



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2014

PRÜFUNG

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

Vorwort

Zwei tragende Säulen bestimmen die Arbeit des Sächsischen Rechnungshofs: Zum Ersten ist der Rechnungshof eine Institution, die das Finanzgebaren des Landes und der Kommunen prüft, d. h., untersucht, durchleuchtet, nachfragt und eine Bewertung mit Folgerungen für künftiges Handeln abgibt. Zum Zweiten arbeitet der Rechnungshof weisungsfrei. Weder die geprüften Stellen noch Parlament oder Regierung bestimmen Gegenstand und Umfang von Prüfungen. Die Festigung des parlamentarischen Budgetrechts ist indes sehr eng mit der Arbeit der externen Finanzkontrolle verbunden. Der Rechnungshof hat jederzeit die Möglichkeit, seine Berichte direkt und unmittelbar dem Landtag zu übermitteln.

Mit dem vorgelegten Jahresbericht 2014 zu Staatshaushalt und Staatsfinanzen, aber auch mit den anderen Prüfungsergebnissen und Sonderberichten leistet der Sächsische Rechnungshof seinen Beitrag zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern im Freistaat Sachsen. Als unabhängiger und neutraler Berater hat der Rechnungshof auch im zurückliegenden Prüfungsjahr wieder einen kritischen Blick auf aktuelle Fragestellungen geworfen.

„Rechnungshof rügt fehlendes Personalkonzept“ lautete beispielsweise die Überschrift eines Artikels, den eine große sächsische Zeitung am 15. April 2014 veröffentlichte. Der Sächsische Rechnungshof hatte sich in einem Sonderbericht mit dem von der Sächsischen Staatsregierung im Jahr 2009 verkündeten Ziel befasst, den Personalbestand der sächsischen Verwaltung bis zum Jahr 2020 von 86.900 Stellen auf 70.000 Stellen zurückzuführen. Ein für ein derartiges Vorhaben notwendiges personalwirtschaftliches Konzept – ein roter Faden – war nicht vorhanden. Dem beachtenswerten Ansatz der Staatsregierung, im Zuge des demografischen Wandels Personal im öffentlichen Sektor bedarfsgerecht abzubauen, folgte in den anschließenden Jahren keine durch ein ganzheitliches Konzept gesteuerte Umsetzung. Die konkrete Ausgestaltung des notwendigen Stellenabbaus bis 2020 ist in wesentlichen Teilen heute noch nicht bestimmt. Hinzu kommt, dass bis 2031 zwei Drittel der Bediensteten altersbedingt ausscheiden und die erforderliche Personalgewinnung und eine ausgewogene Altersstruktur nicht thematisiert sind.

Dies zeigt: Unsere Feststellungen sind nicht immer bequem, aber notwendig, um eine zukunftsgerichtete Finanzplanung im Freistaat Sachsen zu gewährleisten und nachhaltige Haushaltsstrukturen zu schaffen.

Große Teile der öffentlichen Aufgaben werden durch Staatsbetriebe, Sondervermögen, juristische Personen des öffentlichen Rechts und privatrechtliche Unternehmen, an denen der Freistaat beteiligt ist, erfüllt. Der Sächsische Rechnungshof beobachtet insbesondere die Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen des privaten Rechts sehr intensiv. Eine parlamentarische Transparenz der Beteiligungen hält er für unbedingt notwendig, da sonst die Steuerungsfunktion des Landtages eingeschränkt werden könnte. Der Freistaat ist nach Haushaltsplan 2013/2014 an insgesamt 33 Unternehmen in privatrechtlicher Form direkt beteiligt. Dazu zählen auch die Mitteldeutsche Flughafen AG und die Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH. Der Sächsische Rechnungshof hat die Betätigung des Freistaates Sachsen bei diesen beiden Unternehmen geprüft und seine Ergebnisse in zwei Sonderberichten nach § 99 SÄHO in diesem Jahr an die Staatsregierung weitergeleitet.



Ein Sonderbericht informiert über die Entwicklungen, Chancen und Risiken, die aus der Beteiligung des Freistaates am Konzern der Mitteldeutschen Flughafen AG folgen oder folgen können. Der zweite Bericht befasst sich u. a. mit der neuen Unternehmensstrategie der Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH, die vom Sächsischen Rechnungshof insbesondere im Hinblick auf wirtschaftliche und haushaltsrechtliche Risiken untersucht wurde. Beide Beteiligungen haben aufgrund ihres Finanzvolumens eine hohe Haushaltsrelevanz für den Freistaat Sachsen.

Es ist für die Qualität unserer Prüftätigkeit wesentlich, über aktuelle Tendenzen und Entwicklungen in der Finanzpolitik auf dem Laufenden zu sein. Wir stehen deswegen in intensivem Austausch mit Gremien, Fachverbänden und anderen Rechnungshöfen. Es freut mich aus diesem Grund besonders, dass wir gemeinsam mit der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung ein Symposium ins Leben rufen konnten, das diesen Austausch weiter befördern soll. Mit der Symposiumsreihe „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ soll eine Plattform geschaffen werden, die es ermöglicht, Ergebnisse und Erkenntnisse zu aktuellen Themen durch Wissenschaftler und Praktiker vorzustellen und untereinander zu diskutieren. Das erste Symposium fand im September 2014 zum Thema „Öffentliche Finanzen – Herausforderungen und neue Wege“ in Meißen statt. Viele der erörterten Aspekte werden sich unmittelbar in unserem prüfungsmethodischen und konzeptionellen Handeln niederschlagen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder beobachten finanzpolitische Entwicklungen in ihren eigenen Ländern, aber auch bundesweit und in der Europäischen Union. Präsidentinnen und Präsidenten begrüßen aktuell die Absicht der EU-Kommission, die Erhebung von Haushaltsdaten europaweit zu vereinheitlichen. Derzeit auf europäischer Ebene diskutierte Rechnungslegungsstandards für öffentliche Haushalte (European Public Sector Accounting Standards - EPSAS) werden jedoch hinterfragt. So muss nach Auffassung der Rechnungshöfe die Festlegung von Rechnungslegungsregeln für öffentliche Haushalte auch künftig eine originäre staatliche Aufgabe bleiben und darf im Hinblick auf das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip nicht ohne gute Gründe auf die europäische Ebene oder in die Hand privater Akteure verlagert werden. Bei der Entwicklung von Rechnungslegungsstandards für alle EU-Mitgliedsstaaten muss ein transparentes und rechtssicheres Verfahren gewährleistet werden. Darüber hinaus sollte eine Entscheidung über die verbindliche Einführung von EPSAS erst nach der Prüfung von Alternativen und einer Evaluation der bisherigen Regelungen getroffen werden.

Mein Dank gilt den Abgeordneten des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung für eine kritisch konstruktive Zusammenarbeit in der vergangenen Legislaturperiode.

Die Arbeit des Sächsischen Rechnungshofs kann nur so gut sein, wie es die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind, die mit ihren Kenntnissen und ihrem Erfahrungswissen für die Finanzkontrolle arbeiten. Nicht zuletzt danke ich deshalb allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Mitgliedern des Sächsischen Rechnungshofs, die sich auch im vergangenen Jahr wieder unermüdlich für einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz im Freistaat Sachsen stark gemacht haben.

Leipzig, im September 2014
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

Band I

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	25
Einleitung	-	27
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012	1	31
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	41
Extrahaushalte	3	65
Staatsschulden	4	75
Vermögensrechnung	5	85
Sondervermögen Grundstock	6	93
II. Staatsverwaltung		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Vollzug des Wohngeldgesetzes	7	101
Bewirtschaftung des Wohnraumförderungsfonds	8	105
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Qualitätsmanagement an allgemeinbildenden Schulen	9	109
Lehrerbedarfsplanung	10	113
Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa		
Geldauflagen in Strafsachen an gemeinnützige Einrichtungen	11	117
Ausgaben für die rechtliche Betreuung	12	119
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Förderung der Erschließung des Gewerbegebietes Coswig-Kötitz	13	127
Zuwendungsbaumaßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen im Öffentlichen Personennahverkehr/Schiennenpersonennahverkehr	14	133
ESF-Mikrodarlehensfonds	15	137
Unterstützung des Ausbildungsverkehrs	16	143
Förderung von Schmalspurbahnen	17	147

	Nr.	Seite
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Vollzug des Landeserziehungsgeldes	18	153
Pauschale Investitionskostenförderung nach § 11 SächsKHG	19	159
Einzelplan 09:		
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Umsetzung des LEADER in Sachsen	20	165
Erhebung und Verwendung der Reitwegeabgabe	21	169
Altlastenfonds Sachsen	22	173
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst		
IT-Organisation an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig und an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden	23	175
Außertarifliche Vergütungen an den Universitätsklinika in Dresden und Leipzig	24	179
Kulturraum Stadt Leipzig - Schauspiel Leipzig	25	183
Einzelplan 14:		
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Unterbringung der Finanzämter	26	187
Reinigungskosten	27	193
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Schätzungen im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren	28	197
Steuerliche Überprüfung öffentlicher Fördermittel	29	201
III. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen	30	205
Sportförderung - Sächsischer Behinderten- und Rehabilitations-sportverband e. V.	31	207
Übertragung der ESF-Förderung auf die SAB	32	209

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012

01

Das Hj. 2012 schloss mit einem kassenmäßigen Defizit von rd. 147,6 Mio. €. Die Isteinnahmen waren um rd. 1.200 Mio. € höher als im StHpl. veranschlagt aufgrund der Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

Der Freistaat Sachsen hat im Jahr 2012 seine Verschuldung um 244,2 Mio. € (davon Sondertilgung in Höhe von 169,2 Mio. €) reduziert. Mit 18,1 % wurde wiederum ein sehr hohes Investitionsniveau erreicht.

Der SRH bescheinigt für das Hj. 2012 unbeschadet der in den einzelnen Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Die sächsische Haushaltswirtschaft steht vor großen Herausforderungen.

Trotz hoher Steuereinnahmen besteht kein Spielraum für zusätzliche Ausgabenwünsche.

Die Ausgaben müssen jährlich um 0,5 % zurückgeführt werden.

Dreh- und Angelpunkt ist ein tragfähiges Personalkonzept.

Der Freistaat Sachsen hat 2013 das dritte Jahr infolge höhere Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierte Einnahmen als geplant erzielt. Für die nächsten Jahre hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ein stabiles wirtschaftliches Umfeld und weiter steigende Steuereinnahmen prognostiziert.

Die steigenden Steuereinnahmen dürfen nicht über die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an sinkende Osttransfermittel und Auswirkungen der demografischen Entwicklung hinwegtäuschen. Das ifo Institut geht von einem Rückgang der Einnahmen von rd. 2,8 Mrd. € (preisbereinigt) bis 2025 aus. Diesen Betrag werden steigende Steuereinnahmen nicht vollständig ausgleichen können.

Die Haushaltswirtschaft des Freistaates ist zunehmend von der konjunkturellen Entwicklung Deutschlands abhängig und muss sich stärker auf einnahme- und ausgabeseitige Risiken einstellen. Hierzu gehört, in konjunkturell starken Jahren ausreichend finanzielle Vorsorge zu treffen ebenso wie eine systematische Ausgabenreduzierung, um den Haushalt flexibel und steuerbar zu halten und um dauerhaft die Verschuldungsregel einhalten zu können.

Wie erforderlich finanzielle Spielräume sind, hat das erneute Hochwasser im vergangenen Jahr gezeigt. Zudem muss jederzeit mit einem erneuten Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund politischer Entscheidungen und wirtschaftlicher Ereignisse gerechnet werden.

Der SRH erwartet eine über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende Konsolidierungsstrategie. Die vom SMF an das ifo Institut in Auftrag gegebene Projektion der Einnahmen sollte über das Jahr 2025 erweitert und um eine Ausgabenseite ergänzt werden. Insbesondere werden personalwirtschaftliche Konzepte erforderlich, wenn für den Freistaat auch in Zukunft steigende Personal- und Versorgungsausgaben finanzierbar bleiben sollen.

3 Extrahaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte beliefen sich im Hj. 2012 auf rd. 2,2 Mrd. €. Dadurch werden rd. 13,7 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Regelfall nur noch über je einen Zuschestitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen dargestellt.

Der Personalbestand der Extrahaushalte hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf 25.385 VZÄ leicht erhöht, dies entspricht rd. 28 % der Beschäftigten des Freistaates Sachsen. Die Personalaufwendungen beliefen sich dabei auf rd. 1,4 Mrd. €.

Die Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte beliefen sich im Hj. 2012 auf rd. 2,2 Mrd. €. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes an Extrahaushalte stieg auf rd. 13,7 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes. Die Hochschulen stellen dabei mit 602 Mio. € die finanziell größte Gruppe der Extrahaushalte dar.

Im Zeitraum 2009 bis 2013 erhöhten sich die Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte kontinuierlich. Der Bestand an Extrahaushalten hat sich hingegen in diesem Zeitraum geringfügig vermindert.

Der Personalbestand der Extrahaushalte hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf 25.385 VZÄ leicht erhöht, dies entspricht rd. 28 % der Beschäftigten des Freistaates Sachsen. Die Personalaufwendungen beliefen sich dabei auf rd. 1,4 Mrd. €.

Letztmalig im Hj. 2011 wurden bei 2 Staatsbetrieben Evaluationen durchgeführt. Weitere Erfolgskontrollen, etc. erfolgten bei den Extrahaushalten nicht. Der SRH fordert daher eine verstärkte Wahrnehmung der Fachaufsicht.

4 Staatsschulden

Die Regelungen zu Sonderkreditermächtigungen im HG sind mit den verfassungsrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse in Einklang zu bringen.

Nach der landeseigenen Projektion muss der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,5 % p. a. bis 2020 reduzieren, um die Verschuldungsregel einzuhalten.

Für das Hj. 2012 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung in Höhe von 11,507 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 5,027 Mrd. € Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, 3,567 Mrd. € Kreditaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 2,913 Mrd. € noch nicht valuierten Kreditaufnahmen gemäß § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2011/2012.

Aufgrund der guten Haushaltslage konnte das SMF im Hj. 2012 Schulden in Höhe von 244,2 Mio. € tilgen und damit die Pro-Kopf-Verschuldung an die Ergebnisse des Zensus 2011 anpassen. Im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) hat der Freistaat Sachsen mit

1.228 €/EW die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Die Verschuldung gemäß Haushaltsrechnung ergibt mit 2.844 €/EW eine mehr als doppelt so hohe Pro-Kopf-Verschuldung.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die o. g. Schulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen zählen. Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind. Die impliziten Schulden übersteigen die Kredit-schulden fast um das Doppelte. Mit rd. 56 % machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (19,6 Mrd. €) den größten Anteil an den in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden aus.

Um die Verschuldungsregel auch im Jahr 2020 einhalten zu können, ermittelte das SMF in seiner eigenen Projektion eine erforderliche Reduzierung der Ausgaben von 0,5 % pro Jahr.

5 Vermögensrechnung

05

Die Vermögensrechnung enthält erstmals als Anlage eine bilanzielle Gliederung der Vermögens- und Schuldenpositionen und bietet einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates Sachsen.

Die Vermögensrechnung enthält einen bewerteten Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Die Vermögensrechnung 2012 enthält erstmals eine Anlage, in der die bisherige Gliederung der Vermögens- und Schuldenpositionen an die Vorgaben der Standards für staatliche Doppik angepasst wurde.

Die Deckungslücke zwischen Vermögen und Schulden beträgt zum 31.12.2012 rd. 6,22 Mrd. € und hat sich gegenüber dem Vorjahr um 1,24 Mrd. € rein rechnerisch verringert.

Bei Gegenüberstellung der Pensionsverpflichtungen und der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen ergibt sich eine Deckungslücke von rd. 7 Mrd. €, die sich erneut gegenüber dem Vorjahr um 168,4 Mio. € erhöht hat. Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen reichen nicht aus, um die künftigen Pensionsverpflichtungen zu decken.

Zur Erhöhung der Aussagekraft der Vermögensrechnung hat der SRH auf erforderliche Abstimmungen mit der HR, auf die einheitliche Berücksichtigung bekannter Ausfallrisiken bei Darlehensforderungen sowie auf die vollständige Abbildung der kaufmännischen Abschlüsse der Hochschulen hingewiesen.

6 Sondervermögen Grundstock

06

Im Laufe des Hj. 2012 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 240,4 Mio. € auf rd. 230,1 Mio. € zum Ende des Jahres reduziert. Einnahmen in Höhe von rd. 18,7 Mio. € standen Ausgaben in Höhe von rd. 28,9 Mio. € gegenüber. Die Ausgaben entfielen hauptsächlich auf den Erwerb der Polizeidirektion Görlitz (rd. 10,7 Mio. €) sowie auf strategische Grunderwerbe in Dresden „Areal Tatzberg“ (rd. 10,6 Mio. €).

In den nächsten Jahren (bis 2017) soll sich der Grundstockbestand zwischen 242,5 Mio. € und 242,2 Mio. € bewegen.

Für den überwiegenden Teil der am Standort Dresden aus strategischen Überlegungen heraus erworbenen Flächen konnte das SMF keinen konkreten Verwendungszweck benennen. Insoweit waren die Voraussetzun-

gen des § 63 SÄHO nicht erfüllt. Der SRH hat empfohlen, für strategische Grunderwerbe gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Zudem hat der SRH zum wiederholten Male eine Beteiligung des Parlaments bei Grundstückserwerben, die mehr als 2,5 Mio. € kosten, gefordert.

Die Kaufpreise der erworbenen Grundstücke „Areal Tatzberg“ lagen deutlich über dem damals gültigen Bodenrichtwert. Eine umfassende Berechnung und Dokumentation zur Abweichung vom Bodenrichtwert lag nicht vor.

Zudem bestand zum Zeitpunkt des Erwerbes der Grundstücke „Areal Tatzberg“ zumindest für Teilflächen das Risiko der Nichtverwendbarkeit für geplante Nutzungszwecke. Dieses Risiko konnte erst deutlich nach dem Erwerbszeitpunkt ausgeräumt werden.

II. Staatsverwaltung

7 Vollzug des Wohngeldgesetzes

Die gesetzlichen Regelungen zur Durchführung des Wohngeldgesetzes sollten auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden.

Drei Viertel aller Wohngeldbescheide wurden nicht von der Fach- und Rechtsaufsicht kontrolliert.

Der Freistaat Sachsen zahlte 2012 insgesamt 94,8 Mio. € Wohngeld im Auftrag des Bundes aus. In Sachsen sind 10 Landkreise, 3 kreisfreie Städte sowie 23 kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 20.000 EW die zuständigen Stellen zur Durchführung des Wohngeldgesetzes. Die Bearbeitungsquoten der Wohngeldstellen schwanken zwischen 353 und 1.522 Anträgen je VZÄ.

Die bestehende Organisation hat zur Folge, dass für die Wohngeldstellen unterschiedliche Rechts- und Fachaufsichtsbehörden zuständig sind. Das SMI stellte keine einheitliche Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht durch die 11 beauftragten Stellen sicher.

Seit 2009 sollen die Dateneingaben der Bewilligungsbescheide zu 50 % von einem zweiten Mitarbeiter im sog. Vieraugenprinzip geprüft werden. Konkrete Dienstanweisungen zur Zweitprüfung lagen nicht vor. Eine Personalverstärkung war hierfür nicht vorgesehen. Das SMI hat die Umsetzung, den Erfolg oder Alternativen zu seiner Regelung nicht untersucht.

Die Fach- und Rechtsaufsicht wird bisher nur durch die Entscheidung der Widersprüche ausgeübt. Wohngeldbewilligungen, die drei Viertel der Entscheidungen ausmachen, erfahren keine Kontrolle durch die Fach- und Rechtsaufsichtsbehörden.

Eine gesetzliche Neuorganisation des Vollzugs des Wohngeldes sollte zur Nutzung von Synergieeffekten die Fach- und Rechtsaufsicht bei einer Behörde konzentrieren. Bürgernähe bleibt erhalten, da die Anträge weiterhin bei jeder Gemeinde abgegeben werden können.

Das SMI muss ein Mindestmaß an Kontrolle durch die Fach- und Rechtsaufsicht hinsichtlich des Antrags- und Bewilligungsverhaltens bei den Wohngeldstellen sicherstellen.

Der SRH empfiehlt, durch die Einführung stichproben- oder anlassbezogener Prüfungen der Wohngeldstellen (Geschäftsprüfung/Innenrevision) die Qualität der Bearbeitung zu sichern. Der Umfang der Prüfungen sollte sich an der Beanstandungsquote orientieren.

8 Bewirtschaftung des Wohnraumförderungsfonds

08

Die Förderrichtlinien der Wohnraumförderung lassen Mitnahmeeffekte zu. Steuergelder wurden teilweise unwirtschaftlich ausgegeben.

Der staatliche Auftrag für Fördermaßnahmen durch die SAB sollte konkreter gefasst werden.

Der SRH prüfte die Fondsbewirtschaftung einschließlich Förderung und untersuchte dazu 33 z. T. mehrfach geförderte Vorhaben.

Der Wirtschaftsplan (Anlage zu Kap. 0323 des Haushaltsplanes) bildet die Zahlungsvorgänge und das Vermögen des Wohnraumförderungsfonds nur unzureichend ab. Es fehlen Angaben zur Vergütung der SAB und zum Forderungsbestand.

Der Fonds speist sich aus Bundesfinanzhilfen, die bis 2013 für die soziale Wohnraumförderung zweckgebunden waren. Mangels eigener landesgesetzlicher Regelung hätten die Fondsmittel nach Maßgabe des Wohnraumförderungsgesetzes eingesetzt werden müssen. Die gesetzlichen Voraussetzungen der sozialen Wohnraumförderung hätten bei der Förderung stärker berücksichtigt werden müssen. Erhebliche Mitnahmeeffekte waren die Folge.

Die Förderzwecke wurden nur teilweise erreicht. So hätte die Neuerrichtung von Gebäudeteilen (Ersatzneubau, Balkonanbau) nicht als energetische Sanierung gefördert werden dürfen. Durch das Absehen vom Passivhausstandard bei der Förderung selbst genutzten Wohneigentums wurden mindestens 24,8 Mio. € abweichend von der Förderrichtlinie eingesetzt. Das Programm Mehrgenerationenwohnen wurde zur allgemeinen Objektaufwertung genutzt (Anbau von Balkonen, Grundrissänderungen).

Das SMI erteilte der SAB einen Auftrag für Ergänzungsfinanzierungen, ohne das Ziel, den Umfang und die Höhe der bankeigenen Förderung hinreichend zu beschreiben. Die SAB bietet zudem Umfinanzierungen für alle Zuwendungsempfänger früherer Eigentumsprogramme an. Hierbei profitieren diese vom günstigen Zinsniveau und den verbliebenen Zinsverbilligungsmitteln für einen neuen Zinsverbilligungszeitraum, obwohl hierfür kein besonderes staatliches Interesse erkennbar ist.

9 Qualitätsmanagement an allgemeinbildenden Schulen

09

Projekte des Qualitätsmanagements im Schulwesen erfüllten nicht die Vorgaben für die EU-Finanzierung.

Das SMK finanziert seit 2011 mithilfe der EU Maßnahmen des Qualitätsmanagements (QM) an rd. 180 allgemeinbildenden Schulen. Durch das QM wollte das Land die Quote der Schulabbrecher senken.

Der SRH hat zur Projektdurchführung 110 Einzelvorhaben an Schulen näher betrachtet. Diese bestanden u. a. in der Vermittlung der Methodenkompetenzen und von „Lernen lernen“, der Entwicklung von Schulleitbildern und -programmen sowie von Fortbildungskonzeptionen, der Verbesserung der Kommunikation und der Zusammenarbeit im Lehrerkollegium. Die Vorhaben gehörten zu den herkömmlichen, ohnehin sich

in den Bildungsausgaben des Landes widerspiegelnden Aufgaben der Schulverwaltung. Der SRH hat das SMK aufgefordert, die Einzelvorhaben auf Finanzierbarkeit mit EU-Mitteln zu überprüfen.

Das SMK wollte mit dem Projekt an Schulen auf Dauer QM einrichten. Die Konzeptionen des Ministeriums ließen nicht erkennen, wie, mit welchem finanziellen und organisatorischen Aufwand und mit welchem Personaleinsatz die Schulen QM nachhaltig betreiben sollten.

10

10 Lehrerbedarfsplanung

Das SMK verfügt über keine langfristige Lehrerbedarfsplanung.

Das öffentliche Schulwesen bindet in beträchtlichem Umfang Haushaltsmittel und ist personalwirtschaftlich von grundlegender Bedeutung. Innerhalb der gesamten Landesverwaltung haben die Lehrkräfte einen Stellenanteil von rd. 41 %. Nach Angaben des SMK vom Mai 2014 scheiden im Zeitraum vom Schuljahr 2014/2015 bis 2029/2030 rd. 23.700 Lehrer aus dem Schuldienst aus. Dies entspricht rd. 79 % des Personalbestandes an Lehrkräften des Schuljahres 2012/2013. Nach einer Prognose des StaLA hat das Land bis zum Schuljahr 2020/2021 von Schülerzuwächsen auszugehen. Das verdeutlicht die Notwendigkeit einer in die Zukunft gerichteten Personalbedarfsermittlung.

Auf aktuelle, fundierte Zahlen aus einer Personalbedarfsermittlung sind neben dem SMK als stellenbewirtschaftende oberste Dienstbehörde das SMF wegen der Verantwortung für den Gesamthaushalt, das SMWK sowie die Universitäten angewiesen, um die ihnen obliegenden Aufgaben der Lehrerausbildung erfüllen zu können, sowie Schüler, Eltern, insbesondere Schulabgänger und Studenten, die verlässliche Informationen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes für Lehrkräfte benötigen.

Nach Feststellungen des SRH lag letztmalig 2009 ansatzweise eine langfristige Lehrerbedarfsplanung vor. Der SRH hält eine verlässliche Personalbedarfsermittlung für dringend erforderlich und weist auf Eckpunkte für die Fortentwicklung des Ansatzes des SMK hin.

11

11 Geldauflagen in Strafsachen an gemeinnützige Einrichtungen

Lücken der Korruptionsvorbeugung sollten geschlossen werden.

Staatsanwaltschaften und Gerichte können, wenn die Schuld gering ist, bei einem Vergehen von einem Strafverfahren absehen und eine Geldauflage erteilen. Eine vollständige statistische Erfassung der Geldauflagen an die gemeinnützigen Einrichtungen als Grundlage für korruptionsvorbeugende Maßnahmen war nicht gewährleistet. Die Auswertung und Aufbereitung der Daten über die Zuweisungsergebnisse für die Risikoanalyse war nicht vorgesehen.

12

12 Ausgaben für die rechtliche Betreuung

Die Aufwendungen für die rechtliche Betreuung haben sich innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt.

Die Verteilung der Aufgaben auf Gerichte und Kommunen bietet kaum Anreize zur Vermeidung von Betreuerbestellungen. Finanz- und Aufgabenverantwortung sind so weit wie möglich auf örtlicher Ebene zusammenzuführen.

Die Anzahl der Betreuungsverfahren nimmt seit Jahren erheblich zu. Gleichzeitig steigt der Anteil berufsmäßiger Betreuungen. Dies führt zu immer höheren Ausgaben des Freistaates für die rechtliche Betreuung. Dennoch sind die von der Justiz geführten Statistiken an vielen Stellen fehlerhaft, kommt es zu Auszahlungen überhöhter oder doppelter Beträge an Betreuer und fehlen Erkenntnisse über die aus Gerichtsgebühren erzielten Einnahmen. Außerdem wird von den vorhandenen Möglichkeiten zur Aufgabenübertragung auf niedrigere Laufbahnen kein Gebrauch gemacht.

Die überörtliche und die örtlichen Betreuungsbehörden nehmen die ihnen obliegenden Aufgaben nicht im erforderlichen Umfang wahr. Hürden für die Förderung von Betreuungsvereinen sollten abgebaut und die Förderung dem SMJus übertragen werden. Vor allem ist die Möglichkeit einer Überführung der Finanzverantwortung für die rechtliche Betreuung vom Land auf die kommunale Ebene zu untersuchen. Dies erzeugte den Kostendruck dort, wo sich Betreuungen wirkungsvoll vermeiden lassen.

13 Förderung der Erschließung des Gewerbegebietes Coswig-Kötitz

13

Das Zuwendungsverfahren war fehlerhaft. Maßnahmen wurden zu Unrecht bewilligt.

Der SRH hat die Erschließung des Industrie- und Gewerbegebietes Coswig-Kötitz in den Jahren 2011 bis 2013 bei der Bewilligungsstelle LD Sachsen geprüft. Die Wiederherrichtung der Altbrache wurde aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf der Grundlage der Fachförderrichtlinie GRW-Infra gefördert. Zuwendungsempfänger ist die Große Kreisstadt Coswig, der eine Projektförderung in Höhe von 3.523.673 € bewilligt wurde. Die Prüfung umfasste im Besonderen das Förderverfahren und die baufachliche Umsetzung der Maßnahme durch die Zuwendungsempfängerin.

Das Förderverfahren wies erhebliche Mängel auf. So fehlte die vollumfängliche baufachliche Stellungnahme, wie sie bei einem Förderumfang >1,5 Mio. € zu erarbeiten gewesen wäre. Im Ergebnis des Zuschlags zu Jahresbeginn 2012 halbierten sich die Vorhabenkosten. Die Zuwendungsempfängerin informierte entgegen ihrer Pflicht die Zuwendungsgeberin nicht unverzüglich, sondern erst im Dezember. Eine Mittelumverteilung war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich. Die Unterlassung blieb für die Große Kreisstadt Coswig ohne Sanktion. Statt die Förderhöhe zu reduzieren, ließ die LD Sachsen noch 2012 die gesamten bewilligten Fördermittel abrufen.

Im März 2013 beantragte die Große Kreisstadt Coswig per E-Mail 4 Zusatzmaßnahmen in Höhe von 720 T€, die einen Tag später ebenfalls per E-Mail und ohne erkennbare Prüfung bestätigt wurden. Ein Änderungsbescheid erging erst nach einer Zwischenauswertung des SRH mit der LD Sachsen.

Die Zusatzmaßnahmen erfüllen nicht das für eine Förderung zusätzlicher Maßnahmen erforderliche Kriterium der Unvorhersehbarkeit. Dennoch wurden sie, in gleicher Höhe wie die Maßnahme der Erstbewilligung, gefördert.

14 Zuwendungsbaumaßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen im Öffentlichen Personennahverkehr/Schiennahverkehr

Im Zuwendungsverfahren muss eine Bedarfsprüfung sichergestellt sein, um Fehlförderungen zu vermeiden.

Der SRH prüfte 2013 beim LASuV als Bewilligungsbehörde die Förderung von 15 Umsteige- und Verknüpfungsstellen des Individualverkehrs mit dem ÖPNV, sog. Park-and-ride-Plätze sowie Busabfahrtsplätze. Prüfungsschwerpunkte waren der Bedarf der Anlagen, die Dimensionierungen und Standards sowie die Einordnung in das städtebauliche Umfeld.

Rund drei Viertel der Verknüpfungsstellen sind gut ausgelastet und zweckmäßig angelegt. Bei rd. einem Viertel der Übergangsstellen waren dagegen die Park-and-ride-Stellflächen nur unzureichend ausgelastet.

Dem SMWA als zuständigem Ministerium wurde empfohlen, Kriterien für den Bedarfsnachweis und die -prüfung zu entwickeln sowie sicherzustellen, dass der Bedarf einer vertieften Prüfung unterzogen wird. Die Zuwendungsbescheide sollten zukünftig Vorgaben zur Mindestauslastung bzw. zur Rückforderung bei deren Unterscheidung enthalten.

Die Förderung bezog auch Ersatzinvestitionen und Verbesserungen an Anliegerstraßen ein. Der SRH hat eine Abgrenzung der förder- von den nichtförderfähigen Bauteilen gemäß den Vorgaben der Fachförderrichtlinie sowie einen angemessenen Beteiligungsvorteilsausgleich durch die Kommunen angemahnt.

Einige Förderobjekte waren zu großzügig angelegt. Die Bewilligungsstelle wurde aufgefordert, sicherzustellen, dass nur wirtschaftliche bauliche Lösungen zur Ausführung kommen und keine Überdimensionierungen gefördert werden.

Der SRH hat die Fördersumme pro Park-and-ride-Stellplatz untersucht. Die Zuwendungen/Stellplatz wichen voneinander ab. Der SRH hat gegenüber dem SMWA angeregt, die Zuwendungsansätze zu vereinheitlichen.

Weiter hat er empfohlen, die Zweckbindungsfrist künftig mit den Maßgaben der Förderrichtlinie in Übereinstimmung zu bringen und diese an der Abschreibungsdauer gemäß AfA-Tabellen auszurichten.

15 ESF-Mikrodarlehensfonds

Plan-Zahlen bieten keine verlässliche Basis für die Beurteilung des Erfolgs eines Förderprogrammes.

Es existiert keine einheitliche Anlagestrategie für Sondervermögen im Freistaat Sachsen.

Die SAB erhielt als Vergütung 2,7 Mio. € mehr als tatsächliche Kosten angefallen sind.

Ein bewilligtes Darlehen in Höhe von 14,8 T€ kostete den Freistaat Sachsen im Durchschnitt 4,45 T€, mithin 30 % der Darlehenssumme.

Im Dezember 2005 errichtete das SMWA den ersten Mikrodarlehensfonds (MDF I) mit 25 Mio. € und im Juli 2009 den Mikrodarlehensfonds II (MDF II) mit 15 Mio. € als Sondervermögen bei der SAB. Daraus gewährte der Freistaat Existenzgründern zweckgebundene Darlehen bis

maximal 20 T€ zur Finanzierung betrieblich bedingter Investitionen und Betriebsmittel. Die Fonds wurden zu 75 % aus ESF-Mitteln und zu 25 % aus Landesmitteln gespeist. Laut Sondervereinbarungen sollen sie revolvierend ausgestaltet sein, d. h., nach Rückzahlung sollten die Mittel erneut für Mikrodarlehen eingesetzt werden.

Ob und wie viele Arbeitsplätze tatsächlich entstanden sind bzw. erhalten blieben, wird zu keinem Zeitpunkt erhoben. Das SMWA leitet Plan-Zahlen als Istzahlen in den Antworten an den Landtag bzw. in den Jahresberichten an die EU weiter.

Die zurückgeflossenen Mittel in MDF I und in MDF II wurden weder für neue Mikrodarlehen revolvierend eingesetzt noch standen sie dem Freistaat für andere Zwecke im Haushalt zur Verfügung. Sie dienten zuerst lediglich der teilweisen Deckung der Vergütung und der Liquiditätssteuerung der SAB. Später wurden zweimal 5 Mio. € in den Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen überführt.

Die Fondsmittel wurden auf der Grundlage interner Organisationsregelungen der SAB angelegt, z. T. lediglich auf Tagesgeldbasis und nicht über längerfristige Anlagen. Das SMWA hat diesbezüglich keine Vorgaben gemacht und die Mittelanlage nicht geprüft.

Die SAB erhielt nach den Feststellungen des SRH für die Verwaltung der beiden MDF und die Umsetzung der Förderung im Zeitraum 2006 bis 2011 insgesamt eine um rd. 2,7 Mio. € (33,3 %) höhere Vergütung als ihr in diesem Zeitraum tatsächlich Kosten entstanden sind. Die tatsächlichen Kosten sind dem SMWA nicht durch die SAB bekannt.

Die Istvergütung pro bewilligtes durchschnittliches Darlehen in Höhe von 14,8 T€ betrug im Zeitraum 2006 bis 2011 im Durchschnitt 4,45 T€, mithin rd. 30 % der Darlehenssumme.

Der Haushalt des Freistaates hat bis Ende 2011 für beide Fonds 8,3 Mio. € und durchschnittlich 77,2 % der Gesamtvergütung der SAB zusätzlich getragen.

16 Unterstützung des Ausbildungsverkehrs

16

Das SMWA unterstützt den Ausbildungsverkehr mit jährlich über 50 Mio. € ohne Bedarfsanalyse und ohne Entwicklung von Zielen und Indikatoren zur Messung des Erfolgs.

Der Freistaat Sachsen unterstützt Verkehrsunternehmen bei der Beförderung von Personen mit ermäßigten Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr. Auf Landesebene ist das SMWA zuständig für die Einhaltung und Ausgestaltung der Rahmenbedingungen sowie Bedarfsermittlung und Überwachung der Umsetzung.

Den Finanzbedarf der Aufgabenträger hat das SMWA nicht auf der Grundlage einer Beschreibung der Ausgangssituation und einer Bewertung des Bedarfs ermittelt. Die Ziele des ÖPNVFinAusG wurden nicht quantifiziert, mögliche Zielkonflikte nicht aufgezeigt. Ein System zur Messung der Zielerreichung mit Indikatoren wurde nicht entwickelt.

Der Rechtscharakter der Zahlungen ist nicht klar. Die gesetzlichen Regelungen sowie die Anwendungspraxis des SMWA und der Aufgabenträger sprechen für einen gesetzlichen Anspruch einerseits und eine Zuwendung andererseits.

Im Landesrecht fehlen ausreichende Prüf- und Informationsregelungen zwischen SMWA und kommunalen Aufgabenträgern. Beispielsweise besteht keine Vorlagepflicht der Vorschriften der Aufgabenträger beim SMWA.

Einige Aufgabenträger haben nicht geprüft, ob die Verkehrsunternehmen mehr Mittel erhalten, als für die Aufgabenerfüllung notwendig ist.

17 Förderung von Schmalspurbahnen

Die finanzielle Unterstützung der Schmalspurbahnen erfolgt ohne einen detaillierten Überblick über die Kostenentwicklung der Bahnen, etwaige Risiken der Betriebsführung und deren Finanzierung.

Die Kommunalisierung von Aufgaben im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) befreit das SMWA nicht davon, beabsichtigte Zuschüsse für Infrastrukturmaßnahmen der Schmalspurbahnen an geeignete Anforderungen der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu binden.

Das SMWA hat das vom Landtag geforderte Modell zur langfristigen Finanzierung der Schmalspurbahnen noch nicht vorgelegt.

Der Freistaat Sachsen hat 5 Sächsische Schmalspurbahnen aus Bundes- und Landesmitteln mit insgesamt mehr als 125 Mio. € Betriebskosten- und Investitionszuschüssen (1996 bis 2012) gefördert. Die Schmalspurbahnen erhalten für den laufenden Betrieb jährlich rd. 8,65 Mio. €.

Die derzeitige umfassende finanzielle Unterstützung der Schmalspurbahnen erfolgt ohne einen detaillierten Überblick des SMWA über die Kostenentwicklung der Bahnen, etwaige Risiken der Betriebsführung und deren Finanzierung. Das SMWA verweist hierzu auf die Zuständigkeit der kommunalen Aufgabenträger. Die Kommunalisierung von Aufgaben im ÖPNV entbindet das SMWA aber nicht davon, Zuschüsse für Infrastrukturmaßnahmen bei den Schmalspurbahnen unter bestimmte Wirtschaftlichkeitsanforderungen zu stellen.

Der Wiederaufbau der vom Hochwasser im Jahre 2002 geschädigten Weißeritztalbahn in 2 Bauabschnitten wird vom Bund und dem Freistaat Sachsen mit rd. 33 Mio. € gefördert. Die Beteiligung des Bundes ist an Bedingungen gebunden, die vom Freistaat Sachsen bislang nicht alle erfüllt wurden. Damit besteht das Risiko der Rückforderung durch den Bund. Die Förderung des ersten Bauabschnittes trägt darüber hinaus ein Kostensteigerungsrisiko zulasten des Freistaates. Für den zweiten Bauabschnitt liegt kein Betriebskonzept vor und die bewilligte Finanzierung der Gesamtkosten zu 100 % widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der örtlich zuständige Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr SPNV hat die Finanzierung von Betriebsleistungen der Döllnitzbahn 2011 eingestellt. Wegen des erklärten landespolitischen Ziels des Erhaltes der Schmalspurbahnen wurde der Weiterbetrieb der Döllnitzbahn einem anderen Zweckverband übertragen. Die Ausgaben des Freistaates für die Döllnitzbahn allein für Betriebshilfen stiegen seit 2011 um fast 400 %. Darüber hinaus werden seit November 2013 bis 2016 Streckenabschnitte der Döllnitzbahn mit rd. 2,6 Mio. € Fördermitteln saniert. Die Döllnitzbahn erhält damit 2013 bis 2016 insgesamt rd. 4,2 Mio. € Zuschüsse. Das SMWA sollte die Höhe der künftigen Mitfinanzierung der Döllnitzbahn überprüfen.

Das SMS hat den finanziellen Bedarf der Familien zur Existenzsicherung zu keinem Zeitpunkt ermittelt.

Entgegen dem Gesetzeszweck wird keine Wahlmöglichkeit zwischen eigener und fremder Kinderbetreuung eröffnet.

Das Landeserziehungsgeld fügt sich nicht in das System anderer sozialpolitischer Leistungen ein.

Die gesetzlichen Einkommensgrenzen für die Gewährung des Landeserziehungsgeldes wirken zunehmend limitierend.

Der SRH hat den Vollzug des sächsischen Landeserziehungsgeldes geprüft. Das Landeserziehungsgeld beträgt für das erste Kind 150 €, für das zweite Kind 200 € und ab dem dritten Kind 300 € monatlich. Die Bezugsdauer liegt je nach Beginn des dem Bezug zugrunde liegenden Lebensjahres des Kindes zwischen 5 und 12 Monaten. Das Landeserziehungsgeld ist eine freiwillige Leistung des Freistaates Sachsen. Gegenwärtig gewähren neben dem Freistaat Sachsen auch die Freistaaten Bayern und Thüringen ein Landeserziehungsgeld. Das Landeserziehungsgeld Baden-Württemberg läuft in Kürze aus.

Obwohl der Freistaat Sachsen für diese besondere familienpolitische Leistung allein im Jahr 2013 rd. 13 Mio. € verausgabte und nach der ursprünglichen Gesetzesbegründung u. a. gewollt war, den Einkommensausfall auszugleichen, sodass die wirtschaftliche und finanzielle Existenz der Familie gesichert bleibt, hat das SMS den diesbezüglichen Bedarf der Familien nicht ermittelt.

Das soziokulturelle Existenzminimum wird im Übrigen durch das SGB II und das SGB XII gewährleistet. Eine familienpolitische Leistung mit dem Ziel der Existenzsicherung ist systemwidrig und deshalb nicht erforderlich.

Es ist zudem zu bezweifeln, ob die Höhe der Zahlbeträge eine echte Wahlfreiheit in wirtschaftlicher Hinsicht eröffnet oder die Inanspruchnahme dieser Leistung lediglich einen bloßen Mitnahmeeffekt darstellt. Die seit 1993 nur unwesentlich veränderten Einkommensgrenzen nach dem Sächsischen Landeserziehungsgeldgesetz wirken auch nach Auffassung des SMS zunehmend limitierend. Die Bezieher von mittleren Einkommen werden zunehmend ausgeschlossen. Dies äußert sich im drastischen Absinken der Inanspruchnahme. Wurde noch für rd. 47 % aller im Jahr 2005 geborenen Kinder das sächsische Landeserziehungsgeld bewilligt, waren es im Jahre 2010 nur noch rd. 33 %.

19 Pauschale Investitionskostenförderung nach § 11 SächsKHG

Die Ausgaben für die pauschale Investitionsförderung lagen deutlich unter dem vom SMS ermittelten Investitionsbedarf der Krankenhäuser. Im Jahr 2012 standen einem Bedarf von 68,2 Mio. € Ausgaben von 40,3 Mio. € gegenüber.

Für die zukünftige Sicherstellung einer das Anlagevermögen erhaltenden Finanzierung ist ein langfristiges Konzept erforderlich.

