014 stützen. Das SMF prüfe ferner, ob weitere haushaltsrechtliche Ausnahmeregelungen bei der Bewirtschaftung der Lotteriemittel erforderlich seien.
- 17 **4.2** Neben der Hauptbegründung (Bekämpfung der Spielsucht) für das wichtige staatliche Interesse an der Beteiligung seien weitere Gründe (z. B. Jugend- und Spielerschutz; Abweh rung, der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität) als haushaltsrechtliche Rechtfertigung für die staatliche Beteiligung zu berücksichtigen und deshalb halte man weiterhin an der staatlichen Beteiligung fest. Das SMF stimmt dem SRH aber zu, dass das staatliche Interesse an der Beteiligung im konzessionierten Sportwettenbereich nach Wegfall des Monopols zu überprüfen sei.
- 18 **4.3** Die Zuführung der Haushaltsmittel von 19,7 Mio. € entspreche den Vorgaben des Erlaubnisbescheides des SMI und unterliege den strengen Kontrollen durch den Erlaubnisgeber. Im Übrigen hätten die Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse eine solche Zuführung empfohlen.

5 Schlussbemerkung

- 19 **5.1** Der SRH ist weiterhin der Auffassung, dass das Sondervermögen nie wirksam gegründet wurde und die Veranschlagung und Bewirtschaftung der Lotteriemittel deshalb haushaltsrechtswidrig erfolgten. Die nunmehr vom SMF geplante haushaltsrechtliche Lösung im Rahmen des Doppelhaushaltes 2013/2014 ist nach Auffassung des SRH der erste Schritt in die richtige Richtung. Weitere Haushaltsvermerke, die z. B. Ausnahmen von den Bewirtschaftungsvorschriften des § 70 ff. SäHO zulassen, sind erforderlich.
- 20 **5.2** Der SRH hält an seiner Meinung fest, dass die Ausweitung des Lotteriegeschäftes durch den Freistaat den Haupt- und Nebenzielen nicht gerecht wird und deshalb das wichtige staatliche Interesse zunehmend nicht vorhanden ist. Bezüglich der Sportwetten sind vertragliche und haushaltsrechtliche Änderungen vorzunehmen und die staatliche Trägerschaft aufzugeben.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH

Der Freistaat Sachsen hat bis zum Jahr 2010 mit insgesamt 197 Mio. € Investitionen und laufendes Geschäft bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH finanziert. Der Freistaat hat in Dauerverlustbetriebe investiert. Die Sächsische Staatsbäder GmbH und die Chursächsische Veranstaltungs GmbH weisen einen Finanzierungsbedarf von mehr als 3 Mio. € jährlich allein zur Abdeckung des laufenden Geschäfts auf. Stark rückläufige Gästezahlen und fehlende Kostendeckung sind die Gründe.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Mit Vertrag vom 24.09.1991 ist die Sächsische Staatsbäder GmbH gegründet worden, deren alleiniger Gesellschafter der Freistaat Sachsen ist. Aufgabe der Sächsischen Staatsbäder GmbH sind die Bereitstellung und der Betrieb von Kureinrichtungen sowie von Veranstaltungsstätten in Bad Elster und Bad Brambach.
- 2 Für die Planung, Organisation, Durchführung und Vermarktung von kulturellen und sonstigen Veranstaltungen in der Region von Bad Elster und Bad Brambach wurde mit Vertrag vom 14.09.2001 die Chursächsische Veranstaltungs GmbH gegründet, deren Gesellschafter die Sächsische Staatsbäder GmbH (70 %) und die Stadt Bad Elster (30 %) sind.