Weder das SMS noch die SAB hatten einen Überblick, in welchem Umfang durch die Krankenhäuser (KH) nicht verbrauchte Mittel angespart wurden.

Der SRH hat das Verfahren der pauschalen Investitionskostenförderung der Krankenhäuser im Freistaat Sachsen geprüft. Die jährlich zu gewährenden Pauschalbeträge dienen der Finanzierung kleinerer Baumaßnahmen sowie der Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter. In den Jahren 2006 bis 2012 wurden hierfür rd. 289 Mio. € verausgabt.

Der durch das SMS ermittelte Investitionsbedarf der KH lag erheblich über den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln. Von der Möglichkeit, die Landkreise und Kreisfreien Städte durch die Erhebung einer Krankenhausumlage an den Kosten der Krankenhausfinanzierung zu beteiligen, wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Ohne eine Gegensteuerung entweder bei der KH-Struktur oder bei den finanziellen Mitteln besteht die Gefahr einer dauerhaften Unterfinanzierung und einer schleichenden Desinvestition in den KH.

Weder das SMS noch die SAB verfügten über einen Überblick über die von den KH nicht verbrauchten und angesparten pauschalen Fördermittel. Der SRH ermittelte für das Jahr 2010 einen Betrag von knapp 55 Mio. €, der von den KH noch nicht verbraucht und für spätere Investitionen angespart war. Im Gegensatz zum Bayerischen Krankenhausgesetz normiert das Sächsische Krankenhausgesetz weder eine Anzeigepflicht bei unverhältnismäßig hohen Mittelreserven noch eine Rückzahlungsverpflichtung.

20 Umsetzung des LEADER in Sachsen

Bei der Planung der regionalen Entwicklungskonzepte fehlte der regionale Bezug bei der Zielsetzung ebenso wie spezifische und messbare Ziele.

Die Höhe der Fördermittel wurde unabhängig von den regionalen Bedürfnissen und Zielen bestimmt.

Hohe Mitgliedsbeiträge behindern die aktive Beteiligung in den Regionen. Jugendliche werden nicht genug einbezogen.

LEADER ist ein Ansatz der EU zur ländlichen Entwicklung, durch die lokale Akteure, wie z. B. Vereine, Unternehmer und Bewohner der Region, die Entwicklung im ländlichen Raum aktiv vor Ort mitgestalten können (sog. Bottom-Up-Prinzip). Im Förderzeitraum 2007 bis 2013 wurden insgesamt 12 Gebiete in Sachsen zu LEADER-Regionen ernannt. Bis zum 30.06.2013 wurden für Projekte zur Umsetzung des LEADER 60,3 Mio. € bewilligt.

Das SMUL kann die Wirksamkeit der durch die Region geplanten Förderung nur einschätzen, wenn die Regionen

- spezifische und messbare, an den regionalen Bedürfnissen ausgerichtete Ziele entwickeln,
- geeignete Maßnahmen auf Basis der aus den regionalen Bedürfnissen abgeleiteten Ziele bestimmen,
- durchzuführende Maßnahmen anhand der Ziele und Bedürfnisse priorisieren und
- konkret aufzeigen, mit welchen Maßnahmen sie die demografische Entwicklung positiv beeinflussen wollen.

Die Regionen sollten selber anhand ihrer Ziele und Prioritäten über die Höhe der Fördersätze für die einzelnen Maßnahmen entscheiden können, um durch höhere Fördersätze Anreize zur Umsetzung von Maßnahmen mit hoher Priorität zu setzen und in stark nachgefragten Förderschwer-

punkten durch geringere Fördersätze Fördermittel für weitere Maßnahmen zur Verfügung zu stellen.

Zu hohe Mitgliedsbeiträge behindern die aktive Mitarbeit der lokalen Akteure bei der Umsetzung des LEADER.

Jugendliche sollten verstärkt in die regionale Tätigkeit eingebunden werden, damit sie ihre Bedürfnisse einbringen können.

21 Erhebung und Verwendung der Reitwegeabgabe

21

Die Ausgestaltung der Erhebung und Verwendung der Reitwegeabgabe ist zu novellieren. Auch eine Abschaffung ist dabei nicht auszuschließen.

Im Freistaat Sachsen ist das Reiten im Wald nur auf entsprechend gekennzeichneten Wegen (Waldreitwegen) und nach Entrichtung der Reitwegeabgabe gestattet. Hingegen darf in Feld und Flur auf allen geeigneten Wegen ohne Entrichtung einer Abgabe geritten werden. Durch die Abgabe sollen die Aufwendungen für die Beseitigung der durch das Reiten verursachten Schäden finanziert werden.

Das SMUL sollte prüfen, wie die Ausgestaltung der Erhebung und Verwendung der Reitwegeabgabe geändert werden kann, weil

- das SMUL am 31.12.2012 einen kumulierten Einnahmenüberschuss von rd. 246 T€ erzielt hatte, der durch höhere Einnahmen bei gleichzeitig gesunkenen Ausgaben für Reitschäden entstanden ist;
- der Verwaltungsaufwand durch die Erhebung der Abgabe sowie der Schadensbegutachtung und -regulierung entsteht, aus allgemeinen Haushaltsmitteln und nicht verursachungsgerecht finanziert wird;
- dieser Verwaltungsaufwand größer als die Einnahmen aus der Reitwegeabgabe ist;
- die Unterhaltung der Reitwege derzeit nicht aus der Abgabe finanziert wird;
- die Kontrolle für die Entrichtung der Reitwegeabgabe sehr aufwendig ist.

Der SRH empfiehlt, durch Änderung des Sächsischen Waldgesetzes neben dem Ersatz der Reitschäden auch die Aufwendungen zur Unterhaltung der Reitwege und die Verwaltungsaufwendungen aus dem Aufkommen der Reitwegeabgabe zu decken. Sollten diese Änderungen des Sächsischen Waldgesetzes nicht möglich sein, hält der SRH die Abschaffung der Reitwegeabgabe für geboten.

22 Altlastenfonds Sachsen

22

Es fehlt eine einheitliche Anlagestrategie für Sondervermögen im Freistaat Sachsen.

Das SMF nimmt die notwendige Steuerung nicht wahr.

Der Altlastenfonds Sachsen wurde erst 2 Jahre nach seiner Gründung einer langfristigen Geldanlage zugeführt. Der daraus resultierende Zinsertragsverlust für das Sondervermögen beträgt mindestens 6,2 Mio. €.

Aus dem „Generalvertrag über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten im Freistaat Sachsen“ hatte die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben eine Zahlungsverpflichtung ge-

genüber dem Freistaat Sachsen in Höhe von 140 Mio. €. Dieser ist verpflichtet, die Mittel in einem Sondervermögen zu verwalten.

Erst 10 Monate nach dem ersten Zahlungseingang für den Altlastenfonds Sachsen im August 2008 von rd. 72 Mio. € und 6 Monate nach einer weiteren Zuführung von 38 Mio. € nahm das SMUL Kontakt zum SMF bez. einer langfristigen Vermögensanlage auf. Dabei zeigte sich, dass bis dahin beide Ressorts davon ausgingen, das jeweils andere sei zuständig.

Da das SMF eine verantwortliche Mitwirkung und Steuerung ablehnte, bereitete das SMUL ab August 2009 eine langfristige Geldanlage vor. Die Prüfung von Anlagevoraussetzungen und Angebotskonditionen sowie unverbindliche Abstimmungen mit dem SMF nahmen weitere 17 Monate in Anspruch, da landesweit einheitliche Vorgaben für Anlageentscheidungen fehlten. Das SMUL legte in dieser Zeit das Vermögen in Kurzzeitanlagen an. Erst zum 01.01.2011 wurde das Fondsvermögen in Höhe von anfänglich 96,0 Mio. € in eine 10-jährige Anlage überführt.

Die mehr als 2-jährige Verzögerung der Anlageentscheidung führte zu Zinsertragsverlusten für das Sondervermögen von mindestens 6,2 Mio. €.

Zinsverluste sind zu vermeiden, indem im Voraus sichergestellt wird, dass Geldanlagen dieser Größenordnung unmittelbar nach der Mittelbereitstellung vorgenommen werden. Dazu sind landesweit einheitliche Vorgaben für Anlageentscheidungen, wie auch im Sächsischen Förderfondsgesetz vorgesehen, und eine verantwortliche Mitwirkung und Steuerung des SMF bei Anlageentscheidungen notwendig.

23 IT-Organisation an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig und an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden

Dezentrale IT-Organisation und kleinteiliger Personaleinsatz führen zu unwirtschaftlichen IT-Strukturen und gehen zulasten der Informationssicherheit.

IT-Entscheidungen haben zunehmend Auswirkungen auf alle Hochschulstruktureinheiten und -prozesse. Um das Potenzial der IT auszuschöpfen, müssen IT-Prozesse und -Strukturen hochschulweit gedacht und gestaltet werden.

Keine der beiden Hochschulen verfügt über eine IT-Strategie, um mittel- und langfristige Ziele des IT-Einsatzes, spezifische Handlungsfelder sowie Problemlösungen aufzuzeigen. Die Fakultäten, zentralen Einrichtungen und die Hochschulverwaltung beider Hochschulen planen, finanzieren, beschaffen ihre IT weitestgehend eigenständig und unabhängig voneinander. Das jeweilige Hochschulrechenzentrum wird gegebenenfalls in die Prozesse einbezogen.

Rund die Hälfte der IT-Betriebseinheiten beider Hochschulen ist mit höchstens einer VZÄ besetzt. Der kleinteilige IT-Betrieb in den Struktureinheiten verhindert einen wirtschaftlichen Personaleinsatz und kann die notwendige Informationssicherheit sowie eine sachgerechte Unterbringung der Technik nicht gewährleisten. Zudem werden Maßnahmen zur Informationssicherheit nicht hochschulweit abgestimmt. Dazu fehlt es an den entsprechenden Strukturen.

Zwischenzeitlich haben beide Hochschulen mit der Neuausrichtung ihrer IT-Koordinations- und -Planungsprozesse begonnen. Dieser Weg der Neuausrichtung der IT ist konsequent fortzuführen. Das SMWK wird

aufgefordert, für hochschulübergreifende Kooperationen besondere Anreize zu schaffen.

24 Außertarifliche Vergütungen an den Universitätsklinika in Dresden und Leipzig

24

Gewährträger und Aufsichtsräte sollten Rahmenregelungen für außertarifliche Vergütungen an den Universitätsklinika verabschieden. Dabei ist deren Zugehörigkeit zum öffentlichen Bereich zu berücksichtigen.

In den Universitätsklinika Dresden und Leipzig werden mit dem medizinischen und kaufmännischen Vorständen, den Chefärzten, einem Teil der Oberärzte und Verwaltungskräften sowie wenigen wissenschaftlich-technischen Mitarbeitern außertarifliche Verträge geschlossen. Zum Stand 31.12.2011 betraf dies in Dresden 118 und in Leipzig 90 Beschäftigte.

Die Kultusministerkonferenz beschloss im Jahre 1999, die Verbeamtung von Chefärzten durch außertarifliche Verträge im Angestelltenverhältnis mit fixen und leistungsabhängigen variablen Vergütungsbestandteilen zu ersetzen. Die Umsetzung der Neuregelungen führte zu Mehrausgaben in Millionenhöhe.

Teilweise wurden verbeamtete Professoren bis zum Ruhestand beurlaubt und mit überdurchschnittlich hohen Vergütungen an den Klinika angestellt. Mit der Beurlaubung bleiben die Versorgungsansprüche erhalten. Die Urlaubsbescheide des SMWK sind wegen der fehlenden zeitlichen Befristung rechtswidrig.

In den letzten Jahren sind die Einkommen außertariflich Beschäftigter an den sächsischen Universitätsklinika – wie in ganz Deutschland – z. T. erheblich gestiegen. So liegt z. B. die Vergütung der Vorstände deutlich über der eines Ministers. Zudem leisteten beide Klinika erhebliche außertarifliche Sonderzahlungen ohne Rechtsverpflichtung. Entscheidungen im Personalbereich mit finanzieller Tragweite wurden vielfach ohne die notwendige Beteiligung des Aufsichtsrates getroffen. Universitätsklinika erhalten als Anstalten öffentlichen Rechts Zuschüsse des Freistaates. Für die Vergütung von Vorständen, Chefärzten und sonstiger außertariflich Beschäftigter sind deshalb Regelungen erforderlich, die ein maßvolles Herangehen sichern. Dies betrifft sowohl die Höhe der Vergütung, die Ausgestaltung der Verträge und zu gewährende Sonderzahlungen. Gewährträger und Aufsichtsrat sind aufgefordert, hierzu Leitlinien und Verfahrensregeln zu entwickeln.

25 Kulturraum Stadt Leipzig – Schauspiel Leipzig

25

Dem hohen Zuschussbedarf des Schauspiels Leipzig ist durch eine Minderung der Honorarkosten, höhere Besucherzahlen und die wesentliche Reduzierung des Anteils nicht zahlender Besucher zu begegnen.

Die Gesamtaufwendungen des Schauspiels erhöhten sich von 2006/2007 bis 2010/2011 um rd. 2,2 Mio. € auf rd. 16,1 Mio. €. Dies ist im Wesentlichen auf den wachsenden Personalaufwand und zusätzliche Honorarkosten zurückzuführen. Die Zuschüsse insgesamt erhöhten sich in diesem Zeitraum um rd. 2 Mio. €. Der Zuschuss pro Besucher stieg von 99 € auf 136 €. Der Anstieg der Gesamtaufwendungen konnte nicht durch eigenerwirtschaftete Erlöse kompensiert werden. Diese deckten die Gesamtaufwendungen in 2010/2011 nur zu rd. 11,7 %.

Die Anzahl der Veranstaltungen ohne Einnahmen erhöhte sich in den Spielzeiten von 2007/2008 bis 2011/2012 von 7 auf 122. Die Anzahl der nicht zahlenden Besucher stieg in diesem Zeitraum von 4.725 auf 31.320.

Die Stadt vergütete dem Intendanten in der Spielzeit 2011/2012 künstlerische Leistungen. Deren Umfang überstieg die vertragliche Vergütung als Intendant um rd. ein Drittel. Das Schauspiel leistete außer- und über-tarifliche Zahlungen an Beschäftigte in den Tarifbereichen des TVöD und des NV Bühne und nahm tarifrechtswidrige Höhergruppierungen vor.

Die Theaterleitung vereinbarte mit verschiedenen Agenturen die Durchführung von jährlich 20 bis 30 Konzerten. Daraus resultierten Defizite in Höhe von jährlich rd. 130 T€..

26 Unterbringung der Finanzämter

Die Staatsregierung hat bei der Nutzen-Kosten-Bilanz zur Umsetzung der Standortkonzeption im Bereich der FÄ gegenüber dem Parlament die erwarteten Einsparungen zu hoch und die anfallenden Kosten zu niedrig eingeschätzt.

Die Zahl der FÄ in Sachsen soll im Zuge der von der Staatsregierung im Jahr 2011/12 beschlossenen Staatsmodernisierung (Standortgesetz/Standortkonzeption) bis zum Jahr 2020 von derzeit 27 auf 17 zurückgeführt werden.

Lediglich 22 % der von der Staatsregierung zur Umsetzung der Standortkonzeption genannten Einsparungen im Bereich der Personalkosten entfallen auf „echte“ Synergieeffekte durch die Fusion der FÄ. Der Landtag wurde im Zuge des Standortgesetzes demgegenüber nur über den Gesamtstellenabbau von 314 Stellen informiert.

Die Staatsregierung hat bei der Nutzen-Kosten-Bilanz zur Umsetzung der Standortkonzeption im Bereich der FÄ gegenüber dem Parlament die erwarteten Einsparungen zu hoch und die anfallenden Kosten zu niedrig eingeschätzt.

Die Untersuchung von Einzelfällen ergab u. a. folgende Feststellungen:

Bei der Unterbringung des FA Pirna wurde in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung versäumt, alle infrage kommenden wirtschaftlichen Alternativen wertmäßig zu untersuchen. Insoweit kann nicht ausgeschlossen werden, dass es wirtschaftlichere Lösungen zur Unterbringung des FA gegeben hätte.

Dem Freistaat Sachsen entstehen bei der baulichen Erweiterung des FA Grimma Mehrkosten zwischen 0,7 und 1,5 Mio. €, die durch geringfügige bestandserhaltende Maßnahmen vermeidbar gewesen wären.

Das SMF sollte eine vollständige Auslastung des landeseigenen FA-Gebäudes in Schwarzenberg anstreben, um Leerstand und Kosten an anderer Stelle zu vermeiden.

27 Reinigungskosten

Für ein aussagekräftiges Benchmarking/Controlling der Reinigungskosten fehlt bisher eine umfassende und exakte Datengrundlage.

Eigene Vorgaben im Benchmarkingkonzept werden in der Praxis nicht umgesetzt.

Festlegungen zum Berichtswesen sind nicht vorhanden.

Der SIB bewirtschaftet die Liegenschaften des Freistaates Sachsen. Zu den Bewirtschaftungskosten zählen auch die Reinigungskosten der Gebäude, wie bspw. Unterhalts-, Glas- und Sonderreinigung.

Im SIB werden die für die Reinigung relevanten Daten in entsprechenden Datenbanken erfasst. Die derzeit erfassten Daten liegen nur teilweise und in unterschiedlicher Qualität vor. Für ein aussagekräftiges Benchmarking/Controlling der Reinigungskosten liegt somit keine umfassende und exakte Datengrundlage vor.

Der SIB hat 2010 ein Benchmarkingkonzept erarbeitet, in dem Kennzahlen zur Steuerung der Reinigungskosten empfohlen wurden. Die im Benchmarkingkonzept vorgeschlagenen Kennzahlen, die für ein Controlling der Reinigungskosten erforderlich sind, werden vom SIB nicht umfassend ermittelt. Der SRH hat empfohlen, das begonnene Benchmarking systematisch fortzuführen und weiterzuentwickeln.

Ein Berichtswesen zur Steuerung der Reinigungskosten ist im SIB nur teilweise vorhanden. Generelle Festlegungen zum Berichtswesen (bspw. Zuständigkeiten, Berichtsinhalte, Berichtstermine usw.) sind im Benchmarkingkonzept nicht enthalten. Der SRH hat empfohlen, ein EDV-gestütztes Berichtswesen aufzubauen und regelmäßig die erforderlichen Daten empfängerorientiert bereitzustellen sowie Festlegungen zum Berichtswesen im Benchmarkingkonzept zu ergänzen.

28 Schätzungen im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren

28

Steuerliche Risiken in zweistelliger Millionenhöhe werden im Schätzungsverfahren nicht ausreichend kontrolliert.

Das Verfahren ist unwirtschaftlich, weil die vorhandene maschinelle Unterstützung und das Personal nicht sachgerecht bzw. zielgerichtet genug eingesetzt werden.

Der SRH empfiehlt daher die Umstellung der Bearbeitungsweise hin zu einer weitgehend maschinellen Schätzungsfestsetzung. Frei werdende Personalkapazitäten sollten für nachgelagerte Kontrollen eingesetzt werden.

Im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren berechnen die Unternehmen ihre Vorauszahlung selbst, melden sie beim FA an und führen den errechneten Betrag eigenständig ab. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, ist das FA zur Schätzung verpflichtet.

Zu diesem Zweck setzt die Verwaltung ein maschinelles Berechnungsverfahren ein, das anhand der individuellen Historie sog. Schätzungsvorschläge erzeugt. Der SRH hat die Arbeitsabläufe und Ergebnisse dieses Verfahrens, insbesondere die Methode der maschinellen Berechnung untersucht.

Die Bearbeiter verringerten die maschinell geschätzten Zahllasten von 51 Mio. € auf 39 Mio. €. Hierbei griffen sie aber nicht auf andere Informationen als das maschinelle Schätzprogramm zurück. Sie interpretierten diese lediglich anders als das Programm. Die Gründe hierfür waren in den Akten regelmäßig nicht dokumentiert und lagen in den untersuchten Einzelfällen auch nicht vor. Entgegen geltender Dienstanweisungen verschoben die Bearbeiter evtl. Schätzungsungenauigkeiten zulasten des Steuergläubigers.

Im Ergebnis war die Bearbeitung der Schätzungsvorschläge unwirtschaftlich.

Angesichts des Verfahrenseinsatzes in mehreren Bundesländern sowie des mit dem Verfahren betroffenen Steueraufkommens ist eine Abhilfe der durch den SRH festgestellten Verfahrensmängel dringend angezeigt.

29 Steuerliche Überprüfung öffentlicher Fördermittel

Der Freistaat Sachsen reichte 2013 öffentliche Fördermittel von 2,8 Mrd. € aus. Diese sind nicht zwangsläufig steuerbefreit.

Die FÄ werden nicht ausreichend über die ausgezahlten Fördermittel informiert. So können sie keine sachgerechte Besteuerung gewährleisten. Entsprechend drohen Steuerausfälle.

Die Einführung eines Datenaustauschverfahrens zwischen Fördermittelgebern und der Steuerverwaltung erscheint sinnvoll.

Die Auszahlungen von Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten stellen grundsätzlich Einnahmen des Empfängers dar, die hinsichtlich ihrer Steuerpflicht zu überprüfen sind. Es ist Aufgabe der FÄ, über die jeweiligen steuerlichen Konsequenzen zu wachen und evtl. Befreiungstatbestände zu überprüfen. Die Fördermittelgeber als auszahlende Stellen sind hierfür nicht zuständig.

Im Rahmen einer Prüfung hat der SRH untersucht, wie die FÄ die Vereinbarung von Fördermitteln im Bereich der außeruniversitären Forschung steuerlich würdigen.

Im Bereich der Vergabe von Fördermitteln an Unternehmen war bislang kein elektronisches Informationsverfahren etabliert. Der SRH fand in den untersuchten Einzelfällen auch kein anderes Kontrollmaterial der Fördermittelgeber.

Der fehlende Informationsfluss von Fördermittelgebern zur Steuerverwaltung behinderte die Prüfungsmöglichkeit der FÄ in erheblichem Maße.

Mit den vorgefundenen Arbeitsabläufen ist eine sachgerechte steuerliche Überprüfung öffentlicher Fördermittel nicht ausreichend gewährleistet. Dies ist nicht hinnehmbar, weil es sich bei den Fördermitteln um Steuergelder handelt. Zudem setzt die Steuerverwaltung seit Jahren im ähnlich gelagerten Bereich der Sozialtransfers erfolgreich elektronische Verfahren ein.

Der SRH empfiehlt die Einführung eines zeitgemäßen elektronischen Informationsaustausches zwischen öffentlichen Fördermittelgebern und den FÄ. Die hierzu erforderliche rechtliche Grundlage kann nur der Bund schaffen. Der Freistaat Sachsen sollte sich in den entsprechenden Gremien um eine solche Initiative bemühen.

III. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

30 Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen (Jahresbericht 2012 - Beitrag Nr. 31)

30

Der SRH hatte im Jahresbericht 2012 über seine Prüfungsergebnisse zur Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen berichtet. Dabei hatte er insbesondere auf den geringen Erhebungserfolg bei sog. Hochrückstandsfällen (Steuerrückstand > 25.000 €) hingewiesen. Die hieraus resultierenden Steuerausfälle bezifferte er auf jährlich rd. 229 Mio. €. Der SRH führte dies auch auf eine Reihe von Bearbeitungs- und Organisationsdefiziten zurück und forderte daraufhin umgehende Maßnahmen zur Verbesserung der Erfolgsquote.

Die Steuerverwaltung hat auf die Hinweise und Vorschläge des SRH umfassend reagiert. So hat sie dem SRH u. a. über Änderungen der Dienstanweisungen, gezielte Schulungen der Sachbearbeiter sowie eine verbesserte Ergebnismessung berichtet.

Infolge dieser Maßnahmen hat sich der Erhebungserfolg um jährlich 120 Mio. € erhöht.

31 Sportförderung – Sächsischer Behinderten- und Rehabilitationssportverband e. V. (Jahresbericht 2012 - Beitrag Nr. 14)

31

Die Prüfung des Sächsischen Behinderten- und Rehabilitationssportverbandes e. V. (SBV) ist ein Beispiel für die positiven Auswirkungen der Prüfungen des SRH. Der SBV hat die in 2011 durch den SRH gegebenen Hinweise zeitnah umgesetzt.

Seit 01.04.2012 wurde jedoch versäumt, die Förderzuständigkeitsverordnung und die Sportförderrichtlinie an den Zuständigkeitswechsel zum SMI anzupassen. Darüber hinaus werden weitere Hinweise zur Verbesserung des Förderverfahrens gegeben.

32 Übertragung der ESF-Förderung auf die SAB hier: Technische Hilfe (TH) und Bewirtschaftungsbefugnis (Jahresbericht 2011 - Beitrag Nr. 16)

32

Der SRH hatte bereits im Jahresbericht 2011 kritisiert, dass durch die mangelnde EU-konforme Nachweisführung der SAB die Refinanzierung von Abwicklungskosten aus EU-Mitteln (Technische Hilfe) verhindert wurde. Außerdem wurden Zinsen aus einem nicht notwendigen Fördermittelabruf von der SAB nicht an den Staatshaushalt zurückgeführt.

SMWA und SMF teilten damals diese Auffassung und sagten zu, den Forderungen des SRH nachzukommen: Eine entsprechende EU-konforme Nachweisführung sollte mit der SAB vereinbart werden. Damit Zinsgewinne aus Fördermitteln im Haushalt des Freistaates bleiben, sollte für die SAB die Übertragung einer Bewirtschaftungsbefugnis über Fördermittel des Staatshaushaltes geprüft und ggf. einheitlich geregelt werden.

Die vom SRH beanstandeten Probleme sind auch 2014 weiter ungelöst. Ein weiteres Hinauszögern der von den Ministerien als notwendig erkannten Regelungen ist nicht akzeptabel. Vor dem Hintergrund der für die ab 2014 laufende Förderperiode abzuschließenden Vereinbarungen fordert der SRH, zeitnah entsprechende Regelungen und keine kontraproduktiven Tatsachen zu schaffen.

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter
FGr.	Fallgruppe
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HBG	Haushaltsbegleitgesetz
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
Hj.	Haushaltsjahr
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HR	Haushaltsrechnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
KP II	Konjunkturpaket II
kw	künftig wegfallend
LD	Landesdirektion
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen (siehe OFD)
LT-DS	Landtagsdrucksache
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
NSM	Neues Steuerungsmodell
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pol-BEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlicher hoher Kosten politischer Führung
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)
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Kultus und Sport (bis 31.03.2012)
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SoBEZ	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SRH	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SSG	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StRPrA/StRPrÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/-ämter
Tit.	Titel
Tit.Gr.	Titelgruppe
TU	Technische Universität
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 12.10.2006
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
VK	Vollzeitkraft ist eine Rechengröße, bei der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte auf Vollzeitbeschäftigte hochgerechnet werden.
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Verdingungsordnung für Bauleistungen)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Kita-Investitionen	Verwaltungsvorschrift des SMS über die Gewährung pauschalisierter Fördermittel für Investitionen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen
VwV Komm	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen im Freistaat Sachsen
Infra2009	
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HS Sachsen	Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO vom 27.06.2005
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
ZDL	Zentrale Datenstelle der Länder
ZulnvG	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz)

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2013, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2014 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des vorliegenden Jahresberichts bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO). Die Beiträge im Abschnitt II informieren über ausgewählte Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind. Bemerkenswerte Ergebnisse, die sich aus Nachprüfungen und Nachfragen zu früheren Jahresberichtsbeiträgen ergeben haben, sind im Abschnitt III dargestellt. Die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung fasst der Rechnungshof in einem gesonderten Band des Jahresberichts (Band II) zusammen.

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

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

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

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

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

III. Politische Entscheidungen

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

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

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Gegenstand der diesjährigen Prüfung war die Rechnung des Hj. 2012. Beschlussfassung und Entlastung des Präsidenten durch das Parlament standen bis Redaktionsschluss noch aus.

VI. Prüfungsspiegel vom 01.07.2013 bis 30.06.2014

Im Zeitraum vom 01.07.2013 bis zum 30.06.2014 hat der Rechnungshof folgende Leistungen erbracht:

	Staats- verwaltung	Kommunalhaushalt		Summe
		davon SRH	davon StRPrÄ	
Anzahl begonnenen Prüfungen insgesamt	80	6	122	208
Anzahl der abgeschlossenen Prüfungen insgesamt	47	8	104	159
Gutachten, Sonderberichte	3			3

Zudem hat der Rechnungshof im o. a. Zeitraum im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SäHO zu 52 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 22 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen. Die hohe Anzahl der durch die Ressorts erlassenen Richtlinien ist zuvorderst dem Anlaufen der neuen EU-Förderperiode 2014 - 2020 geschuldet.

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

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

Den Landtag hat der Rechnungshof in diesem Jahr mit dem Sonderbericht „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ (vgl. DS 5/14244) unterrichtet. Der Staatsregierung wurden die Sonderberichte zur Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Mittel-

deutschen Flughafen AG (MFAG) und zur Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH (SPM) vorgelegt.

VIII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

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

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer ausgewählte Auftragsproduktionen des MDR. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinschaftseinrichtung ARD/ZDF – Kinderkanal durch den Thüringer Rechnungshof dauert noch an. Im Rahmen der Prüfung der wirtschaftlichen Lage des MDR, die der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt unter Beteiligung des Sächsischen Rechnungshofs durchgeführt hat, wurden die wesentlichen Prüfungsergebnisse an die Ministerpräsidentin und Ministerpräsidenten der MDR-Staatsvertragsländer zur Unterrichtung der Landtage gesandt. Die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2012 ist abgeschlossen.

IX. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

X. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 13. Oktober 2014 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 2012

01

1 Vorbemerkungen

1 Das Hj. 2012 schloss mit einem kassenmäßigen Defizit von rd. 147,6 Mio. € (Vorjahr: +317,2 Mio. €).

2 Die Isteinnahmen waren um rd. 1,2 Mrd. € höher als im StHpl. veranschlagt aufgrund der Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

3 Der Freistaat Sachsen hat im Jahr 2012 seine Verschuldung um 244,2 Mio. € (davon Sondertilgung in Höhe von 169,2 Mio. €) reduziert. Mit 18,1 % wurde wiederum ein sehr hohes Investitionsniveau erreicht.

Pro-Kopf-Verschuldung blieb konstant

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2012

4 Für das Hj. 2012 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Staatshaushaltsplan 2011/2012

5 Der Landtag hat den StHpl. 2011/2012 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2012 auf 15.348.226.200 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (15.506.109.400 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 1 % geringer.

6 Der StHpl. enthält für das Hj. 2012 VE in Höhe von 1.445.148.100 €. Gegenüber dem Vorjahr (1.968.436.500 €) sind die VE um rd. 26,6 % niedriger veranschlagt.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

7 Die Isteinnahmen im Hj. 2012 betragen insgesamt 16.543.123.397 € und die Istaussgaben 16.690.689.368 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2012 ergab sich somit ein negativer Saldo in Höhe von 147.565.971 € (2011: positiver Saldo von 317.194.763,78 €).

8 Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2012 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Abschluss des Hj. 2012 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis

4.2 Finanzierungssaldo

9 Der Finanzierungssaldo wird als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres ermittelt. Dazu werden die Isteinnahmen um die Nettokreditaufnahme, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus Überschüssen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen und die Istaussgaben um die Zuführungen zu Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen sowie haushaltstechnischen Verrechnungen vermindert. Für das Hj. 2012 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 1.255 Mio. €¹ (Vorjahr: 1.350,5 Mio. €), die bereinigten Einnahmen überstiegen deutlich die bereinigten Ausgaben:

¹ Die Abweichung zur HR 2012 in Höhe von rd. 2,6 Mio. € resultiert aus der Berücksichtigung haushaltstechnischer Verrechnungen (0Gr. 38 und 98).

Finanzierungssaldo 2012

Einnahmen	Summe Isteinnahmen	16.543.123.397,00 €
	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	-98.203.297,07 €
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	144.225.951,91 €
	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	21.536.863,68 €
	Bereinigte Einnahmen	16.475.563.878,48 €
Ausgaben	Summe Istaussgaben	16.690.689.368,00 €
	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	1.451.218.597,84 €
	Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,00 €
	Haushaltstechnische Verrechnungen	18.953.013,31 €
	Bereinigte Ausgaben	15.220.517.756,85 €
	Finanzierungssaldo	1.255.046.121,63 €

- 10 Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen (OGr. 31) in Höhe von -146 Mio. € ergäbe sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 1.401 Mio. €.

4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

- 11 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	8.595.687.100,00 9.649.326.846,82
1	Verwaltungseinnahmen	368.588.600,00 428.215.634,21
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.048.216.600,00 5.261.023.618,33
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.410.733.900,00 1.448.760.594,71
	„Ordentliche“ Einnahmen	15.423.226.200,00 16.787.326.694,07
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00 -244.203.297,07
	Gesamteinnahmen/Istergebnis	15.348.226.200,00 16.543.123.397,00
Ausgaben		
4	Personalausgaben	3.694.828.100,00 3.679.828.109,85
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	668.891.300,00 687.454.215,76
56 bis 57	Ausgaben für den Schuldendienst	542.320.900,00 326.931.362,74
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	7.849.487.000,00 7.771.244.302,08
7, 8	Investitionsausgaben	2.552.301.400,00 2.755.059.766,42
	- darunter	
7	Baumaßnahmen	548.725.400,00 663.673.620,21
81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	87.176.200,00 84.628.310,98
83 bis 89	Investitionsförderung	1.916.399.800,00 2.006.757.835,23
9	Besondere Finanzierungsausgaben	40.397.500,00 1.470.171.611,15
	Gesamtausgaben/Istergebnis	15.348.226.200,00 16.690.689.368,00

12 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2012 Mehreinnahmen in Höhe von 1.364.100.494,07 € (ohne OGr. 31 und 32 - Nettokreditaufnahme) und tätigte Mehrausgaben in Höhe von 1.342.463.168 €. Zudem erfolgte - neben der geplanten Nettotilgung in Höhe von 75 Mio. € - eine Sondertilgung in Höhe von 169.203.297,07 €.

13 Bei den besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) entstanden Mehrausgaben in Höhe von rd. 1,43 Mrd. € - das 36,4-fache - gegenüber dem Haushaltsansatz 2012. Diese waren im Wesentlichen bedingt durch die Zuführung an das Sondervermögen „Garantiefonds“ (rd. 754,5 Mio. €), durch Rückstellungen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG (rd. 334,1 Mio. €) sowie durch Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen (140 Mio. €), den Braunkohlesanierungsfonds (67 Mio. €) sowie an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (64 Mio. €). Die Deckung erfolgte durch Steuermehreinnahmen und aus dem Gesamthaushalt.

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 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. 2012 Brutto-/Nettoausgabereste in Höhe von 2.196.696.316,83 € bewilligt. Dies entspricht rd. 13,2 % der Gesamtausgaben (im Vorjahr rd. 13,8 %). Die Anzahl der bewilligten Ausgabereste ist mit 489 gegenüber dem Vorjahr (510) gesunken.

Im Hj. 2012 wurden Nettoausgabereste in Höhe von rd. 2,2 Mrd. € übertragen

18 Nach Angaben des SMF belaufen sich Ausgabereste aus reinen Landesmitteln auf 488 Mio. €, aus drittmittelfinanzierten Programmen auf rd. 252 Mio. € und aus mischfinanzierten Programmen auf rd. 1.457 Mio. €.

19 Auf die Einzelpläne verteilen sich die Ausgabereite wie folgt:

Verteilung der Ausgabereite auf die Einzelpläne

Epl.	Bruttoausgabereite	Vorgriffe in €	Nettoausgabereite
01	111.258,60	0,00	111.258,60
02	5.053.923,89	0,00	5.053.923,89
03	96.988.707,91	0,00	96.988.707,91
04	5.854.706,53	0,00	5.854.706,53
05	140.542.576,29	0,00	140.542.576,29
06	24.239.876,09	0,00	24.239.876,09
07	708.733.847,51	0,00	708.733.847,51
08	79.587.300,44	0,00	79.587.300,44
09	428.953.629,48	0,00	428.953.629,48
11	22.700,00	0,00	22.700,00
12	341.872.244,74	0,00	341.872.244,74
14	127.536.357,37	0,00	127.536.357,37
15	237.199.187,98	0,00	237.199.187,98
	2.196.696.316,83	0,00	2.196.696.316,83

- 20 In den Epl. 07, 09, 12 und 15 wurden rd. 78 % (rd. 1,7 Mrd. €) aller Ausgabereite gebildet.
- 21 Die Mehrzahl der Ausgabereite in den Epl. 07, 09 und 12 stehen im Zusammenhang mit EU-Mitteln.
- 22 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 Ausgabereite in Höhe von rd. 475,4 Mio. € und im Kap. 0707 (Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit) in Höhe von rd. 108 Mio. € im Zusammenhang mit der Förderung aus dem ESF übertragen.
- 23 Für den Epl. 09 liegt der Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Kap. 0908 (Förderung durch die EU-Periode 2007 bis 2013) mit insgesamt rd. 333,6 Mio. € (78 %).
- 24 Im Epl. 12 wurden im Zusammenhang mit EU-Programmen bspw. Mittel zur Technologieförderung in Höhe von rd. 182,8 Mio. € übertragen (Kap. 1203 Tit. 686 02 bis 686 05).
- 25 Den Schwerpunkt der Ausgabenübertragung im Epl. 15 bilden die Ausgabereite bei den Verstärkungsmitteln für Investitionen in Höhe von rd. 89,2 Mio. €. Die Mittel betreffen größtenteils die Beseitigung der Schäden des Hochwassers 2010, den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), große Baumaßnahmen und die Abwicklung des Konjunkturpaketes II.
- 26 Weitere Übertragungen erfolgten u. a. im Kap. 1521 (Betriebe und Beteiligungen) in Höhe von rd. 33,6 Mio. € für Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts sowie im Kap. 1530 (Kommunaler Finanzausgleich) in Höhe von rd. 29 Mio. € für Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs und in Höhe von rd. 27 Mio. € für Zuweisungen für Investitionen an die Kommunen für Schulhausbau.

6 Einnahmereste

- 27 Zur Deckung der Ausgabereiste wurden Einnahmereste in Höhe von insgesamt 1.465.493.956,89 € in das Hj. 2013 übertragen. Diese ergeben sich aus den Zuweisungen aus Mitteln der EU in den Epl. 07 (rd. 1.298 Mio. €) und 09 (rd. 167,5 Mio. €).
- 28 Die Differenz zwischen den Ausgabe- und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses in Höhe von 731.202.359,94 Mio. € gedeckt.

7 Verpflichtungsermächtigungen

- 29 Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Ausnahmen sind in Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich – üpl. und apl. VE – (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO). Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 11 Abs. 1 HG 2011/2012 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 30 Für das Hj. 2012 wurden im StHpl. 2011/2012 insgesamt VE in Höhe von 1.445.148.100 € veranschlagt. Das SMF hat in üpl. VE in Höhe von 262.021.657 € und apl. VE in Höhe von 102.558.240 € eingewilligt. Zusätzlichen VE wurde in Höhe von 2.378.340 € zugestimmt. Für 2012 waren rd. 1,4 Mrd. € VE veranschlagt, das SMF hat weitere 0,37 Mrd. € genehmigt
- 31 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.

Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme

Epl.	Haushaltsplan 2012					gesamt	Inanspruchnahme	
	üpl.	apl.	zusätzliche	Umschichtungen	in €		in %	
in €								
01	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,0
02	32.306.600,00	0,00	0,00	0,00		32.306.600,00	32.048.700,00	99,2
03	181.097.000,00	0,00	3.446.685,00	0,00		184.543.685,00	137.145.800,00	74,3
04	0,00	0,00	4.985.200,00	0,00		4.985.200,00	4.905.200,00	98,4
05	36.718.800,00	22.938.003,00	5.861.900,00	0,00	1.600.000,00	67.118.703,00	62.094.000,00	92,5
06	18.940.500,00	40.872.100,00	5.311.000,00	0,00		65.123.600,00	62.855.780,00	96,5
07	536.993.800,00	94.396.000,00	23.521.250,00	0,00		654.911.050,00	566.865.100,00	86,6
08	101.712.900,00	6.935.000,00	21.206.050,00	2.378.340,00		132.232.290,00	92.019.281,20	69,6
09	217.893.800,00	1.268.727,00	1.000.000,00	0,00		220.162.527,00	148.439.200,00	67,4
11	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,0
12	70.134.700,00	95.611.827,00	14.515.000,00	0,00		180.261.527,00	156.125.700,00	86,6
14	192.600.000,00	0,00	8.130.555,00	0,00		200.730.555,00	96.090.800,00	47,9
15	56.750.000,00	0,00	14.580.600,00	0,00	-1.600.000,00	69.730.600,00	28.381.200,00	39,8
	1.445.148.100,00	262.021.657,00	102.558.240,00	2.378.340,00	0,00	1.812.106.337,00	1.386.970.761,20	76,5

8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben und bewilligte zusätzliche Ausgaben

- 32 Das SMF kann nach § 37 Abs. 1 SäHO üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Außerdem ermächtigt § 11 Abs. 1 HG 2011/2012 das SMF, zusätzlichen Ausgaben zuzustimmen, wenn zweckgebundene Mittel von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 33 Im Hj. 2012 wurden vom SMF üpl. Ausgaben in Höhe von 107.767.242,60 € (Vorjahr 139,8 Mio. €) und apl. Ausgaben in Höhe von 227.312.591,10 € (Vorjahr 24,1 Mio. €) bewilligt. Zusätzlichen Ausgaben wurde insgesamt in Höhe von 5.452.980 € (Vorjahr 215,2 Mio. €) zugestimmt.
- 34 Die Bewilligungen der üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Verteilung zusätzlicher Ausgabebewilligungen auf die Einzelpläne

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben in €	zusätzliche Ausgaben gem. § 11 HG
01	85.073,84	40.743,27	0,00
02	110.000,00	5.000,00	0,00
03	14.125.530,00	2.653.209,70	0,00
04	12.133.660,00	40.000,00	0,00
05	1.558.733,64	145.500,00	0,00
06	4.394.046,37 ²	194.200,00	0,00
07	10.755.458,71	72.445.790,00	0,00
08	5.621.048,45	1.176.419,63	3.547.980,00
09	1.863.876,56	81.748,50	880.000,00
11	81.350,00	180,00	0,00
12	6.038.465,03	3.094.800,00	400.000,00
14	0,00	7.435.000,00	625.000,00
15	51.000.000,00	140.000.000,00	0,00
gesamt	107.767.242,60	227.312.591,10	5.452.980,00

- 35 Die üpl. Ausgaben wurden im Hj. 2012 vor allem in den Epl. 03, 04, 07 und 15 bewilligt.
- 36 Bei den bewilligten üpl. Ausgaben im Epl. 03 handelt es sich überwiegend um einsatzbedingte Mehrkosten für Polizei- und Spezialkräfte (3,5 Mio. €), um Mehrausgaben für Asylbewerber und andere ausländische Flüchtlinge (rd. 3,5 Mio. €) sowie um Mehrausgaben zur Haltung von Polizei-Dienst-Kfz (1,3 Mio. €).
- 37 Im Epl. 04 bewilligte das SMF überwiegend Mehrausgaben für laufende und investive Zuschüsse an den Staatsbetrieb „Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern“ (11,86 Mio. €).
- 38 Für den Epl. 07 wurden in Höhe von 10 Mio. € (93 %) üpl. Mehrausgaben für die Zwischenfinanzierung von Bundesmitteln für den Bundesfernstraßenbau durch den Freistaat Sachsen (Projekte im Rahmen des Infrastrukturbeschleunigungsprogramms) genehmigt.
- 39 Im Epl. 15 waren die üpl. Bewilligungen größtenteils für Zuschüsse an Kommunen für Infrastrukturinvestitionen (21 Mio. €) sowie für den Mehrbedarf im Zusammenhang mit der Erstattung von Versorgungsleis-

² Abweichung zur HR 2012, Übersicht Nr. 4.4 in Höhe von 54.129,16 €, die das Hj. 2013 betreffen.

tungen infolge der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung (20 Mio. €) erforderlich.

- 40 Die apl. Ausgaben wurden im Hj. 2012 vor allem in den Epl. 07 und 15 bewilligt, davon im Epl. 07 insgesamt 67 Mio. € (rd. 92,5 %) für die Zuführung an das Sondervermögen „Braunkohlesanierungsfonds Sachsen“ und 5 Mio. € (6,9 %) für das Sonderprogramm zur Beseitigung von Winterschäden an kommunalen Straßen sowie im Epl. 15 140 Mio. € (100 %) für die Zuführung an den „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“.
- 41 Zusätzliche Ausgaben aufgrund zusätzlicher Einnahmen bewilligte das SMF überwiegend im Epl. 08, davon in Höhe von rd. 1,7 Mio. € für die Umsetzung der „Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen“ und in Höhe von rd. 1,9 Mio. € nach der „Richtlinie Initiative Inklusion Verbesserung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“.
- 42 Der Schwerpunkt der Bewilligungen nach Hauptgruppen lag im Hj. 2012 bei den üpl. Bewilligungen mit 49,5 % (Vorjahr: 84,4 %) in der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) und bei den apl. Bewilligungen mit 91,1 % in der HGr. 9 (Besondere Finanzierungsausgaben). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen überwiegend (62,6 %) Ausgaben in der HGr. 6 (Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen).

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

- 43 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.
- 44 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2012 Umschichtungen bzw. Verstärkungen für Ausgaben in Höhe von 249.289.025 € (Vorjahr: 117.654.106,29 €) bewilligt, deren Deckung nahezu vollständig (zu 98,6 %) im Gesamthaushalt erfolgte.
- 45 Davon entfallen u. a. 40 Mio. € auf Ausgaben zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen des EFRE – Periode 2007 bis 2013 (Kap. 0715 Tit. 892 01), 21,5 Mio. € auf den Um- und Ausbau der Staatsstraßen einschließlich dazugehöriger Radwege (Kap. 0706 Tit.Gr. 75), 17,8 Mio. € auf einen Investitionszuschuss an das Universitätsklinikum Carl Gustav Carus Dresden (Kap. 1207 Tit.Gr. 72) sowie 11,95 Mio. € auf Investitionszuschüsse für private Unternehmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Kap. 0908 Tit.Gr. 61).

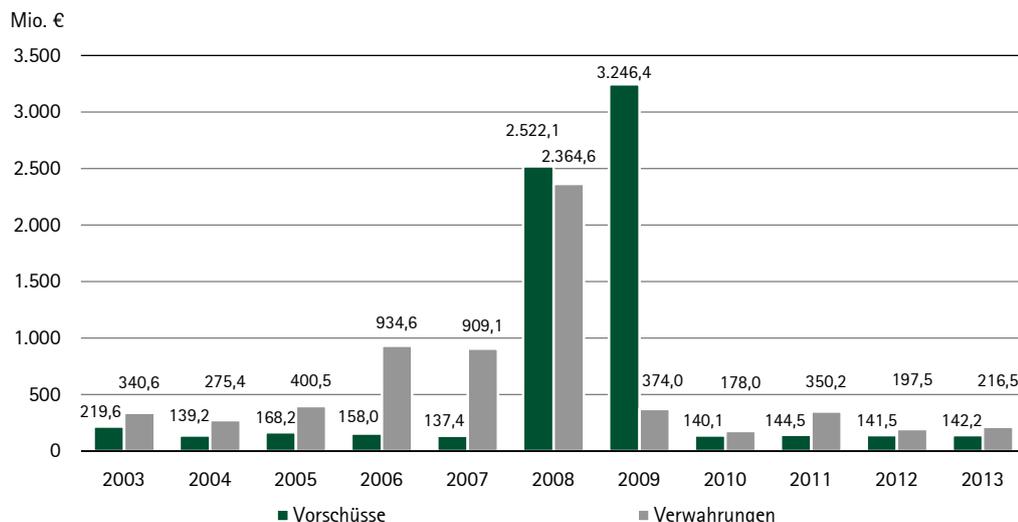
Das SMF hat im Hj. 2012 Verstärkungen bzw. Umschichtungen nach § 11 Abs. 8 HG in Höhe von insgesamt rd. 249 Mio. € zugestimmt

10 Vorschüsse und Verwahrungen

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

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

Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen



- 48 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).
- 49 Nach der Bereinigung der Verwahr- und Vorschusskonten weisen diese seit 2010 wieder Bestände im Rahmen des üblichen Niveaus aus.

11 Einzelfeststellungen

11.1 Kapitel 1503 Titel 883 14 „Verstärkungsmittel für Investitionen“

- 50 Aus Kap. 1503 Tit. 883 14 wurden rd. 741 T€ zur Beseitigung von Hochwasserschäden 2010 verwendet, obwohl hierfür mit Tit. 883 52 im Kap. 1503 ein eigener Verstärkungstitel zur Verfügung stand, der in Höhe von rd. 3.400 T€ nicht beansprucht wurde. Eine Deckung aus Tit. 883 14 war somit nicht erforderlich. Das SMF teilte hierzu mit, im Ausgaberverfahren 2011 seien bei Kap. 1503 Tit. 883 14 zur Absicherung des Mittelbedarfs zur Beseitigung der Schäden aufgrund des Hochwassers 2010 Ausgaberverfahren in Höhe von 25.500 T€ nach 2012 übertragen worden - ergänzend zu den bei Kap. 1503 Tit. 883 52 übertragenen Ausgaberverfahren 2011 und den dortigen Ansätzen 2012.
- 51 Die Haushaltsmittel bei Kap. 1503 Tit. 883 52 seien 2012 fast vollständig den Ressorts zugewiesen und daher gebunden bzw. ausgelastet gewesen, wengleich ein Großteil dieser Mittel in 2012 noch nicht verausgabte und als Ausgaberverfahren nach 2013 übertragen wurde.
- 52 Aufgrund des erheblich höheren Bedarfs an investiven Mitteln zur Beseitigung der Schäden des Hochwassers 2010 seien den Ressorts ergänzend zu den Mitteln aus dem speziellen Verstärkungstitel 1503/883 52 Mittel aus dem allgemeinen Verstärkungstitel für Investitionen 1503/883 14 (Ausgaberverfahren 2011) zur Verfügung gestellt worden. Dementsprechend kam es im Jahr 2012 bei Kap. 1503 Tit. 883 14 auch zur Inanspruchnahme eines Teils der Verstärkung.

53 Der Rückgriff auf den allgemeinen investiven Verstärkungstitel sei nach Ansicht des SMF zulässig. Das SMF habe auf Grundlage haushalterischer Ermächtigungen gehandelt.

54 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass zunächst die speziell für das Hochwasser 2010 vorgesehenen Mittel hätten verwendet werden müssen und daher keine Verstärkung aus Tit. 883 14 erforderlich war.

11.2 Ausgabereste (Epl. 03)

55 Mit Schreiben vom 14.02.2013 (Az.: 14-0430.53/3) berichtete das SMI über die Inanspruchnahme von VE, die in den Jahren 2013 ff. fällig werden.

56 Bei Kap. 0323 Tit. 893 25 (Abwicklung Landesprogramm zur Mietwohnungsförderung) wurden in der Vergangenheit Verpflichtungen im Umfang von insgesamt 841,9 T€ eingegangen, die bis über das Jahr 2016 hinaus reichen. Gleichwohl wurden seit 2011 keine Ausgaben mehr in diesem Titel veranschlagt. Stattdessen werden fortlaufend hohe Ausgabereste übertragen. Für das Jahr 2012 standen dadurch Haushaltsmittel in Höhe von über 4.700 T€ zur Verfügung. Hiervon wurden 453,2 T€ für Ausgaben des Titels und 356,6 T€ für Ausgaben deckungsberechtigter Titel geleistet. Rund 3.900 T€ wurden mit Zustimmung des SMF als Ausgabereist in das Jahr 2013 übertragen.

57 Gemäß § 45 Abs. 2 SäHO bleiben übertragbare Ausgaben bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar. Das SMF kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen. Die Einwilligung zur Übertragung darf das SMF gem. § 45 Abs. 3 SäHO aber nur erteilen, wenn die Ausgabe erforderlich ist, insbesondere zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen.

58 Die jährlichen Abfinanzierungsverpflichtungen sind aus dem Haushaltsplan nicht erkennbar, da dieser weder Ausgabereste noch bestehende Verpflichtungen darstellt. Die Vorgehensweise ist nicht transparent und erst im Nachhinein anhand der HR nachvollziehbar. Es ist nicht verständlich, weshalb vom Grundsatz des § 45 Abs. 2 SäHO abgewichen und die „Fortschreibung“ von Ausgaberesten über einen Zeitraum von 6 und ggf. mehr Jahren zugelassen wird. Vom Grundsatz her hätten keine Ausgabereste in das Hj. 2013 übertragen werden dürfen. Die für die Abfinanzierung benötigten Haushaltsmittel sind bekannt und hätten ohne Weiteres bedarfsgerecht veranschlagt werden können. Die praktizierte Übertragung der Ausgabereste hätte sich gem. § 45 Abs. 3 SäHO zumindest auf den Umfang der tatsächlichen Verpflichtungen (841,9 T€ für die Jahre 2013 ff.) beschränken müssen. Für den darüber hinaus in das Jahr 2013 übertragenen Ausgabereist (3.065,4 T€) gab es keine Grundlage.

Für Ausgabereist in Höhe von rd. 3 Mio. € keine Grundlage vorhanden

59 Das SMF kündigte an, die Abwicklung des Landesprogrammes zu überprüfen. Im Ergebnis der Prüfung werde über die weitere Veranschlagung entschieden.

11.3 Verstärkungen (Epl. 14)

60 Mit Schreiben vom 29.02.2012 (Az.: 26-H1200/14-28/5-8799) genehmigte das SMF gem. § 11 Abs. 8 HG 2011/2012 Verstärkungsmittel in Höhe von 16,5 Mio. € aus dem Gesamthaushalt zugunsten einzelner Haushaltsstellen des Epl. 14. Das Ausbleiben der Vorlage gem. § 11 Abs. 8 Satz 2 HG 2011/2012 an den HFA wurde damit begründet, dass es sich um diverse Einzelmaßnahmen handle, die weniger als 10 Mio. € Verstärkungsbedarf hätten.

- 61 Im Rahmen der Prüfung der HR 2012 wurde festgestellt, dass zu den in der Tabelle aufgeführten Einzelmaßnahmen Verstärkungen in Höhe von insgesamt 8.118.664,28 € in Anspruch genommen wurden, die vom SMF nicht genehmigt waren.

Kap./Tit.	genehmigte Verstärkung	Verstärkung gem. HR Anlage I/1 Spalte 5	nicht genehmigte Verstärkungen
1421/736 52	2.400.000 €	9.838.610,19 €	7.438.610,19 €
1423/714 51	100.000 €	169.088,16 €	69.088,16 €
1424/715 51	0 €	610.965,93 €	610.965,93 €
gesamt	2.500.000 €	10.618.664,28 €	8.118.664,28 €

- 62 Auf Anfrage teilte das SMF am 08.04.2014 dazu mit, dass mit der Genehmigung vom 29.02.2012 keine maßnahmebezogene Begrenzung vorgenommen wurde.

- 63 Diese Begründung kann vom SRH nicht nachvollzogen werden. Mit dem Schreiben des SMF vom 29.02.2012 (Az.: 26-H1200/14-28/5-8799) wurde die Verstärkung in Höhe von 16,5 Mio. € aus dem Gesamthaushalt zugunsten konkreter Haushaltsstellen des Epl. 14 genehmigt.

Verstärkung ohne erneute Beantragung

- 64 Ausgaben sind nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung gem. § 17 Abs. 1 SÄHO veranschlagt. Damit sind Verstärkungen nur für den durch die jeweilige Haushaltsstelle hinreichend bestimmten Zweck zu beantragen und zu genehmigen. Für die 3 Einzelmaßnahmen war ein neuer Antrag zur Verstärkung der Ausgaben zu stellen.

Haushaltswirtschaft des Freistaates

Die sächsische Haushaltswirtschaft steht vor großen Herausforderungen.

Trotz hoher Steuereinnahmen besteht kein Spielraum für zusätzliche Ausgabenwünsche.

Die Ausgaben müssen jährlich um 0,5 % zurückgeführt werden.

Dreh- und Angelpunkt ist ein tragfähiges Personalkonzept.

1 Vorbemerkung

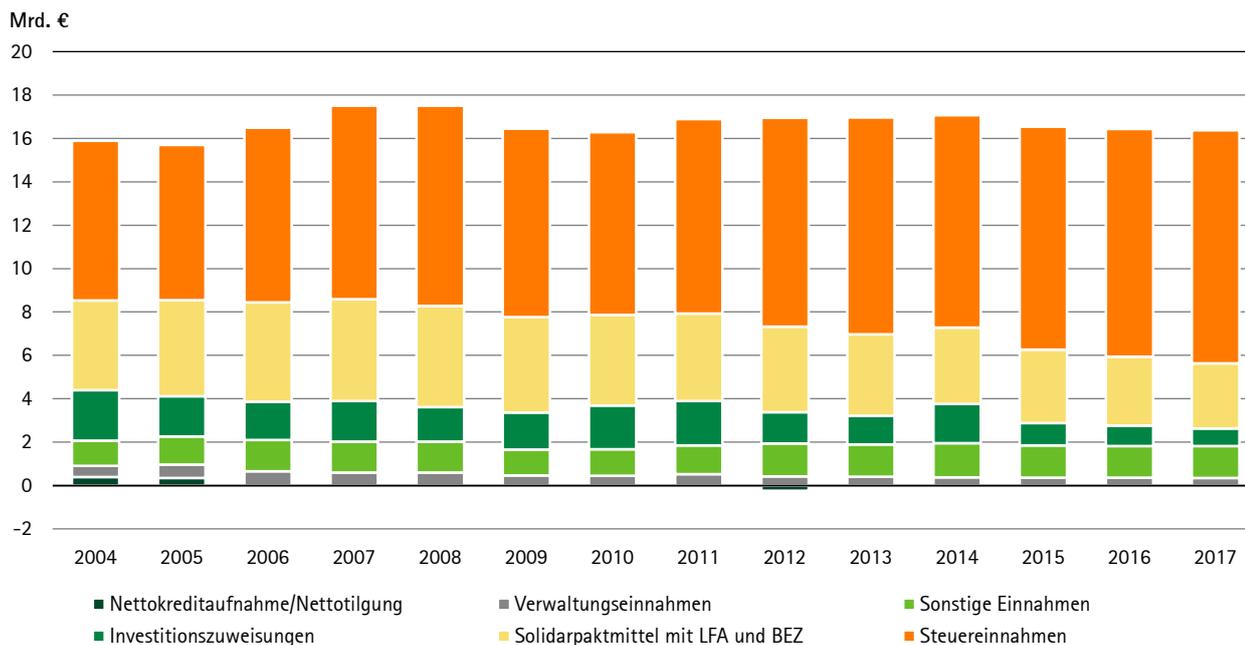
- 1 Als Ergebnis der guten gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung und eines stabilen Arbeitsmarktes hat der Freistaat Sachsen das dritte Jahr infolge Rekorderlöse an Steuern und steuerinduzierten Einnahmen erzielt. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen hat auch für die nächsten Jahre weiterhin ansteigende Steuereinnahmen prognostiziert.
- 2 Die steigenden Steuereinnahmen müssen sinkende Einnahmen durch den Rückgang der Solidarpakt- und der EU-Fördermittel ausgleichen. Mit diesen Einnahmen müssen auch die steigenden Ausgaben im Personalbereich und bei den Versorgungsausgaben sowie Risiken für den Haushalt gedeckt werden. Gleichzeitig möchte der Freistaat seinem Markenzeichen einer hohen Investitionsquote bei niedriger Verschuldung treu bleiben. Zukünftige Haushalte müssen Schwankungen bei den Steuereinnahmen ausgleichen können, ohne auf Kreditaufnahmen zurückgreifen zu können. Daher können ausgeglichene Haushalte nur mit langfristiger strategischer Planung und ausreichenden Vorsorgemaßnahmen erreicht werden.

Haushalte müssen Schwankungen künftig ausgleichen können
- 3 Der Eckwertebeschluss der Staatsregierung für den Doppelhaushalt 2015/2016 enthält u. a. das Ziel, eine Investitionsquote in Höhe von 18 % anzustreben. Dabei bilden die Investitionen in die Infrastruktur der Zukunft einen besonderen Schwerpunkt. Darunter fallen die Fortführung des Straßenbaus auf hohem Niveau, die Stärkung des ÖPNV und die Fortschreibung der „Digitalen Offensive Sachsen“. Einen weiteren Schwerpunkt sieht die Staatsregierung bei den Investitionen in Krankenhäuser. Zu den Eckwerten zählen auch die Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zu den Schulen in freier Trägerschaft und die Anpassung des Personalbestands bis 2020 ff. an den Bestand der Flächenländer West.
- 4 Mit dem Rückgang der Fördermittel wird der sächsische Haushalt stärker von konjunkturellen Schwankungen und der wirtschaftspolitischen Entwicklung abhängig. Umso wichtiger wird für die langfristige Planung tragfähiger Haushalte die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020.

Sächsischer Haushalt zunehmend von Konjunktur abhängig
- 5 Der folgende Beitrag befasst sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellt schwerpunktmäßig die Risiken und Probleme dar.

2 Einnahmenstruktur

Einnahmenstruktur



Quelle: 2004 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

6 Die Übersicht zeigt die Einnahmenstruktur des sächsischen Haushaltes von 2004 bis 2017.

Investive Zuweisungen stark rückläufig

7 Die investiven Zuweisungen, insbesondere EU- und Bundesfördermittel stellten in 2013 7,8 % der Einnahmen. Perspektivisch werden diese Mittel für Sachsen stark rückläufig sein. Für die neue EU-Förderperiode von 2014 bis 2020 geht das SMF von nur noch zwei Dritteln des bisherigen Fördervolumens aus. Deutlich höhere EU-Fördermittel ergeben sich in den Jahren mit Überlappung von Förderperioden (2007/2008 und 2014/2015). Durch das Konjunkturpaket II gab es in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzliche Einnahmen vom Bund in Höhe von insgesamt 596,75 Mio. €. Insgesamt gehen die investiven Zuweisungen von 2,3 Mrd. € in 2004 auf rd. 0,8 Mrd. € in 2017 zurück. Dies entspricht einem Rückgang von rd. 65 %.

8 Während die Sonderbedarfs-BEZ (Korb I) in 2013 noch rd. 1,7 Mrd. € betragen, werden diese durch die sukzessive Rückführung ab 2020 vollständig entfallen.

9 In Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung und der Steuergesetzgebung unterliegen die Einnahmen aus Steuern erheblichen Schwankungen (vgl. Pkt. 2.2). Sie stellen mit 59,2 % in 2013 den größten Anteil an den Gesamteinnahmen des Haushaltes des Freistaates Sachsen. Mit der Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs bis 2020 kann sich die Struktur der Einnahmen noch erheblich ändern.

2.1 Entwicklung der Einnahmen

10 Im Auftrag des SMF hat das ifo Institut Dresden die „Aktualisierung der Langfristprojektion für die Einnahmenentwicklung des sächsischen Landeshaushaltes“ im Juli 2013 vorgelegt. In „ifo Dresden berichtet 1/2014“ erfolgte eine Aktualisierung der Einnahmeprojektion auf Basis der Novembersteuerschätzung.

- 11 Während die seit 2008 vom ifo Institut Dresden erstellten Langzeitprognosen für den Freistaat Sachsen ursprünglich einen Zeitraum von 17 Jahren bis 2025 umfassten, beträgt der Zeitraum in der aktuellen Projektion nur noch 12 Jahre. **Der SRH regt an, die Prognose über das Jahr 2025 fortzuentwickeln und die Zeitspanne konstant zu belassen.** Fortschreibung Langzeitprognose gefordert
- 12 Gegenüber dem Vorjahr sind aufgrund der anhaltend guten konjunkturellen Situation die Steuereinnahmen weiter gestiegen. Trotzdem wird es bis 2025 einen deutlichen Einnahmenrückgang geben. **Gegenüber dem Basisjahr 2013 geht das ifo Institut in seiner Projektion von einem Rückgang von 2,8 Mrd. € (preisbereinigt) bis 2025 aus. Das entspricht 17 % des heutigen Einnahmenvolumens.** Rückgang Einnahmenvolumen um 17 %
- 13 Der Rückgang der Einnahmen resultiert im Wesentlichen aus dem Auslaufen der Osttransfermittel. Hierunter fallen die Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten und Korb-II-Mitteln, die ab 2020 entfallen, rückläufige Bundesfördermittel und der Rückgang von EU-Fördermitteln im Rahmen der Konvergenzförderung.
- 14 Rückläufige Hartz-IV-SoBEZ und die vom ifo Institut Dresden erwartete Einstellung der BEZ für politische Führung reduzieren die Einnahmen weiter. Die Überprüfung der BEZ wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung im Hinblick auf die Vergabe ab dem Jahr 2015 ist abgeschlossen. Im Ergebnis ist keine Änderung des FAG vorgesehen. Dagegen wurden die Hartz-IV-SoBEZ bereits bei der letzten Überprüfung aufgrund der guten Arbeitsmarktsituation von ehemals 319 Mio. € auf 247,4 Mio. € bis 2016 abgesenkt. Sollte die strukturelle Arbeitslosigkeit weiter sinken, rechnet das ifo Institut Dresden auch bei der nächsten Überprüfung im Jahr 2016 mit einer weiteren Reduzierung.
- 15 Zusätzliche Einnahmeverluste ergeben sich im Länderfinanzausgleich durch den Bevölkerungsrückgang. Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit jährlichen Mindereinnahmen von 3.100 bis 3.600 € (vgl. Mittelfristige Finanzplanung 2013 bis 2017, Pkt. 2.5). Einnahmeverlust durch Wirtschaftswachstum allein nicht kompensierbar
- 16 **Ein unterstelltes positives gesamtdeutsches Wirtschaftswachstum allein kann den Einnahmenverlust nicht kompensieren.**
- 17 Mit der Rückführung der ostspezifischen Aufbauhilfemittel wird der sächsische Haushalt zunehmend von der Wirtschaftsentwicklung und damit von den gesamtdeutschen Steuereinnahmen abhängig. Die Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen des Freistaates Sachsen sind in erheblichem Maße von außen beeinflusst. Hierunter fallen die Entwicklung der Weltwirtschaft, die Überwindung der Euro-Krise, Auswirkungen des demografischen Wandels und die Entwicklung des Fachkräftemarkts. Entscheidungen der Politik werden die Einnahmen ebenso beeinflussen. Hierunter fallen die Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 genauso wie die schwierig zu prognostizierenden Auswirkungen der aktuellen Gesetze zu Mindestlohn und Rente mit 63.
- 18 Das ifo Institut empfiehlt in seinem Fazit, rechtzeitig mit der ausgabenseitigen Konsolidierung zu beginnen und diese standhaft umzusetzen.
- 19 **Der SRH unterstützt diese Empfehlungen des ifo Instituts. Er fordert erneut eine zügige Anpassung der Ausgaben an die rückläufige Einnahmenentwicklung und eine strikte Haushaltskonsolidierung, die auf eine langfristige Tragfähigkeit ausgerichtet ist. Die immer neuen Rekordsteuereinnahmen täuschen über die Notwendigkeit einer dringenden Ausgabenreduzierung hinweg. Zur Kompensation der „planmäßigen“ Einnahmerückgänge und von Steuereinbrüchen durch Konjunk-** Gute Einnahmensituation zur Vorsorge nutzen

turschwankungen oder durch politische Entscheidungen muss die gute Einnahmensituation dringend zur Vorsorge genutzt werden.

2.2 Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

- 20 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, Allgemeine-BEZ und Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) stellen mit 69,8 % im Hj. 2013 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen. Sie sind von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung abhängig und unterliegen damit regelmäßigen Schwankungen zwischen Soll und Ist.

Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Soll gemäß StHpl.	9.362,6	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6	9.712,9	10.216,9	11.324,9
Ist gemäß HR	8.745,5	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5	10.553,4	11.427,2	11.788,9 ¹
Differenz Ist – Soll	-617,1	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0

¹ vorläufiges Kassen-Ist

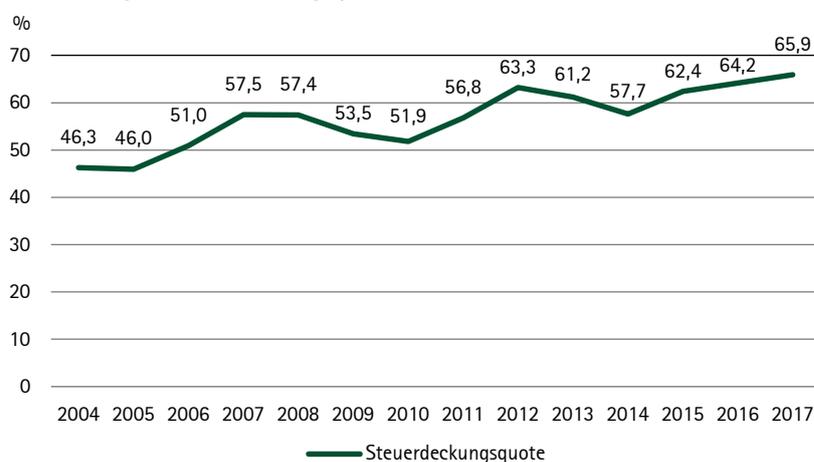
- 21 Mit rd. 11,8 Mrd. € Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2013 wurde ein neuer Höchstwert erzielt. Das entspricht einer Steigerung um 3,2 % (362 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.
- 22 Im Hj. 2013 lagen die vorläufigen Isteinnahmen mit rd. 464 Mio. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Damit lagen die Einnahmen das dritte Jahr infolge höher als geplant. Die Übersicht zeigt aber deutlich, dass die Isteinnahmen bereits mehrfach weit hinter den Erwartungen zurückblieben, zuletzt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 und 2010.
- Gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen prognostiziert 23 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai diesen Jahres für Bund, Länder und Kommunen gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen von voraussichtlich 639,9 Mrd. € im Jahr 2014 auf 738,5 Mrd. € im Jahr 2018 prognostiziert. Als Grund sieht er einen breit angelegten Wirtschaftsaufschwung in Deutschland mit steigender Beschäftigung und steigenden Löhnen und Gehältern. Diese wiederum bestärken die Investitions- und Konsumtätigkeit von Unternehmen und privaten Haushalten.
- 24 Für das aktuelle Hj. 2014 sieht er trotz eines erwarteten realen Anstiegs des BIP um 1,8 % aber einen leichten Rückgang gegenüber den Prognosen vom Herbst letzten Jahres. Damit sieht der SRH die Notwendigkeit der vorsichtigen Bewertung der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung durch das SMF bestätigt.
- Konjunkturabschläge auf Ergebnisse der Steuerschätzung 25 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen für den Freistaat Sachsen an, indem Korrekturbeträge u. a. aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen und Zensusauswirkungen abgezogen werden.
- 26 Für 2014 rechnet das SMF mit rd. 400 Mio. € Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsansatz. Gegenüber der Novembersteuerschätzung, die der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 zugrunde liegt, steigen die Steuereinnahmen um jeweils rd. 350 Mio. € pro Jahr an. Auch die sächsischen Kommunen können mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Es zeichnet sich gemäß SMF jedoch ab, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen beim Freistaat besser verläuft als bei seinen Gemein-

den. Im Rahmen des SächsFAG rechnet das SMF für das Hj. 2013 mit einem Abrechnungsbetrag in Höhe von rd. 105 und 68 Mio. € in 2014 zugunsten der Kommunen. Diese Beträge sollen in den Jahren 2015 und 2016 mit der Finanzausgleichsmasse verrechnet werden.

Abrechnungsbeträge im Rahmen SächsFAG zugunsten der Kommunen

- 27 Die prognostizierten höheren Steuereinnahmen wirken sich auch auf die Steuerdeckungsquote aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar.

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quelle: 2004 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

- 28 Obwohl der Freistaat Sachsen 2013 Rekorderlöse erzielt, fiel die Steuerdeckungsquote mit 61,2 % um 2,1 %-Punkte geringer aus als im Vorjahr. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem tendenziellen Anstieg der Steuerdeckungsquote auf rd. 66 %. Der Anstieg beruht zum einen auf prognostizierten steigenden Steuereinnahmen und zum anderen auf der Rückführung der spezifischen Ostförderung (Sonderbedarfs-BEZ, Hartz-IV-SoBEZ, Pol-BEZ, Rückführung EU-Fördermittel und Korb-II-Mittel des Bundes).

Steuerdeckungsquote geringer als im Vorjahr

- 29 Im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern, deren Steuerdeckungsquote im Hj. 2012 bei 74,5 % lag, erreichten die Ostländer im Durchschnitt nur 57,3 %. Die geringere Steuerdeckungsquote ist nicht nur Ausdruck einer geringeren Wirtschaftskraft, sondern auch Ausdruck der größeren Abhängigkeit von Drittmitteln zur Finanzierung der Ausgaben.

Größere Abhängigkeit der Ostländer von Drittmitteln

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

- 31 Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) sind die Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht. Regelmäßig wird hier auch die Gewerbesteuerumlage ausgewiesen.

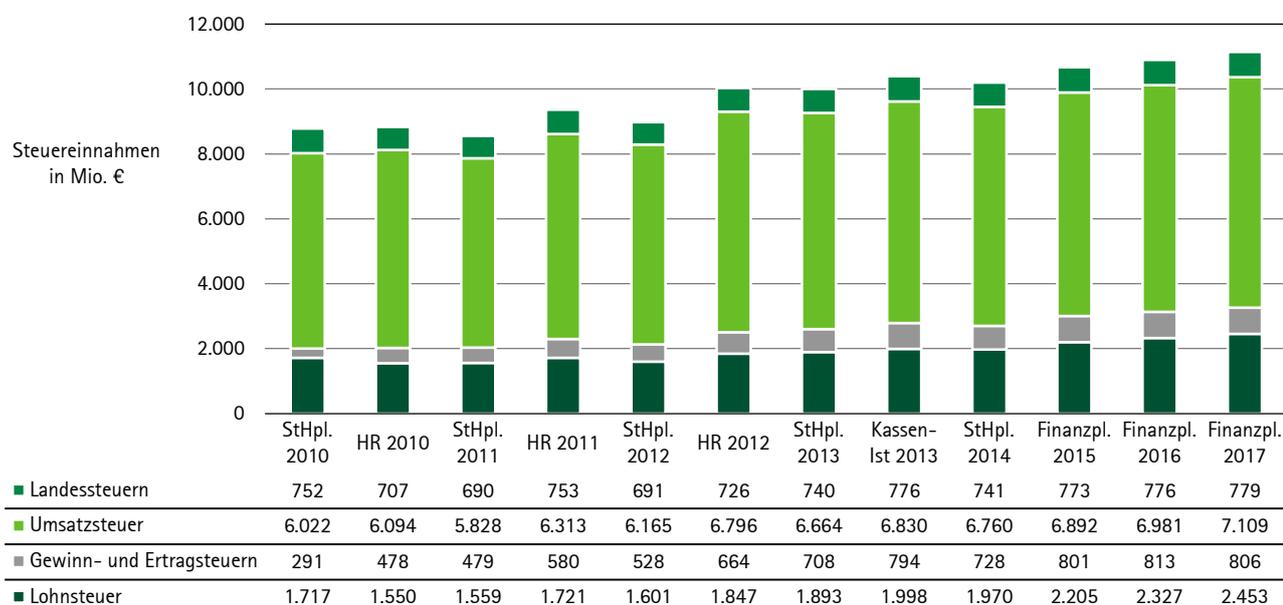
- 32 Die Lohnsteuer (Erhebungsform der Einkommensteuer durch Steuerabzug von Löhnen) hat eine wesentliche Bedeutung innerhalb der Einkommensteuer und trägt mit durchschnittlich rd. 83 % zu deren Aufkommen bei.

- 33 Landessteuern umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem

Aufkommen sowie die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe.

- 34 Die Ertragshoheit für die Kfz-Steuer (Landessteuer) wurde durch Gesetz vom 19.03.2009 mit Wirkung vom 01.07.2009 auf den Bund übertragen (nunmehr Bundessteuer); die Länder erhalten im Gegenzug Zuweisungen aus dem Steueraufkommen des Bundes. Die in Kap. 1528 veranschlagten Zuweisungen sind letztmalig zum Erhalt der überjährigen Vergleichbarkeit im Folgenden betragsmäßig bei den Landessteuern enthalten.
- 35 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern sind als Summe dargestellt.
- 36 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen für die Hj. 2010 bis 2017 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



- 37 Mit einem jährlichen durchschnittlichen Anteil von rd. 67 % stellt die Umsatzsteuer nach wie vor mit erheblichem Abstand die einnahmestärkste Steuerart dar. Die Lohnsteuer hat einen Anteil von rd. 19 %. Die Gewinn- und Ertragsteuern sowie die Landessteuern haben mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 14 % dagegen eine untergeordnete Bedeutung.
- 38 Im Haushalt des Freistaates Sachsen waren in 2012 deutlich höhere Einnahmen zu verzeichnen, als noch zu Jahresbeginn angenommen wurden. Damit wurden erstmals nach 4 Jahren wieder die Steuereinnahmen erreicht und übertroffen, wie vor der Wirtschafts- und Finanzkrise in 2008. Auch für Sachsen machten sich somit die konjunkturell bedingten steuerlichen Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte bemerkbar.
- 39 Nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 für den Freistaat soll es zu stabilen Einnahmewachsen kommen, da die Prognosen ab 2014 einen spürbaren Wirtschaftsaufschwung unterstellen. Im Verhältnis zu dem Kassen-Ist aus 2013 soll sich das Lohnsteueraufkommen um

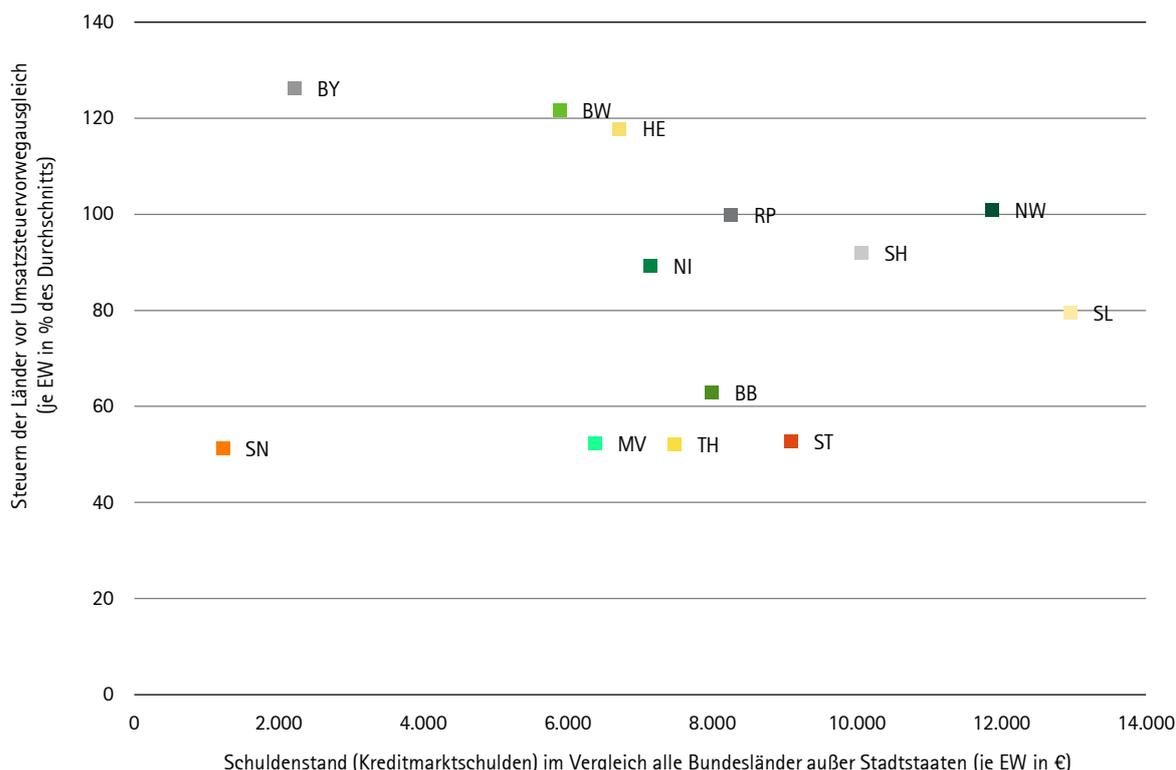
etwa 22 % auf 2.453 Mio. € bis zum Jahr 2017 steigern. Das Umsatzsteueraufkommen soll sich im gleichen Zeitraum um etwa 4 % auf 7.109 Mio. € verbessern.

Lohn und Umsatzsteueraufkommen steigen

2.3 Steuerkraft versus Schuldenstand 2012

Die Steuereinnahmen der Länder vor Umsatzsteuervorwegausgleich (je EW in % des Durchschnitts) der ostdeutschen Länder sind mit rd. 54 % des Gesamtniveaus im Vergleich zum Aufkommen zu den westdeutschen Ländern mit rd. 103 % recht gering. Den letzten Platz hält der Freistaat Sachsen mit 51,2 % des Durchschnittsniveaus, was rd. 793 € an Steuereinnahmen je EW bedeutet.

Steuern der Länder vor Umsatzsteuervorwegausgleich im Verhältnis zum Schuldenstand (Kreditmarktschulden)



	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL
Schuldenstand im Vergleich alle Bundesländer außer Stadtstaaten (je EW in €)	11.871,5	2.223,1	5.884,9	7.144,9	6.719,0	1.228,1	8.261,9	9.092,0	10.067,2	7.482,2	7.993,7	6.377,6	12.956,3
Steuereinnahmen der Länder vor Umsatzsteuerausgleich (je EW in % des Durchschnitts)	100,8	126,2	121,6	89,2	117,8	51,2	99,8	52,7	91,9	52,0	62,9	52,2	79,4

Quelle: BMF, Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2012.

41 Um ihre notwendigen Ausgaben zu decken, wird durch das FAG sichergestellt, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen (Art. 107 Abs. 2 GG).

42 Der Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne erfolgt auf Länderebene (horizontaler Ausgleich) durch den Umsatzsteuervorwegausgleich, den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und durch die BEZ als vertikaler Ausgleich.

43 Nahezu der vollständige Umsatzsteuervorwegausgleich (maximal 25 % des Länderanteils an der Umsatzsteuer) floss 2012 mit rd. 7.345 Mio. € in die ostdeutschen Länder wegen ihrer Steuerschwäche. Größter Profiteur war Sachsen mit rd. 2.369 Mio. €. Dadurch kommt Sachsen auf ein durchschnittliches Steueraufkommen von rd. 88,3 % je EW. Auf der nächsten Stufe des horizontalen Ausgleichs werden durch den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne 7.925 Mio. € verteilt, wovon 6,4 Mrd. € oder rd. 80 % an die neuen Länder und Berlin gingen. Nach Berlin war Sachsen mit 963 Mio. € zweitgrößtes Empfängerland. Die durchschnittliche Finanzkraft nach diesen beiden Zuweisungen beläuft sich in Sachsen auf rd. 95,6 % der Steuereinnahmen je EW. Im Wege des vertikalen Finanzausgleichs erhält Sachsen neben der allgemeinen BEZ in Höhe von 395 Mio. € noch Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von rd. 2.145 Mio. €, sodass die durchschnittliche Finanzkraft je EW auf 108 % anwächst. Sachsen erhält mit rd. 5,9 Mrd. € aus dem Länderfinanzausgleich im weiteren Sinne und den BEZ nach Berlin mit 6,1 Mrd. € die höchsten Ausgleichszuweisungen, sodass rd. 35,8 % der Isteinnahmen 2012 allein aus diesem Ausgleichsmechanismus stammten.

44 Nicht nur wegen der Klage Bayerns und Hessens beim Bundesverfassungsgericht gegen das FAG, sondern auch infolge der Gültigkeit des Maßstäbengesetzes und des Länderfinanzausgleichsgesetzes nur noch bis 2019, ist mittelfristig eine Anschlussregelung für den bundesstaatlichen Finanzausgleich herbeizuführen.

Geringe Steuerkraft Sachsen
erfordert angemessene An-
schlussregelung

45 Insbesondere Sachsen und die neuen Bundesländer sind gefordert, aufgrund ihrer geringen Steuerkraft auf eine Anschlussregelung zu drängen, die ihre Einnahmeseite absichert und die grundgesetzliche Regelung eines angemessenen Ausgleichs realisiert.

46 Eine Lösung, die eine fiskalisch auskömmliche Anschlussregelung im Länderfinanzausgleich mit dem Schwerpunkt einer Entschuldungsregelung der Länderhaushalte verbindet, ist wegen des geringen Verschuldungsstandes für den Freistaat problematisch.

2.4 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

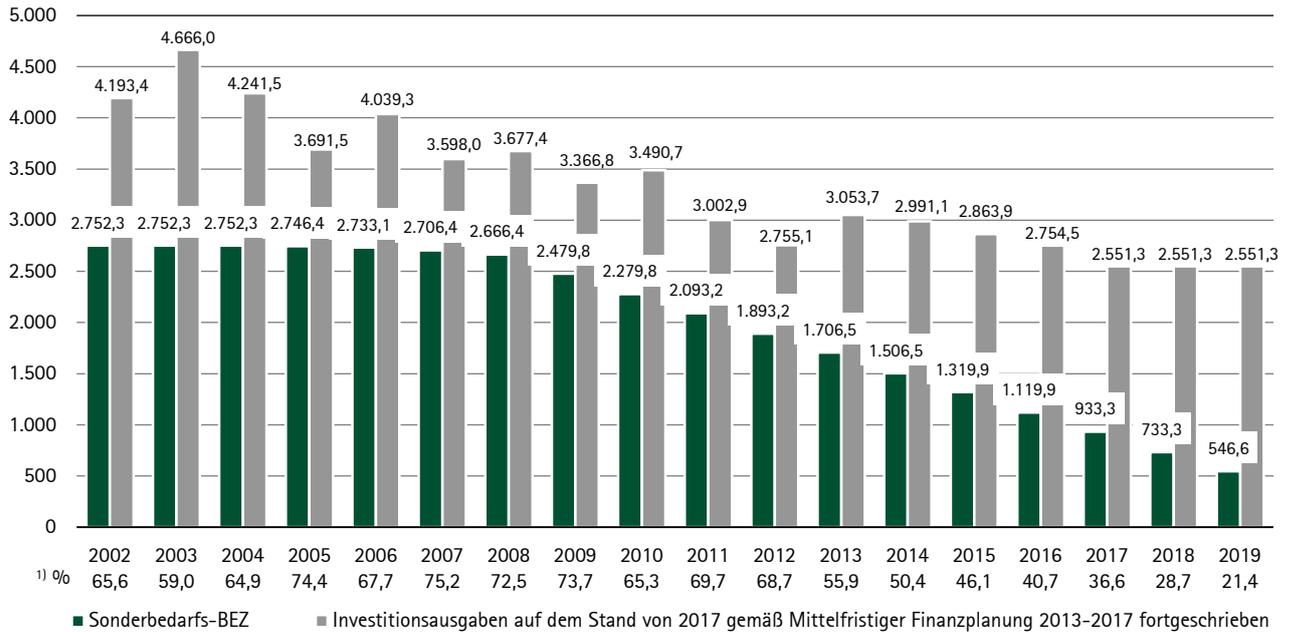
47 Die neuen Länder und Berlin erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II) Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (§ 11 Abs.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

48 Weitere Solidarpaktmittel werden aus dem Korb II mit einem Gesamtvolumen von rd. 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.