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH geprüft

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Der Freistaat Sachsen hat von 1992 bis 2010 insgesamt 128 Mio. € in die Sächsische Staatsbäder GmbH investiert und für 69 Mio. € deren Verluste ausgeglichen. Im Haushaltsplan 2011/2012 sind Investitionen in Höhe von 7,7 Mio. € vorgesehen. Die Voranschläge im Doppelhaushalt 2013/2014 sehen Investitionen von weiteren 20 Mio. € vor. Die Sächsische Staatsbäder GmbH erwirtschaftet trotz erheblicher Gesellschafterfinanzierungen unverändert Fehlbeträge von mehr als 3 Mio. € jährlich. Verbesserte Betriebsergebnisse der Sächsischen Staatsbäder GmbH sind von steigenden Gästezahlen in den Hotels, Pensionen und Ferienwohnungen abhängig. In Bad Elster haben sich die Übernachtungen von 2002 bis 2010 um 38,38 % vermindert. Die Rückläufigkeit der Übernachtungen ist durch unzureichende Qualitätsstandards in den Beherbergungsunternehmen bedingt. Des Weiteren nutzen die Kurkliniken die Wellness- und Gesundheitsangebote der Sächsischen Staatsbäder GmbH weitestgehend nicht. Die Investitionen (u. a. König Albert Theater, Parkhaus, Thermalerkundung) in die Attraktivität des Standortes sollten einen Hotelinvestor im 4-Sterne-Bereich interessieren und binden. Mitte 2012 hat sich eine österreichische Unternehmensgruppe entschieden, in Bad Elster ein 4-Sterne-Hotel in den Jahren 2013/2014 zu errichten und zu betreiben. Nach Angabe des SMF soll die Sächsische Staatsbäder GmbH zeitgleich ein Solethermalbad für 10 bis 15 Mio. € errichten. Die Sächsische Staatsbäder GmbH hat bislang Investitionen getätigt, für die keine auslastende Nachfrage am Markt besteht.
- 4 **2.2** Der Betrieb der Kureinrichtungen (Sächsische Staatsbäder GmbH) und das kulturelle Angebot (Chursächsische Veranstaltungs GmbH) stärken die Attraktivität der Kommunen und des Vogtlandkreises für Einwohner und Gäste. Die Kosten trägt im Wesentlichen jedoch der Freistaat. Der Freistaat begründet sein Engagement an der Beteiligung mit arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Zwecken. Des Weiteren werden denkmalpflegerische Ziele verfolgt, die Investitionen sollen gesichert werden. In anderen Kurorten in Sachsen werden Bäder (inkl. der Kuranwendungen) und Kurbetrieb von Landkreisen/Kommunen und/oder Privatunternehmen betrieben.

Investitionen wurden und werden trotz nicht ausreichender Nachfrage am Markt getätigt

- 5 **2.3** Die Sächsische Staatsbäder GmbH erhebt eine Kurtaxe, deren gesamtes Aufkommen ihr zusteht. Aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen werden die Stadt Bad Elster und Bad Brambach mit mindestens 82 T€ jährlich an der Kurtaxe beteiligt. Die Stadt Bad Elster erhebt seit Mitte 2011 von den Rehakliniken, Hotels, Pensionen, Restaurants etc. eine Fremdenverkehrsabgabe. Die Fremdenverkehrsabgabe wird zur Herstellung und Unterhaltung von Einrichtungen und Anlagen, die dem Fremdenverkehr dienen, genutzt.

3 Folgerungen

- 6 **3.1** Investitionsvorhaben sollten nach kaufmännischer Vorsicht die bereits vorhandene Infrastruktur berücksichtigen und sich nicht auf künftige, ungewisse Erwartungen stützen.
- 7 **3.2** Die Geschäftstätigkeit der Sächsischen Staatsbäder GmbH ist an die Marktnachfrage anzupassen und so zu verbessern, dass die laufenden Verluste minimiert werden können und der Zuschussbedarf der Sächsischen Staatsbäder GmbH nachhaltig sinkt.
- 8 **3.3** Die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Vereinbarungen mit den Gemeinden sollte überprüft werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 9 Das SMF teilte mit, dass ohne die Beteiligung des Freistaates und der entsprechenden Finanzierung in die Kurinfrastruktur einschließlich der Kulturveranstaltungen die Attraktivität der Kurorte erheblich beeinträchtigt wäre. Eine Verminderung des finanziellen Engagements des Freistaates könnte in der Folge, zumindest teilweise, zu Schließungen von Kurkliniken führen. Für die Region wären nicht unerhebliche Arbeitsplatzverluste im Gesundheitsbereich hinzunehmen. Der Erhalt von Arbeitsplätzen stelle ein wichtiges Interesse im Sinne des § 65 SÄHO dar. Private Investoren hätten an Dauerverlustbetrieben kein Interesse und die Kommunen/Landkreise hätten nicht die finanziellen Mittel, um die bisherigen finanziellen Verpflichtungen aufzubringen.
- 10 Die bisher getätigten Investitionen wären notwendig gewesen, um die beiden Standorte attraktiv im Vergleich zu ihren unmittelbaren Wettbewerbern in Bayern und Böhmen zu gestalten. In den letzten Jahren seien bewusst nur noch Ersatzinvestitionen oder Instandsetzungen vorgenommen worden.
- 11 Es sei zutreffend, dass andere Kurorte in Sachsen von Landkreisen/-Kommunen betrieben werden. In diesen Kurorten seien aber nicht so umfangreiche zu unterhaltende denkmalgeschützte Liegenschaften anzutreffen, wie in den Staatsbadkommunen. Die finanziellen Aufwendungen seien dadurch geringer und durch Landkreise/Kommunen finanzierbar. Das SMF sehe aber die Notwendigkeit, das Betriebsergebnis der Sächsischen Staatsbäder GmbH weiter zu verbessern. Es werde sich weiterhin bemühen, die regionalen Partner stärker in die Verantwortung zu nehmen, wie das zuletzt durch die Erhöhung des Finanzierungsbeitrages der Stadt Bad Elster für die Chursächsische Veranstaltungs GmbH gelungen sei.

5 Schlussbemerkung

- 12 Das SMF sollte darauf hinwirken, dass die Stadt Bad Elster entsprechend ihren Gesellschaftsanteilen die Finanzierung der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH erbringt. Das SMF sollte ferner darauf hinwirken, dass die Städte Bad Elster und Bad Brambach und vor allem der Vogtlandkreis Aktivitäten der Sächsischen Staatsbäder GmbH, die den Orten und der Region nutzen und ihnen das Gepräge geben, finanziell unterstützen.

Die betriebsnahe Veranlagung von Investitionszulagen

Die bisherige Praxis, bedeutende Anträge auf Investitionszulage zu meist vom Schreibtisch aus, statt vor Ort zu prüfen, kann Subventionsmissbrauch bis hin zu Betrug oder Subventionsbetrug nicht ausreichend entgegenwirken. Durch unzureichende Prüfung von Anträgen auf Investitionszulage im Freistaat Sachsen erhöht sich die Gefahr, dass (hohe) Subventionen zu Unrecht gewährt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in 2 FÄ die Bearbeitung von Anträgen auf Investitionszulage durch die hierfür verantwortlichen Stellen der betriebsnahen Veranlagung geprüft.
- 2 Die Investitionszulage dient insbesondere der Förderung von Erstinvestitionen des verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern. Für die Jahre 2005 bis 2009 haben sächsische FÄ insgesamt Fördermittel von 1,67 Mrd. € ausgereicht, die aus Mitteln von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinschaftlich finanziert wurden.

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Der SRH stellte fest, dass die bedeutsamen Fälle (Zahlungsanspruch > 25 T€) zwischen den FÄ ungleich verteilt waren. So hatte das FA A 2011 mit 8,5 vorhandenen Prüfern 106 bedeutende Anträge auf Investitionszulage zu bearbeiten, das FA B hingegen mit 11,7 Prüfern lediglich 20 Investitionszulagenfälle. Diese Ungleichverteilung aufgrund regionaler Unterschiede spiegelte sich in der Stellenausstattung nicht wider.

Regional erhebliche Unterschiede bei bedeutenden Investitionszulagenfällen
- 4 **2.2** Das LSF hatte die FÄ zutreffend angewiesen, bedeutende Fälle grundsätzlich vor Gewährung der Investitionszulage im Außendienst zu prüfen. Eine Prüfung am Schreibtisch kann den Außendienst deshalb nicht ersetzen, weil die Untersuchung der Kriterien „Betriebsbereit“, „Einsatz im Fördergebiet“, „Neu“ nur vor Ort möglich ist. Die Prüfbedürftigkeit offenbart sich auch in den fortgesetzt hohen Ergebnissen des Außendienstes im Bereich der Investitionszulage. Dennoch hatte das FA A nur 13 % dieser bedeutsamen Fälle im Außendienst untersucht, während es beim FA B immerhin 65 % waren.

Anweisung des LSF nicht ausreichend beachtet – Außendienst notwendig, um Subventionsmissbrauch zu verhindern
- 5 **2.3** Im Ergebnis hatten die beiden FÄ in insgesamt 99 Fällen mangels außendienstlicher Ermittlungen die Voraussetzungen für die Auszahlung von 12 Mio. € nicht ausreichend sachgerecht geprüft. Das LSF hatte dieses strukturelle Prüfdefizit mangels Tatsachenkenntnis und mangels Einrichtung eines entsprechenden Controllings für Investitionszulagenanträge bislang nicht erkannt. Zudem hatte es weitere Arbeitsschwerpunkte bestimmt, die mit der Anweisung, bedeutende Investitionszulagenfälle im Außendienst zu prüfen, bei unveränderter Stellenausstattung praktisch nicht in Einklang zu bringen waren. Angesichts des systematisch angelegten Fehlers erscheinen weitere Steuerausfälle in den anderen sächsischen FÄ realistisch.

Fehlsteuerungen durch Zielkonflikte und Controllingmängel
- 6 **3 Folgerungen** Eine sachgerechte Bearbeitung dient sowohl der Verhinderung von Subventionsmissbrauch bis hin zu strafbewehrtem Betrug oder Subventionsbetrug und muss andererseits den EU-rechtlichen Vorgaben an staatlichen Subventionen genügen.