49 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben, die auf dem Niveau des Jahres 2017 der Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 fortgeschrieben wurden, gegenübergestellt.

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

Mio. €



¹⁾ Anteil der Sonderbedarfs-BEZ an den Investitionsausgaben

50 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen bisher zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Im Hj. 2013 waren es 55,9 % der Investitionen. Mittelfristig muss der Freistaat Sachsen den Anteil an eigenfinanzierten Investitionen erhöhen, wenn er die Investitionsausgaben auf hohem Niveau halten will. Der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ um jährlich rd. 200 Mio. €, die Reduzierung der Korb-II-Mittel und die Rückführung der EU-Fördermittel können nicht in gleichem Maße durch Steuermehreinnahmen ausgeglichen werden. Die Investitionen im Freistaat werden zwangsläufig sinken. Das vom SRH im Jahresbericht 2013, Band I, S. 52, Tz. 74 geforderte Konzept zum langfristigen Vermögenserhalt fehlt nach wie vor.

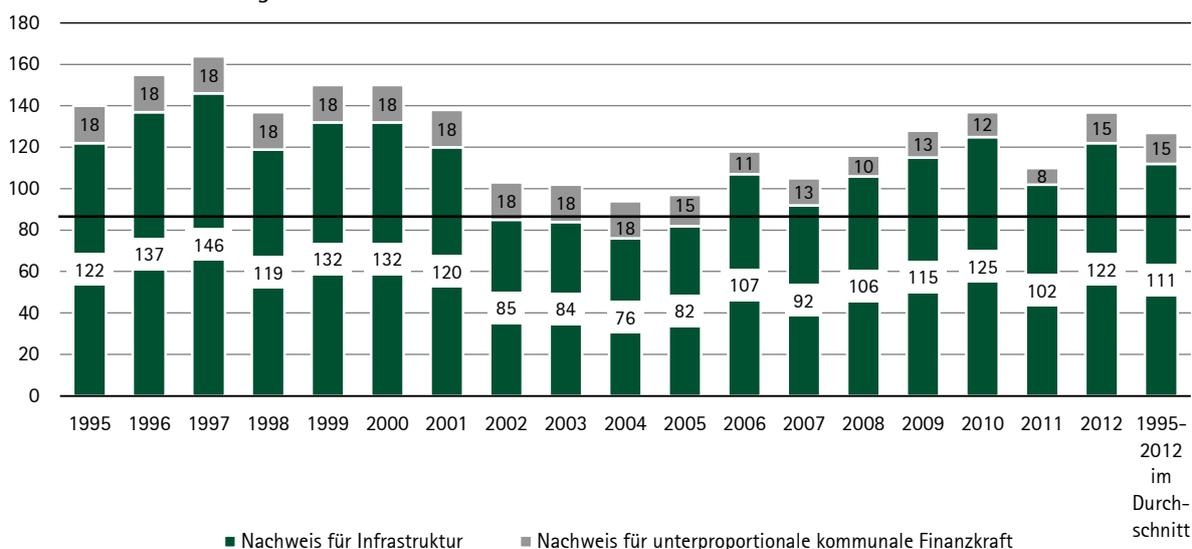
Investitionen überwiegend durch Sonderbedarfs-BEZ finanziert

51 In diesem Jahr betragen die Sonderbedarfs-BEZ noch rd. 1,5 Mrd. €. Letztmalig werden 2019 rd. 547 Mio. € gezahlt. 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.

52 Die neuen Länder und Berlin berichten gem. § 11 Abs. 3 FAG dem Stabilitätsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke und die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.

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

Nachweis der Verwendung der erhaltenen Sonderbedarf-BEZ in %



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen.

Verwendungsquote von 136 % durch gestiegene Infrastrukturinvestitionen

54 Für das Hj. 2012 ergibt sich für den Freistaat Sachsen nach dem einheitlichen Berechnungsschema für die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Beträge zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft eine Verwendungsquote von insgesamt 136 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2012 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen. Der Anstieg der Verwendungsquote gegenüber dem Vorjahr (110 %) ist vorrangig auf die gestiegenen Infrastrukturinvestitionen auf Landes- und kommunaler Ebene (von 102 % auf 122 %) zurückzuführen.

55 Für den sog. Korb II haben die Länder die ZDL beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Bund eine Regionalisierung der Mittel vorzunehmen. Angaben zur Mittelverteilung wurden in den Fortschrittsbericht aufgenommen. Danach entfallen im Zeitraum 2005 bis 2011 insgesamt rd. 10,16 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

Korb-II-Mittelverwendung nach Politikfeldern

Politikfeld	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
in Mio. €							
Wirtschaft	417	373	385	400	365	318	318
Verkehr	152	138	156	210	187	202	94
EU-Strukturfonds	618	619	536	540	543	544	489
Wohnungs- und Städtebau	297	177	208	157	165	140	130
Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	144	123	137	192	163	209	241
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	10	8	6	8	5	6	12
Sport	2	4	4	3	2	1	1
Korb II gesamt	1.639	1.441	1.433	1.510	1.430	1.421	1.285

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2012, Anlage 3.

56 Für das Hj. 2012 standen den neuen Ländern und Berlin rd. 4,6 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum 2005 bis 2012 insgesamt rd. 40,3 Mrd. €. ¹ Damit sind bereits rd. 78 % der Leistungen aus dem Korb II erbracht.

57 Bis 2020 müssen die Infrastrukturlücken beseitigt und der Aufbauprozess abgeschlossen sein. Trotz umfangreicher spezifischer Ostförderung und einer aufbaugerechten Mittelverwendung blieb die Wirtschaftskraft bisher auf unverändert niedrigem Niveau im Vergleich zu den alten Ländern. Ursachen hierfür und entsprechende Handlungsempfehlungen zeigt eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zum Stand und Perspektiven für Ostdeutschland vom Mai 2011, durchgeführt von einem Konsortium führender deutscher Wirtschaftsinstitute, auf (vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.3). Die Studie empfiehlt, zukünftig keine spezifisch regional begrenzte Ostförderung mehr, sondern eine Förderung für alle strukturschwachen Regionen Deutschlands mit Schwerpunktsetzungen bei den Förderthemen.

3 Entwicklung der Ausgaben

58 Die Entwicklung der Ausgaben folgte in der Vergangenheit nicht konstanten Trends. Während in den Krisenjahren 2009 und 2010 die bereinigten Ausgaben 16,2 und 16,3 Mrd. € betragen, waren es 2012 nur 15,2 Mrd. €. Für das Hj. 2013 ergeben sich vorläufige bereinigte Ausgaben in Höhe von rd. 16,3 Mrd. €, und damit rd. 1 Mrd. € mehr als 2012.

59 Die aktuelle Entwicklung der Ausgaben lässt noch keine Anpassung der Ausgaben an die mittel- bis langfristig rückläufigen Einnahmen erkennen. In der landeseigenen Projektion im Stabilitätsbericht für das Jahr 2013 geht das SMF von einer durchschnittlichen Rückführung der Ausgaben von 0,5 % pro Jahr aus, um bis 2020 die Schuldenregelung weiterhin einhalten zu können. Dass dieses Ziel noch nicht ansatzweise erreicht wird, zeigt das kassenmäßige Jahresergebnis 2012. Die Ausgaben lagen mit rd. 147,6 Mio. € über den Einnahmen. Der Haushaltsausgleich wurde nur über das Ausgaberesteverfahren erreicht.

Zur Einhaltung der Schuldenregelung ist eine durchschnittliche Rückführung der Ausgaben von 0,5 % pro Jahr erforderlich

60 Das Haushaltsaufstellungsgrundschriften für den Doppelhaushalt 2015/2016 gibt vor, keine Ausgabensteigerungen vorzunehmen, soweit kein Ausgleich durch Minderausgaben im jeweiligen Einzelplan erfolgt. Der SRH weist darauf hin, dass die angemahnte Ausgabendisziplin im aktuellen Doppelhaushalt nicht eingehalten wurde.

61 Die gute Entwicklung der Steuereinnahmen täuscht über die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an eine rückläufige Einnahmementwicklung hinweg. Durch die Steuerermehreinnahmen sind die aktuellen Rückgänge bei den Solidarpaktmitteln ausgeglichen. Im Bereich der EU-Fördermittel überschneiden sich derzeit zwei Förderperioden, sodass sich die Rückführung dieser Mittel frühestens im Jahr 2016 auswirken wird.

62 Bis 2020 muss der Haushalt des Freistaates Sachsen nachhaltig langfristig tragfähig sein. Hierfür vermisst der SRH weiterhin eine Konsolidierungsstrategie, wie die Ausgaben den rückläufigen Einnahmen angepasst werden sollen. Insbesondere für den Personalbereich einschließlich der ausgegliederten Bereiche fehlt es an einer langfristig angelegten Strategie (vgl. Sonderbericht des SRH nach § 99 SÄHO für den SLT „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom April 2014). Anderenfalls bleibt offen, wie die stei-

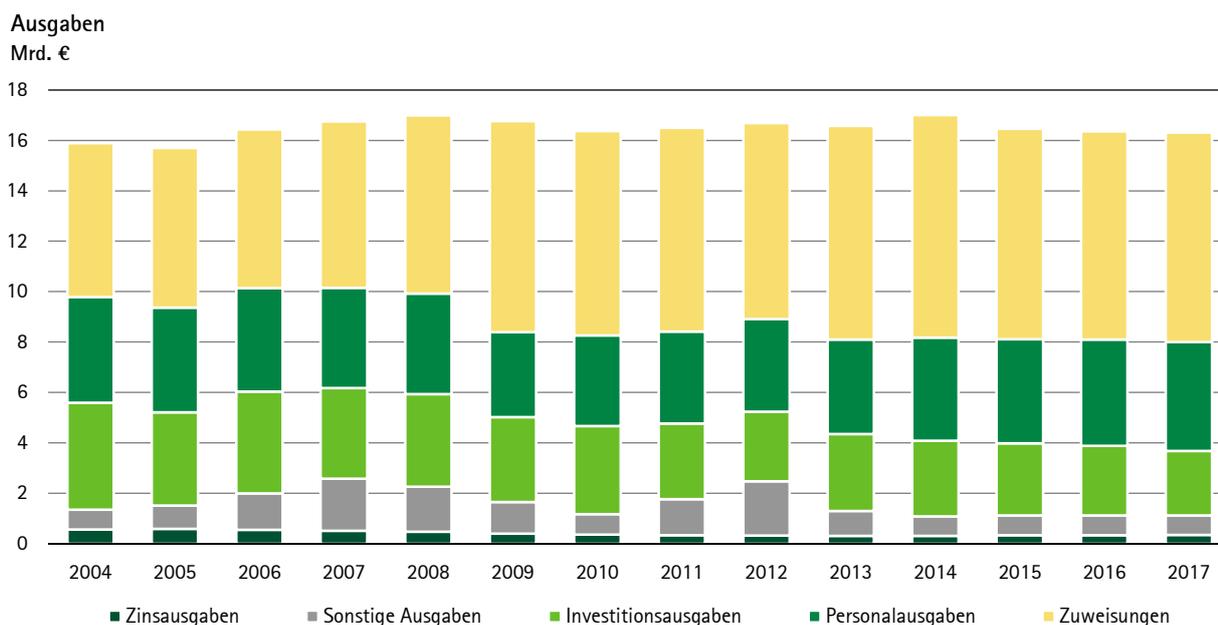
Keine Strategien und Konzepte für langfristig tragfähigen Haushalt im Personalbereich

¹ Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen - Berichtsjahr 2012, S. 26.

genden Personal- und Versorgungsausgaben aufgrund von Tarifierhöhungen und Besoldungsanpassungen zukünftig finanziert werden sollen. Die Rückführung der Ausgaben beschränkt sich im Wesentlichen auf die Rückführung der Investitionen und die Rückführung gesetzlicher Leistungen (vgl. Pkt. 3.3).

3.1 Ausgabenstruktur

- 63 Im Hj. 2013 stellten die Zuweisungen der HGr. 6 mit 51,1 % 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 Nr. 3) und den Mehrbelastungsausgleich an die Kommunen im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform, die Zahlungen gemäß AAÜG und Zuführungen an den Generationenfonds (vgl. Pkt. 5).
- 64 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben mit 22,6 %, gefolgt von den Investitionsausgaben mit 18,4 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 6 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (4,5 %) (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 (1,5 %), z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globale Mehr- und Minderausgaben und haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben mit 1,9 % an den Ausgaben dar.



Quelle: 2004 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

Hochwasserbedingte Ausgaben steigen wieder

- 65 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. Das Hochwasserereignis 2013 hat die hochwasserbedingten Ausgaben auf 317,7 Mio. € steigen lassen. Darunter fällt mit 232 Mio. € die Zuführung an den „Aufbauhilfefonds Sachsen 2013“.
- 66 Durch umfangreiche Ausgliederungen in den letzten Jahren (vgl. Beitrag Nr. 3) hat sich die Haushaltsstruktur verändert. Da die Finanzierung der ausgegliederten Verwaltungsbereiche nicht mehr über die Personalausgaben und die Verwaltungsausgaben (HGr. 4 und 5), sondern über

Zuschüsse erfolgt, ist die HGr. 6 im dargestellten Entwicklungszeitraum stark angestiegen. Besonders deutlich zeigt sich die Verschiebung durch die Ausgliederung der Hochschulen im Hj. 2009 mit einem sprunghaften Anstieg der HGr. 6.

67 Durch Ausgliederungen waren die Verwaltungsausgaben in den letzten Jahren rückläufig. Derzeit nehmen diese wieder zu und das SMF rechnet mittelfristig aufgrund steigender Bewirtschaftungskosten für die errichtete Infrastruktur mit höheren Verwaltungsausgaben.

68 Die Zuweisungen der HGr. 6 sind in den letzten Jahren im Wesentlichen durch Ausgliederungen tendenziell gestiegen. Im Hj. 2013 erreichten die Zuweisungen mit einem Volumen von 8,47 Mrd. € einen neuen Höchstwert. Mit rd. 4,4 Mrd. € fallen die Hälfte der Zuweisungen an den kommunalen Bereich, einschließlich der Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG. Mittelfristig plant das SMF, die Zuweisungen an Kommunen auf gleichbleibendem Niveau zu halten. In den Zuweisungen des Hj. 2013 sind außerdem die Zuführungen an den „Aufbauhilfefonds Sachsen 2013“ in Höhe von 232 Mio. € enthalten.

69 Die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ (HGr. 9) beeinflussen in erheblichem Maß die Höhe der bereinigten Ausgaben. Die Möglichkeit und die Höhe der Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen richten sich wiederum nach der Höhe der Einnahmen. Im Hj. 2012 entfielen 1,47 Mrd. € auf die „Besonderen Finanzierungsausgaben“. Der Betrag setzt sich im Wesentlichen zusammen aus:

1,47 Mrd. € „Besondere Finanzierungsausgaben“ in 2012

- 754,5 Mio. € Zuführungen an das Sondervermögen „Garantiefonds“,
- 334,1 Mio. € Rückstellungen für Istabrechnungen gemäß SächsFAG,
- 140,0 Mio. € Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen,
- 67,0 Mio. € Zuführungen an den Braunkohlesanierungsfonds und
- 64,0 Mio. € Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage.

70 Für das Hj. 2013 ergeben sich gemäß vorläufigem Kassen-Ist mit 301,4 Mio. € wesentlich geringere Beträge. In Höhe von 114,1 Mio. € erfolgte eine Zuführung an die Rücklage zum Ausgleich erkennbarer Haushaltsrisiken, insbesondere durch Verbindlichkeiten im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und eine Zuführung in Höhe von 105,8 Mio. € an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gemäß SächsFAG. Dem Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ wurden weitere 40 Mio. € zugeführt. Der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichszulage wurden hingegen nur 8 Mio. € zugeführt. Von weiteren Zuführungen an Rücklagen zur Risikovorsorge ist nicht auszugehen, da der vorläufige Haushaltsüberschuss zum Ausgleich im Ausgaberesteverfahren benötigt wird.

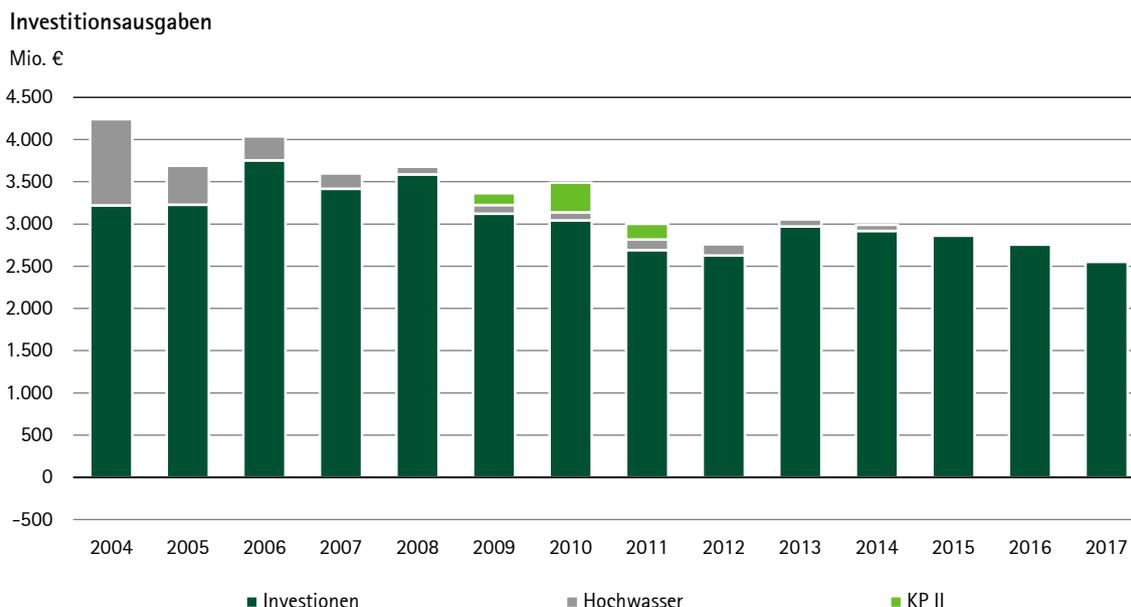
71 Es wird deutlich, dass trotz neuer Höchstbeträge bei den Steuereinnahmen nur unzureichend Vorsorge für die nächsten Jahre für den Fall eines Konjunkturerinbruchs oder -rückgangs getroffen wird. Gerade bei einer guten Haushaltssituation ist es wichtig, ausreichend Vorsorge für weniger gute Wirtschaftsjahre zu treffen (vgl. Pkt. 5).

Trotz hoher Steuereinnahmen nur unzureichend Vorsorge für den Fall des Konjunkturrückgangs

3.2 Investitionsausgaben

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

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

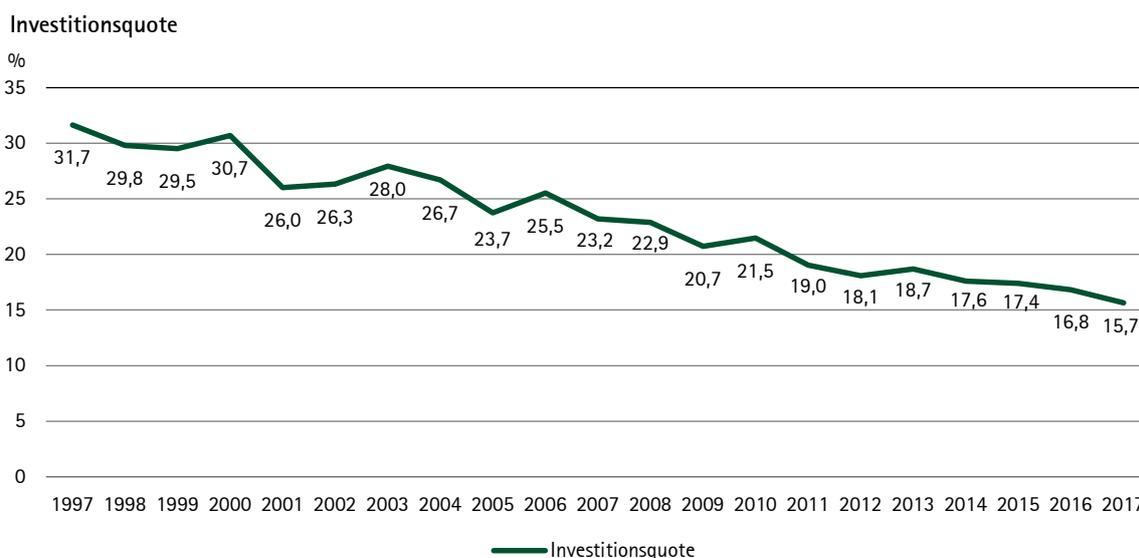


Quelle: 2004 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

Rückgang investiver Zuweisungen an Kommunen durch rückläufige Solidarpaktmittel

- 74 In den Jahren 2009 bis 2011 sind die aus KP-II-Mitteln finanzierten Investitionen ausgewiesen. Seit 2002 wird ein Teil der Investitionen aus Fluthilfemitteln finanziert.
- 75 Mit 76,1 % (2.324,6 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2013 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen (3.053,7 Mio. €). Auf Bauausgaben entfielen 661,7 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 21,7 %. Nur 2,2 % (67,4 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.
- 76 Die Investitionsfördermaßnahmen enthalten im Hj. 2013 rd. 999 Mio. € investive Zuweisungen an Kommunen. Mittelfristig rechnet das SMF im Hj. 2017 nur noch mit 869,4 Mio. €. Der systematische Rückgang der investiven Zuweisungen an die Kommunen ist Folge der rückläufigen Solidarpaktmittel.
- 77 Im Hj. 2013 sind die Investitionen entgegen dem bisherigen Trend leicht gestiegen. Durch die gute Einnahmensituation wurden insgesamt 170 Mio. € als investive Zuschüsse den Universitätsklinikum zusätzlich gewährt. Zum anderen wurden erstmalig Zuführungen an das Sondervermögen „Garantiefonds“ in Höhe von 100 Mio. € als Investitionen gebucht.
- 78 In den Jahren 2011 und 2012 wurden die Zuführungen an das Sondervermögen „Garantiefonds“ als besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9) gebucht. Die Zuführungen ab dem Jahr 2013 in Höhe von jährlich mindestens 100 Mio. € (§ 3 Abs. 2 Pkt. 3 Sächsisches Garantiefondsgesetz) hat das SMF als „Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich“ (OGr. 88) veranschlagt. Zur kritischen Betrachtung der Zuordnung zur HGr. 8 durch den SRH und zur Argumentation des SMF dazu verweisen wir auf unseren Jahresbericht 2013, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2.
- 79 Durch die Zuordnung in OGr. 88 zählen die Zuführungen als Investitionsausgaben für die Infrastruktur, die dem Bund gegenüber als aufbaugerecht verwendete Solidarpaktmittel zur Schließung der Infrastrukturlücke abgerechnet werden.

- 80 Das SMF teilte dazu mit, dass die Zuführungen an den Garantiefonds in der Gr. 884 ab 2013 im Rahmen des Fortschrittsberichtes als Infrastrukturausgabe rein formal nachgewiesen werden können. Das SMF beabsichtige jedoch, diesen Betrag in den Fortschrittsberichten herauszurechnen, sodass im Vergleich zum Vorjahr keine abweichende Behandlung der Garantiefondszuführungen in den Fortschrittsberichten erfolgt.
- 81 Somit wird nach Ansicht des SRH die Zuführung vom SMF einerseits als Investition und andererseits nicht als Investition angesehen. Die unterschiedliche Behandlung ist nicht schlüssig. Der SRH wird das Thema weiter verfolgen.
- 82 Die Investitionsquote als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben verdeutlicht den tendenziellen Rückgang der Investitionen.



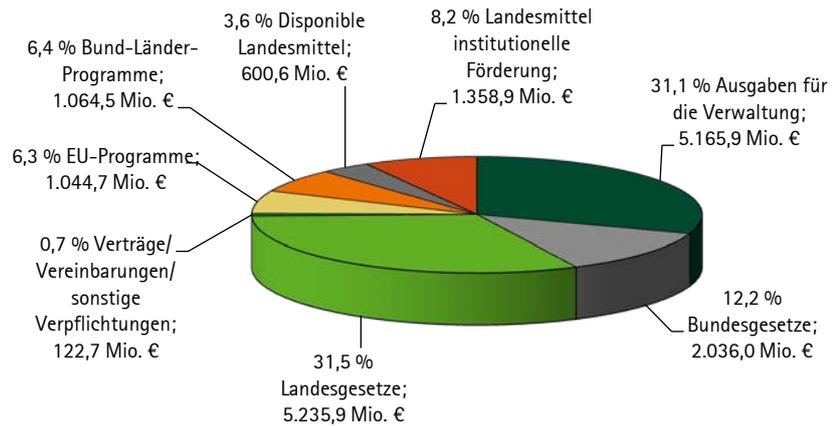
- 83 Im Betrachtungszeitraum hat sie sich von 31,7 % auf 15,7 % halbiert. Damit spiegelt sie die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Osttransfermittel wider. Die Entwicklung der Investitionsquote kann auch als Ausdruck des Rückgangs des Bedarfs an Investitionen im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.4) gesehen werden. Nicht nur die systematische Rückführung der Solidarpaktmittel, sondern auch die Rückführung von EU- und Bundesfördermitteln sowie geringere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich durch rückläufige Bevölkerungszahlen tragen zur Rückführung des Investitionsvolumens bei. Investitionsquote stark rückläufig
- 84 Im statistischen Ländervergleich anhand der vorläufigen Kassenstatistik würde sich für Sachsen im Vergleichsjahr 2012 nur die zweitbeste Investitionsquote hinter Mecklenburg-Vorpommern ergeben. Unter Berücksichtigung der Auslaufperiode mit den Schlussbuchungen ergibt sich jedoch eine Investitionsquote von 18,1 % und damit wieder der Spitzenplatz im Ländervergleich. Die Altbundesländer erreichten trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 9,1 %. Der Durchschnitt der ostdeutschen Länder lag dagegen - gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel - bei 15,2 %. Ab 2020 wird sich Sachsen dem Investitionsniveau der Altbundesländer annähern, da die Investitionen ab 2020 eigenfinanziert werden müssen. Investitionen ab 2020 nur noch eigenfinanziert

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohen Rechtsbindungsgrad

3.3 Haushaltsstruktur nach Bindungsgrad

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

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2013 (vorläufiges Ist 16.629,3 Mio. €) nach Angaben des SMF



86 Bei den bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen hat der Freistaat nur Spielraum für Einsparungen, wenn er erfolgreich bundespolitische Initiativen ergreift. Im Hj. 2013 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben insgesamt rd. 2 Mrd. €. Den größten Anteil haben in diesem Bereich die Zahlungen nach dem AAÜG (731,7 Mio. €). Sie binden damit 4,4 % der Gesamtausgaben. Weiterhin zählen u. a. die Ausgaben für das BAföG (241,1 Mio. €), Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform: 445,5 Mio. €) oder Zahlungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes: 261,1 Mio. €).

Zahlungsverpflichtungen aus Landesgesetzen der Höhe nach prüfen

87 Die Landesgesetze sollten zumindest hinsichtlich der Höhe der Zahlungsverpflichtungen geprüft werden. Insbesondere da das Volumen in den letzten Jahren von ehemals rd. 4 Mrd. € auf über 5 Mrd. € gestiegen ist. Zu den landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen gehören mit 2,9 Mrd. € die Zahlungen nach dem SächsFAG, die Zuführungen an den Garantiefonds (100 Mio. €) und Generationenfonds (488 Mio. €), Zahlungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (412,1 Mio. €) oder Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (225,7 Mio. €). Für nicht zielführend hält der SRH Kürzungen im Bereich der Vorsorgemaßnahmen (vgl. Pkt. 5).

88 Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme haben im Hj. 2013 Mittel in Höhe von 2,1 Mrd. € gebunden und damit einen Anteil von 12,7 % an den Gesamtausgaben. Sie sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Bei den EU-Programmen lagen die Schwerpunkte bei der Förderung aus EFRE-Mitteln und im Bereich Wissenschaft, Forschung und Technologie. Die umfangreichsten Bund-Länder-Förderprogramme sind die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur (256,9 Mio. €), die Forschungsförderung (204,1 Mio. €) und der Städtebau (160,8 Mio. €).

- 89 Die freiwilligen Landesmittel in Höhe von 1,96 Mrd. € umfassten 11,8 % der Ausgaben. Sie werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.
- 90 Zur institutionellen Förderung zählen neben den Zuschüssen an Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, auch andere Einrichtungen in Landsträgerschaft wie Hochschulen, Unikliniken und Medizinische Fakultäten oder Berufsakademien. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur bedingt durchsetzen.
- 91 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden neben dem mit 156,9 Mio. € größten Ausgabenblock Landesbau auch die Mittel für den Straßenbau sowie die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Dieser Bereich bietet hinsichtlich Kürzung und Streichung von Maßnahmen einen großen Gestaltungsspielraum, ist aber volumenmäßig (rd. 3,6 % der Gesamtausgaben) begrenzt.
- 92 Der Verwaltungshaushalt stellt mit einer Bindung von 31,1 % den größten Ausgabenblock dar. Zu ihm gehören die Personalausgaben mit 22,6 %, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).
- 93 Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass der Spielraum für Einsparungen unterschiedlich hoch ist. Die Disponibilität ist besonders hoch bei den Personalausgaben und den Investitionen. Ergänzend müssten die Förderprogramme auf den Prüfstand. Dazu ist die Umsetzung strenger Maßstäbe an die Erfolgskontrollen erforderlich. Um auf Einnahmenschwankungen reagieren zu können, ist eine entsprechende Risikovorsorge, wie sie der Freistaat in den letzten Jahren z. T. durch Rücklagenbildung insbesondere aus Mehreinnahmen betrieben hat, unumgänglich (vgl. Pkt. 5).

Förderprogramme auf den Prüfstand

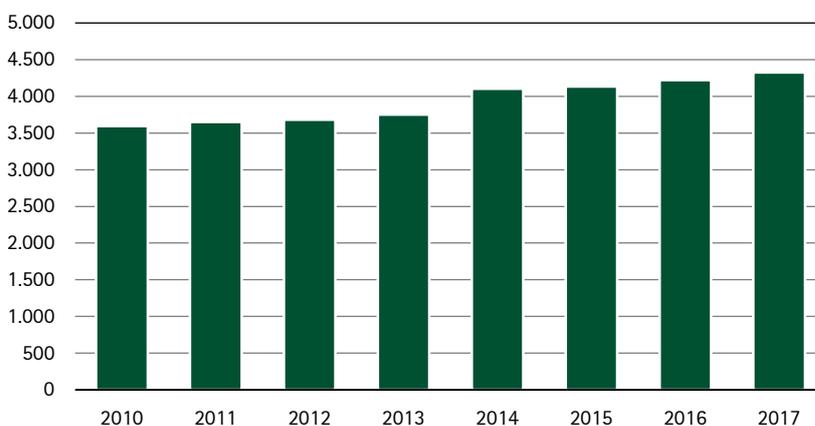
4 Personalhaushalt

4.1 Ausgaben

- 94 Im Hj. 2012 betragen die Personalausgaben 3.679,8 Mio. € (HGr. 4). Der geplante Ansatz von 3.694,8 Mio. € wurde um 15 Mio. € unterschritten. Alle Ressorts, mit Ausnahme des SMK, haben die Ausgaben in der geplanten Höhe nicht in Anspruch genommen. Im Vergleich zum Vorjahr beträgt der Anstieg der Istausgaben 31,3 Mio. € (0,9 %). Im Hj. 2013 sind für Personal 3.754,3 Mio. € verausgabt worden. Dies sind 74,5 Mio. € (2 %) mehr als im Hj. 2012.

Entwicklung der Personalausgaben

Mio. €



Quelle: 2010 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

- 95 Im Hj. 2014 sind für Personal 4.102,3 Mio. € geplant. Das ist eine Steigerung von rd. 9 % gegenüber den Vorjahresausgaben (Ist). Im Jahr 2017 werden Personalausgaben in Höhe von 4.325,2 Mio. € prognostiziert. Dieser Betrag liegt rd. 15 % über den Istausgaben im Jahr 2013.
- Trotz beschlossenen Stellenabbaus steigende Personalausgaben
- 96 **Trotz beschlossenen Stellenabbaus ist in den kommenden Haushaltsjahren mit deutlich steigenden Personalausgaben zu rechnen.**
- 97 Die HGr. 4 enthält lediglich die Ausgaben für das Personal des Kernhaushaltes. Darüber hinaus fallen Personalausgaben in Bereichen an, die über Zuschüsse aus der HGr. 6 finanziert werden (Personal an Hochschulen, in Staatsbetrieben und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, in Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechtes sowie Stiftungen, soweit der Freistaat Sachsen für deren Personal Dienstherr oder Arbeitgeber ist). Im Hj. 2012 betrug dieser 1.404,5 Mio. € (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.3). Zu den personalinduzierten Ausgaben sind weiterhin die Zuführungen an den Generationenfonds hinzuzurechnen, die zur Sicherung der Versorgung und Beihilfen für künftige Versorgungsempfänger dienen. Die Zuführungen werden ebenfalls aus der HGr. 6 finanziert. Im Hj. 2012 sind dafür 478,4 Mio. € angefallen.
- Personalinduzierte Ausgaben betragen rd. ein Drittel des Gesamthaushalts
- 98 **Die personalinduzierten Gesamtausgaben im Hj. 2012 betragen rd. 5,6 Mrd. €. Diese Ausgaben entsprechen etwa einem Drittel der Gesamtausgaben des Haushaltes.**
- 99 Die wesentlichsten Positionen der Personalausgaben der HGr. 4 sind die Entgelte der Arbeitnehmer, die Bezüge der Beamten, die Versorgungsbezüge und die Beihilfen, Heilfürsorge u. dgl. Für die Hj. 2011 bis 2013 stellt sich deren Entwicklung wie folgt dar:

Wesentliche Personalausgabenpositionen

	2011 Ist	2012 Ist	2013 Ist	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				absolut in Mio. €		in %	
				2012	2013	2012	2013
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.648,5	3.679,8	3.754,3	31,3	74,5	0,9	2,0
darunter:							
Beamte, Richter	1.082,8	1.106,8	1.125,9	24,0	19,1	2,2	1,7
Entgelte für Arbeitnehmer	2.317,0	2.306,2	2.287,0	-10,8	-19,2	-0,5	-0,8
Versorgung	109,1	122,6	137,9	13,5	15,3	12,4	12,5
Beihilfen, Unterstützungen u. dgl.	77,8	80,6	83,4	2,8	2,8	3,6	3,5
nicht aufteilbare Personalausgaben	1,0	1,0	55,3	-	54,3	-	

- 100 Der Anstieg der Personalausgaben im Hj. 2012 ist vor allem auf die Tarif- und Besoldungserhöhung zum 01.01.2012 (1,9 %) sowie die Erhöhung der Sockelbeträge um 17 € für alle Bediensteten zurückzuführen. Im Hj. 2013 sind für den Anstieg neben der Tarif- und Besoldungserhöhung² vor allem die um 54,3 Mio. € höheren nicht aufteilbaren Personalausgaben ursächlich, von denen allein 53,8 Mio. €³ zur Finanzierung der Ruhephase der Altersteilzeit im Lehrerbereich verwendet wurden.
- Anzahl der Versorgungsempfänger um 12 % erhöht
- 101 Die Anzahl der Versorgungsempfänger hat sich im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 717 (rd. 12 %) auf nun 6.689 (Stand 31.12.2013) erhöht. Der Anstieg ist im Wesentlichen der gegebenen Altersstruktur in

² 2,65 % ab 01.01.2013 für die Tarifbeschäftigten und zeitverzögerte Übernahme des Tarifabschlusses für die Beamten.

³ Titel 429 05 - Zahlungen an Personal mit auslaufender Altersteilzeit; enthalten in den nicht aufteilbaren Personalausgaben.

der Staatsverwaltung geschuldet. Darin enthalten sind 38⁴ (vorzeitige) Versetzungen in den Ruhestand nach dem Stellenabbaubegleitgesetz.

102 Für die Versorgungsbezüge der Beamten im Hj. 2012 wurden 122,6 Mio. € aufgewendet. Unter Einbeziehung der gezahlten Beihilfen von 19,6 Mio. € belaufen sich die Gesamtausgaben für die Versorgung auf 142,2 Mio. €. Im Hj. 2013 betragen die Gesamtausgaben für die Versorgung 160,5 Mio. €, ein Anstieg gegenüber 2012 von rd. 13 %. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2013 bis 2017 werden dafür im Jahr 2017 Ausgaben in Höhe von 280,8 Mio. € erwartet.

103 Im Vergleich zum Hj. 2012 werden sich die Versorgungsausgaben (einschließlich Beihilfen) mittelfristig nahezu verdoppeln.

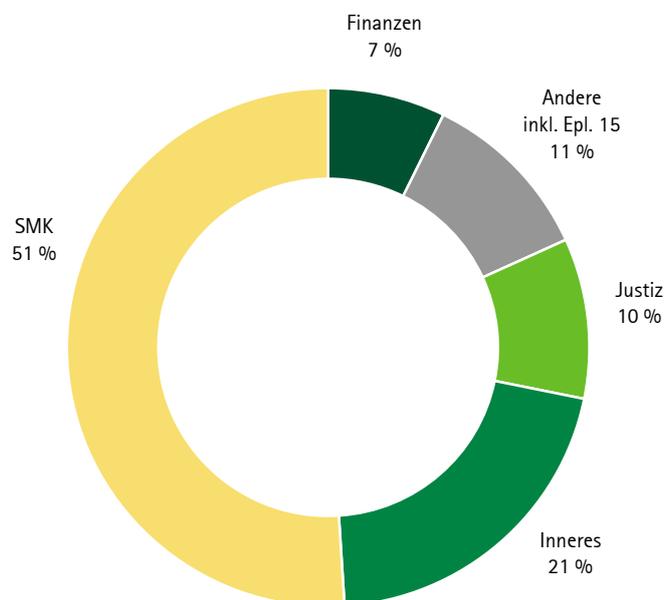
Mittelfristige Verdoppelung der Versorgungsausgaben

4.2 Personalausgaben und Beschäftigungsvolumen Epl. 05 (SMK)

104 Im Hj. 2012 betragen im Epl. 05 die Personalausgaben 1.891,3 Mio. €. Bei Personalausgaben im Kernhaushalt (HGr. 4) in Höhe von 3.679,8 Mio. € entfielen damit im Hj. 2012 über die Hälfte aller Personalausgaben auf das Ressort des SMK (siehe Abbildung).

Hälfte aller Personalausgaben entfällt auf SMK

Prozentuale Personalausgaben nach Verwaltungsbereichen



105 Das SMK ist mit großem Abstand der personalausgabenintensivste Verwaltungsbereich im Kernhaushalt.

106 Seit dem Jahr 2010 sind die Personalausgaben des Epl. 05 von 1.853,8 Mio. € auf 1.930 Mio. € im Hj. 2013 angestiegen, mithin um 76,2 Mio. € (4,1 %).

⁴ Zuarbeit LSF vom 13.01.2014 zur Prüfung personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung (Stand 31.12.2013).

- 107 Die Entwicklung der Stellen und der Istbesetzung für die Jahre 2010 bis 2014 im Epl. 05 stellt sich im Vergleich zur restlichen Staatsverwaltung wie folgt dar:

Stellenentwicklung

Jahr	Personalsoll A+B+C Gesamt ¹⁾	Istbesetzung Stand 01.07. Gesamt ²⁾	Personalsoll A+B Epl. 05 ¹⁾	Istbesetzung Stand 01.07. Epl. 05 ²⁾
	- ohne Epl. 05 -	- ohne Epl. 05 -		
2010	57.299	54.497	29.626	29.848
2011	56.179	53.597	30.424	29.614
2012	55.770	53.173	29.772	30.336
2013	55.130	52.369	30.480	29.731
2014	54.812		30.731	

¹⁾ Stellen lt. StHpl., im Epl. 05 ist kein Stellensoll C ausgebracht.

²⁾ Quelle: Erhebung des SMF zum Stichtag 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

Stellenerhöhungen statt
Stellenabbau

- 108 In den Jahren 2010 bis 2014 hat sich die Stellenausstattung im Epl. 05 von 29.626 auf 30.731 Stellen (3,7 %) erhöht. Im gleichen Zeitraum wurden in der restlichen Staatsverwaltung rd. 4,3 % der Stellen abgebaut.
- 109 Eine nachhaltige Konsolidierung des Personalhaushaltes kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn das SMK-Ressort davon nicht ausgenommen wird.

Stellenbesetzung übersteigt
Stellenplan

- 110 Die Istbesetzung im Epl. 05 lag jeweils zum Stichtag 1. Juli in den Jahren 2010 (222 Stellen) und 2012 (564 Stellen) über den im Stellenplan ausgebrachten Stellen. In der restlichen Staatsverwaltung lag die Istbesetzung jeweils um rd. 5 % unter den im Stellenplan ausgebrachten Stellen. Diese Anomalie im Epl. 05 spiegelt sich auch in den Personalausgaben wider. So lagen im Hj. 2012 die Istaussgaben um 38,6 Mio. € über dem Planansatz von 1.852,7 Mio. €, in den Schulkapiteln 0535 bis 0539 waren es sogar 73,3 Mio. € (berufsbildende Schulen: 43,7 Mio. €, Gymnasien: 36,4 Mio. €), mehr als der Plan vorsah. In Hj. 2010 waren es 30,6 Mio. € und 32,9 Mio. € im Hj. 2011.

Hohe Ausgaben für Altersteilzeit
im SMK

- 111 Wesentliche Ursache dafür sind die hohen Ausgaben für die Altersteilzeit.
- 112 Mit dem Doppelhaushalt 2013/2014 wurde ab dem Schuljahr 2012/2013 die Stellenplanbindung für Lehrkräfte im Schulbereich in der Ruhephase des Altersteilzeit-Blockmodells aufgehoben. Freiwerdende Stellen konnten wiederbesetzt werden. Gemäß den jeweils geltenden Haushaltsdurchführungsbestimmungen bestand bereits zuvor – im Gegensatz zu allen anderen Ressorts – die Möglichkeit, in den Schulkapiteln eine Stelle mit 2 Altersteilzeitnehmern und im Kap. 0535 (Grundschulen) während der Freistellungsphase auch darüber hinaus zu besetzen.
- 113 Nach Zuarbeit des SMK befanden sich zum 01.08.2012 in den Schulkapiteln 1.906 Personen in Altersteilzeitverhältnissen, darunter 1.398 in der Ruhephase (73 %). Ein Jahr später, d. h. zum 01.08.2013, waren noch 1.292 Personen in Altersteilzeit, darunter 1.103 (85 %) in der Ruhephase.
- 114 Für die Zahlungen an Personal mit auslaufender Beschäftigung (Ruhephase der Altersteilzeit) sind im aktuellen Doppelhaushalt 56 Mio. € für das Hj. 2013 und 36 Mio. € für das Hj. 2014 eingestellt. Im Hj. 2013 sind dafür 53,8 Mio. € verausgabt worden. Bei einem Ansatz von

1.388⁵ Personen in der Ruhephase der Altersteilzeit im Jahr 2013 sind für jeden Beschäftigten durchschnittlich 38,8 T€ aufgewendet worden. Nach eigenen Berechnungen sind die Personalausgaben für einen Beschäftigten in Altersteilzeit, bezogen auf dessen Arbeitsleistung, um mehr als 30 % höher.⁶

- 115 Sofern die Altersteilzeit nicht für den Stellenabbau genutzt wird, ist sie für den Freistaat Sachsen eine teure Personalmaßnahme.