- 7 Bei bedeutenden Investitionszulagenfällen darf nur im Ausnahmefall auf Ermittlungen im Außendienst verzichtet werden. Das LSF hat sicherzustellen, dass seine Anweisungen befolgt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 8 Das SMF hält die Forderung des SRH, bedeutsame Festsetzungen von Investitionszulagenfällen durch den Außendienst prüfen zu lassen, für nicht sachgerecht. Die Höhe des Fördermittelvolumens sei kein Kriterium, wonach ein Investitionszulagantrag zwingend durch den Außendienst geprüft werden müsse. Eine Anweisung der FÄ, alle Fälle mit einem Zahlungsanspruch über 25 T€ (starre Aufgriffsgrenze) vor Ort zu prüfen, würde zu einem Widerspruch der Abstimmung auf Bund-Länder-Ebene führen. Soweit eine Bearbeitung anhand der Rechnungsbelege zweifelsfrei möglich sei, wäre ein Außendiensteinsatz nicht erforderlich.
- 9 Der Personalbedarfsvergleich des SRH sei weder zielführend noch aussagekräftig. Der Personalbedarf der betriebsnahen Veranlagungsstellen würde anhand der Aufgaben ermittelt. Seit 2011 habe die Finanzverwaltung den Zeitanteil für die Bearbeitung von Investitionszulaganträgen um 67% aufgestockt. Den Ämtern sei daher ausreichend Personal zugewiesen. Das vom SRH festgestellte Personaldefizit ergäbe sich nur aufgrund der starren Aufgriffsgrenze zur Identifizierung außenprüfungswürdiger Fälle. Eine zeitliche Einengung der Bearbeitung der Investitionszulage zugunsten anderer Aufgabenbereiche habe nicht stattgefunden.

5 Schlussbemerkung

- 10 Ziel des Verwaltungshandelns muss die gleichmäßige Steuerfestsetzung bei wirtschaftlichem Personaleinsatz sein. Um dies zu gewährleisten, hat sich die sächsische Steuerverwaltung selbst Kriterien gegeben, wann ein Antrag auf Investitionszulage derart bedeutend ist, dass Ermittlungen im Außendienst wirtschaftlich gerechtfertigt erscheinen. Unter anderem wurde ein Aufgriff bei einer Investition von 150 T€ aufwärts vorgesehen, was einem Fördermittelvolumen von mindestens 11.250 € entsprach. Unter Berücksichtigung der von der Verwaltung aufgestellten Kriterien wäre das Prüfdefizit damit noch deutlicher als vom SRH bisher festgestellt ausgefallen. Insoweit ist die vom SMF vertretene Position zur Aufgriffsgrenze von 25 T€ nicht nachvollziehbar. Da es sich bei der Festsetzung der Investitionszulage durch die FÄ nicht um ein Besteuerungsverfahren handelt, sondern die FÄ vielmehr eine Kontrollfunktion ausüben und die Überprüfung einiger Kriterien nur vor Ort im Unternehmen möglich ist, hält der SRH an seiner Empfehlung, dass bedeutsame Investitionszulagenfälle einer Außenprüfung unterliegen, fest.
- 11 Die zwischenzeitlich erfolgte Personalverstärkung wird vom SRH als ein Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Seitens des SMF ist dabei sicherzustellen, dass maßgebliche regionale Unterschiede bei den bedeutsamen Fällen Berücksichtigung finden.

Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen

Nach erfolglosen und teilweise unzulänglichen Vollstreckungsversuchen werden von den sächsischen FÄ Steuerforderungen in Höhe von jährlich rd. 229 Mio. € niedergeschlagen. Der Erhebungserfolg in Fällen, in denen Steuerpflichtige dem Fiskus mehr als 25 T€ schulden, liegt lediglich bei 25 %.

Der SRH fordert Maßnahmen zur Verbesserung der Erfolgsquote bei der Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in 3 FÄ die Arbeitsweise der Vollstreckungsstellen in den Fällen geprüft, in denen die Steuerpflichtigen Steuerrückstände von insgesamt mehr als 25 T€ hatten (= Hochrückstandsfälle). Die FÄ hatten jährlich rd. 1.100 derartige Fälle zu bearbeiten.
- 2 Dazu hat er 61 dieser Steuerfälle geprüft und insbesondere untersucht, welche Vollstreckungsmaßnahmen die FÄ ergriffen hatten, welcher Erfolg diesen Maßnahmen beschieden war bzw. woran sie gescheitert waren.