Altersteilzeit ohne Stellenabbau teuer

5 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt sowie Vorsorge- maßnahmen

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

- Rückgang der Osttransfermittel,
- Auswirkungen der demografischen Entwicklung,
- Rückgang der EU-Fördermittel,
- dauerhafte Einhaltung der Schuldenbremse,
- Neugestaltung Länderfinanzausgleich ab 2020,
- Deckungslücke Pensionslasten.

Strukturelle Grundprobleme des Haushalts

- 117 Zusätzlich zu diesen Herausforderungen muss sich der Freistaat auf Risiken und Einflüsse von außen mit erheblichen finanziellen Folgen für den sächsischen Haushalt einstellen.

- 118 Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose sieht in ihrem Frühjahrsgutachten 2014 die deutsche Konjunktur im Aufwind, beschreibt aber auch die Risiken für die Konjunktur, insbesondere durch politische Beschlüsse wie die Rente mit 63 oder den Mindestlohn oder die Umsetzung der Energiewende. Risiken werden auch bei der Entwicklung des russisch-ukrainischen Konflikts und den Stabilitätsrisiken im Euroraum gesehen.

- 119 Weitere Herausforderungen für den sächsischen Haushalt führt das SMF in seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 aus. Neben der bundesweiten konjunkturellen Entwicklung wird die aktuell laufende Überprüfung der Pol-BEZ und die Überprüfung der Hartz-IV-SoBEZ im Jahr 2016 und der Regionalisierungsmittel des Bundes ab dem Jahr 2015, die Neuausgestaltung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 sowie die laufende Verfassungsklage von Bayern und Hessen gegen den Länderfinanzausgleich genannt.

- 120 Das SMF führt als Haushaltsrisiko die Beteiligung der Länder an einem Verlust des SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) auf. Nach erneuter Verlängerung geht die aktuelle Fondslaufzeit bis Ende 2015. Zum Stand 31.12.2012 betrug der Verlust der SoFFin rd. 23 Mrd. €. Davon müsste Sachsen 344 Mio. € tragen. Die genaue Höhe wird aber erst nach Auflösung des Sonderfonds ermittelt und fällig.

- 121 Mit dem Hochwasser 2013 sind erneut die Risiken für finanzielle Belastungen durch Naturkatastrophen präsent geworden. Der Freistaat hat zur Bekämpfung der Folgen der erneuten Hochwasserschäden in den „Aufbauhilfefonds Sachsen 2013“ Mittel in Höhe von 232 Mio. € eingezahlt.

Erneut finanzielle Belastung durch Naturkatastrophe

⁵ Quelle: Zuarbeit des SMK; Anzahl der Personen in der Ruhephase der Altersteilzeit zu den Ständen 01.01., 01.07. und 01.08.2013 (1.577 + 1.483 + 1.103 = 4.163 / 3 = 1.388 Personen, die im Jahr 2013 durchschnittlich in der Ruhephase der Altersteilzeit waren.

⁶ Prüfungsmittelteilung des SRH an das SMK vom 13.08.2009 „Personalausgaben für Altersteilzeit und Abfindungen“, Az.: 140806/75.

- 122 Weitere Risiken für den Haushalt sieht der SRH in den aktuellen Personalforderungen. Nachdem die Stellen im Kultusbereich für Lehrer gehoben und ergänzt wurden, werden Forderungen im Polizeibereich und im Justizbereich gestellt.
- 123 Das SMF sieht im Ergebnis des bisherigen Aufstellungsprozesses zum Doppelhaushalt 2015/2016 keine wesentlichen Risiken mehr durch Personalforderungen im Polizei- und Justizbereich.
- 124 Dem steht die Ankündigung der Staatsregierung vom 08.07.2014 entgegen, die Zahl der neu eingestellten Polizisten zu erhöhen.
- Mehrausgaben aufgrund von Gerichtsurteilen
- 125 Nicht unerhebliche Belastungen des Haushalts durch Mehrausgaben bestehen aufgrund von Gerichtsurteilen. Beispielsweise sind im Hj. 2013 und 2014 jeweils 5 Mio. € aufgrund eines Urteils zur Lernmittelverordnung eingestellt worden. Aufgrund des Urteils zu Schulen in freier Trägerschaft wurden für das Hj. 2014 zusätzlich 10 Mio. € erforderlich und im Hj. 2015 sogar 25 Mio. €. Darüber hinaus muss nach Neufassung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft in entsprechender Höhe mit dauerhaften Mehrausgaben gerechnet werden. Ungewiss sind auch der Ausgang der über 4.000 Klagen von Beamten gegen ihre Besoldung und die mit der Klagewelle verbundenen Kosten für den Freistaat.
- 126 Das SMF teilte mit, dass durch die Umsetzung von Gerichtsurteilen in der Tat Haushaltsrisiken bestehen. Es sieht die aufgeführten Beispiele jedoch nur teilweise als unmittelbare ausgabenwirksame Folge von Gerichtsurteilen.
- 127 Die befristete Bereitstellung von je 5 Mio. € in 2013/2014 für die Unterstützung der Lernmittelvorsorge und die Übergangsfiananzierung von 35 Mio. € in den Jahren 2014/2015 bis zur Neuregelung des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft seien eigenständige Entscheidungen und freiwillige Leistungen des Gesetzgebers und des Freistaates und keine Folge eines Gerichtsurteils.
- 128 Der SRH sieht die finanziellen Risiken für den Freistaat durch Gerichtsentscheidungen unabhängig davon, ob sich die Folgen direkt oder indirekt daraus ergeben.
- 129 Das Risiko steigender Ausgaben aufgrund geänderter und schwer vorher-sagbarer Bedarfe besteht permanent. So konnten die steigenden Ausgaben für die Kosten der Unterbringung von Asylbewerbern nicht vorhergesehen werden oder der zusätzliche Bedarf bei der Finanzierung des Fonds „Heimerziehung in der DDR in den Jahren 1949 bis 1990“ aufgrund der nicht erwarteten hohen Fallzahlen.
- 130 Der sich aus diesen Risiken ergebende finanzielle Mehrbedarf an finanziellen Mitteln konnte aufgrund der guten Haushaltssituation durch Steuermehreinnahmen gedeckt werden. Davon kann für die Zukunft nicht dauerhaft ausgegangen werden. Umso wichtiger ist eine umfassende Vorsorge bei derzeitigen Rekorderneinnahmen für den Freistaat. Ein Ausgleich solcher Mehrbedarfe durch Kreditaufnahmen ist nur in den engen Grenzen der Sächsischen Verfassung möglich.
- Vorsorgemaßnahmen nicht ausreichend
- 131 Der Freistaat Sachsen betreibt bereits Risikovorsorge durch die Bildung von Rücklagen (z. B. Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG, die Bürgschaftssicherungsrücklage und die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV) und anderen Instrumenten der Vorsorge, wie die Einrichtung

des Garantiefonds, des Generationenfonds und der Versorgungsrücklage. Diese Maßnahmen sind ausdrücklich zu begrüßen, nur reichen sie noch nicht aus.

- 132 Für die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG in Höhe von rd. 9,2 Mrd. € wurde bisher keine Vorsorge getroffen. Die Deckungslücke zwischen Pensionsverpflichtungen und der Ansparungen im Generationenfonds und in der Versorgungsrücklage ist gemäß Vermögensrechnung 2012 auf rd. 7 Mrd. € gestiegen. Allein diese Größenordnung macht die Notwendigkeit einer Vollfinanzierung auch für die gesamten bisherigen aufgelaufenen Pensionsansprüche deutlich. Der SRH bleibt daher bei seiner Forderung, mögliche Mehreinnahmen auch für den Aufbau einer systematischen Vollfinanzierung zu verwenden.
- 133 Das SMF teilte mit, dass der Einbezug weiterer Jahrgänge in die Vollfinanzierung eine Frage der Finanzierbarkeit und der zielführenden Balance zwischen reiner Vorsorge und aktuellen Zahlungsverpflichtungen und Investitionen sei.
- 134 Für die Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG lehnt das SMF die Vorsorge ab. Das SMF begründet die Ablehnung mit einer perspektivisch sinkenden Ausgabenhöhe. Im Gegensatz zu den Pensionszahlungen würde sich keine zukünftig stärkere Belastung des Haushalts oder der Bedarf für eine sach- und periodengerechte Abgrenzung ergeben, die eine Haushaltsvorsorge rechtfertigen würde.
- 135 Der SRH sieht aufgrund der Höhe der jährlichen Zahlungen des Freistaates aus dem AAÜG (rd. 750 Mio. € in den Jahren 2014 bis 2017 gemäß Mittelfristiger Finanzplanung 2013 bis 2017) den Vorrang der Vorsorge bei den Pensionsverpflichtungen. Er verweist jedoch auf den Umfang der in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG.
- 136 Im Hj. 2012 hat das SMF mit Zuführungen in Höhe von 754,5 Mio. € die Priorität bei dem „Garantiefonds“ gesetzt. Für das Hj. 2013 wurden trotz Rekorderinnahmen bisher nur rd. 228 Mio. € für zusätzliche Vorsorgemaßnahmen verausgabt. Die gute Einnahmensituation führte in den letzten Jahren zu erhöhten Zahlungen an die Nebenhaushalte, bspw. Extrazuwisungen an die Universitätsklinik, Sonderzuführungen an den „Zukunftssicherungsfonds“ und den „Braunkohlensanierungsfonds“.
- 137 Für einen langfristig tragfähigen Haushalt muss der Freistaat Sachsen seine Vorsorge ausbauen und seine Ausgaben mindestens in Höhe des im Stabilitätsbericht ermittelten prozentualen Anteils in Höhe von 0,5 % pro Jahr kürzen. Der SRH hält neben der Vorsorge eine strategische Ausgabenplanung einschließlich eines tragfähigen Personal-konzeptes für erforderlich, um zukünftige Haushalte mit der erforderlichen Flexibilität gestalten zu können.
- 138 Auf die Risiken auf der Ausgabenseite muss grundsätzlich mit Ausgabenkürzungen an anderer Stelle reagiert werden, es sei denn, durch Rücklagenbildung können die Risiken periodengerecht auf die jeweiligen Haushalte zugeordnet werden. Konjunkturbedingte Einnahmeschwankungen können durch Rücklagenkonzepte abgefedert werden. Der SRH empfiehlt ein Konzept zu erstellen, das die Zuführungen und Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage entsprechend der Konjunkturlage transparent macht und dies in ein verbindliches Regelwerk zu überführen.

Notwendigkeit der Vollfinanzierung der Pensionsverpflichtungen

Extrahaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte beliefen sich im Hj. 2012 auf rd. 2,2 Mrd. €. Dadurch werden rd. 13,7 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen dargestellt.

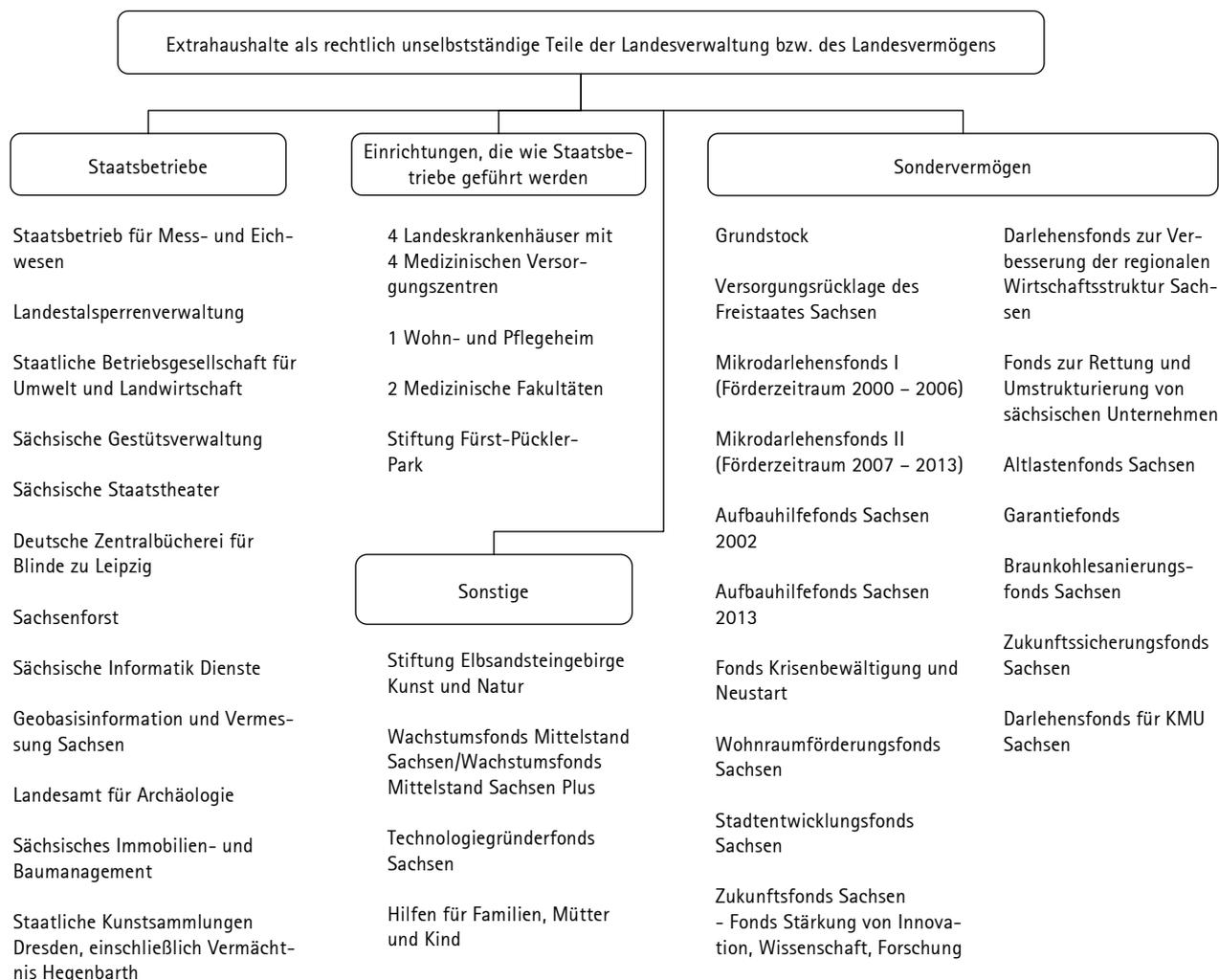
Der Personalbestand der Extrahaushalte hat sich im Vergleich zum Vorjahr auf 25.385 VZÄ leicht erhöht, dies entspricht rd. 28 % der Beschäftigten des Freistaates Sachsen. Die Personalaufwendungen beliefen sich dabei auf rd. 1,4 Mrd. €.

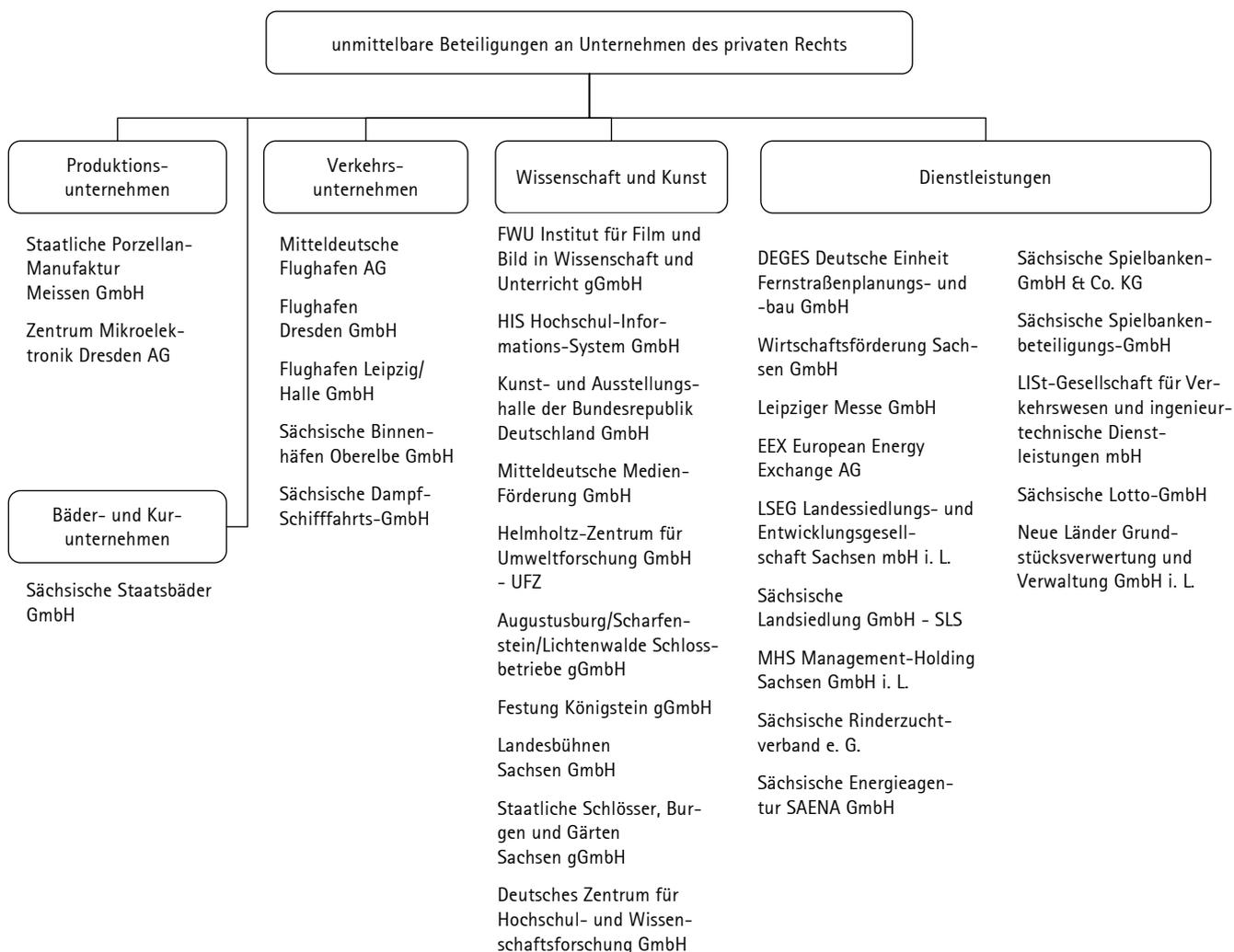
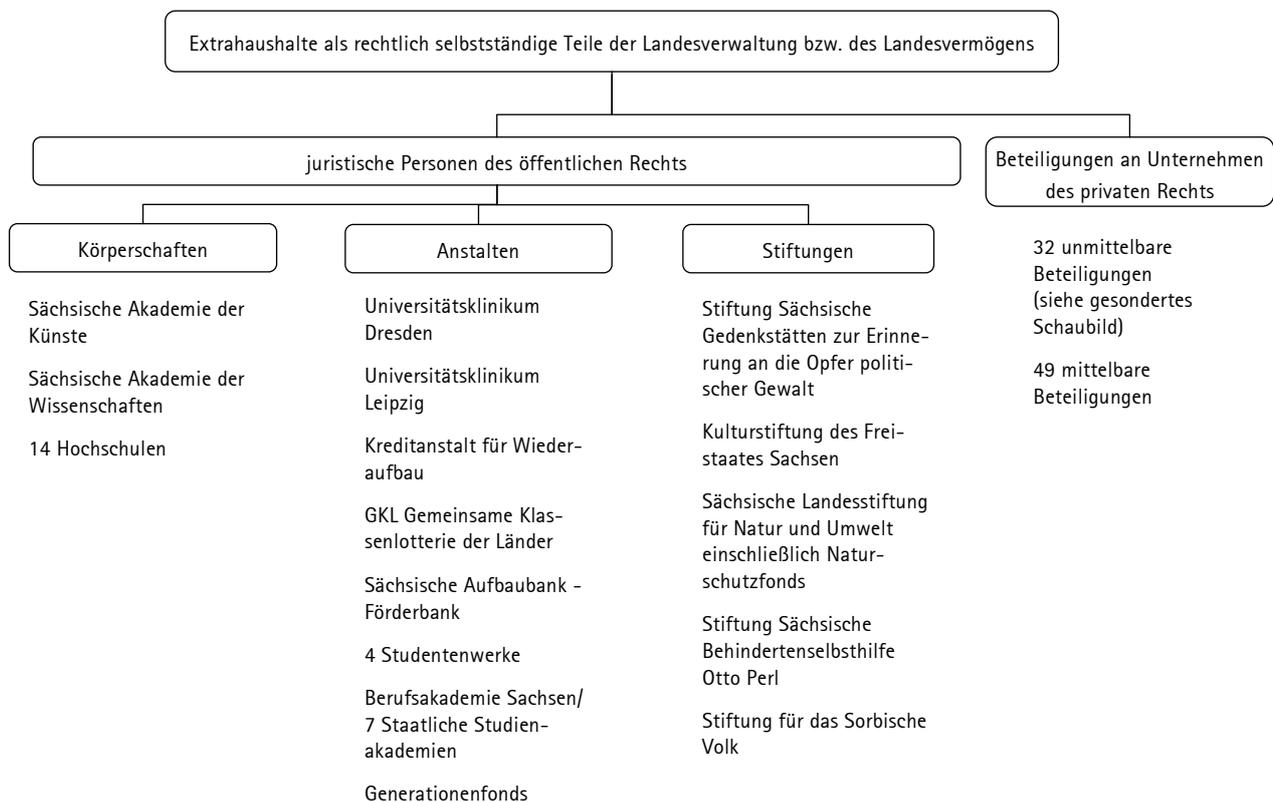
1 Bestand und weitere Entwicklung

- 1 Extrahaushalte sind Einrichtungen und Vermögen des Freistaates, bei denen das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Sie werden außerhalb des Kernhaushalts verwaltet und im Regelfall nur mit den Zu- und Abführungen im StHpl. erfasst (vgl. § 26 Abs. 2 und 3 SäHO).
- 2 Zu den Extrahaushalten zählen insbesondere Staatsbetriebe, Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, und Sondervermögen. Diese werden als rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile der Landesverwaltung bzw. des Landesvermögens verwaltet. Daneben gehören juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist, zu den Extrahaushalten. Diese verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit.
- 3 Mit Stand 31.12.2013 zählen u. a. 12 Staatsbetriebe, 17 Sondervermögen sowie der Generationenfonds zu den Extrahaushalten des Freistaates. Daneben werden 14 Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt.
- 4 Die Reduzierung der Anzahl der Staatsbetriebe zum Vorjahr basiert auf der Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013 sowie auf der Zusammenführung der Staatsbetriebe Staatsschauspiel Dresden und Sächsische Staatsoper Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater. Zum 01.01.2014 wurde die Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden planungsgemäß in einen Staatsbetrieb umgewandelt.
- 5 Der Bestand an Sondervermögen verringerte sich zum 31.12.2013 aufgrund der Auflösung der Sondervermögen Staatslotterie im Freistaat Sachsen, Kommunalen Vorsorgefonds und Sächsischer Consultant-Fonds. Mit dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Aufbauhilfefonds Sachsen 2013 vom 17.12.2013 wurde das Sondervermögen Aufbauhilfefonds Sachsen 2013 errichtet. Dieser dient der Finanzierung der Beseitigung der vom Junihochwasser 2013 verursachten Hochwasserschäden und des Wiederaufbaus der Infrastruktur.
- 6 Die Verringerung der Anzahl der Hochschulen basiert auf der Eingliederung des Internationalen Hochschulinstitutes Zittau in die TU Dresden zum 01.01.2013.
- 7 Der Bestand der unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts hat sich gegenüber dem Vorjahr aufgrund vorgenannter Überführung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser,

Burgen und Gärten Sachsen in ein Beteiligungsunternehmen des privaten Rechts sowie der Ausgründung des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH aus der Hochschul-Informationssystem (HIS) GmbH auf 32 erhöht. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts stieg auf 49.

8 Der Bestand an Extrahaushalten zum 31.12.2013 ist nachfolgend dargestellt:





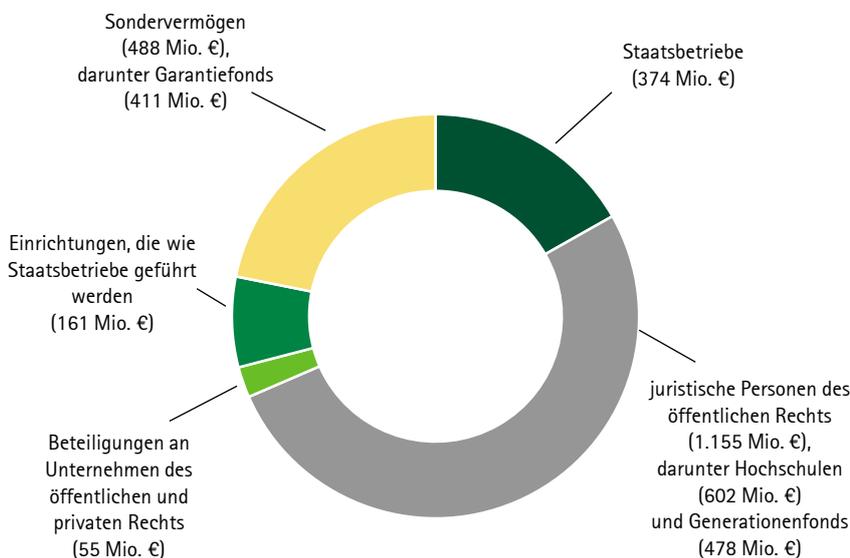
- 9 Das SMF teilte mit, dass die verschiedenen Übersichten zu den Extrahaushalten an die offizielle Liste der Extrahaushalte des Statistischen Bundesamtes angeglichen werden sollte, da die Übersichten des SRH auch Einrichtungen enthalten, die statistisch nicht dem Begriff der Extrahaushalte zugeordnet werden.
- 10 Der vom SRH verwendete Begriff der „Extrahaushalte“ ist mit dem Fachbegriff der Finanz- und Personalstatistiken des Statistischen Bundesamtes nicht identisch. Er schließt auch den öffentlichen Bereich wie „Sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ ein, mit dem Ziel einer möglichst vollständigen Zuordnung auf rechtlicher Basis. Eine Anpassung an das statistische Schalenkonzept wird vom SRH überdacht.

2 Auswirkungen auf den Gesamthaushalt

2.1 Ausgaben des Staatshaushaltes an Extrahaushalte

13,7 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes flossen 2012 an Extrahaushalte

- 11 Die Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte beliefen sich im Hj. 2012 auf rd. 2,2 Mrd. €¹. Somit stieg der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes an Extrahaushalte im Hj. 2012 in etwa auf 13,7 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes. Neben den Zuschüssen und Zuführungen aus den HGr. 6 und 8 der jeweiligen Kapitel flossen auch Mittel aus anderen Haushaltsstellen an die Extrahaushalte.
- 12 Der Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2012 um rd. 105 Mio. € resultiert überwiegend aus den Zuführungen an die Sondervermögen Garantiefonds, Wohnraumförderungsfonds Sachsen und dem Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen sowie auf den Zuschüssen und Zuführungen an das Universitätsklinikum Dresden und den Generationenfonds.
- 13 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Extrahaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2012, gegliedert nach Organisationsformen:



Hochschulen stellen die finanziell größte Gruppe der Zuschuss-empfänger dar

- 14 Die Hochschulen stellen neben dem Generationenfonds die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar. Sie erhielten im Hj. 2012 insgesamt 27 % der an Extrahaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen, der Generationenfonds 21 %. Die Zuschüsse und Zuführungen an die Sondervermögen beliefen sich insgesamt auf rd. 488 Mio. € und an die Staatsbetriebe auf rd. 374 Mio. €.

¹ Drittmittel wurden nicht berücksichtigt.

- 15 Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe im Zeitraum 2008 bis 2013 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Staatsbetriebe	Zuschuss in €					
	2008	2009 ⁷	2010 ⁷	2011 ⁷	2012 ⁷	2013 ⁷
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	51.976.200	59.213.602	57.686.154	56.350.164	61.121.281	68.511.684
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen ¹	11.291.471	12.985.032	12.367.823	11.748.595	12.915.183	-
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	1.200.000	859.426	898.315	1.285.360	1.164.282	1.363.349
Landestalsperrenverwaltung	54.601.132	63.843.656	71.082.507 ⁶	57.859.098	59.552.258	62.230.431
Staatsbetrieb Sachsenforst	36.500.000	54.185.261 ⁴	42.018.285 ⁴	52.085.507	42.141.016 ⁴	43.717.659 ⁴
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	15.610.800	19.218.013	18.893.386	18.542.585	20.645.821	22.176.760
Sächsische Gestütsverwaltung	3.103.600	3.114.877	3.124.858	3.471.322	3.315.300	3.222.610
Sächsische Staatstheater ²	37.078.900	37.345.000	41.086.200	44.700.000	46.393.500	64.800.000
	13.850.000	17.358.000	17.196.500	17.195.000	17.800.000	
Landesbühnen Sachsen ¹	11.606.000	12.457.000	12.796.000	9.398.000	6.881.845	-
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.100.000	3.300.000	3.264.500	3.300.000	3.500.000	3.550.000
Sächsische Informatik Dienste ³	23.275.000	28.834.975	31.575.751	31.482.605	34.633.281	20.013.686
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³	22.523.600	18.679.472	21.335.112	20.409.060	31.376.341	21.263.863
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	5.934.700	5.596.443	6.341.105	6.264.655	6.005.064 ⁴	14.242.757 ⁴
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	keine Daten vorhanden	19.841.860	19.652.889	19.100.203	20.228.716	19.909.266
Staatliche Kunstsammlungen Dresden ⁵		13.242.548	22.740.008	18.608.800	19.685.600	20.740.602 ⁴
Summe	255.151.403	370.075.165	382.059.392	371.800.954	387.359.488	365.742.667

¹ Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013 und des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen zum 01.08.2012.

² Zusammenführung der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden und Staatsschauspiel Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zum 01.01.2013.

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

⁴ Ohne zusätzliche Zuführungen an die Rücklage.

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

⁶ Inklusive Zuführung in Höhe von 8 Mio. € zum laufenden Betrieb im Zusammenhang mit dem Hochwasserereignis 2010.

⁷ In den Beträgen enthalten sind die Zuführungen an den Generationenfonds.

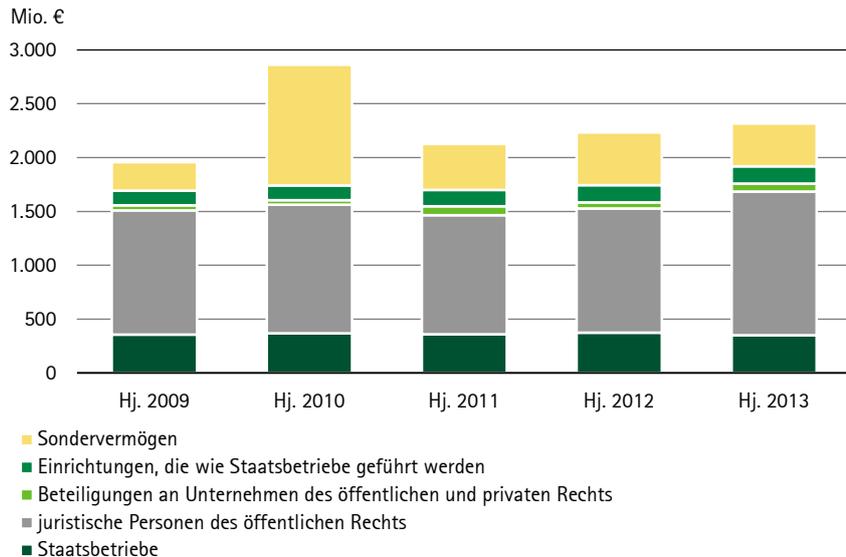
- 16 Im Hj. 2013 stieg der Anteil der an Extrahaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen um weitere 0,4 % auf rd. 2,32 Mrd. € (dies entspricht 14,1 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes). Dieser Anstieg basiert überwiegend auf den Zuschüssen und Zuführungen an die Universitätsklinik Leipzig und Dresden in Höhe von 186 Mio. € (davon einmalig 170 Mio. € aufgrund der „Neuen Dreiseitigen Verträge“ mit der Hochschulmedizin Leipzig und Dresden im Jahr 2013).

2.2 Zeitraum 2009 bis 2013

- 17 Im Zeitraum 2009 bis 2013 haben sich die Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte grundsätzlich kontinuierlich erhöht. Der Bestand an Extrahaushalten hat sich hingegen in diesem Zeitraum geringfügig verringert.

Kontinuierliche Erhöhung der Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte im Zeitraum 2009 bis 2013

Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte



18 Die deutliche Erhöhung der Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2010 basiert überwiegend auf der Errichtung des Garantiefonds im Hj. 2010 infolge des Verkaufs der Landesbank Sachsen AG und der Bestandsübernahme aus der Bürgschaftssicherungsrücklage (832 Mio. €) und dem Grundstock (126,3 Mio. €). Ab dem Hj. 2011 erfolgen nunmehr die regulären jährlichen Zuführungen an den Garantiefonds (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.1).

19 Insgesamt haben sich die Zuschüsse und Zuführungen an Extrahaushalte von 1.959 Mio. € im Hj. 2009 auf 2.318 Mio. € im Hj. 2013 erhöht, dies entspricht einem Anstieg um 18,3 %.

20 Bei dem oben dargestellten Umfang an Zuschüssen und Zuführungen an Extrahaushalte übernehmen die Ressorts eine erhebliche Verantwortung bezüglich der Ausübung der Fachaufsicht und der Durchführung von Erfolgskontrollen bzw. Evaluationen. Eine Abfrage des SRH bei den Ressorts hat ergeben, dass lediglich bei 2 Staatsbetrieben eine Evaluation letztmalig im Hj. 2011 durchgeführt wurde. Weitere Prüfungen im Sinne von Erfolgskontrollen und Evaluationen wurden, mit Ausnahme der nach § 78 SÄHO vorgesehenen regulären Kassenprüfungen, nicht durchgeführt.

Forderung gegenüber den Ressorts zur Wahrnehmung der Fachaufsicht

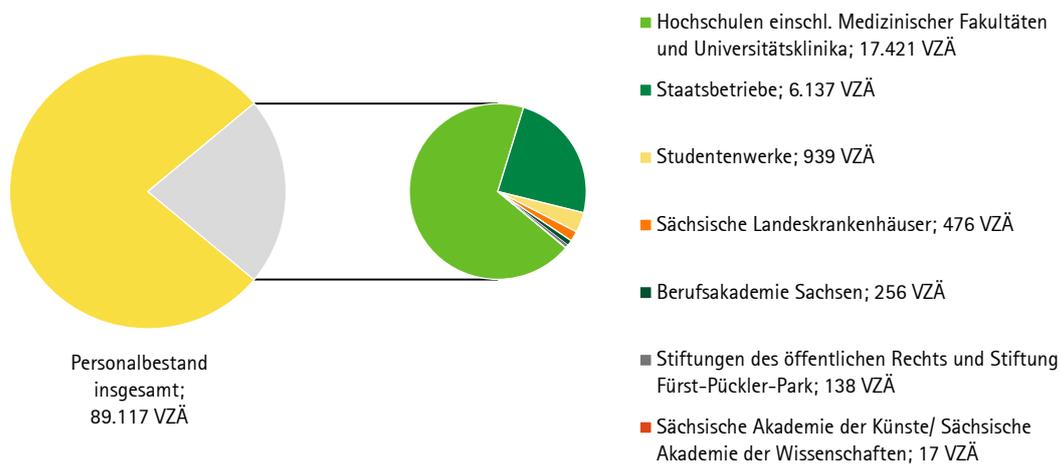
21 **Extrahaushalte sind regelmäßig hinsichtlich ihrer Aufgabenwahrnehmung und Zweckmäßigkeit zu hinterfragen. Der SRH mahnt die Ressorts an, ihre Fachaufsicht wahrzunehmen.**

Personalbestand der Extrahaushalte im Hj. 2012 auf 25.385 VZÄ gestiegen

2.3 Personalbestand und –aufwendungen der Extrahaushalte

22 Im Hj. 2012 lag der Personalbestand in den Staatsbetrieben, den Hochschulen einschließlich der Universitätsklinik, der Sächsischen Akademie der Künste sowie der Sächsischen Akademie der Wissenschaften, den Studentenwerken, der Berufsakademie Sachsen, den Stiftungen des öffentlichen Rechts und den Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, bei rd. 25.385 VZÄ. Der Personalbestand der Extrahaushalte hat sich im Hj. 2012 im Vergleich zum Vorjahr (25.357 VZÄ) leicht erhöht. Damit waren 28 % aller Beschäftigten des Freistaates Sachsen in den Extrahaushalten tätig.

23 Nachfolgende Grafik verdeutlicht den Personalbestand der dargestellten Extrahaushalte in VZÄ zum 31.12.2012 anteilig am gesamten Personalbestand des Freistaates.



* Ermittlung des Personalbestandes der Extrahaushalte nach Angaben der Ressorts.

24 Die überwiegende Anzahl der Beschäftigten der Extrahaushalte war dabei in den Hochschulen (20 %), einschließlich Medizinische Fakultäten und Universitätsklinik, und in den Staatsbetrieben (7 %) beschäftigt. Nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in VZÄ bei den Staatsbetrieben und den Hochschulen:

Staatsbetriebe	Beschäftigte in VZÄ				
	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013
Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	1.198,9	1.149,4	997,6	980,4	1.005,4
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen ¹	197,0	225,3	226,8	215,7	-
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	85,5	83,8	84,7	86,2	85,2
Landestalsperrenverwaltung ⁵	647,3	647,6	638,2	643,8	663,2
<i>Landestalsperrenverwaltung</i>	<i>778,6</i>	<i>781,0</i>	<i>789,1</i>	<i>817,2</i>	
Staatsbetrieb Sachsenforst	1.435,8	1.403,3	1.434,8	1.398,8	1.397,9
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	275,2	274,3	257,9	249,0	261,6
Sächsische Gestütsverwaltung	102,0	101,3	105,2	99,7	65,7
Sächsische Staatstheater ²	774,2	788,4	781,7	811,0	1.053,5
	258,4	256,9	258,7	256,6	
Landesbühnen Sachsen ¹	279,1	277,0	274,0	273,0	-
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	75,0	75,5	73,8	72,3	74,3
Sächsische Informatik Dienste ³	293,5	303,4	300,9	280,8	286,6
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern ³	148,4	141,2	141,1	142,7	142,4
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	74,5	71,9	70,6	72,0	78,0
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	256,4	252,4	259,9	259,8	273,8
Staatliche Kunstsammlung Dresden	260,0	307,3 ⁴	303,0	295,5	290,0
Staatsbetriebe gesamt	6.361,1	6.358,8	6.208,9	6.137,4	5.677,6
Hochschulen	9.051,7	9.192,7	9.223,2	9.102,0	9.353,5
Medizinische Fakultäten	1.431,2	1.442,7	1.422,4	1.404,8	1.444,8
Universitätsklinik	6.368,5	6.540,7	6.729,3	6.914,7	7.064,3
Summe	23.212,4	23.534,8	23.583,8	23.558,9	23.540,1

¹ Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013 und des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen zum 01.08.2012.

² Zusammenführung der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden und Staatsschauspiel Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zum 01.01.2013.

³ Darstellung getrennt nach Einzelplänen.

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

⁵ Ohne die über den „Aufbauhilfefonds“ finanzierten zusätzlichen Stellen.

Abweichungen der Summen sind rundungsbedingt.

- 25 Die Reduzierung des Personalbestandes zum 31.12.2013 basiert vorwiegend auf der Überführung der Staatsbetriebe Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen und Landesbühnen Sachsen in Beteiligungsunternehmen des privaten Rechts. Insgesamt hat sich der Personalbestand der Staatsbetriebe im Vergleich zum Hj. 2012 um 459,8 VZÄ verringert, wovon 488,7 VZÄ vorgenannte Privatisierungen betrifft. Der Personalbestand der Hochschulen, Universitätsklinika und Medizinischen Fakultäten hat sich hingegen um 441,1 VZÄ erhöht.
- 26 Rund 26 % der gesamten Personalaufwendungen des Freistaates Sachsen² wurden im Hj. 2012 an Staatsbetriebe und Hochschulen, einschließlich Universitätsklinika und Medizinischer Fakultäten ausgereicht. Dies entspricht 8 % der gesamten Ausgaben des Staatshaushaltes.
- 27 Darüber hinaus leistete der Freistaat Sachsen Zahlungen an die Landeskrankenhäuser, die Sächsische Akademie der Künste sowie an die Sächsische Akademie der Wissenschaften, die Berufsakademie, Studentenwerke und Stiftungen des öffentlichen Rechts.
- 28 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. Die Personalaufwendungen der Extrahaushalte werden nicht bei den Personalausgaben (HGr. 4), sondern bei den Zuschüssen (HGr. 6) ausgewiesen. Mithin verliert die Berechnung der Personalausgabenquote des Freistaates aufgrund dieser Verschiebung der Haushaltsstruktur an Bedeutung und Aussagekraft. Extrahaushalte entziehen sich zunehmend der Haushaltssteuerung.
- 29 **3 Sondervermögen**
Sondervermögen werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SäHO). Daneben sind der HR Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben sowie über den Bestand beizufügen (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO). Ergänzend zu den folgenden Ausführungen wird auf die Ausführungen zum Sondervermögen Grundstock im Beitrag Nr. 6 verwiesen.
- 26 % der gesamten Personalaufwendungen des Staatshaushaltes in Hochschulen und Staatsbetrieben
- Personalaufwendungen bei Extrahaushalten in Höhe von 1,4 Mrd. €

² Zusammensetzung der gesamten Personalaufwendungen des Freistaates Sachsen aus den Personalausgaben der HGr. 4 in Höhe von 3.680 Mio. € und den von den Ressorts übermittelten Personalaufwendungen für Staatsbetriebe, Hochschulen, Universitätsklinika und Medizinischen Fakultäten in Höhe von 1.316 Mio. €.

³ Personalaufwendungen nach Angaben der Ressorts und ohne Personalaufwendungen der SAB. Personalaufwendungen der Sächsischen Landesstiftung für Natur und Umwelt beinhalten Ausgaben für Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln.

- 30 Der Gesamtbestand der Sondervermögen zum 31.12.2013 beträgt rd. 2.441 Mio. €. Detailliert weisen die Sondervermögen zum 31.12.2013 nachfolgende Bestände aus:

Sondervermögen	Bestand in €		
	31.12.2011	31.12.2012 ⁵	31.12.2013 ⁵
Grundstock	240.381.586,51	230.141.380,66	230.996.069,07
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen ¹	92.150.527,53	105.414.812,72	119.715.237,78
Staatslotterie im Freistaat Sachsen ²	0,00	0,00	-
Mikrodarlehensfonds I ³	12.679.969,25	14.666.814,82	9.718.705,30
Mikrodarlehensfonds II ³	10.874.159,57	28.336.608,14	27.823.841,14
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	387.385.963,58	318.318.085,68	294.400.836,68
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.901.436,50	12.028.472,03	12.343.573,24
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	12.562.621,81	68.609.416,77	79.866.598,54
Stadtentwicklungsfonds	0,00	2.781.000,00	2.781.141,98
Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ⁴	69.703.304,19	30.591.984,87	30.837.902,89
Fonds Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung ⁴	0,00	0,00	0,00
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	43.994.452,87	45.695.365,96	44.275.820,99
Sächsischer Consultant-Fonds ⁶	743.664,00	1.175.540,19	315.711,76
Altlastenfonds Sachsen	112.563.955,78	102.522.560,28	90.191.825,67
Kommunaler Vorsorgefonds ²	76.210.690,00	0,00	-
Garantiefonds	1.121.055.122,52	1.323.759.809,23	1.178.358.847,14
neu ab 2012			
Zukunftssicherungsfonds		140.000.000,00	140.000.000,00
Braunkohlesanierungsfonds Sachsen		67.000.000,00	33.500.000,00
Darlehensfonds für KMU Sachsen		0,00	0,00
neu ab 2013			
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013			145.569.480,17
Summe	2.190.207.454,11	2.491.041.851,35	2.440.695.592,35

¹ Inklusive Bestand der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland und Bestand „Stiftung Natur und Umwelt“.