Der SRH hat die Hochrückstandsfälle geprüft

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Die Erhebungen des SRH zeigten, dass die FÄ bei den 61 geprüften Hochrückstandsfällen lediglich rd. 25 % der offenen Steuerforderungen beigetrieben hatten (von 7,32 Mio. €¹ Rückständen nur 1,8 Mio. € realisiert).
- 4 **2.2** Der mit 75 % sehr hohe Ausfall der Steuerforderungen beruht insbesondere auch auf Bearbeitungs- und Organisationsdefiziten:
- 5 **2.2.1** Das Vollstreckungsverfahren war so organisiert, dass die Vollstreckung in das bewegliche Vermögen der Schuldner den Vollziehungsbeamten im Außendienst oblag. Der Innendienst hatte die Vollstreckung in das unbewegliche und in das übrige Vermögen der Schuldner vorzunehmen. Auch bei den Hochrückstandsfällen verließ sich der Innendienst zunächst auf das übliche Mittel der Kontenpfändung. Deren Erfolg war wiederkehrend begrenzt, weil die Guthaben auf den gepfändeten Konten meist die Gesamtrückstände nicht deckten bzw. die FÄ nicht alle Konten pfändeten. Zudem wurden die Steuerpflichtigen durch die Kontenpfändung vorgewarnt und konnten so z. T. ihr noch vorhandenes Vermögen dem behördlichen Zugriff entziehen.
- 6 **2.2.2** Auch der Einsatz der Vollziehungsbeamten im Außendienst blieb in den Hochrückstandsfällen weitgehend erfolglos, obwohl die Beamten die Befugnis hatten, die Wohn- und Geschäftsräume der Schuldner auf pfändbares Vermögen zu durchsuchen und die Geschäftsbücher einzusehen. Sie lieferten auch keine neuen Informationen, anhand derer der Innendienst weitere Maßnahmen - z. B. bei gewerblichen Schuldner die Pfändung der Kundenforderungen - hätte ergreifen können.
- 7 **2.2.3** Gleichzeitig unterließ es der Innendienst oftmals, sich umgehend mit Besonderheiten des Einzelfalles vertraut zu machen. Folglich konnten andere pfändbare Vermögenswerte nicht rechtzeitig entdeckt und gepfändet werden. Infolgedessen fehlte es auch an geeigneten Hinweisen des

75 % der Hochrückstände hatten die FÄ nicht vereinnahmt

Mängelursache 1:
unpassende Bearbeitungsstrategie der FÄ

Mängelursache 2:
erfolgreicher Außendienst

Mängelursache 3:
fehlende Anleitung des Außendienstes

¹ Nach Hinweis des SMF wurden die rückständigen Steuern von 7,75 Mio. € um die Bescheidkorrekturen von 425 T€ verringert.

Innendienstes an den Vollziehungsbeamten. So fielen deren unzulängliche Arbeitsergebnisse auf den Innendienst zurück.

Mängelursache 4:
unzureichende Maßnahmen zur
Sicherung der Ansprüche

- 8 **2.2.4** Vielfach waren die Hochrückstände auf Steuernachforderungen zurückzuführen, die aus den Beanstandungen der Betriebsprüfung oder Steuerfahndung resultierten. Da in diesen Fällen einerseits zwischen der Prüfung und der Nachforderung viel Zeit verging, sich zwischenzeitlich die Ertragslage der Schuldner verschlechterte und andererseits die Nachforderungen für mehrere Besteuerungszeiträume gleichzeitig fällig wurden, waren die Schuldner oftmals nicht vollständig zahlungsfähig und/oder zahlungswillig. Die Vollstreckungsstellen hätten zwar die Befugnis besessen, in diesen Fällen Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. Dies scheiterte jedoch regelmäßig daran, dass sie von den Prüfern nicht rechtzeitig informiert worden waren.
- 9 **2.3** Insgesamt wirkte das aus dem Massenbearbeitungsverfahren der übrigen Vollstreckungsfälle übernommene schematische Vorgehen der FÄ in den Hochrückstandsfällen meist kontraproduktiv.

3 Folgerungen

- 10 **3.1** Hochrückstandsfälle sind künftig vorrangig zu bearbeiten.
- 11 **3.2** Die FÄ sollten Entscheidungen über Vollstreckungsmaßnahmen in Hochrückstandsfällen erst dann treffen, wenn sie
- die vorhandenen Informationen und Akten ausgewertet,
 - fehlende Informationen beschafft (z. B. Kontenabrufverfahren),
 - und eine Übersicht über vollstreckbare Vermögenswerte erstellt und deren Erfolgsaussichten bewertet haben.
- 12 **3.3** Das LSF sollte für eine stärkere Einbindung der Außendienste in die Steuererhebung sorgen. Dies könnte bspw. dadurch erreicht werden, dass bei der Beurteilung des Arbeitserfolgs des Prüfers bzw. der Prüfungsdienste auch das kassenwirksame Ergebnis einfließt.
- 13 **3.4** Insgesamt sollte das LSF durch eine verbesserte Erfolgskontrolle auf eine nachhaltig höhere Bearbeitungsqualität der Hochrückstandsfälle hinwirken. Dies bedingt aber eine gesonderte Überwachung der Erledigung dieser Fälle.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 14 Das SMF teilte im Wesentlichen mit, dass Hochrückstandsfälle künftig vorrangig bearbeitet werden sollen. Des Weiteren seien zur Intensivierung der Bearbeitung bereits verschiedene Maßnahmen in die Wege geleitet worden. Die geforderte maschinelle Überwachung von Hochrückstandsfällen sei aber derzeit technisch nicht möglich.