² Auflösung des Sondervermögens Staatslotterie im Freistaat Sachsen und Kommunaler Vorsorgefonds zum 01.01.2013.

³ Auf Empfehlung des SMWA getrennter Ausweis der Mikrodarlehensfonds I und II.

⁴ Bis zum 31.12.2010 Zukunftsfonds Sachsen.

⁵ Bestandsausweis enthält die aus Sondervermögen ausgereichten Darlehen bzw. offene Forderungen.

⁶ Der Sächsische Consultant-Fonds wurde zum 30.06.2013 aufgelöst. Der dargestellte Bestand weist die Abfinanzierung des Sondervermögens aus.

- 31 Trotz minimalen Bestandsrückgangs der Sondervermögen im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Bestand im Zeitraum der letzten 5 Jahre nahezu verdoppelt. Die Anzahl der Sondervermögen hat sich dabei von 16 Sondervermögen im Hj. 2009 auf 18 Sondervermögen im Hj. 2013 erhöht.

4 Neues Steuerungsmodell – NSM

- 32 Staatsbetriebe, die bereits betriebswirtschaftliche Methoden oder Steuerungselemente eingeführt haben oder erproben, sind gem. Nr. 3.3 VwV-NSM an die Vorgaben des NSM-Rahmenhandbuchs anzupassen. Hierzu ist eine Anpassungsvereinbarung abzuschließen, um das Verfahren und den zeitlichen Rahmen für die Anpassung festzulegen. Für Staatsbetriebe ohne betriebswirtschaftliche Methoden bzw. Steuerungselemente sind Umsetzungsvereinbarungen gem. Nr. 3.1 VwV-NSM für die Einführungsphase abzuschließen.

- 33 Von den derzeit 13 Staatsbetrieben liegen für 11 Staatsbetriebe Anpassungs- bzw. Umsetzungsvereinbarungen vor. Für den Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen befinden sich die Anpassungsvereinbarungen in der Vorbereitung. Die NSM-Einführung im Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater steht noch aus und soll im Doppelhaushalt 2015/2016 erfolgen.
- 34 Eine Ressortvereinbarung entsprechend den Vorgaben nach Nr. 3.2 VwV-NSM wurde bisher für 4 Staatsbetriebe abgeschlossen. Für den SIB befindet sich diese in Vorbereitung. Für den Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste wurde die Entscheidung zur Umsetzung der Sollfachkonzepte zurückgestellt.
- 35 Ein Schwerpunkt im Hj. 2012 bildete die Ausschreibung der NSM-Standardsoftware. Der Zuschlag wurde dem Softwareprodukt ABW (agresso business world) erteilt. Im Oktober 2012 wurde mit der Einführung der Software begonnen.
- 36 **Der SRH mahnt wiederholt eine zügige NSM-Anpassung aller Staatsbetriebe an. Die einheitliche Handhabung in den Staatsbetrieben ist Voraussetzung für deren Konsolidierung.**

Die Regelungen zu Sonderkreditermächtigungen im HG sind mit den verfassungsrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse in Einklang zu bringen.

Nach der landeseigenen Projektion muss der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,5 % p. a. bis 2020 reduzieren, um die Verschuldungsregel einzuhalten.

1 Vorbemerkungen

1 Erstmals sind im Jahr 2013 die öffentlichen Schulden Deutschlands um 1,4 % auf 2.044 Mrd. € gesunken. Der Rückgang der Schulden bei Bund, Ländern und Gemeinden basiert jedoch nicht auf Schuldenabbau sowie strenger Haushaltsdisziplin und –konsolidierung, sondern auf dem Portfolioabbau der beiden Bad Banks „FMS Wertmanagement“ und „Erste Abwicklungsanstalt“ des Bundes.

2 Die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages hat Deutschland 2013 das dritte Jahr in Folge eingehalten. Die zulässige Obergrenze von 60 % des Bruttoinlandsprodukts für die Staatsverschuldung hat Deutschland mit 78,4 % in 2013 nicht einhalten können. Durch eine ab September 2014 geltende Änderung bei der Berechnung des Bruttoinlandsprodukts wird davon ausgegangen, dass sich die Staatsverschuldung noch um bis zu 2 % verringert, ohne dass dies aus einem Schuldenabbau resultiert.

Staatsverschuldung auf 78,4 % des Bruttoinlandsprodukts gesunken

3 Im Ergebnis der Staatsschuldenkrise in der EU wurde zur Förderung der Haushaltsdisziplin im März 2012 ein fiskalpolitischer Pakt geschlossen. Die Umsetzung des Paktes in Deutschland erfolgte mit dem Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom Juli 2013. Damit ist Deutschland vor Greifen der innerstaatlichen Schuldenbremse verpflichtet, einen ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt auszuweisen. Das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen darf eine Obergrenze von 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Dies erfordert bereits vor 2020 eine strengere Haushaltsdisziplin.

Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags erfordert vor 2020 strengere Haushaltsdisziplin

4 Im Hj. 2012 haben neben Sachsen lediglich Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern Schulden getilgt. Das Land Brandenburg kam ohne Nettokreditaufnahme aus.

5 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kommt in seinem Jahresgutachten 2013/2014 zu dem Ergebnis, dass die Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung überwiegend auf den hohen Steuereinnahmen, der guten Beschäftigungssituation und den niedrigen Zinsen beruhen und nicht auf Ausgabendisziplin und Schuldenabbau.

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.

Erstmalig keine allgemeine
Kreditermächtigung

7 Die Kreditermächtigung des SMF gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2011/2012 i. V. m. § 18 Abs. 3 SÄHO (a. F.) betrug 0,00 €. Die Kreditermächtigung aus übertragenen Einnahmeresten gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2011/2012 wurde vom SMF in Hinblick auf die neue Verschuldungsregel vollständig abgebaut. **Somit bestand im Hj. 2012 erstmalig keine allgemeine Kreditermächtigung.**

8 Seit 01.01.2014 sieht die Sächsische Verfassung vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Ausnahmen sind nur möglich, wenn die Steuereinnahmen aus konjunkturellen Gründen mindestens 3 % unter dem Durchschnitt der vergangenen 4 Jahre liegen sowie bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen. Die Feststellung der Ausnahmen erfolgt durch den SLT. Dabei ist die Kreditaufnahme bei konjunkturellen Steuermindereinnahmen bis zu einem Ausgleich auf 99 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten 4 Jahre durch Mehrheitsentscheidung der Landtagsmitglieder möglich. Für Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen und in außergewöhnlichen Notsituationen sowie bei Kreditaufnahmen zum Ausgleich von konjunkturellen Steuermindereinnahmen auf über 99 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten 4 Jahre ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Landtagsmitglieder erforderlich. In den vom Landtag festgestellten Ausnahmefällen hat eine Tilgung der Kreditaufnahmen innerhalb von 8 Jahren zu erfolgen.

SÄHO an die Verschuldungsregel
der Verfassung angepasst

9 Der SLT hat am 09.04.2014 das Gesetz zur Änderung der SÄHO beschlossen mit dem Ziel, diese an die geänderte Verfassung anzupassen. Damit werden die in der Verfassung geregelten Ausnahmetatbestände und die Regelungen zur Normallage in § 18 SÄHO übernommen. Weiterhin wird der verfassungsrechtlich geregelte Tilgungszeitraum für Nettokreditaufnahmen von 8 Jahren auf die SÄHO übertragen. Insbesondere die Neuaufnahme der Vorschrift zur Bildung einer angemessenen Rücklage aus dem Staatshaushalt begrüßt der SRH. Dies entspricht seinen Forderungen nach Vorsorge zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen (vgl. Beitrag Nr. 2). Ebenso positiv bewertet der SRH die Änderung des § 85 Abs. 1 SÄHO. Demnach sind u. a. künftig in der HR Übersichten über die Inanspruchnahme der Nettokreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben, die Nettotilgungen lt. Tilgungsplänen sowie der Nachweis der Feststellung der Abweichung zwischen der in Anspruch genommenen konjunkturellen Kreditermächtigung bzw. Tilgung und der nach der tatsächlichen Steuereinnahmeentwicklung zu ermittelnden konjunkturellen Kreditaufnahmemöglichkeit bzw. Tilgungsverpflichtung gem. § 18 Abs. 5 Satz 1 SÄHO, beizufügen.

10 **Der Freistaat Sachsen plant weiterhin jährliche Tilgungen von 75 Mio. €.**

11 Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen.

12 Gemäß § 2 Abs. 2 HG 2011/2012 darf das SMF mit Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages für die Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist und für Unternehmen des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Gewährträger ist, Kredite in unbegrenzter Höhe aufnehmen.

13 Mit § 2 Abs. 4 HG 2011/2012 wird das SMF ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 2 % des Haushaltsvolumens als Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres aufzunehmen.

14 Gemäß § 3 Abs. 2 HG 2011/2012 darf das SMF bei Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kredite bis zur Höhe von 100 Mio. € aufnehmen.

15 Mit dem HG 2011/2012 wurde dem SMF die Möglichkeit der Kreditaufnahme in Höhe von 1,795 Mrd. € für den neu gegründeten Garantiefonds eingeräumt. Die Kreditermächtigung wurde mit § 2 Abs. 6 HG 2013/2014 der Entwicklung des Garantiefonds angepasst und auf 1,6 Mrd. € reduziert.

16 Sonderkreditermächtigungen wurden im Hj. 2012 nicht in Anspruch genommen.

17 **Der SRH drängt auf eine Anpassung der Sonderkreditermächtigung für die Kapitalausstattung für Unternehmen und zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts an die verfassungsrechtliche Schuldenregel.**

Sonderkreditermächtigungen nicht an neue Verschuldungsregel angepasst

18 Das SMF teilte mit, dass die neue Verfassungslage tatsächlich erstmals bei der Ausgestaltung der Kreditermächtigungen im HG 2015/2016 berücksichtigt werden kann. In diesem Rahmen werden die genannten Sonderkreditermächtigungen gestrichen.

3 Schuldenstand und Schuldendienst

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

20 Der Freistaat Sachsen weist mit der Vermögensrechnung neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) auch weitere Schulden, insbesondere die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (Pensionsverpflichtungen und Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG) und Schulden der Nebenhaushalte aus. Da die Schulden auf Basis der Kameralistik erfasst werden, werden die Schulden nicht systematisch ermittelt. Die Darstellung in der Vermögensrechnung ist daher zwangsläufig unvollständig und fehleranfällig (vgl. Beitrag Nr. 5).

21 Die impliziten Schulden übersteigen die Kreditschulden fast um das Doppelte. Mit rd. 55,7 % machen die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung (19,6 Mrd. €) den größten Anteil an den dort ausgewiesenen Schulden des Freistaates aus. Auf die Schulden aus Kreditaufnahmen (8,6 Mrd. €) entfallen dagegen nur rd. 24,4 % der bisher in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden. Für die Zahlungsverpflichtungen der Altersvorsorge hat der Freistaat Sachsen mit der Errichtung des Generationenfonds Schritte zur Vorsorge getroffen. Mit Wirkung vom 01.01.2014 ist die Zweckbindung dieser Mittel in Art. 95 Abs. 7 der Sächsischen Verfassung verankert. Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen impliziten Schulden verdeutlichen die hohen Vorbelastungen künftiger Haushalte.

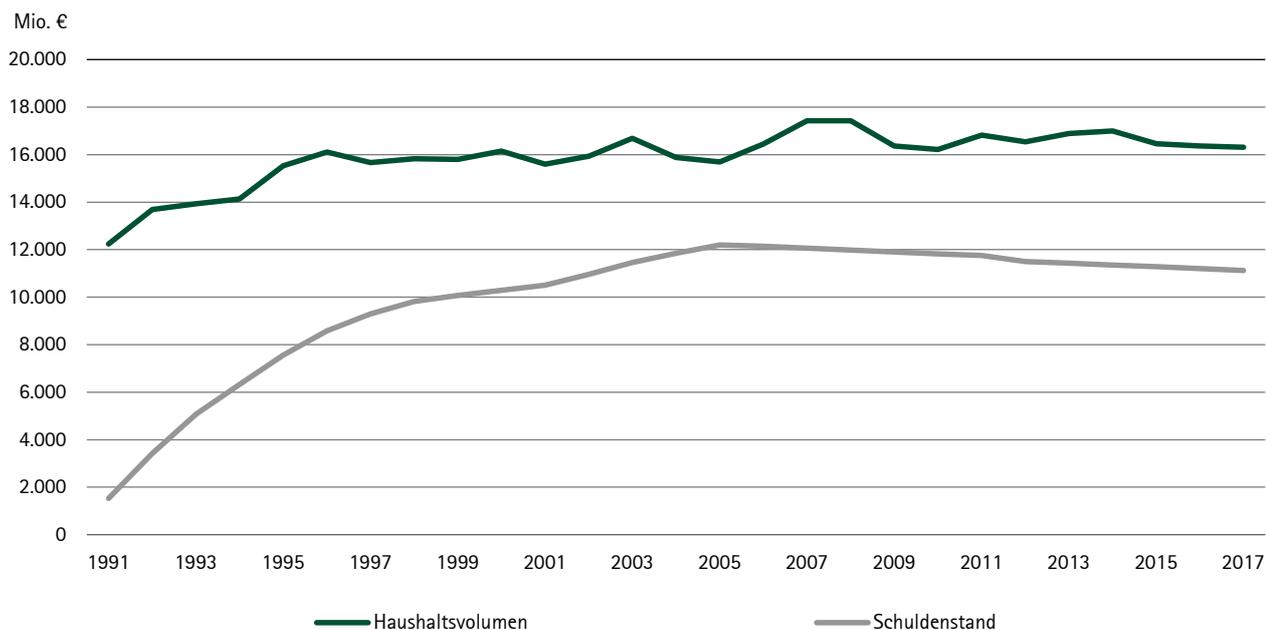
Hohe Vorbelastung künftiger Haushalte

22 Für das Hj. 2012 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung in Höhe von 11,507 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 5,027 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,567 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 2,913 Mrd. € noch nicht valutierte Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2011/2012. Der

haushaltsmäßige Schuldenstand ist gegenüber 2011 um 244 Mio. € gesunken.

- 23 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 2,913 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2012, Seite 42).
- 24 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der gem. HR aufgelaufenen Schulden im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung



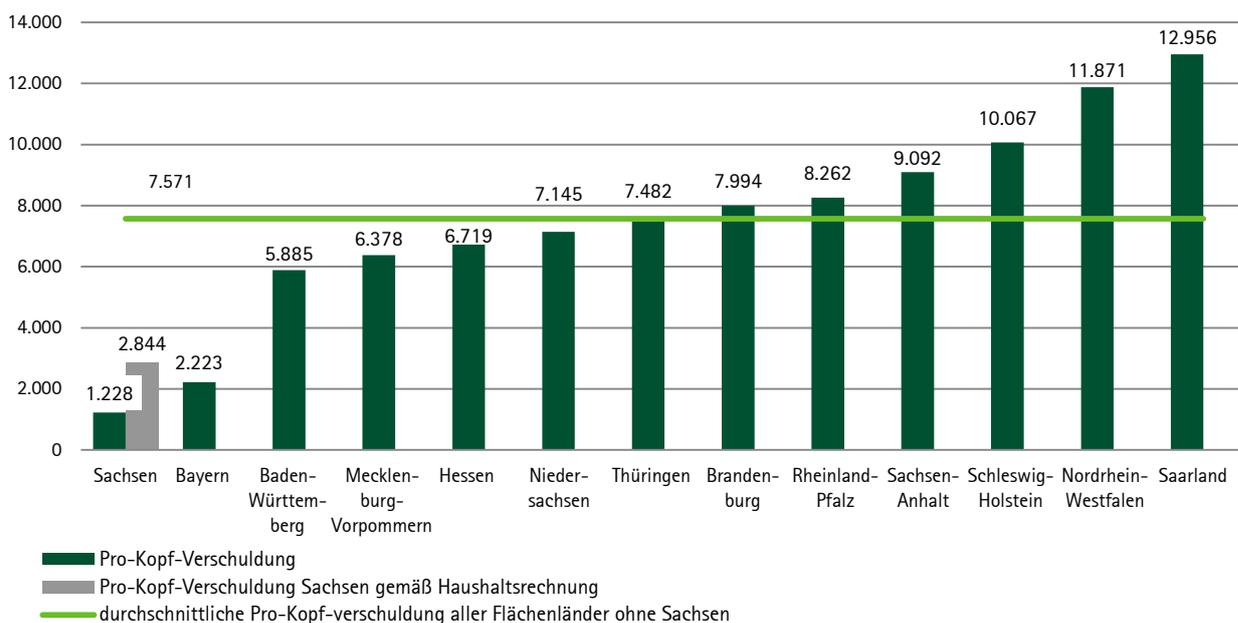
Quelle: 1991 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch Sondertilgung

- 25 Seit 2006 verzichtet der Freistaat Sachsen auf eine Nettokreditaufnahme und tilgt darüber hinaus Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten. Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden getilgt werden. Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich bei Fortführung der jährlichen Tilgung rechnerisch ein Schuldenstand in Höhe von 11,132 Mrd. € im Hj. 2017.
- 26 Die gute Haushaltslage, aufgrund wesentlich höherer Steuereinnahmen als geplant, ermöglichte es dem SMF, für das Hj. 2012 eine Tilgung der Schulden in Höhe von 244,2 Mio. € vorzunehmen. Mit dieser Sondertilgung konnte das SMF die haushalterische Pro-Kopf-Verschuldung im Hj. 2012 an die Ergebnisse des Zensus 2011 anpassen und bei 2.844 €/EW konstant halten.
- 27 Für 2012 ergibt die statistische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung mit 1.228 €/EW eine wesentlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung als die haushalterische Ermittlung.
- 28 Der Freistaat Sachsen nimmt bei seinen Sondervermögen und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt (z. B. bei dem Generationenfonds, bei der Kulturstiftung des Freistaates Sachsen oder der SAB) Kredite auf. Bei der statistischen Ermittlung der Verschuldung werden diese Kreditauf-

nahmen nicht berücksichtigt. Kreditaufnahmen des Freistaates bei der SAB werden jedoch auf die Verschuldung angerechnet.

Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer 2012 in €/EW



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

29 Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Bei der Betrachtung der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung würde Sachsen den Spitzenplatz an Bayern verlieren.

Statistische Verschuldung für Sachsen nicht aussagefähig

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

Schuldenaufnahme bei Sondervermögen in Mio. €

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
7	8	458	409	546	206	840	653	1.130

31 Kreditaufnahmen bei allen anderen Einrichtungen, bei denen der Freistaat Eigentümer bzw. Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt, werden in OGr. 32 bei den Kreditaufnahmen und Tilgungen am Kreditmarkt gebucht. Die statistische Bereinigung dieser Kreditaufnahmen bei Einrichtungen wie Kulturstiftung, Stiftung Sächsische Behindertenselbsthilfe Otto Perl, Stiftung „Hilfe für Familien, Mutter und Kind“ und Generationenfonds betrug 45 Mio. € im Hj. 2012. Dieser Betrag wird wie die OGr. 31 seit 2010 nicht mehr auf die statistische Verschuldung angerechnet.

Umfangreiche Kreditaufnahmen des Freistaates bei Sondervermögen

32 Seit 2010 wird die transparente Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung durch Änderungen bei der statistischen Erfassung erschwert. Der Ländervergleich erfordert zunehmend Erläuterungen.

33 Für das Hj. 2012 ergibt sich zusätzlich das Problem, dass die Daten für die Kassen-Statistik nicht die später im Hj. 2013 erfolgten Schlussbuchungen, insbesondere die Schuldentilgungen, enthalten und somit eine

Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt in Höhe von 31,0 Mio. € ausweist, obwohl der Freistaat Sachsen 98,2 Mio. € getilgt hat.

- 34 Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus oben beschriebener Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung des Freistaates aus der Statistik.

4 Stabilitätsbericht

- 35 Nach dem Stabilitätsratsgesetz sind Bund und Länder zur jährlichen Erstellung ihres Berichts verpflichtet, der die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage 2011 bis 2013 und zur Finanzplanung 2014 bis 2017, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Damit sollen drohende Haushaltsnotlagen frühzeitig erkannt und rechtzeitig geeignete Maßnahmen eingeleitet werden.

Stabilitätsbericht Sachsen erwartungsgemäß ohne Auffälligkeiten

- 36 In dem Bericht zeigen die 4 Kennziffern (Finanzierungssaldo, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand) zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage und der Finanzplanung keine Auffälligkeiten. Die Standardprojektion zur Ermittlung der durchschnittlichen maximalen Ausgabenwachstumsrate pro Jahr, bis zum Erreichen eines vereinbarten Schwellenwertes, zeigt ebenfalls keine Auffälligkeiten. Für den Bericht wurden die geringeren Bevölkerungszahlen im Ergebnis des Zensus 2011 verwendet.

- 37 Mit Beschluss vom 05.12.2013 hat der Stabilitätsrat dem Freistaat Sachsen bestätigt, dass keine drohende Haushaltsnotlage erkennbar ist.

- 38 Der Freistaat Sachsen hält in seinem vierten Bericht an seiner Kritik zur Ermittlung der Zahlenbasis für den Stabilitätsbericht fest. Darunter fällt die Verzerrung der Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote durch die Anrechnung der positiven Salden von Generationenfonds und Versorgungsrücklage. Für die Ermittlung der Kreditfinanzierungsquote und des Schuldenstandes hat der Freistaat die Berechnung dahingehend modifiziert, dass er die Kreditaufnahme bei öffentlichen Einrichtungen in die Ermittlung einbezogen hat. Anderenfalls würde sich ein unrealistisches Bild der Haushaltslage im Freistaat ergeben.

- 39 Bezüglich der Aufstellung der Standardprojektion haben alle ostdeutschen Länder das Problem zu optimistischer Einnahmeannahmen. Dabei bleiben insbesondere die degressive Ausgestaltung der Korb II-Mittel sowie erwartete Einnahmeverluste im Länderfinanzausgleich durch die demographische Entwicklung unberücksichtigt. Steigende Steuereinnahmen können diese Rückgänge sowie die - in der Projektion enthaltene - Degression der Solidarpaktmittel am Ende des Projektionszeitraums nach aktuellen Erwartungen nicht ausgleichen.

Eigene Projektion des Freistaates zur Haushaltsentwicklung erfordert Ausgabenreduzierung von 0,5 % pro Jahr

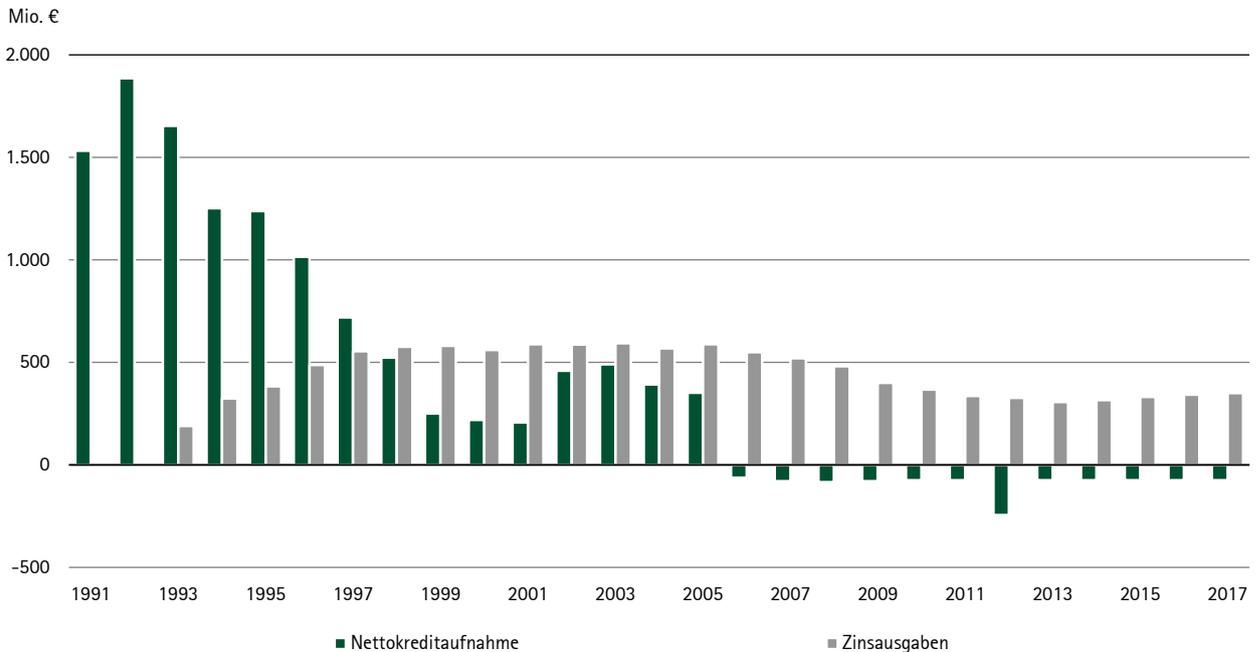
- 40 Der Freistaat Sachsen ermittelt eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung. Im Ergebnis muss der Freistaat seine Ausgaben um durchschnittlich 0,5 % pro Jahr reduzieren, um die Verschuldungsregel auch im Jahr 2020 einhalten zu können. Dagegen ermöglicht die Standardprojektion eine durchschnittliche Ausgabensteigerung von 4,1 % pro Jahr.

- 41 Der SRH teilt die Kritik des SMF hinsichtlich der Aussagefähigkeit und Berechnungsmethode der Standardprojektion. Darüber hinaus hält er eine systematische Verlängerung des Betrachtungszeitraumes über das Hj. 2020 hinaus und eine Berücksichtigung von Risiken bei der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben für erforderlich, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte ohne Nettokreditaufnahmen zu ermitteln und Handlungsspielräume aufzuzeigen.

5 Zinsbelastung

42 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.

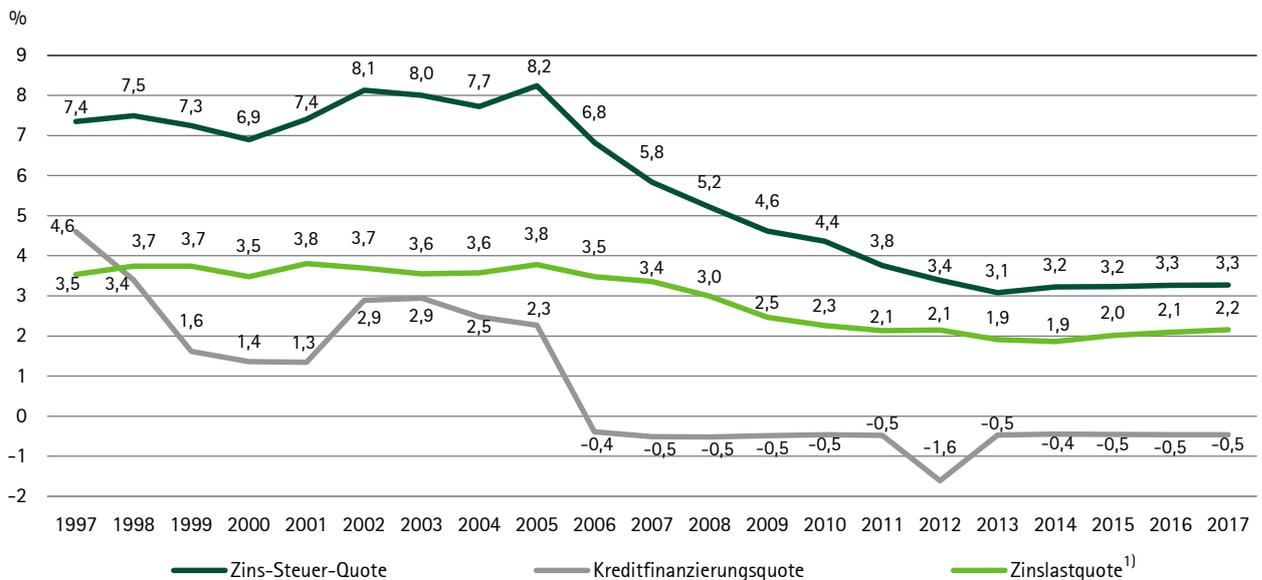
Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



Quelle: 1991 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

- 43 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen im Hj. 2013 betragen 308,1 Mio. €. Die Zinszahlungen sind gegenüber dem Vorjahr um weitere 18,9 Mio. € und damit auf einen neuen Tiefstand gesunken. Zinsausgaben erneut auf Tiefstand
- 44 Die sinkenden Zinszahlungen beruhen ausschließlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates fallen bei der Höhe der Zinszahlungen kaum ins Gewicht.
- 45 Die Europäische Zentralbank hat mit Beschluss vom 04.09.2014 den Leitzins auf ein neues Rekordtief von 0,05 % gesenkt. Weitere Zinssenkungen wurden nicht in Aussicht gestellt. Das BMF rechnet mit einer Zinswende in absehbarer Zeit. Das SMF geht in seiner mittelfristigen Finanzplanung ebenfalls von einer leichten Zinssteigerung aus. Leitzins unverändert auf Rekordtief

Haushaltswirtschaftliche Quoten



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

Quelle: 1997 bis 2012 HR, 2013 vorläufiges Kassen-Ist, 2014 StHpl., 2015 bis 2017 Mittelfristige Finanzplanung.

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

47 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist dadurch eine negative Kreditfinanzierungsquote aus. Für das Hj. 2012 ergibt sich eine Kreditfinanzierungsquote von -1,6 %. Das Absinken der Quote im Vergleichsjahr gegenüber den anderen Jahren mit einer Quote von -0,5 %, ergibt sich aus der Sondertilgung zum Erhalt der Pro-Kopf-Verschuldung (vgl. Pkt. 3).

Statistische Ermittlung der Quoten abweichend vom haushalterischen Ergebnis

48 Die Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte für das Vergleichsjahr 2012 stellt noch kein endgültiges Ergebnis dar. Es fehlen noch die Auslauperiode und die Schlussbuchungen, die das SMF erst im September 2013 vorgenommen hat. Damit weichen insbesondere die Nettokreditaufnahme (129,2 Mio. € weniger ausgewiesen) und die bereinigten Ausgaben (801,7 Mio. € mehr ausgewiesen) erheblich von den Ergebnissen der HR ab (vgl. Pkt. 3). Die Statistik berücksichtigt auch keine Kreditaufnahmen bei Sondervermögen oder ähnlichen Einrichtungen der Länder. Da insbesondere der Freistaat Sachsen Kredite in erheblichem Umfang bei seinen Sondervermögen und ähnlichen Einrichtungen wie Generationenfonds oder Stiftungen aufgenommen und auch wieder getilgt hat, ergibt sich eine vorläufige statistische Kreditfinanzierungsquote von 0,2 %. Unter Berücksichtigung der statistischen Ermittlung der Kreditfinanzierungsquote (ohne OGr. 31) auf Basis der HR ergäbe sich eine Quote von -0,6 %. Im Vergleich der Flächenländer liegt die Quote des Freistaates unter der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von 2,3 %.

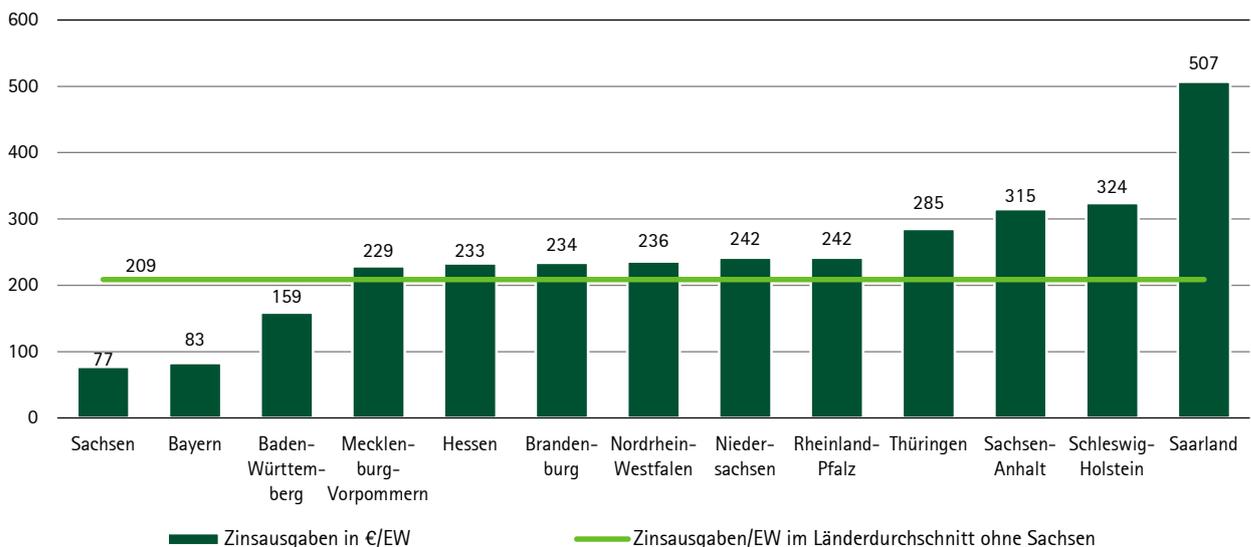
49 Sachsen schneidet aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik im Ländervergleich auch bei der Zins-Steuer-Quote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2012 durchschnittlich 7,9 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zins-Steuer-Quote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 3,2 %. Mit 1,9 % hat Sachsen die niedrigste Zinslastquote, die im Bundesdurchschnitt 5,6 % beträgt.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

50 Die Zinsbelastung pro EW im Ländervergleich ist nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2012 im Ländervergleich

€/EW



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2012.

51 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Hj. 2013 erreicht Sachsen mit 76,23 €/EW einen neuen Tiefstwert. Im Vergleichsjahr 2012 hat Sachsen statistisch mit 77 €/EW (81 €/EW gem. HR) die niedrigsten Zinszahlungen pro EW im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer ohne Sachsen von 209 €/EW. Seit 2011 werden die Zinsausgaben an Sondervermögen für Haushaltskredite (OGr. 56) getrennt von den Zinsausgaben für Kredite am Kapitalmarkt (OGr. 57) ausgewiesen. Bei der statistischen Erfassung der Zinsausgaben wird die OGr. 56 analog der Kreditaufnahmen bei Sondervermögen (OGr. 31) nicht erfasst. Im Hj. 2012 fielen somit rd. 15,6 Mio. € aus der statistischen Erfassung. Im Ländervergleich ergibt sich daher eine Abweichung der Zinsbelastung pro EW um rd. 4 €. Zinslastquote und Zins-Steuer-Quote weichen dadurch um jeweils 0,2 % ab.

15,6 Mio. € Zinsausgaben an Sondervermögen bei statistischer Erfassung nicht berücksichtigt

52 Das durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen finanzpolitischen Handlungsspielraum. Sollten die Zinsen am Kapitalmarkt wieder steigen, muss sich der Freistaat auf wesentlich höhere Zinsausgaben einstellen.

53 Der SRH regt weiterhin die Darstellung der Auswirkungen von unterschiedlichen Zinsentwicklungen und deren Einfluss auf die Mittelbindung im Freistaat in der mittelfristigen Finanzplanung an (vgl. Jahresbericht 2012 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5).

5 Fazit

- 54 Mit dem Verfassungsänderungsgesetz hat der Freistaates Sachsen seit dem 01.01.2014 das Verschuldungsverbot und die Zweckbindung des Generationenfonds in der Sächsischen Verfassung verankert. Vor dem Hintergrund rückläufiger EU- und Solidarpaktmittel und der demografischen Entwicklung ist damit ein wichtiger Beitrag zur Generationengerechtigkeit geleistet.
- 55 Die Vergleichbarkeit der Schulden und der Verschuldungskennziffern der Länder ist durch die Herausrechnung der Kreditaufnahmen einschließlich Zinszahlungen im öffentlichen Bereich bei der statistischen Erfassung der Schulden und Zinsausgaben erschwert. Insbesondere Sachsen weist durch die umfangreiche Kreditaufnahme bei seinen Sondervermögen u. a. eigenen Einrichtungen einen statistisch mehr als halbierten Schuldenstand aus. Zusätzlichen Erklärungsbedarf erfordern die erst im September 2013 erfolgten Schlussbuchungen. Diese werden von der Statistik wesentlich später mit Ermittlung der endgültigen Ergebnisse der Länder berücksichtigt.
- 56 Der SRH regt an, die sehr gute Einnahmensituation zu nutzen, um den Schuldenabbau weiter voranzutreiben, oder zumindest durch verstärkte Rücklagenbildung Vorsorge zu treffen, um die Schuldenbremse dauerhaft einhalten zu können.
- Konsolidierungsbedarf für langfristig tragfähigen Haushalt
- 57 Auch wenn das kameralistische Haushaltssystem keine umfassende Darstellung der vollständigen Schulden ermöglicht, zeigt die bisherige Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen doch den Umfang der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen und damit den Konsolidierungsbedarf für einen langfristig tragfähigen Haushalt.

Die Vermögensrechnung enthält erstmals als Anlage eine bilanzielle Gliederung der Vermögens- und Schuldenpositionen und bietet einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates Sachsen.

1 Vorbemerkungen

- 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 insbesondere 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. Seit-her erfolgt der Aufbau der Vermögensrechnung in Abstimmung mit dem SRH schrittweise. Die Vermögensrechnung 2012 enthält erstmals eine Anlage, in der die bisherige Gliederung der Vermögens- und Schuldenpositionen an die Vorgaben der Standards für staatliche Doppik angepasst wurde. Zudem wurde der Summenabschluss der Staatsbetriebe als Anlage beigefügt.
- 3 Die Vermögensrechnung 2012 mit seinen Anlagen bietet einen guten Überblick über die Vermögenslage des Freistaates Sachsen.

Erstmals ist der Vermögensrechnung eine bilanzielle Gliederung der Vermögens- und Schuldenpositionen entsprechend Standards für staatliche Doppik beigefügt

4 Die Vermögenslage stellt sich zum 31.12.2012 wie folgt dar¹:

		01.01.2012	31.12.2012
		in €	
Vermögen			
A.	Sachvermögen	10.022.532.418,08	10.059.453.043,68
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	5.730.878.747,67	5.875.929.618,58
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.895.848.853,61	3.813.624.837,16
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	4.385.000,00	7.294.000,00
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	391.419.816,80	362.604.587,94
B.	Finanzvermögen	13.745.449.063,41	14.805.987.462,13
I.	Beteiligungen	6.740.319.120,21	6.741.027.154,06
II.	Stiftungsvermögen	62.507.390,15	72.888.127,43
III.	Sondervermögen	2.152.242.468,63	2.385.627.038,53
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	2.811.841.185,44	3.378.904.584,12
V.	Rücklagen	1.261.278.733,92	1.713.597.863,34
VI.	Ausleihungen	717.260.165,06	513.942.694,65
C.	Forderungen	2.044.494.482,13	1.819.782.908,81
I.	Offene Sollstellungen der Kasse	495.563.827,76	495.671.843,65
II.	Steuerforderungen	152.022.661,43	174.138.960,07
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	128.774.795,13	231.382.317,12
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	1.240.191.127,55	894.503.032,33
V.	Sonstige Forderungen	27.942.070,26	24.086.755,64
D.	Kassenbestand	1.272.102.875,49	2.319.692.912,65
Summe Vermögen		27.084.578.839,11	29.004.916.327,26
Schulden			
A.	Kapitalmarktschulden	9.488.976.749,76	8.593.812.155,70
I.	Landesschatzanweisungen	769.182.001,24	619.182.001,24
II.	Schuldscheindarlehen	8.719.794.748,52	7.974.630.154,46
B.	Kassenverstärkungsmittel	2.472.219.420,99	3.966.457.022,59
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	2.344.198.609,44	3.819.916.012,67
III.	Kassenmittel von Sonstigen	128.020.811,55	146.541.009,92
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	19.173.385.485,00	19.634.869.066,00
I.	Pensionsverpflichtungen	9.651.385.485,00	10.386.869.066,00
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz	9.522.000.000,00	9.248.000.000,00
D.	Verbindlichkeiten	2.992.857.424,09	2.485.476.854,57
I.	Steuerverbindlichkeiten	18.781.224,15	16.517.495,33
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	1.366.455.106,17	857.569.052,10
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.460.809.367,58	1.425.978.699,81
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	146.811.726,19	185.411.607,33
E.	Rückstellungen	411.921.694,84	541.851.724,81
Summe Schulden		34.539.360.774,68	35.222.466.823,67

Deckungslücke zwischen Vermögen und Schulden auf 6.218 Mio. € verringert

5 Zwischen Vermögen und Schulden besteht zum 31.12.2012 eine rechnerische Deckungslücke von 6.217,6 Mio. €, die erstmals in der bilanziellen Gliederung der Vermögensrechnung nach den Standards staatlicher Doppik im Eigenkapital ausgewiesen wird. Dies entspricht einem Schuldendeckungsgrad von rd. 82 %. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Deckungslücke um 1.237 Mio. € verringert.

¹ Entsprechend der Darstellung in der Vermögensrechnung 2012.

2 Vermögen

- 6 Das Vermögen ist zum 31.12.2012 gegenüber dem Vorjahr um 1,92 Mrd. € auf 29 Mrd. € gestiegen. Maßgebend hierfür sind insbesondere die Zuführungen zu den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um rd. 0,6 Mrd. €, die Erhöhungen der Rücklagen um rd. 0,5 Mrd. € sowie die Erhöhung des Kassenbestandes um rd. 1 Mrd. €.

Vermögenswerte um 1,9 Mrd. € auf 29 Mrd. € gestiegen

2.1 Sachvermögen

- 7 Das Sachvermögen setzt sich unverändert gegenüber 2011 zu 96 % aus dem Grundvermögen² und dem Straßeninfrastrukturvermögen des Freistaates, jeweils mit Flurstücken, Bauwerken und Anlagen im Bau, zusammen. Der Bestand des Grundvermögens hat sich zum Vorjahr um 145 Mio. € erhöht, wohingegen der Gesamtbestand des Straßeninfrastrukturvermögens aufgrund einer Verminderung der Position Bauwerke sich um insgesamt 82 Mio. € verringert hat.

- 8 Die Vermögensposition Kunst- und Sammlungsgegenstände weist die Zugänge des Staatsbetriebes Staatliche Kunstsammlungen Dresden (SKD) der Jahre 2009 bis 2012 zu Anschaffungskosten in Höhe von 7.294 T€ aus. Obwohl Besitz, Nutzen und Lasten der dauerhaft überlassenen Kunstgegenstände nach dem Gesamtbild der Verhältnisse bei der SKD liegen, weist der SKD nach wie vor die Kunst- und Sammlungsgegenstände nicht in seiner Bilanz aus (vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Beitrag Nr. 5, S. 89).

SKD weist weiterhin Kunst- und Sammlungsgegenstände nicht in seiner Bilanz aus

- 9 Die Erfassung der Kunst- und Sammlungsgegenstände hat im Vermögen der SKD als wirtschaftlicher Eigentümer zu erfolgen.