5 Schlussbemerkung

- 15 Der SRH begrüßt die Reaktion der Finanzverwaltung auf die Vorschläge des SRH. Bei einer erfolgreichen Umsetzung geht er von einer nachhaltigen Erhöhung der Steuereinnahmen aus.

IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Innenrevisionen in der Landesverwaltung (Jahresbericht 2008 - Beitrag Nr. 8)

32

1 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

1 Der SRH hatte die Innenrevisionen in der Landesverwaltung geprüft. Im Ressort des SMJus war keine Innenrevision eingerichtet. Das SMJus hatte erklärt, dass es von einer institutionellen Innenrevision absehe, weil die vorhandenen Prüfungsverpflichtungen ausreichend und Innenrevisionen mit der Unabhängigkeit der Justiz unvereinbar seien.

2 Vor diesem Hintergrund hat der SRH nunmehr geprüft, ob die Geschäfts-, Kosten- und sonstigen Prüfungen im Geschäftsbereich des SMJus vollumfänglich durchgeführt werden. Der SRH stellte in nahezu allen Bereichen Mängel fest, die teilweise erheblich waren. So fanden bspw. bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten die allgemeinen Geschäftsprüfungen zu 81 % und die behördeninternen Geschäftsstellenprüfungen zu 38 % statt, Bestandsprüfungen nach der SäHO wurden im gesamten Geschäftsbereich des SMJus nur zu 26 %, Prüfungen der Aufbewahrungslisten zu 9 %, Geschäftsprüfungen beim Sozialen Dienst der Justiz zu 67 % und Geschäftsprüfungen der Arbeitsverwaltungen bei den Justizvollzugsanstalten zu 26 % durchgeführt. Lediglich im Bereich der Zahl- und Geldstellenprüfungen war aufgrund der Berichtspflicht gegenüber dem LSF eine ausreichende Beachtung der Prüfungsverpflichtungen festzustellen.

Prüfungsverpflichtungen ungenügend wahrgenommen

3 Entgegen der Auffassung des SMJus machen die vielfach nicht wahrgenommenen Prüfungsverpflichtungen eine institutionelle Innenrevision nicht entbehrlich. Zudem unterliegen die Obergerichte und die Generalstaatsanwaltschaft bei den Geschäftsprüfungen lediglich einer unzureichenden Selbstkontrolle.

4 Wie der SRH bereits in seinem Jahresbericht 2008 ausführte, sind Innenrevisionen in der Justiz ohne Verletzung der Unabhängigkeit von Richtern und Rechtspflegern organisierbar. Das zeigt beispielhaft die Allgemeine Verfügung des Senators für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen über die Innenrevision in der Justiz vom 18.08.2006, Az.: 1401.

5 Der SRH sieht nach wie vor die Einrichtung einer institutionellen Innenrevision für den gesamten Geschäftsbereich als notwendig an.

Innenrevision für Geschäftsbereich erforderlich

2 Stellungnahme des Ministeriums

6 Das SMJus teilte mit, für die Justizvollzugsanstalten zwischenzeitlich eine „Zentrale Verwaltungsrevision“ geschaffen zu haben, für das eigene Haus zeitnah eine Innenrevision einzurichten und die bestehenden Konzepte für Geschäftsprüfungen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften einer kritischen Analyse zu unterziehen. Eine für die Gerichte und Staatsanwaltschaften zuständige Innenrevision hält das Ministerium dagegen im Hinblick auf die Besonderheiten der Justiz und das System der Geschäftsprüfungen weiterhin für nicht erforderlich. Zudem würde eine Innenrevision die Anzahl der durchgeführten Geschäftsprüfungen nicht automatisch erhöhen.

3 Schlussbemerkung

7 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Geschäftsprüfungen - jedenfalls in ihrer aktuellen Form - eine Innenrevision bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften nicht ersetzen können. Eine Innenrevision wür-

Bloße Eigenprüfungen erschweren
eine effiziente Dienstaufsicht

de nicht nur prüfungsfreie Räume schließen, die aufgrund der ausschließlichen Selbstprüfungen bei den Oberbehörden und den unzureichend durchgeführten Geschäftsprüfungen bestehen. Vor allem würde eine Innenrevision auf der Grundlage einer umfassenden Risikoanalyse prüfen, während die Geschäftsprüfungen weitgehend schematisch erfolgen. Außerdem wären mit einer beim SMJus angesiedelten Innenrevision bereichsübergreifende System- und Organisationsprüfungen möglich, die im Rahmen des derzeitigen Geschäftsprüfungsmodells nicht vorgenommen werden.