- 10 Das SMF teilt mit, dass im Rahmen seiner Befugnis zum Erlass anderer Rechtsvorschriften in Bezug auf das Rechnungswesen mit dem SMWK ein generelles Verfahren zur Zuordnung der Kunst- und Sammlungsgegenstände abgestimmt wurde. Auf einen Ausweis im Einzelabschluss der SKD werde bewusst verzichtet. Stattdessen erfolge der Ausweis auf Ebene des Freistaates in der Vermögensrechnung.

- 11 Das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen zum 31.12.2012 wird in der Vermögensrechnung nachrichtlich in Höhe von 2.635 Mio. € ausgewiesen. Tatsächlich beträgt das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen zum 31.12.2012 2.603 Mio. €, da das SMS bei 9 Einrichtungen in das Grundvermögen der Nebenhaushalte der Vermögensrechnung auch Werte für Einrichtungen, Ausstattungen und Fahrzeuge einbezogen hat. Das zum 01.01.2012 ausgewiesene Grundvermögen ist dagegen um 7 Mio. € zu niedrig ausgewiesen. So wurden bei der Festung Königstein gGmbH, der Sächsischen Binnenhäfen Oberelbe GmbH, der Sächsische Staatsbäder GmbH und der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH veraltete Bilanzwerte von 2009 bzw. 2010 verwendet, wohingegen für den Vermögenswert zum 31.12.2012 die aktuellen Bilanzwerte verwendet wurden.

Nachrichtlicher Ausweis des Grundvermögens der Nebenhaushalte nicht korrekt

- 12 Der SRH mahnt eine sorgfältige Prüfung der Ressortmeldungen bei der Erstellung der Vermögensrechnung an. Solange keine Konsolidierung der Nebenhaushalte erfolgt, befürwortet der SRH den nachrichtlichen Ausweis des Grundvermögens in den Nebenhaushalten.

- 13 Das SMF verweist darauf, dass die Abweichungen beim nachrichtlich ausgewiesenen Grundvermögen keinen materiellen Einfluss auf die Nachhaltigkeitslücke haben.

² Bei dem Grundvermögen handelt es sich um das Grundvermögen, welches sich zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben im Eigentum des Freistaates Sachsen befindet und nicht in den Nebenhaushalten bilanziert ist.

2.2 Finanzvermögen

- 14 Das Finanzvermögen ist zum 31.12.2012 gegenüber dem Vorjahr um weitere 1.060,5 Mio. € angestiegen. Die Veränderungen sind im Wesentlichen auf die Erhöhung der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 567 Mio. € und der Erhöhung der Rücklagen um 452 Mio. € zurückzuführen.
- 15 Die Staatsbetriebe sowie die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, umfassen rd. 55 % der in das Finanzvermögen einbezogenen Beteiligungen, weshalb eine Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe zur besseren Aussagefähigkeit der Vermögensrechnung anzustreben ist (vgl. Jahresbericht 2009 bis 2013 des SRH, Beitrag Nr. 5).
- 16 Die in der Übersicht der Vermögensrechnung 2012 zu „Sonstigen Anteilsrechten – Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden“, dargestellten Angaben zum Eigenkapital, Stand 31.12.2012, stimmen bei 6 Einrichtungen des SMS³ nicht mit den in der HR 2012 beigefügten Bilanzen überein. Die Abweichungen betragen insgesamt rd. 3,5 Mio. €. Zudem sind bei 6 Einrichtungen des SMS⁴ die in der Vermögensrechnung erfassten Sonderposten für Investitionen⁵ anhand der Bilanzwerte nicht ableitbar. Zu weiteren Einrichtungen wurden die Abweichungen der Eigenkapitalwerte und Sonderposten zwischen den Bilanzwerten und der Vermögensrechnung erstmals in einer Anlage zur Vermögensrechnung⁶ dargestellt.
- 17 Die Angaben zu den Staatsbetrieben in der HR und Vermögensrechnung sind abzustimmen und begründete Abweichungen in der Überleitung der Vermögensrechnung zur HR darzustellen.
- 18 Das SMF teilt mit, dass der Ressortmeldung z. T. ungeprüfte Jahresabschlüsse zugrunde gelegen haben und die Verwendung dieser Bilanzen gemäß VwV Rechnungslegung zulässig sei.
- 19 In der Vermögensrechnung 2012 sind zu den bislang erfassten Werten der kaufmännischen Jahresabschlüsse von 6 Hochschulen nunmehr auch die der Hochschule Mittweida erfasst. Ein vollständiger Ausweis aller Hochschulen einschließlich der Universität Leipzig und Kunsthochschulen in der Vermögensrechnung fehlt nach wie vor. Zudem sind weder in der HR noch in der Vermögensrechnung die Jahresabschlüsse der Hochschulen abgebildet, sodass der ausgewiesene Anteil der Hochschulen am wirtschaftlichen Eigenkapital zum 31.12.2012 in Höhe von rd. 270 Mio. € aus der Vermögensrechnung nicht nachvollziehbar ist.⁷ In der Neuregelung in der VwV Rechnungslegung 2013 wird vom SRH begrüßt, dass die Bilanzen der Hochschulen, die kaufmännische Abschlüsse erstellen, in der Vermögensrechnung zu erfassen sind⁸.
- 20 Künftig sind alle Hochschulen des Freistaates Sachsen gemäß VwV Rechnungslegung in der Vermögensrechnung abzubilden.
- 21 Dem SMF zufolge werde der vollständige Ausweis sämtlicher Hochschulen sukzessive angestrebt.
- 22 Der Bestand der Sondervermögen hat sich lt. Vermögensrechnung gegenüber dem Hj. 2011 um 233,4 Mio. € auf 2.385,6 Mio. € erhöht. Hierbei ist die Zuführung zum Garantiefonds im Rahmen der Schlussbuchungen zum Hj. 2012 in Höhe von 343,5 Mio. € nicht enthalten und entge-

Angaben in HR und Vermögensrechnung sind abzustimmen

Unvollständiger Ausweis der Hochschulen in der Vermögensrechnung

³ Sächsisches Krankenhaus (SKH) Arnsdorf und Rodewisch; Medizinisches Versorgungszentrum (MVZ) Altscherbitz, Dresden, Pirna, Funkenburgstraße.

⁴ SKH Altscherbitz, Arnsdorf, Großschweidnitz, Rodewisch, MVZ Pirna, Dresden.

⁵ Unter Berücksichtigung der pauschal angesetzten Sonderposten aus Fördermitteln nach § 10 SächsKHG.

⁶ Vgl. Anlage zur Vermögensrechnung, S. 54.

⁷ Vgl. Jahresbericht 2013 der SRH, Beitrag Nr. 5, S. 91.

⁸ Vgl. Abschn. F Abs. II VwV Rechnungslegung 2013.

gen Abschn. D II. Nr. 2 a der VwV Rechnungslegung 2012 im Nachweis über das Sondervermögen „Garantiefonds“ nicht nachrichtlich ausgewiesen.

23 Dem u. a. 2012 neu errichteten Zukunftssicherungsfonds wurden 140 Mio. € zugeführt, um das Investitionsvolumen insbesondere im kommunalen Schulhausbau über 2014 hinaus zu verstetigen.

24 Die in der Vermögensrechnung 2012 dargestellten Bestände der Sondervermögen zum 31.12.2012 enthalten entgegen Abschn. F Abs. IV Nr. 2 der VwV Rechnungslegung 2012 die Bestände für Darlehen (offene Forderungen). Da die Darlehensbestände in der HR nur nachrichtlich auszuweisen sind, weichen erneut in 6 Fällen die Bestände der Sondervermögen im Geschäftsbereich des SMWA (Darlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Mikrodarlehensfonds I und II, Fonds zur Krisenbewältigung und Neustart, Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen, Sächsischer Consultant-Fonds) von denen in der HR 2012 ab (vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Beitrag Nr. 5, S. 92). Das SMF hat aufgrund der gewünschten wirtschaftlichen Betrachtungsweise bereits eine entsprechende Änderung in Abschn. F Abs. IV der VwV Rechnungslegung 2013 erwirkt, sodass künftig ausgereichte Darlehen zum Bestand zählen. Da nach Abschn. D II. Nr. 2 Buchst. bb) der VwV Rechnungslegung 2013 Darlehen unverändert in der HR nur nachrichtlich auszuweisen sind, ist künftig keine gleichlautende Darstellung des Vermögensbestandes in der HR und Vermögensrechnung gemäß Abschn. D II. Nr. 2 Buchst. cc) der VwV Rechnungslegung möglich.

VwV Rechnungslegung 2013 ist um widersprüchliche Regelungen zu bereinigen

25 Die VwV Rechnungslegung 2013 ist um die widersprüchlichen Regelungen zu bereinigen.

26 Das SMF teilt mit, dass es die Darstellung der Sondervermögensbestände nochmals prüfen und eine Bereinigung der diesbezüglichen Regelungen der VwV Rechnungslegung 2014 in Abstimmung mit dem SRH vornehmen werde.

27 Die Darlehensbestände in den o. g. Sondervermögen wurden dabei ungeachtet der bekannten Ausfallrisiken nicht entsprechend dem Niederstwertprinzip mit dem jeweiligen Rückzahlungsbetrag, sondern mit dem ursprünglichen Darlehensbetrag und dadurch um insgesamt rd. 35 Mio. € zu hoch ausgewiesen. Hingegen werden die Ausleihungen (s. u.) regelmäßig – soweit bekannt – einzelwertberichtet und mit dem jeweiligen Rückzahlungsbetrag in der Vermögensrechnung abgebildet.

Einheitliche Darstellung der Ausfallrisiken gefordert

28 Die bekannten Ausfallrisiken bei Darlehensforderungen sind in der Vermögensrechnung einheitlich zu berücksichtigen.

29 Die Rücklagen sind gegenüber dem Vorjahr um 452 Mio. € auf 1.713,6 Mio. € gestiegen. Die größte Veränderung ergab sich lt. Vermögensrechnung 2012 bei der FAG-Rücklage⁹ um 334 Mio. €.

30 Die Ausleihungen, die die Darlehensforderungen des Freistaates Sachsen gegenüber Dritten darstellen, werden im Finanzvermögen des Freistaates grundsätzlich mit dem Rückzahlungsbetrag abgebildet. Der Darlehensbestand ist zum 31.12.2012 um rd. 203,3 Mio. € auf 514 Mio. € gesunken. Ursächlich hierfür sind insbesondere berücksichtigte Ausfallrisiken gegenüber Beteiligungen, bei denen ausgereichte Darlehen in Eigenkapital umgewandelt werden sollen.

⁹ Rückstellung für Istabrechnung vorangegangener Ausgleichsjahre gem. § 2 Abs. 2 FAG.

2.3 Forderungen

- 31 Der Bestand der Forderungen ist gegenüber dem Vorjahr um 225 Mio. € gesunken. Schwerpunkt der Vermögensposition bilden im Hj. 2012 die Forderungen gegenüber Beteiligungen mit 49 % (895 Mio. €) und die offenen Sollstellungen der Kasse mit 27 % (496 Mio. €). Zusätzlich wurden Steuerforderungen, Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers und sonstige von den Ressorts gemeldete Ansprüche aufgenommen. Die Forderungen gegenüber unmittelbaren Beteiligungen bestehen dabei zu 90 % aus Forderungen gegenüber der SAB.

2.4 Kassenbestand

- 32 Der Kassenbestand ist gegenüber dem Vorjahr um 1.048 Mio. € gestiegen. Somit hat sich die Liquidität des Freistaates auf 2.320 Mio. € erhöht.

- 33 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.

3 Schulden

Schulden auf 35,2 Mrd. € erhöht

- 34 Die Schulden des Freistaates haben sich zum 31.12.2012 gegenüber dem Vorjahr um 683 Mio. € auf 35,2 Mrd. € erhöht, was insbesondere auf die Erhöhung der Pensionsverpflichtungen zurückzuführen ist.

3.1 Kapitalmarktschulden

- 35 Die mit dem Nominalbetrag (Rückzahlungsbetrag) bewerteten Kapitalmarktschulden beliefen sich zum 31.12.2012 auf 8.594 Mio. €, darunter Schuldscheindarlehen bei Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts des Freistaates Sachsen in Höhe von 3.567 Mio. €. In Bezug auf die haushaltsmäßige Verschuldung verweisen wir auf den Beitrag Nr. 4.

3.2 Kassenverstärkungsmittel

- 36 Die Kassenverstärkungsmittel haben sich aufgrund der Erhöhung der Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen und Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 1.494 Mio. € auf 3.966 Mio. € erhöht. Im Übrigen verweisen wir auf Pkt. 2.4 Kassenbestand.

3.3 Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung

Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung mit 19,6 Mrd. € größte Schuldenposition

- 37 Die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung umfassen mit 56 % die größte Schuldenposition des Freistaates Sachsen. Sie sind zum 31.12.2012 um 461 Mio. € auf 19.635 Mio. € gestiegen.

- 38 In den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthalten sind die Pensionsverpflichtungen in Höhe von 10.387 Mio. €. Die ausgewiesenen Pensionsverpflichtungen umfassen die Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Freistaates Sachsen einschließlich der Hinterbliebenenversorgung. Beim Beschäftigungsumfang wurde erstmalig pauschal die bislang fehlende Altersteilzeit berücksichtigt.¹⁰

Einheitliche Vorgehensweise erforderlich

- 39 Hinsichtlich der auf die Beamten der Nebenhaushalte entfallenden Verpflichtungen und Forderungen hatte das SMF 2011 den Ressorts einheitliche Vorgaben zur Bilanzierung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen sowie korrespondierender Forderungen gemacht. Entgegen dieser Vorgaben bilanziert der Staatsbetrieb Sachsenforst weiterhin

¹⁰ Vgl. Jahresbericht 2013 des SRH, Beitrag Nr. 5, S. 95.

Rückstellungen für Pensionen. Für eine Konsolidierung der Abschlüsse der Staatsbetriebe ist eine einheitliche Vorgehensweise zwingend erforderlich.

40 **Das SMF sollte auf die Umsetzung seiner Vorgaben hinwirken.**

41 Das SMF verweist darauf, dass nunmehr im Fachkonzept Buchhaltung explizit ein Passivierungsverbot von Pensionsrückstellungen in den Staatsbetrieben vorgesehen und künftig mit einer einheitlichen Vorgehensweise zu rechnen sei.

42 Bei Gegenüberstellung der Pensionsverpflichtungen und der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen ergibt sich eine Deckungslücke von rd. 7 Mrd. €, die sich erneut gegenüber dem Vorjahr um 168,4 Mio. € erhöht hat.

Ansparungen für Pensionsverpflichtungen reichen nicht aus

43 **Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen reichen nicht aus, um die künftigen Pensionsverpflichtungen zu decken.**

44 Die weiterhin in den Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung enthaltenen Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG wurden im Rahmen einer Studie ermittelt und fließen mit ihrem Barwert in die Vermögensrechnung ein. Sie haben sich zum 31.12.2012 um 274 Mio. € auf 9.248 Mio. € verringert.

3.4 Verbindlichkeiten

45 Verbindlichkeiten umfassen rechtsverbindlich feststehende Zahlungsverpflichtungen des Freistaates Sachsen gegenüber Dritten. Diese haben sich insbesondere aufgrund der Verminderung der Verbindlichkeiten aufgrund von Fördermittelbescheiden gegenüber dem Vorjahr um 507 Mio. € auf 2.485 Mio. € verringert.

3.5 Rückstellungen

46 In den Rückstellungen werden diejenigen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ausgewiesen, deren Inanspruchnahme in den nächsten 4 Jahren droht, einschließlich der drohenden Inanspruchnahmen für die Landesbank Sachsen AG. Von den 542 Mio. € gebildeten Rückstellungen entfallen rd. 312 Mio. € auf drohende Inanspruchnahmen im Zusammenhang mit der Garantieübernahme für die Landesbank Sachsen AG.

4 Ergänzende Angaben zur Vermögensrechnung – Eventualverbindlichkeiten

47 Die in der Vermögensrechnung ergänzend aufgeführten Eventualverbindlichkeiten haben sich gegenüber dem Vorjahr um 282 Mio. € auf 3.770 Mio. € verringert. Dies ist vor allem auf die Absenkung der Höchstbetragsgarantie des Freistaates Sachsen zugunsten der Landesbank Sachsen AG in Höhe von 222 Mio. € zurückzuführen.

Sondervermögen Grundstock

- 1 Der Grundstock wird vom SMF als eine Geldrechnung geführt, in der Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen werden. Sein Hauptzweck besteht darin, das Grundvermögen des Landes zu erhalten.
- 2 Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2012 weist die Grundstockrechnung einen Endbestand von 230.141.380,66 € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 10,2 Mio. € verringert. Anlage II/1-1 zur HR 2012 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

Grundstockbestand um 10,2 Mio. € gesunken

1 Einnahmen

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2012 in €	Isteinnahmen in €	Isteinnahmen in %	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	10.353.986,89	55,36	3.353.986,89
Verkauf von Staatswald	131 02	800.000,00	775.786,72	4,15	-24.213,28
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	4.063.347,06	21,72	3.663.347,06
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	900.000,00	198.016,97	1,06	-701.983,03
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	200.000,00	1.984.053,04	10,61	1.784.053,04
Zinseinnahmen allgemeiner Grundstock	154 01/162 01	925.700,00	408.887,25	2,19	-516.812,75
Zinseinnahmen anteilig Forst	154 02/162 02	25.600,00	8.193,82	0,04	-17.406,18
Zinseinnahmen Truppenübungsplätze (TÜP)	154 04/162 04	44.100,00	16.624,30	0,09	-27.475,70
übrige Einnahmen im Zusammenhang mit TÜP	231 04	0,00	7.632,62	0,04	7.632,62
Zuweisungen für Investitionen	332 01	0,00	597.071,19	3,19	597.071,19
Zuführung Haushaltsmittel für Hochschulgrunderwerb	356 03	0,00	290.659,00	1,55	290.659,00
Zwischensumme		10.295.400,00	18.704.258,86	100,00	8.408.858,86

- 3 Die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock im Jahr 2012 beliefen sich auf rd. 18,7 Mio. € und überstiegen die Planungen um rd. 8,4 Mio. €.
- 4 Der weitaus größte Teil der Einnahmen resultiert zu rd. 93 % aus der Veräußerung von Grundstücken (rd. 17,4 Mio. €¹). Bei den Veräußerungen konnten Mehreinnahmen von rd. 8,1 Mio. € erzielt werden. Allein aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften (Tit. 131 11) resultierten im Jahr 2012 Einnahmen in Höhe von rd. 3,7 Mio. €. Darin enthalten ist eine Einnahme aus der Veräußerung

Einnahmen in Höhe von 17,4 Mio. € durch Veräußerung von Grundstücken

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

der Fliegersiedlung Plauen in Höhe von rd. 3,3 Mio. €. Dabei handele es sich nach Aussage des SMF um einen atypischen Fall der Abwicklung einer Genossenschaft, der wie eine Fiskalerbschaft zu behandeln war. Die erzielten Einnahmen aus der Veräußerung der Fliegersiedlung mussten im Folgejahr jedoch wieder ausgekehrt werden.

- 5 Nach Aussage des SIB war das Jahr 2012 ein sehr positives Jahr für den Immobilienverkauf.

2 Ausgaben

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2012 in €	Istausgaben in €	in %	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	209.120,79	0,72	-90.879,21
Kommunalabgaben/Erschließungskosten für ehemalige WGT-Liegenschaften	517 81	20.000,00	0,00	0,00	-20.000,00
Ausgaben zur Erfüllung von Nachlassverbindlichkeiten	546 11	100.000,00	159.974,01	0,55	59.974,01
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für TÜP	547 04	500.000,00	500.000,00	1,73	0,00
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	698 01	0,00	10.639,98	0,04	10.639,98
Erwerb von Grundstücken	821 01	21.700,00	22.587.532,29	78,04	22.565.832,29
Erwerb von Staatswald	821 02	750.000,00	1.442.551,51	4,98	692.551,51
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	314.800,00	1.204.080,20	4,16	889.280,20
Ausgaben im Zusammenhang mit Grunderwerb für TÜP	821 04	15.000,00	72,00	0,00	-14.928,00
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	0,00	2.807.123,16	9,70	2.807.123,16
Abführung an den Haushalt	916 01/882 01	0,00	23.370,77	0,08	23.370,77
Abführungen an den Entschädigungsfonds	916 02/884 01	300.000,00	0,00	0,00	-300.000,00
Zwischensumme		2.321.500,00	28.944.464,71	100,00	26.622.964,71

- 6 Die Ausgaben des Sondervermögens Grundstock in Höhe von rd. 28,9 Mio. € entfielen zu rd. 87 % (25,2 Mio. €²) auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten. Eine deutliche Abweichung ergibt sich zwischen den prognostizierten Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken (1,1 Mio. €) und den tatsächlichen Zahlungen (25,2 Mio. €). Die erhebliche Differenz entstand nach Aussage des SIB u. a. durch den Erwerb der Polizeidirektion Görlitz (rd. 10,7 Mio. €) sowie durch strategische Grunderwerbe in Dresden (rd. 10,6 Mio. €).³ Diese waren nach Aussage des SIB zum Zeitpunkt der Aufstellung der Haushaltsplanung im Juli 2010 noch nicht absehbar, seien allerdings in den quartalsweise erstellten Grundstockplanungen frühestmöglich berücksichtigt worden.

Gegenüber Haushaltsplanung erhebliche Abweichung durch zusätzliche Erwerbe

² Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03, 821 04.

³ Bei den genannten Zahlenangaben (10,7 Mio. € sowie 10,6 Mio. €) handelt es sich um Istzahlen.

3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

7 Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2012 rd. 230,1 Mio. €. Der Grundstockbestand zum 31.12.2013 hat sich um rd. 0,9 Mio. € auf rd. 231 Mio. € erhöht:

Endbestand 2012 im Grundstock
230,1 Mio. €

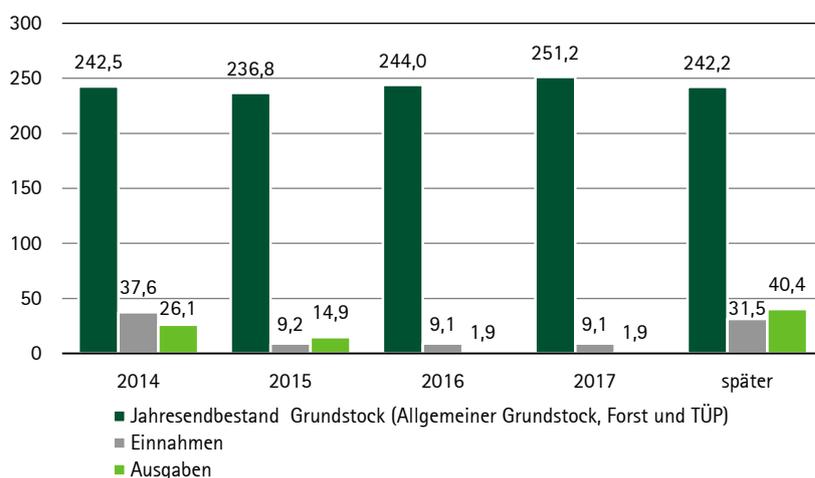
Grundstockstatus des SMF (Stand 31.12.2012)

	Hj. 2012 in €	Hj. 2013 in €
Beginn des Hj.	240.381.586,51	
Einnahmen	18.704.258,86	
Ausgaben	28.944.464,71	
Beginn/Ende des Hj.	230.141.380,66	230.141.380,66
Einnahmen		19.024.078,00
Ausgaben		18.169.389,59
Ende des Hj.		230.996.069,07

8 In den Folgejahren ab 2014 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 236,8 und 251,2 Mio. € bewegen.

Grundstockplanung ab 2014

Mio. €



Die Angaben ab 2014 basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2013 (Allgemeiner Grundstock, Forst und TÜP); Abweichungen sind rundungsbedingt.

4 Strategischer Grunderwerb Areal „Tatzberg“

9 Der Freistaat Sachsen hat im Jahr 2012 4 Grundstücke im Bereich der Gemarkung Dresden-Altstadt II erworben:

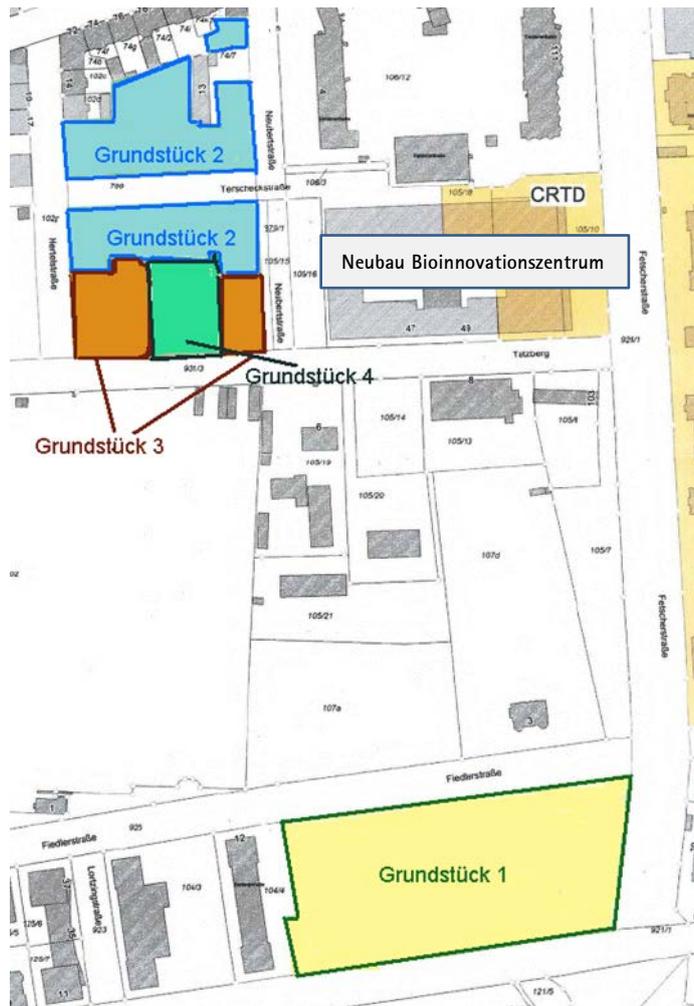
	Datum Kaufvertrag	Flurstücke	Kaufpreis in €	Flächen in m ²
Grundstück 1	28.12.2011	121/4; 125/3	5.500.000	17.364
Grundstück 2	22.12.2011	102/1; 102/7; 74/5; 74/6	4.100.000	9.217
Grundstück 3	02.07.2012	102/2; 102/8	568.000	3.550
Grundstück 4	02.07.2012	102/6	387.840	2.424
Summe			10.555.840	32.555

10 Insgesamt haben die genannten Grunderwerbe rd. 10,6 Mio. € gekostet und machen knapp die Hälfte (46,9 %) der Gesamtausgaben für den Erwerb von Grundstücken des Jahres 2012 im Sondervermögen Grundstock aus.⁴ Die Grundstücke 2 bis 4 befinden sich in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander. Lediglich das Grundstück 1 ist rund einen

Strategischer Grunderwerb in Dresden für
10,6 Mio. €

⁴ Ausgaben für Grunderwerbe 2012 (Kap. 8001 Tit. 821 01) = 22,6 Mio. €.

halben Kilometer entfernt. Die Grundstücke 2 und 3 bestehen jeweils aus 2 getrennten Teilflächen.



Quelle: Übersichtsplan „Strategischer Grunderwerb Gebiet UKD“ des SIB vom 05.01.2012.

- 11 Nach den Aussagen des SMF/SIB handelt es sich bei den o. g. Erwerben um sog. strategische Erwerbe. Im vorliegenden Fall sollen die erworbenen Liegenschaften als Entwicklungsfläche für den Hochschul- und Forschungsstandort Dresden dienen.
- 12 Bereits konkret konnte das SMF Flächenbedarfe für folgende Forschungseinrichtungen benennen:
 - Zentrum für Innovationskompetenz B Cube und
 - Deutsches Zentrum für Neurodegenerative Erkrankungen.
- 13 Die Realisierung dieser Bedarfe soll nach Aussage des SMF⁵ auf den Grundstücken 3 und 4 erfolgen und damit auf einer eher kleinen Teilfläche der erworbenen Liegenschaften.
- 14 Für die restlichen Teilflächen (Grundstücke 1 und 2) und damit den überwiegenden Teil der erworbenen Flächen⁶ konnte das SMF einen möglichen späteren Flächenbedarf nicht konkret benennen.
- 15 Der SRH begrüßt die Initiative des SIB, sich vorausschauend um den Erwerb von Grundstücken zu bemühen.

Kein konkreter Verwendungszweck für Großteil der erworbenen Grundstücke

⁵ Aussage des SMF in der örtlichen Erhebung am 14.05.2014.

⁶ 26.581 m² von 32.555 m² = 81,7 %

- 16 Bisher existieren beim SMF für einen Großteil der erworbenen Grundstücksflächen lediglich sehr vage Vorstellungen, die weder die konkrete spätere Aufgabenerfüllung noch den konkreten Zeithorizont erkennen lassen.
- 17 Die Bestimmungen des § 63 SÄHO fordern einen hinreichenden Staatsbedarf für den zu erwerbenden Vermögensgegenstand und einen absehbaren Zeithorizont für dessen Entstehung. Aus Sicht des SRH sollte der Staatsbedarf hinreichend konkret (z. B. konkrete Raumbedarfe) und der Zeithorizont terminlich bestimmbar sein und bei Grundstücksgeschäften möglichst einen mittelfristigen Zeitraum (5 Jahre) nicht überschreiten. Grunderwerbe nur bei hinreichend konkretem Staatsbedarf und absehbarem Zeithorizont
- 18 Ein strategischer Erwerb (ohne konkreten Staatsbedarf und Zeithorizont) ist somit durch die Regelung des § 63 SÄHO nicht gedeckt. Zudem kann durch die frühere Geldverwendung bzw. durch entstehende Unterhaltungspflichten das Wirtschaftlichkeitsgebot verletzt sein.⁷
- 19 Für strategische Erwerbe wären aus Sicht des SRH entsprechende gesetzliche Regelungen erforderlich. Der SRH verweist zudem auf seine Forderung, Grundstücke mit erheblichem Wert (mehr als 2,5 Mio. €) nur mit Einwilligung des LT oder des vom LT hiermit beauftragten Ausschusses zu erwerben (siehe bspw. Jahresbericht 2006 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 5).
- 20 **Der SRH empfiehlt, für strategische Erwerbe gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen.**
- 21 Die Kaufpreise der Grundstücke 1 und 2 lagen zwischen 317 und 445 €/m² Grundstücksfläche. Der Bodenrichtwert des Gutachterausschusses der Stadt Dresden weist für den Erwerbszeitpunkt und die betreffende Lage der Grundstücke 1 und 2 einen Bodenrichtwert⁸ von 230 €/m² Grundstücksfläche aus. Die tatsächlichen Kaufpreise lagen danach deutlich über dem damals gültigen Bodenrichtwert (rd. 3,5 Mio. €⁹). Das SMF begründet die erheblich über dem Bodenrichtwert liegenden Kaufpreise in beiden Fällen u. a. mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Dresden und daraus resultierenden steigenden Grundstückspreisen. Eine nachvollziehbare konkrete Berechnung ist in den Akten nicht enthalten. Kaufpreise der erworbenen Grundstücke vergleichsweise hoch
- 22 Der vom SMF grob dargestellte positive Ausblick zur Entwicklung der Grundstückspreise in der betreffenden Region reicht nicht aus, um bspw. beim Grundstück 2 eine „Verdopplung des Bodenrichtwertes“ zu rechtfertigen. Hierzu wäre eine umfassende Berechnung und Dokumentation erforderlich gewesen, die auch für nicht mit dem Vorgang befasste Personen nachvollziehbar sind.¹⁰ Nachweise für vergleichsweise hohe Kaufpreise fehlen

⁷ Birkner, Bayerisches Haushaltsrecht II, Nr. 2.7 zu Art. 63.

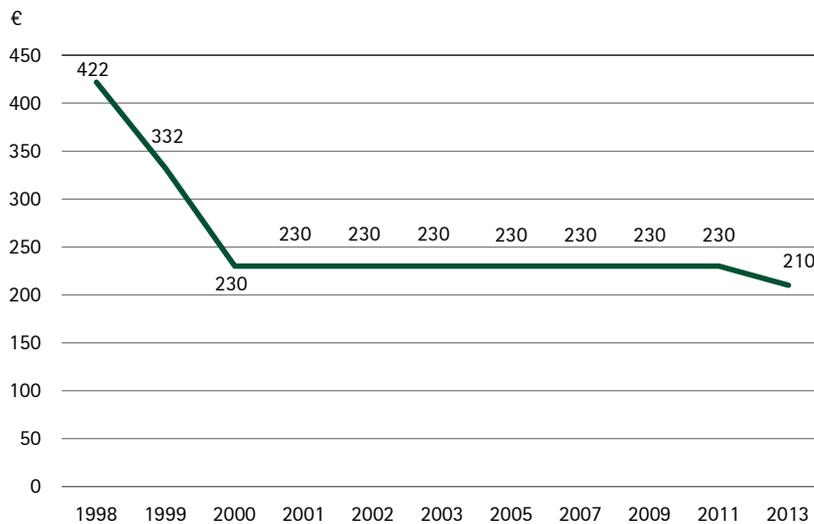
⁸ Bodenrichtwerte sind durchschnittlich Werte für unbebaute, lastenfreie Grundstücke in einer bestimmten Lage unter Berücksichtigung wertbestimmender Faktoren.

⁹ Kaufpreis 9.600.000 € - Preis Bodenrichtwert 6.113.630 € (= 26.581 m² x 230 €/m²) = 3.486.370 €

¹⁰ Siehe auch Nr. 3 der Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung für den Staatsbetriebe SIB vom 30.08.2008 (analog).

- 23 Die vom SMF benannte positive Entwicklung am Grundstücksmarkt in Dresden lässt sich anhand der Entwicklung der Bodenrichtwerte in der Vergangenheit für die Grundstücke 2 bis 4 nicht plausibilisieren:

Entwicklung der Bodenrichtwerte Dresden–Altstadt/Mischgebiet



Quelle: Bodenrichtwertkarte der Stadt Dresden¹¹.

Risiko der Nichtverwendbarkeit
erworbener Grundstücke

- 24 Lediglich für das Grundstück 1 ist der Bodenrichtwert in den letzten 2 Jahren moderat gestiegen (von 230 €/m² auf 250 €/m² Grundstücksfläche).
- 25 Sollte sich ein konkreter Staatsbedarf nicht einstellen, wäre eine rückläufige Entwicklung von Bodenrichtwerten umso bedenklicher. Im Falle einer dann notwendigen Veräußerung bestünde die Gefahr einer Vermögensreduzierung.
- 26 Die Grundstücke 1 und 2 wurden erheblich über dem Bodenrichtwert erworben, ohne dass dafür eine ausreichende Begründung vorgelegen hat. Ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz kann nicht ausgeschlossen werden (§ 7 SÄHO).
- 27 Zum Zeitpunkt der Erwerbe der Grundstücke 2 bis 4 war eine Bebauung der Grundstücke für Forschungseinrichtungen aufgrund der zulässigen baulichen Nutzung nicht möglich.¹²
- 28 Die Stadt Dresden hat im Jahr 2013 eine Änderung der Bebauungsmöglichkeiten vorgenommen und Forschungsvorhaben für zulässig erklärt.¹³
- 29 Ohne diese Änderung hätte der Freistaat Sachsen Grundstücke gekauft, die für seine Zwecke (Forschungseinrichtungen) nicht verwendbar gewesen wären.¹⁴ Dieses erhebliche Risiko hat bei der Kaufentscheidung nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Alternative Nutzungsmöglichkeiten für die erworbenen Grundstücke wurden nicht geprüft.
- 30 Der Freistaat Sachsen hat sich durch die eingeschränkten Bebauungsmöglichkeiten der erworbenen Grundstücke einem wirtschaftlichen Risiko ausgesetzt.

¹¹ [http://stadtplan2.dresden.de/\(S\(ywyhvxyiqmcbfqpsvn1pmtj\)\)/spdd.aspx?TH=VA_BODENRICHTWERTE_2013](http://stadtplan2.dresden.de/(S(ywyhvxyiqmcbfqpsvn1pmtj))/spdd.aspx?TH=VA_BODENRICHTWERTE_2013)

¹² Siehe Schreiben SIB-Zentrale vom 28.12.2011, Az.: VV2210_1/15-FPF-121123.

¹³ Siehe Bebauungsplan Nr. 79.3 Dresden–Altstadt II, Nr. 1 Johannstadt–Nord/Neubertstraße (Satzung vom 11.07.2013).

¹⁴ Siehe Schreiben SIB-Zentrale vom 28.12.2011, Az.: VV2210_1/15-FPF-121123.

5 Stellungnahme des Ministeriums

- 31 Nach Aussage des SMF würde ein strategischer Flächenerwerb regelmäßig nur im engen räumlichen Umfeld von erweiterungs- und arrondierungsbedürftigen Einrichtungen, also bei mit hoher Wahrscheinlichkeit bestehendem künftigen Bedarf erfolgen. Im vorliegenden Fall hätte der Freistaat Sachsen für die Flächen erkennbar perspektivischen Bedarf für Erweiterung des Universitätsklinikums und für Neuansiedlung weiterer Forschungseinrichtungen.
- 32 Ein Landtagsvorbehalt für den Erwerb von Grundstücken wird vom SMF bspw. aus Gründen der Flexibilität weiterhin nicht befürwortet.
- 33 Der Bodenrichtwert entspräche nicht dem Verkehrswert bzw. Marktpreis und stelle nur eine vage Orientierung dar.
- 34 Es gab nach Aussage des SMF eindeutige Signale der Landeshauptstadt Dresden zur Änderung des bestehenden Bebauungsplanes. Daher hätte kein nennenswertes Risiko der Nichtverwendbarkeit bestanden.

6 Schlussbemerkung

- 35 Die bloße Wahrscheinlichkeit eines künftigen Bedarfs erfüllt nicht die Voraussetzungen des nach § 63 SÄHO geforderten Staatsbedarfs. Es bleibt weiterhin unklar, für welche konkrete Einrichtung die erworbenen Grundstücke jeweils genutzt werden sollen. Auch der Zeitpunkt eines möglichen Staatsbedarfes bleibt weiterhin offen. SMF bezeichnet bspw. den Erwerb des Grundstücks 1 selbst als langfristige Immobilienreserve.¹⁵
- 36 Zudem gibt der SRH zu bedenken, dass Erweiterungsbedarfe, die neben Investitions- auch erhebliche Folgekosten verursachen, im Kontrast zur sinkenden Finanzausstattung des Freistaates Sachsen in den nächsten Jahren stehen (Auslaufen des Solidarpakts).
- 37 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Voraussetzungen des § 63 SÄHO (Staatsbedarf und Zeithorizont) nicht erfüllt sind, und empfiehlt für strategische Grunderwerbe gesetzliche Grundlagen zu schaffen.
- 38 Der SRH empfiehlt weiterhin, eine Landtagsbeteiligung beim Erwerb von Grundstücken mit erheblichem Wert (mehr als 2,5 Mio. €), um dem Budgetrecht des Parlamentes Rechnung zu tragen. Die erforderliche Flexibilität könnte bspw. durch Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Parlamentes in den Kaufverträgen gewährleistet werden.
- 39 Der SRH ist sich bewusst, dass es sich bei dem Bodenrichtwert lediglich um einen Durchschnittswert handelt. Dennoch liefert er einen wichtigen Anhaltspunkt für Grundstückswerte in der betreffenden Zone. Erhebliche Abweichungen vom Bodenrichtwert, die im vorliegenden Fall mehrere Mio. € ausmachen, bedürfen einer konkreten Berechnung und Dokumentation.
- 40 Selbst „eindeutige Signale“ der Stadt Dresden zum Baurecht waren nicht geeignet, das Risiko auszuräumen.

¹⁵ Siehe Vermerk SMF vom 22.11.2011, Az.: 46-VV2000/1-4/50-50288.

II. Staatsverwaltung

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

07

Vollzug des Wohngeldgesetzes

Die gesetzlichen Regelungen zur Durchführung des Wohngeldgesetzes sollten auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden.

Drei Viertel aller Wohngeldbescheide wurden nicht von der Fach- und Rechtsaufsicht kontrolliert.

1 Prüfungsgegenstand

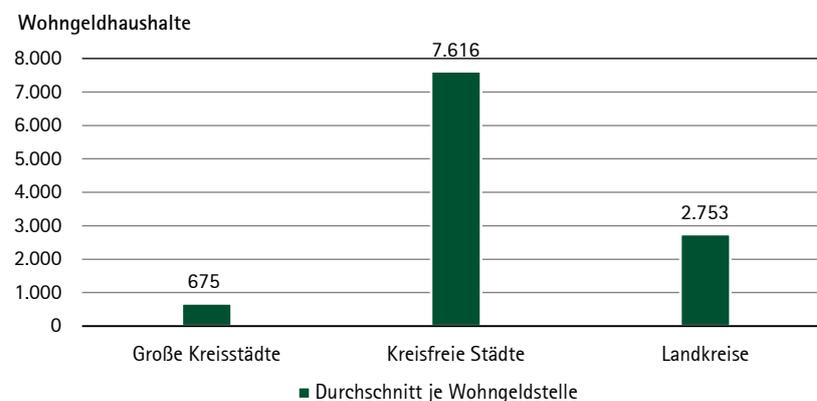
- 1 Der SRH hat den Vollzug des Wohngeldgesetzes bei den Rechts- und Fachaufsichtsbehörden geprüft. Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens.¹ 3,4 % aller Haushalte in Sachsen - und damit fast doppelt so viele wie im Bundesdurchschnitt (1,6 %) - bezogen 2012 insgesamt 94,8 Mio. € Wohngeld.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation des Vollzugs des Wohngeldgesetzes

- 2 In Sachsen betreuten 2012 die Wohngeldstellen bei 10 Landkreisen, 3 Kreisfreien Städten sowie 23 kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 EW (Große Kreisstädte) insgesamt 65.907 Wohngeldhaushalte.

Abbildung: Verteilung der Wohngeldhaushalte auf die Wohngeldstellen



- 3 Auf die 23 Wohngeldstellen der Großen Kreisstädte, rd. zwei Drittel aller Wohngeldstellen, entfielen im Durchschnitt nur 675 Wohngeldfälle. Demgegenüber waren bei den Wohngeldstellen der Kreisfreien Städte im Durchschnitt 11-mal so viele Fälle zu bearbeiten.
- 4 Diese Ungleichverteilung zeigte sich auch bei der Belastung der Bearbeiter. So bearbeiteten im Jahr 2012 sachsenweit 252,48 VZÄ insgesamt 172.931 Wohngeldanträge. Die Fallzahlen der Bearbeiter (VZÄ) lagen dabei zwischen 353 und 1.522 Anträgen.

¹ Vgl. § 1 Abs. 1 Wohngeldgesetz.

Regelungen zur Durchführung des Wohngeldgesetzes nicht zweckmäßig

- 5 Die gesetzlichen Regelungen zur Durchführung des Wohngeldgesetzes sollten auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden.
- 6 Bei der teilweise erheblich höheren Belastung von Mitarbeitern ist eine Auswirkung auf die Qualität der Bearbeitung nicht auszuschließen und insoweit auch nicht die rechtswidrige Gewährung von Wohngeld.

2.2 Vieraugenprinzip

- 7 Nach der Aufdeckung eines Missbrauchsfalls wies das SMI an, das sog. Vieraugenprinzip ab 2009 auf 50 % der Bewilligungen anzuwenden. Dabei sollen die Dateneingaben der Bewilligungsbescheide von einem zweiten Mitarbeiter geprüft werden. Konkrete Dienstanweisungen zur Zweitprüfung lagen nicht vor. Eine Personalverstärkung war hierfür nicht vorgesehen. Das SMI hat die Umsetzung, den Erfolg oder Alternativen zu seiner Regelung nicht untersucht.