- 1 Der SRH hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2011 insbesondere kritisiert, dass die Standortentscheidung zur Unterbringung der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien ohne Kenntnis der wirtschaftlichsten Unterbringungsalternative getroffen wurde. Zudem führte der in wichtigen Teilen zu unbestimmte Mietvertrag dazu, dass die Annahmen aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Dezember 2007 aus Sicht des SRH nicht mehr zutrafen. Der vertraglose Zustand hinsichtlich der nutzerspezifischen Einbauten barg nach Einschätzung des SRH ein erhebliches Prozess- und Haushaltsrisiko.
- 2 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des SIB vom Dezember 2007 ergab für die Anmietung der Polizeidirektion Oberlausitz-Niederschlesien in Görlitz einen Barwert von rd. 11 Mio. €, der sich aus den abgezinsten Kosten für Mietzahlungen (7.408.323 €) und für die nutzerspezifischen Einbauten (3.603.090 €) zusammensetzte. Im Dezember 2010 wurden Nachverhandlungen erforderlich, da sich nach Auffassung des Vermieters die Baukosten für das Standardbürogebäude wegen „bislang unbekannter nutzerspezifischer Belange“ (z. B. Fundament und Fassade) erhöht hätten und somit die Deckung aus dem vereinbarten Mietzins nicht mehr möglich sei. Im Doppelhaushalt 2011/2012 wurden in Kap. 1403 Tit. 755 51 bereits Ausgaben in Höhe von rd. 7,6 Mio. € für den Einbau der Nutzerspezifik veranschlagt.
- 3 Mit Kaufvertrag vom 29.02.2012 erwarb der Freistaat Sachsen das Baugrundstück mit dem aufstehenden Rohbau vom Vermieter für den Kaufpreis von 9,8 Mio. € und trat in alle vom bisherigen Bauherren abgeschlossenen Liefer- und Leistungsverträge ein. Zusätzlich stellt der Freistaat Sachsen den Verkäufer der Liegenschaft von sämtlichen Schäden frei, die aus der Beendigung des Mietvertrages resultieren könnten, und sicherte zu, für etwaige zwendungsrechtliche Rückforderungsansprüche (rd. 900.000 €) aufzukommen. Am gleichen Tag erteilte das SMF seine Einwilligung für zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 8,8 Mio. €, die nun für die Fertigstellung des erworbenen Rohbaukörpers (Standardbürogebäude) benötigt werden. Einschließlich der bereits im Doppelhaushalt 2011/2012 veranschlagten Kosten für den Einbau der Nutzerspezifik wird die Errichtung der Polizeidirektion in Görlitz Kosten in Höhe von über 26 Mio. € verursachen. Dies entspricht einem Barwert (Kalkulationsstichtag 1. Dezember 2007) von 22,9 Mio. €.
- 4 **Die prognostizierten Kosten (Barwerte) für die Unterbringung der Polizeidirektion Görlitz sind um über 100 % von 11 Mio. € auf 22,9 Mio. € gestiegen. Der Freistaat Sachsen ist in Leistungsverträge eingetreten, die er nicht selbst verhandelt hat. Das vom SRH im Jahresbericht 2011 beschriebene Haushaltsrisiko ist Realität geworden.**

IT-Sicherheit in der Landesverwaltung (Jahresbericht 2007 - Beitrag Nr. 7)

Stellenwert der IT-Sicherheit
wurde unterschätzt

1 Der SRH hat im Jahresbericht 2007 darüber berichtet, wie sich die Behördenleitungen der Staatsverwaltung dem Thema IT-Sicherheit stellen. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass der Stellenwert der IT-Sicherheit unterschätzt wurde. Zuständigkeiten waren nicht ausreichend geregelt und verbindliche Vorgaben, die ein einheitliches Handeln gewährleisten, fehlten. Diese Gemengelage führte zu teilweise erheblichen Mängeln bei den IT-Sicherheitsprozessen. Der SRH forderte daraufhin, der IT-Sicherheit stärkere Beachtung zu schenken. Dieser Forderung ist der HFA beigetreten (Drs 4/12729).

2 Im Rahmen einer Nachschauprüfung hat sich der SRH im Jahr 2012 über den aktuellen Stand der Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Staatsverwaltung informiert.

3 In ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2007 erklärten SK und SMI in Abstimmung mit den anderen Ressorts, in den Landesbehörden solle ein am BSI-Grundschriftshandbuch¹ orientierter Prozess zur IT-Sicherheit initiiert werden. Der Erlass einer für alle Staatsbehörden geltenden IT-Sicherheitsrichtlinie werde ein weiterer Schritt sein.

Kabinetts verabschiedete Leitlinie
erst 2011

4 Obwohl bereits Mitte 2008 ein zwischen den Ressorts abgestimmter Entwurf einer Informationssicherheitsleitlinie vorlag, dauerte es noch 3 Jahre, bis das Kabinetts diese Leitlinie verabschiedete.² Mit der VwV Informationssicherheit³ vom 07.09.2011 hat die Sächsische Staatsregierung nunmehr eine Leitlinie zur Gewährleistung der Informationssicherheit (Leitlinie Informationssicherheit) erlassen. Die Leitlinie regelt verbindlich die allgemeinen Grundsätze und Ziele der Informationssicherheit, die Verantwortlichkeiten und Rollen, sowie die Informationssicherheitsorganisation.

5 Nach Nr. 4.1 der Leitlinie Informationssicherheit sind Beauftragte für Informationssicherheit (BfIS) auf Landesebene und in jeder obersten Staatsbehörde zu ernennen. Für die Polizei und den Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste sind hauptamtliche BfIS einzusetzen. Dies ist auch so erfolgt.

6 In den übrigen Behörden und Einrichtungen können weitere BfIS ernannt werden. Insgesamt ist in der Staatsverwaltung Personal im Umfang von rd. 16,6 VZÄ⁴, davon 4,5 VZÄ in obersten Staatsbehörden, als BfIS tätig. In den obersten Staatsbehörden schwankt der Personaleinsatz zwischen 1,0 VZÄ bei SMI und SMUL und 0,1 VZÄ bei SK, SMWK und SMK.

7 Der BfIS Land ist die zentrale Sicherheitsinstanz und für alle operativen und koordinativen Aufgaben der Informationssicherheit zuständig, die ihm der Lenkungsausschuss für IT und E-Government zuweist. Die Verantwortung der Ressorts für die Informationssicherheit in ihren Geschäftsbereichen bleibt davon unberührt.

Weitere Evaluierung erforderlich

8 **Ob sich diese Kompetenzverteilung für den Aufbau und die Aufrechterhaltung eines angemessenen Niveaus der Informationssicherheit in der Staatsverwaltung auch bewährt, sollte von der Staatsregierung nochmals, in etwa 3 Jahren, evaluiert werden.**

¹ BSI = Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

² Vgl. auch: Sächsischer Datenschutzbeauftragter, 15. Tätigkeitsbericht (2011), S. 215.

³ Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung (VwV Informationssicherheit) vom 07.09.2011.

⁴ Einschließlich Referat II 6 (BfIS Land) beim SMJus.

- 9 Der SRH hat weiter geprüft, inwieweit in den Ressorts Richtlinien, Konzepte sowie weitere Regelungen zur Informationssicherheit vorliegen. Nach Nr. 5 der Leitlinie Informationssicherheit haben die Ressorts eigene ressortspezifische Informationssicherheitsrichtlinien, Informationssicherheitskonzepte und weitere Regelungen im erforderlichen Umfang zu gestalten.
- 10 Bei SMF, SMS, SMUL und SMWK liegen neben Leitlinien und Konzepten weitere Regelungen zur Informationssicherheit vor. Das SMJus hat u. a. eine Leitlinie Informationssicherheit und Sicherheitskonzepte für betriebene IT-Verfahren erarbeitet. Für die Behörden im Geschäftsbereich des SMWA ist im Juni 2012 eine VwV Leitlinie Informationssicherheit in Kraft getreten.
- 11 Die SK hat den Schutzbedarf für wesentliche IT-Verfahren mit Stand 2007 festgestellt. Beim SMI - ohne Polizei - sind Vorgaben und Regelungen zu einzelnen Aspekten der Informationssicherheit vorhanden, ressortspezifische Informationssicherheitsrichtlinien sowie Informationssicherheitskonzepte fehlen. Für den Polizeibereich liegt eine Vielzahl von Regelungen vor. Ein übergreifendes Informationssicherheitskonzept fehlt und wurde mit der bisher nicht abschließend geklärten Frage der Zugehörigkeit der zentralen IT-Betriebsstelle der Polizei (Staatsbetrieb SID oder Polizei) begründet. Für das SMK liegt nach eigenen Angaben ein Arbeitsentwurf eines Informationssicherheits-Managementsystems vor.
- 12 **In den Ressorts sind Informationssicherheitsprozesse initiiert worden. Deren Niveau differiert jedoch noch erheblich.**
- 13 Die Berufung von BfIS allein reicht nicht aus, um ein angemessenes Niveau an Informationssicherheit in der Staatsverwaltung zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Hierzu bedarf es auch der landesweiten Umsetzung der in der Leitlinie Informationssicherheit vorgegebenen Zuständigkeiten, Konzepte und Maßnahmen.
- 14 **Das Parlament sollte sich von der Staatsregierung über den Fortschritt bei der Etablierung von Informationssicherheitsprozessen in der Staatsverwaltung weiterhin berichten lassen.**

Übergreifendes Informationssicherheitskonzept für Polizeibereich fehlt

Leipzig, den 23. August 2012

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix*
Vizepräsident

Dr. Augstein
Rechnungshofdirektor

Dr. Spiegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

* Vizepräsident Rix hat nicht an der Beschlussfassung zu den Beiträgen 1 bis 5 mitgewirkt.



Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

23. August 2012

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1010

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.