Vieraugenprinzip kein wirksamer Schutz vor Missbrauch oder rechtswidriger Gewährung von Wohngeld

- 8 Es bestehen Zweifel an einem wirksamen Schutz vor Missbrauch oder rechtswidriger Gewährung von Wohngeld durch das Vieraugenprinzip.

2.3 Rechts- und Fachaufsicht

- 9 Infolge der Organisation wird die Fach- und Rechtsaufsicht insgesamt von 11 Stellen wahrgenommen. Neben der LD Sachsen nehmen 10 LRÄ gegenüber den 23 Wohngeldstellen der Großen Kreisstädte die Aufgaben der Fachaufsicht und als Widerspruchsbehörde wahr.
- 10 Die Fach- und Rechtsaufsicht wird bisher nur durch die Entscheidung der Widersprüche ausgeübt. Darüber hinaus soll durch das Vieraugenprinzip eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Bewilligungsbescheide erfolgen. Wohngeldbewilligungen, die drei Viertel der Entscheidungen ausmachen, erfahren damit keine Kontrolle durch die Fach- und Rechtsaufsichtsbehörden.

Aufsicht über die Wohngeldstellen unzureichend, Großteil der Bewilligungen bleibt ungeprüft

- 11 Die Aufsicht über die Wohngeldstellen in Sachsen ist unzureichend.
- 12 Das SMI muss ein Mindestmaß an Kontrolle hinsichtlich Antrags- und Bewilligungsverhaltens bei den Wohngeldstellen sicherstellen.

2.4 Widerspruchsbearbeitung bei den Dienststellen der Landesdirektion Sachsen

- 13 Die materiell-rechtliche Bearbeitung der Widersprüche durch die LD Sachsen war in den geprüften Fällen sorgfältig und nicht zu beanstanden.
- 14 Die zum Zeitpunkt der Prüfung 9 Mitarbeiter bei der LD Sachsen fertigten im Zeitraum Januar 2010 bis September 2013 bei 44.138 Arbeitsstunden 4.169 Widerspruchsbescheide. Die durchschnittliche Bearbeitung der Widersprüche erforderte somit rd. 11 Stunden. Um alle 4.940 eingegangenen Widersprüche zu erledigen, hätte die durchschnittliche Bearbeitung nur rd. 9 Stunden betragen dürfen. In der Folge haben sich bei den Dienststellen Bearbeitungsrückstände bis zu 216 Arbeitstagen gebildet.
- 15 Das SMI hat die Arbeitsweise der Widerspruchsbehörden nicht kontrolliert. Regelmäßige Abfragen zum Stand der Widerspruchsbearbeitung und eine Prüfung der Ursachen der Rückstände führte es nicht durch.

- 16 Durchschnittliche Liegezeiten von bis zu 7 Monaten widersprechen einer bürgerfreundlichen Verwaltung und bergen die Gefahr von Untätigkeitsklagen. Das SMI sollte die Ursachen feststellen und beseitigen.

2.5 Abgrenzung der Wohngeldleistungen

- 17 Die Wohngeldstellen mussten im Jahr 2012 zusätzlich zu den 172.931 Wohngeldanträgen 43.744 sog. fiktive Anträge bearbeiten. Hierbei wird bspw. im Wege der Amtshilfe ermittelt, ob und in welchem Umfang Beziehern von SGB-II-Leistungen Wohngeld vorrangig zu gewähren ist.

- 18 Im Schnitt hatten die Wohngeldstellen zusätzliche Berechnungen von 20 % ihrer Wohngeldanträge durchzuführen. Es zeigte sich bei den Wohngeldstellen ein Mehraufwand von gerade 1 % bis hin zu einem um 60 % höheren Aufwand als die Berechnung der originären Wohngeldanträge. Das SMI hat die extremen Abweichungen zwischen den Wohngeldstellen bislang nicht untersucht.

- 19 Zur Verringerung von Personalaufwendungen sollte weiter auf eine Harmonisierung der Leistungen nach dem Wohngeldgesetz und dem SGB II hingewirkt werden. Die Ursachen des unterschiedlichen Zusatzaufwands müssen festgestellt werden.

Harmonisierung mit Leistungen nach dem SGB II führt zu Kosteneinsparungen

3 Folgerungen/Forderungen

- 20 Eine gesetzliche Neuorganisation des Vollzugs des Wohngeldes sollte zur Nutzung von Synergieeffekten die Fach- und Rechtsaufsicht bei einer Behörde konzentrieren.² Bürgernähe bleibt erhalten, da die Anträge weiterhin bei jeder Gemeinde abgegeben werden können.

- 21 Das Vieraugenprinzip sollte überprüft werden. Das SMI muss ein Mindestmaß an Kontrolle durch die Fach- und Rechtsaufsicht hinsichtlich des Antrags- und Bewilligungsverhaltens bei den Wohngeldstellen sicherstellen.

- 22 Der SRH empfiehlt, durch die Einführung stichproben- oder anlassbezogener Prüfungen der Wohngeldstellen (Geschäftsprüfung/Innenrevision) die Qualität der Bearbeitung zu sichern. Der Umfang der Prüfungen sollte sich an der Beanstandungsquote orientieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 23 Das SMI werde eine ausschließlich von einer Behörde ausgeübte Fach- und Rechtsaufsicht über die Wohngeldstellen prüfen und dabei auch das Ergebnis der Überprüfung hinsichtlich der Zuständigkeit zum Vollzug der Wohngeldbearbeitung berücksichtigen.

- 24 Das SMI gehe ferner von einer kontinuierlichen Verringerung der langen Liegezeiten bei der Bearbeitung von Widersprüchen aus, da die Erledigungszahlen seit 2012 die Zugänge überstiegen und Rückstände abgebaut würden. Auf die Anzahl der eingereichten fiktiven Anträge könne das SMI jedoch keinen Einfluss nehmen. Trotz einer gesetzlichen Änderung, die eine Verringerung mit sich bringen sollte, seien die Antragszahlen unverändert hoch.

- 25 Nach Ansicht des SMI habe die Widerspruchsbearbeitung keine Erkenntnisse einer rechtswidrigen Gewährung von Wohngeld aufgrund unterschiedlicher Arbeitsbelastungen erbracht. Auch teile es die Zweifel des

² Zur Organisation der Wohngeldstellen siehe Beratende Äußerung des SRH „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“, April 2012, S. 129.

SRH an der Wirksamkeit des Vieraugenprinzips nicht. Darüber hinaus stelle seit 2013 der automatisierte Datenabgleich eine zusätzliche Sicherungsmaßnahme für einen gesetzmäßigen Vollzug dar. Das SMI nehme aber zur Kenntnis, dass nur Geschäftsprüfungen die vom SRH geforderten Verbesserungen bei der Fach- und Rechtsaufsicht über die Wohngeldstellen bringen könnten.

5 Schlussbemerkung

26 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung.

Bewirtschaftung des Wohnraumförderungsfonds

Die Förderrichtlinien der Wohnraumförderung lassen Mitnahmeeffekte zu. Steuergelder wurden teilweise unwirtschaftlich ausgegeben.

Der staatliche Auftrag für Fördermaßnahmen durch die SAB sollte konkreter gefasst werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Zuge der Föderalismusreform übertrug der Bund den Ländern die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung. Hierfür gewährt er ihnen Kompensationszahlungen von 2007 bis 2019 in Höhe seines bisherigen Finanzierungsanteils. Auf Sachsen entfallen 59,6 Mio. € jährlich. Die bis Ende 2013 gezahlten Kompensationsmittel waren zweckgebunden für den Aufgabenbereich der bisherigen sozialen Wohnraumförderung einzusetzen. Der Freistaat Sachsen führt die Mittel seit 2009 dem Wohnraumförderungsfonds zu. Daraus wurden und werden noch offene Verpflichtungen aus früheren Bund-Länder-Programmen sowie die nachfolgenden Landesprogramme finanziert. Die aktuellen Förderungen werden insbesondere in Form zinsgünstiger Darlehen ausgereicht (derzeit 1 % Zins über 25 Jahre).
- 2 Der SRH prüfte die Fondsbewirtschaftung einschließlich Förderung und untersuchte dazu 33 z. T. mehrfach geförderte Vorhaben.

Bundesfinanzhilfen in Höhe von 775,3 Mio. € von 2007 bis 2019

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Der Wirtschaftsplan (Anlage zu Kap. 0323 des Haushaltsplanes) bildet die Zahlungsvorgänge und das Vermögen des Wohnraumförderungsfonds nur unzureichend ab. Die Förderprogramme werden durch die SAB durchgeführt. Die Vergütung der SAB, die den Kosten der Fondsverwaltung zuzurechnen ist, wird aus Zinseinnahmen bezahlt und mit diesen verrechnet. Dies widerspricht dem haushaltsrechtlichen Bruttoprinzip. Intransparenz ist die Folge.
- 4 **Die Vergütung der SAB ist im Wirtschaftsplan gesondert auszuweisen.**
- 5 Der Großteil des Fondsvermögens, der Forderungsbestand aus zukünftigen Darlehensrückflüssen (Zins und Tilgung), wird gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber nicht ausgewiesen. Dem Parlament fehlt dadurch ein Überblick über das Gesamtvermögen des Wohnraumförderungsfonds. Dies beeinträchtigt das Budgetrecht des Parlaments. Ihm muss eine Entscheidung darüber möglich sein, wie viele Mittel insgesamt für die Wohnraumförderung eingesetzt werden sollen.
- 6 **Der Forderungsbestand sollte im Wirtschaftsplan dargestellt werden.**
- 7 **2.2** Ungeachtet der engen Zweckbindung der bis 2013 gezahlten Kompensationsmittel berücksichtigten die Förderprogramme des SMI die Ziele der sozialen Wohnraumförderung nicht ausreichend. Die Förderrichtlinien hätten bis 2013 den Maßgaben des Wohnraumförderungsgesetzes stärker Rechnung tragen müssen.
- 8 Für die ab 2014 nur noch investiv gebundenen und in den Wohnraumförderungsfonds eingestellten Kompensationsmittel sind die Förderzwecke im Sächsischen Förderfondsgesetz und den dazu ergangenen Förderrichtlinien festgelegt. Die dort enthaltenen Regelungen sichern die Einhaltung der haushalts- und förderrechtlichen Grundsätze nicht ausrei-

Verstoß gegen das Bruttoprinzip

Fehlender Überblick über das Gesamtvermögen

Keine Beachtung des Wohnraumförderungsgesetzes

chend, wie die nachfolgenden Feststellungen in den Pkt. 2.4 bis 2.6 illustrieren.

- 9 **Das SMI muss einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Steuergeldern durch eine entsprechende Gestaltung der Förderrichtlinien sicherstellen.**
- 10 **2.3** Nach der Richtlinie Eigentümersicherung können Darlehenszinsen für die Dauer von bis zu 2 Jahren bezuschusst werden, um eine vorübergehende Notlage des Eigentümers zu überbrücken und den Erfolg der Förderung aus den Wohneigentumsprogrammen zu sichern.
- Zweckwidrige Verwendung der Kompensationsmittel
- 11 Die investiv gebundenen Kompensationsmittel des Bundes können nicht für Zinszuschüsse zur nachträglichen Sicherung der Finanzierung eingesetzt werden. Hierfür wären Mittel als nichtinvestive Schuldendiensthilfen zu veranschlagen.
- Unzulässige und wirkungslose Förderungen der Eigentümersicherung
- 12 Die SAB bewilligte auch Zuschüsse zur Tilgung von Rückständen einschließlich der Tilgungsanteile, obwohl die Förderrichtlinie dies nicht vorsah. Die Förderungen erwiesen sich in den geprüften Fällen als wirkungslos.
- 13 **Das Förderprogramm sollte eingestellt werden.**
- Allgemeine Objektaufwertung
- 14 **2.4** Mit der Richtlinie Mehrgenerationenwohnen wird das Ziel verfolgt, den vorhandenen Wohnraum generationengerecht und insbesondere behindertengerecht anzupassen. Die Fördervoraussetzungen sichern die Nutzbarkeit durch ältere Menschen und Behinderte nicht ausreichend. In der Praxis zeigte sich, dass Fehlanreize gesetzt werden und nur allgemeine Objektaufwertungen z. B. durch Balkonanbauten oder Grundrissänderungen gefördert wurden. Das Wesentliche für eine dauerhafte Nutzung der Objekte durch ältere Menschen und Behinderte – Barrierefreiheit bis zur und in der Wohnung – wurde vielfach nicht erreicht.
- 15 **Das SMI sollte die Fördervoraussetzungen anpassen und eine Förderung nur beim Erreichen der Barrierefreiheit zulassen.**
- Sinkende Effizienz der Förderung energetischer Sanierungen
- 16 **2.5** Die Zahl der geförderten energetischen Sanierungen ist zu gering, um einen wesentlichen Beitrag für die angestrebte CO₂-Einsparung bei Wohngebäuden zu leisten. Zudem hat die Effizienz des Fördermitteleinsatzes in den Jahren 2010 bis 2012 erheblich nachgelassen. Im Jahr 2012 mussten 3-mal so viele Mittel eingesetzt werden wie 2010, um dieselben Einspareffekte zu erreichen.
- 17 **Das SMI sollte klären, worauf die Verschlechterung der Kosten-Nutzen-Relation zurückzuführen ist. Der Subventionsvorteil sollte an den erzielbaren Energieeinsparungen ausgerichtet werden.**
- Wirkungslose Mehrfachförderung
- 18 Die Richtlinie Energetische Sanierung fördert wie auch die Richtlinie Wohneigentum die Sanierung mit einem die Energieeinsparverordnung übertreffenden Standard. Zuwendungsempfänger erhielten dennoch neben der Eigentumsförderung ein Förderdarlehen nach der Richtlinie Energetische Sanierung, ohne dass das Erreichen eines höheren energetischen Standards vorausgesetzt wurde. Die Förderung war insoweit wirkungslos.
- 19 **Das SMI sollte die Fördertatbestände der beiden Richtlinien voneinander abgrenzen und eine zusätzliche Förderung nach der Richtlinie Energetische Sanierung an das Erreichen höherer energetischer Standards knüpfen.**

- 20 Die SAB förderte die komplette Dacherneuerung, den Balkonanbau und einen Ersatzneubau als energetische Sanierungsmaßnahmen, obwohl nur die energetische Verbesserung vorhandener Bausubstanz Gegenstand der Förderung sein konnte.
- 21 Das SMI ist gehalten, die Einzelförderungen einer genauen Prüfung zu unterziehen und notwendige Konsequenzen zu prüfen.
- 22 **2.6** In den geprüften Einzelfällen verfügt ein Teil der geförderten Antragsteller über ein überdurchschnittliches Einkommen (bis zu 160 T€ Bruttojahreseinkommen), das grundsätzlich die Schaffung von Wohneigentum auch ohne staatliche Förderung ermöglicht. Es zeigte sich, dass die vom SMI vorgenommene Einschränkung auf Antragsteller, bei denen die Belastung aus dem Bauvorhaben mindestens 20 % des frei verfügbaren Nettoeinkommens betragen muss, ungeeignet ist, da dieses vom Antragsteller beeinflusst werden kann. Zwei Drittel der geprüften Vorhaben überschreiten die früheren Wohnflächengrenzen der Eigentumsprogramme 2001 und 2002 um 20 bis 100 %.
- Förderung einkommensstarker Haushalte und großer Wohneinheiten
- 23 Das SMI muss die Förderung ausschließen, wenn der Förderzweck auch ohne staatliche Hilfe erreicht werden kann. Auch die Verwendung von Steuermitteln zur Förderung von unangemessen großen Wohneinheiten muss ausgeschlossen werden.
- 24 Den von der Richtlinie Wohneigentum vorausgesetzten erforderlichen Passivhausstandard für Neubauvorhaben gab das SMI mit Erlass vom Juni 2011 auf. Über 20 Mio. € flossen in Vorhaben, deren energetischer Standard nur wenig über den gesetzlichen Anforderungen liegt. Mindestens 24,8 Mio. € wurden abweichend von der Förderrichtlinie ausgereicht.
- Abkehr von Fördervoraussetzungen kostete mindestens 24,8 Mio. €
- 25 Das SMI hob den Erlass zwischenzeitlich auf.
- 26 **2.7** Die SAB bietet den Zuwendungsempfängern Komplettfinanzierungen an und gewährt dazu Förderergänzungsdarlehen („bankeigenes Förderprogramm“). Der hierzu vom SMI erteilte Auftrag enthält keine Angaben zum Ziel, zum Umfang und zur Höhe dieser staatlichen Fördermaßnahme. Dasselbe gilt für Anschlussfinanzierungen und Umfinanzierungen.
- Defizite bei der Auftragserteilung
- 27 Das SMI entscheidet über die Notwendigkeit und die Maßstäbe ergänzender Förderprogramme in Abstimmung mit der SAB und sollte einen konkreten, möglichst zeitlich begrenzten Auftrag erteilen.
- 28 **2.8** Mit der Zulassung einer Umfinanzierung von 7.000 Förderdarlehen sollte die Verbesserung der Tragfähigkeit des Kapitaldienstes durch die Senkung der Zinslasten herbeigeführt werden. Diese Entlastung der Fördermittelempfänger wurde zusätzlich mit den aus der ursprünglichen Förderung verbliebenen Fördermitteln weiterhin bezuschusst. Der Einsatz von Fördermitteln setzt ein erhebliches staatliches Interesse voraus. Dieses ist nicht erkennbar.
- Keine Notwendigkeit für allgemeine Umfinanzierung
- 29 Die Förderung hätte unter diesem Gesichtspunkt auf förderwürdige Fälle beschränkt werden müssen.
- 3 Folgerungen**
- 30 Das SMI sollte die Wohnraumförderung auf notwendige Maßnahmen beschränken und dies durch die Gestaltung der Förderrichtlinien sicherstellen.

31 Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass es selbst die Ziele und die Maßstäbe für alle Fördermaßnahmen der Wohnraumförderung festlegt. Dazu zählen nicht nur die unmittelbar aus dem Landeshaushalt, sondern auch die mit Mitteln der SAB finanzierten Förderprogramme.

4 Stellungnahme des Ministeriums

32 Das SMI teilte mit, es nehme die Anregungen des SRH hinsichtlich der Darstellung des Wohnraumförderungsfonds im Wirtschaftsplan auf und werde eine technische Lösung für die Abbildungsmöglichkeiten anregen.

33 Es widersprach der Auffassung des SRH, beim Einsatz der Kompensationsmittel des Bundes hätten die Maßgaben des Wohnraumförderungsgesetzes bis 2013 berücksichtigt werden müssen.

34 Der Empfehlung des SRH zu einer Überprüfung der Erforderlichkeit der Richtlinie Eigentümersicherung werde man nachkommen.

35 Grundsätzlich stimme das SMI zu, dass Mitnahmeeffekte bei der Gestaltung der Förderrichtlinien ausgeschlossen werden sollten. Man werde bei der Änderung der Richtlinien dies berücksichtigen.

36 Zu den „bankeigenen Förderprogrammen“ und dem hierfür erforderlichen Auftrag gingen SMI und SAB von einer ausreichenden Konkretisierung aus. Die Umfinanzierungen hätten zur Sicherung des Förderzwecks beigetragen.

5 Schlussbemerkung

37 Der SRH begrüßt die Bereitschaft des SMI, bei den Förderrichtlinien nachjustieren zu wollen. Der SRH bleibt bei seiner Forderung, hierbei auch die bankeigenen Programme einzubeziehen.

Qualitätsmanagement an allgemeinbildenden Schulen

Projekte des Qualitätsmanagements im Schulwesen erfüllten nicht die Vorgaben für die EU-Finanzierung.

1 Prüfungsgegenstand

1 Das SMK finanziert seit 2011 mithilfe der EU Maßnahmen des Qualitätsmanagements (QM) an rd. 180 allgemeinbildenden Schulen. Bis 2015 sind aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) insgesamt rd. 37,5 Mio. € für Maßnahmen an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen vorgesehen.

2 Unter QM sind alle organisatorischen Maßnahmen einer Einrichtung zur Verbesserung ihrer Abläufe, der innerorganisatorischen Leistungen und damit ihrer Produkte zu verstehen. Beim QM in den sächsischen Schulen ging es um die Verbesserung des Schulerfolgs. Das Land wollte die Quote der Schulabbrecher von 8,6 % in 2006 auf künftig 6,5 % senken und sich damit dem Bundesdurchschnitt von rd. 6,0 % nähern. Tatsächlich stieg die Schulabbrecherquote an und erreichte 10 % in 2012.

Qualitätsmanagement

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zusätzlichkeit

3 Erhält ein Mitgliedsstaat Mittel der EU, sind diese zur Erreichung von Gemeinschaftszielen zu verwenden. Außerdem ist die Zusätzlichkeit zu wahren. Die EU-Mittel dürfen also nicht Pflichtausgaben oder bereits eingeplante Ermessensleistungen ersetzen.

4 Was das QM betrifft, konnten sich im Haushalt des Freistaats Sachsen in folgenden Bereichen solche Strukturausgaben abbilden:

Strukturausgaben

- Lehrerfortbildung und Personalentwicklung,
- Schulevaluierungen,
- Fortentwicklung des sächsischen Schulsystems im Hinblick auf die schulische Qualität als Schwerpunktaufgabenfeld des Sächsischen Bildungsinstituts,
- Unterstützungssystem bei der Schulaufsichtsbehörde Sächsische Bildungsagentur zur Begleitung der Schul- und Qualitätsentwicklung.

5 Leistet ein Mitgliedsstaat bereits Strukturausgaben in einem Vorhabensbereich der EU, schließt dies die Zusätzlichkeit nicht stets aus. Beim QM war allerdings vielfach nicht ersichtlich, woraus sich diese ergeben sollte.

Zusatznutzen

6 Der SRH hat das SMK aufgefordert, den „Zusatznutzen“ des QM stärker herauszuarbeiten.

2.2 Zeitdruck

7 Die Beteiligten am QM-Vorhaben standen bei Vorbereitung und Durchführung unter großem Zeitdruck. Nach einer sogenannten „Blitzmeldung“ des Ministeriums vom 28.03.2011 mussten Schulen bereits bis 13.04.2011 ihr Interesse am QM bekunden. Noch im März 2011 ging das SMK für die Teilnahme am Projekt von bis zu 1.600 Lehrkräften aus, tatsächlich waren es rd. 720. Am 20.04.2011 wies das SMK der Sächsi-

schen Bildungsagentur (SBA) mittels Verwaltungsvorschriften die Aufgabe des Projektträgers zu. Die bei der Projektleitung in der SBA anfallenden Arbeiten waren aus dem Stand heraus kaum zu bewältigen.

Sicherung der Nachhaltigkeit

- 8 Das SMK wollte mit dem Projekt an den Schulen auf Dauer QM einrichten. Die Konzeptionen des Ministeriums ließen nicht erkennen, wie, mit welchem finanziellen und organisatorischen Aufwand und mit welchem Personaleinsatz die Schulen QM nachhaltig betreiben sollten.
- 9 Bei umfangreichen Schulprojekten lässt ein zu großer zeitlicher Druck zu wenig Raum für die gebotene sach- und fachkundige Planung und die Vorbereitung. Da es um angemessenen Umgang mit staatlichen Personalausgaben ging, hätte das SMK insbesondere die Frage der Nachhaltigkeit rechtzeitig klären sollen.

2.3 Tätigkeitsnachweise

Tätigkeitsnachweis

- 10 In den Verwaltungsvorschriften war nicht ausführlich geregelt, wie die Schulen den zeitlichen Umfang der Teilnahme der Lehrer am Projekt nachzuweisen hatten. Beratung, Vorprüfung des Antrages sowie des Verwendungsnachweises übertrug das SMK der SAB.
- 11 Nach Projektbeginn reichte das SMK Vordrucke aus und verlangte, die geleisteten Projektarbeiten je Woche und Schule viertelstündlich nachzuweisen. Anschließend musste die SBA die Abrechnungsunterlagen von rd. 720 Lehrkräften monatlich in das System der SAB einpflegen. Die einzelnen Schritte der Nachweisführung bedeuteten für die Schulen und die SBA einen erheblichen Arbeitsaufwand.

Unklare Projektbedingungen

- 12 Das SMK hätte von Anfang an für klare Projektbedingungen sorgen und die Tätigkeitsnachweispflicht in den Verwaltungsvorschriften regeln sollen.

2.4 Arbeitsergebnisse

- 13 Die oben erläuterte Zusätzlichkeit war auch bei der Projektdurchführung zu gewährleisten. 110 vom SRH näher betrachtete Einzelvorhaben in den Schulen bestanden u. a. in
- der Erstellung von Methodenhandbüchern,
 - der Erarbeitung von Materialien zur Vermittlung der Methodenkompetenzen und von „Lernen lernen“,
 - der Entwicklung von Schulleitbildern und -programmen sowie von Fortbildungskonzeptionen,
 - der Verbesserung der Kommunikation und der Zusammenarbeit im Lehrerkollegium,
 - der Verstärkung der Partnerschaften von Schulen z. B. mit Unternehmen.

Aufgaben der Schulverwaltung

- 14 Dies gehörte zu den herkömmlichen, ohnehin sich in den Bildungsausgaben des Landes widerspiegelnden Aufgaben des Sächsischen Bildungsinstituts (SBI) und von Schulleitungen. Eine weitere Fallgruppe innerhalb der 110 Einzelvorhaben waren Projekte, die im Rahmen der Förderung von Ganztagsangeboten zuwendungsfähig sein konnten.
- 15 Das SMK hat die QM-Projekte insbesondere auf den Gesichtspunkt der Zusätzlichkeit hin zu überprüfen.

2.5 Ersatz Einstellungen

- 16 Die Lehrer nahmen an den Projekten des QM in den einzelnen Schulen im Rahmen ihrer arbeitsvertraglichen Verpflichtung stundenweise teil. Sie erhielten dafür eine zeitlich begrenzte Freistellung vom Unterricht.

- 17 Das SMK war ermächtigt, zugleich mit der Freistellung neues Lehrpersonal einzustellen. Zum 01.02.2014 belief sich nach Angaben des Ministeriums die Zahl der Neueinstellungen auf 175. Es bemaß die Obergrenze für die Ermächtigung am zeitlichen Gesamtumfang der Freistellungen.
- 18 Nach den Festlegungen im StHpl. hatten die Einstellungen zum Ausgleich der Unterrichtsversorgung zu erfolgen. Das SMK blieb den Nachweis schuldig, dass die Freistellung der Lehrer für das QM Unterrichtsausfall verursachte und folglich genau die 175 Neueinstellungen zur Absicherung der Unterrichtsversorgung erforderlich waren. Unterrichtsausfall
- 19 Das SMK hatte dem HFA in regelmäßigen Abständen über die Neueinstellungen zu berichten. Es sollte hierfür eine Übersicht über den durch die Mitarbeit in QM-Projekten zu erwartenden Unterrichtsausfall, die dadurch verursachte Personalmaßnahme sowie den Einsatz des Personalzugangs bei der betroffenen Projekt- oder einer anderen Schule übermitteln.
- 3 Stellungnahme des Ministeriums**
- 20 Das SMK entgegnet, die Nachhaltigkeit sei berücksichtigt worden, indem am Projekt ausschließlich Lehrer teilnehmen, die auch nach Projektabschluss der jeweiligen Schule zur Verfügung stehen. Dadurch biete sich die Möglichkeit, das im Projekt erarbeitete Know-how langfristig für die Qualitätsverbesserung einzusetzen. Bei den dargestellten Arbeitsbereichen von QM-Vorhaben an einzelnen Schulen handele es sich nicht um herkömmliche Aufgaben. Das SBI, die SBA und Schulleitungen würden durch ein QM-Projekt nicht von ihren herkömmlichen Aufgaben entbunden. Das SBI habe nicht die Aufgabe, auf spezifische Rahmenbedingungen und Schwerpunktsetzungen der Einzelschule bezogene Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.
- 4 Schlussbemerkung**
- 21 Der SRH sieht ohne besondere Vorkehrungen die Nachhaltigkeit des Qualitätsmanagements im Schulbereich gefährdet. Die aufwändig mit EU-Mitteln geschaffenen Projektstrukturen drohen mit dem Ende der EU-Förderung wegzufallen. Der Nutzen für das Schulwesen und das Engagement der Lehrkräfte dürften dann auf Dauer schwer vermittelbar sein. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einzelvorhaben herkömmliche Aufgaben der Schulverwaltung betrafen. Sie glichen sich oftmals stark und es war nicht erkennbar, dass sie auf die spezifischen Rahmenbedingungen und Schwerpunktsetzungen der Einzelschule zugeschnitten gewesen wären.
- 22 Den „Zusatznutzen“ des QM muss das SMK stärker herausarbeiten.

Lehrerbedarfsplanung

Das SMK verfügt über keine langfristige Lehrerbedarfsplanung.

1 Gegenstand der Prüfung

- 1 Im Freistaat Sachsen waren im Schuljahr 2012/2013 an den öffentlichen allgemein- und berufsbildenden Schulen nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (StaLA) insgesamt 29.995 Lehrer¹ beschäftigt. Das öffentliche Schulwesen bindet in beträchtlichem Umfang Haushaltsmittel und ist personalwirtschaftlich von grundlegender Bedeutung. Die im Staatshaushalt veranschlagten Personalausgaben des SMK für Lehrkräfte und pädagogische Unterrichtshilfen beliefen sich für das Hj. 2013 auf rd. 1,79 Mrd. € bei Landespersonalausgaben von 3,94 Mrd. €. Innerhalb der gesamten Landesverwaltung haben die Lehrkräfte einen Stellenanteil von rd. 41 %.

Hoher Stellenanteil für Lehrkräfte innerhalb der Landesverwaltung

- 2 Die haushaltswirtschaftliche Entwicklung Sachsens wird bis 2020 vom Auslaufen des Solidarpaktes geprägt sein. Eine Personalbedarfsplanung soll das zur Aufgabenerfüllung erforderliche Personal bemessen. Im Schulwesen ist diese bildungspolitisch vorgegeben und im Wesentlichen mit der Gewährleistung der Unterrichtsversorgung gleichzusetzen.

Ende Solidarpakt

2 Ausgangslage

- 3 Die Schülerzahl an den öffentlichen Schulen in Sachsen ging vom Schuljahr 1994/1995 bis zum Schuljahr 2012/2013 von 758.645 auf 378.383 zurück. Damit halbierte sich diese nahezu. Das StaLA erstellte 2011 folgende Schüler- und Absolventenprognose für den Zeitraum ab 2013/2014:

Schülerzahlprognose

	2013/2014	2016/2017	2020/2021	2023/2024	2026/2027	2030/2031
Gesamtschülerzahl	376.859	389.013	392.972	391.656	388.056	376.029

- 4 Mittelfristig hat das Land von Schülerzuwächsen auszugehen. Nach der Hochrechnung des StaLA wird diese Entwicklung vorübergehend sein.

- 5 Die im Haushaltsplan angesetzten Personalstellen für Lehrer nahmen von 1994 bis 2010 stetig um über 15.000 Stellen von 42.679 Stellen auf 27.640 Stellen ab. Der Freistaat Sachsen will nach Angaben im StHpl. einen weiteren Stellenabbau im Lehrerbereich bis zu einer vereinbarten Überprüfung im Jahr 2015 aufschieben und sich anschließend an der dann in den westdeutschen Flächenländern geltenden Lehrerausstattung zzgl. eines Qualitätszuschlages von 5 % orientieren.

Entwicklung der Lehrerstellen

- 6 Nach Angaben des SMK vom Mai 2014 scheiden im Zeitraum vom Schuljahr 2014/2015 bis 2029/2030 rd. 23.700 Lehrer aus dem Schuldienst aus. Dies entspricht rd. 79 % des Personalbestandes an Lehrkräften des Schuljahres 2012/2013.

3 Informationsbedarf und Planungsnotwendigkeit

- 7 Neben dem SMK als Stellen bewirtschaftende oberste Dienstbehörde sind auf aktuelle, fundierte Zahlen aus einer Personalbedarfsermittlung angewiesen:

¹ Davon 29.823 dem SMK zugeordnet, die weiteren dem SMUL und dem kommunalen Krankenhauswesen.

Notwendigkeit der Lehrpersonalplanung

- das SMF wegen der Verantwortung für den Gesamthaushalt und zur Umsetzung des Stellenabbauziels von rd. 70.000 Stellen bis 2020 auf der Grundlage eines Kabinettsbeschlusses von 2010;
- das SMWK sowie die Universitäten, um die ihnen zugewiesenen Aufgaben der Lehrerausbildung und der Bereitstellung der benötigten Studienplätze erfüllen zu können;
- Schüler, Eltern sowie Schulabgänger und Studenten, die verlässliche Informationen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes für Lehrkräfte benötigen.

Die Nachfrage bezieht sich dabei auf längerfristige Vorausberechnungen über 5 bis 10 Jahre.

- 8 Das Thema Lehrpersonalbedarf und -bedarfsermittlung im Schulbereich war im Freistaat häufig Gegenstand parlamentarischer Anfragen.
- 9 Der SRH hält verlässliche Personalplanungen für dringend erforderlich und hat das SMK aufgefordert, zum Handlungsbedarf im Bereich des Lehrpersonals Stellung zu nehmen.

4 Ansätze zur Erarbeitung einer Lehrerbedarfsplanung

Einsatz einer Arbeitsgruppe in 2009

- 10 Im Jahr 2009 setzten die SK, das SMF und das SMK eine Arbeitsgruppe ein, die Lösungsvorschläge für die Lehrkräftenachwuchssicherung unterbreiten sollte. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe enthielt eine Sachdarstellung zur „Stellenbedarfsentwicklung“ der öffentlichen Schulen für den Zeitraum bis zum Schuljahr 2020/2021. Den künftigen Lehrpersonalbedarf leitete das SMK dabei aus der Entwicklung der Schülerzahlen ab.
- 11 Der Arbeitsgruppe gelang es nicht, Handlungsempfehlungen zu geben. Es bestand keine Einigkeit über die Grundannahmen des SMK für die Ermittlung des Zahlenmaterials. Für den SRH war nicht erkennbar, dass das SMK den Ansatz für die Personalbedarfsermittlung nach 2009 weiterverfolgte.

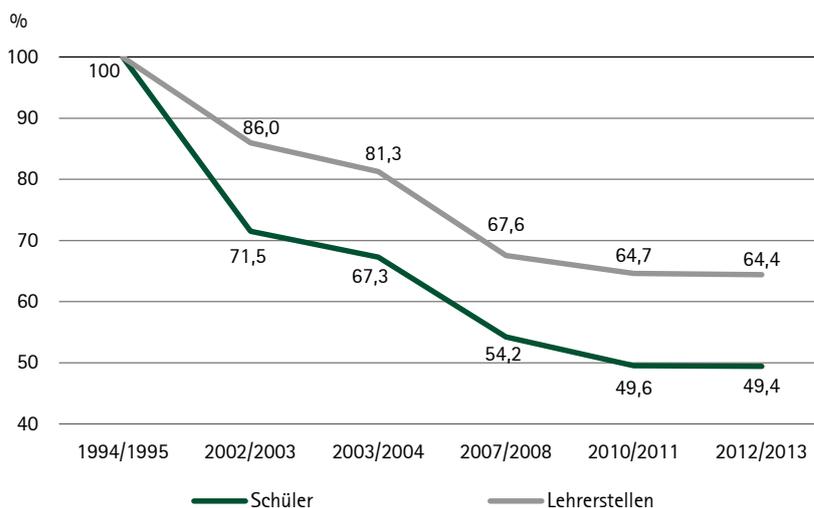
Bedarfsprognose 2011

- 12 Im März 2011 legte das SMK auf Beschluss des SLT zwar einen Bericht zum Thema „Lehrernachwuchs sichern – Bedarfsprognosen als Grundlage einer verbesserten Studienorientierung“ vor (LT-DS 5/3355). Eine fortgeschriebene Personalbedarfsermittlung wies dieser jedoch nicht auf. Die Darstellungen beschränkten sich vorwiegend auf die Bezifferung des Umfangs der altersbedingt ausscheidenden Lehrkräfte.
- 13 Im Juli 2013 teilte das SMK dem SRH mit, über keine aktuelle langfristige Lehrerbedarfsplanung zu verfügen.
- 14 Nach Feststellungen des SRH lag somit letztmalig 2009 ansatzweise eine langfristige Lehrerbedarfsplanung vor. Das SMK entwickelte die gewählte Methode der Bedarfsberechnung nicht weiter und sorgte auch nicht für eine Fortschreibung der Zahlen.

Entwicklung der Schüler- zur Lehrerstellenzahl

- 15 **4.1 Überprüfung der Annahmen und Änderungen im Schulsystem**
Personalbedarfsermittlungen liegen stets bestimmte Annahmen zugrunde. Für den Lehrpersonalbedarf lautete die Grundannahme nach dem Ansatz des SMK, die bestehende Personalausstattung gewährleiste die Unterrichtsversorgung der ins Schulsystem aufgenommenen Schüler. Das Verhältnis der Zahl der Schüler zur Zahl der Lehrer der letzten abgelauten Schuljahre eigne sich daher als Basis für die Hochrechnung. Die Schülerzahlen haben sich in der Vergangenheit allerdings stärker vermindert als die Stellenzahlen der Lehrer:

Entwicklung von Schülerzahlen und Lehrerstellen



16 Damit war der Ansatz des SMK hinsichtlich der zugrunde liegenden Annahmen zu überprüfen (validieren). Zudem sind bei der Lehrpersonalbedarfsermittlung anstehende und laufende personalbedarfswirksame Änderungen im Bildungswesen zu berücksichtigen, z. B.:

Annahmen validieren

- die zum Schuljahr 2013/2014 gestartete Oberschule mit dem Angebot der 2. Fremdsprache ab Klasse 6 mit 3 Wochenstunden;
- die Einführung der auf dem Recht der Vereinten Nationen beruhenden Inklusion, die eine gemeinsame Beschulung von behinderten und nichtbehinderten Kindern im allgemeinen Bildungssystem anstelle der Aufnahme von behinderten Kindern in Förderschulen vorsieht;
- der Aufschieb von Schulschließungen in Gestalt des Moratoriums zum Mitwirkungsentzug zugunsten von Schulen im ländlichen Raum.

Personalbedarfswirksame Änderungen im Bildungswesen

17 Das SMK muss über eine geeignete Form der Personalbedarfsermittlung befinden. Die Annahmen, welche den Berechnungen zugrunde liegen, sind zu validieren. Die Zielsetzung der Staatsregierung, sich künftig an der Schüler-Lehrer-Relation der westlichen Flächenländer zuzüglich eines Qualitätszuschlages von 5 % zu orientieren, sollte in die Überlegungen einfließen.

4.2 Flexibilisierung des Lehrereinsatzes

18 Als eine Einflussgröße auf den Lehrbedarf im weiteren Sinne könnte auch die Lehrerausbildung und deren Ausgestaltung zu sehen sein. Zu denken wäre dabei an eine künftig stärker multivalent schulartübergreifend zwischen Oberschule und Gymnasium ausgerichtete Berufsausbildung. Nach Angaben im Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe befanden sich 2009 rd. 60 % der Studierenden im Studiengang für das Lehramt an Gymnasien. Ausbildungsbedingte Grenzen bei der Verwendbarkeit der Lehrer stehen u. U. einem wirksameren Personaleinsatz entgegen und erschweren insofern die Vermeidung von Unterrichtsausfall.

Einflussgrößen

Steuerung in der Lehrerausbildung notwendig

19 In dieselbe Richtung wie eine Änderung der Berufsausbildung führen Überlegungen zur Absicherung der Unterrichtsversorgung mittels Einstellung von Quer- und Seiteneinsteigern.

20 Die Vorschläge zur Flexibilisierung der Lehrerausbildungs- und -arbeitsverhältnisse könnten zu einer verbesserten Unterrichtsversorgung und damit zu Erleichterungen bei der Bedarfsdeckung beitragen.

21 Der SRH hat dem SMK empfohlen, dies in seine Überlegungen zur Lehrbedarfsplanung einzubeziehen.

5 Stellungnahme des SMK

- 22 Die aus dem Schaubild des SRH (oben in TNr. 4.1) ersichtliche Stellenausstattung gehe auf einen Beschluss des Kabinetts aus 2002 über den „Schulkompromiss“ zurück. Das SMK sehe eine Verständigung auf eine fest stehende Zielgröße (Stellenzahl) als Grundvoraussetzung an, um eine mittel- bis langfristige Lehrerbedarfsplanung durchführen zu können.
- 23 Die Feststellung des SRH, es hätte letztmalig 2009 ansatzweise eine Lehrerbedarfsplanung vorgelegen, weist das SMK zurück. Im Rahmen der Aufstellung der Doppelhaushalte habe das Ministerium Bedarfsberechnungen angestellt, weitere Hochrechnungen für Folgejahre wären jederzeit möglich. Das angewendete Verfahren habe das SMK aus den aufgestellten Ansätzen der interministeriellen Arbeitsgruppe 2009 weiterentwickelt. Bezugsgröße in dem verwendeten Verfahren seien die letzten Schuljahre. Damit sei gewährleistet, dass Veränderungen der Rahmenbedingungen mit Auswirkung auf den Lehrbedarf Berücksichtigung fanden.
- 24 Das SMK merkt an, die Staatsregierung habe bereits 2010 mit der Einführung schulartspezifischer Studiengänge eine deutliche Umsteuerung in der Lehrerausbildung vollzogen, die eine stärkere Steuerung der Studierenden gemäß Bedarf ermögliche.

6 Schlussbemerkung

- 25 Der SRH bestreitet nicht, dass das SMK interne Bedarfsberechnungen angestellt hat.
- 26 Das SMK legte dem SRH jedoch keine Lehrerbedarfsplanung im langfristigen Bereich bis zum Schuljahr 2020/2021 oder darüber hinaus vor. Nach Auskunft des Ministeriums waren dazu auch keine Unterlagen vorhanden. Der SRH bleibt bei seiner Feststellung, dass letztmalig 2009 ansatzweise eine langfristige Lehrerbedarfsplanung erfolgte und ein kontinuierlicher Planungsprozess nicht gewährleistet war.
- 27 Die Auffassung, eine Zielgröße für die Stellenzahl sei Grundvoraussetzung für die längerfristige Lehrpersonalbedarfsermittlung, teilt der SRH nicht. Für die Berechnung des Bruttopersonalbedarfs benötigt man eine solche Zielgröße nicht und ebenfalls nicht für die erforderliche Validierung der Planungsannahmen.
- 28 Zur Lehrerausbildung merkt der SRH an, dass der Freistaat bei der Reform im Januar 2006 vom Staatsexamen auf die Bachelor-/Masterstruktur übergang. Damit sollte die Lehrerausbildung in Sachsen praxisnäher werden. Im Zuge der „Weiterentwicklung der Lehrerausbildung in Sachsen“ hat das Kabinett 2010 beschlossen, die Lehrerausbildung erneut umzustellen. Ab 2012/13 bilden die Universitäten wieder von Beginn an in geschlossenen schulartspezifischen Studiengängen mit Staatsexamen als Abschluss aus.
- 29 Es bleibt abzuwarten, inwieweit die erneute Umstellung der Lehrerausbildung sowie die vom SMK ergriffenen Maßnahmen u. a. in Form des Quereinstieges zur Flexibilisierung des Lehrereinsatzes zu einem effektiveren Personaleinsatz führen.

Geldauflagen in Strafsachen an gemeinnützigen Einrichtungen

Lücken der Korruptionsvorbeugung sollten geschlossen werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Staatsanwaltschaften und Gerichte können, wenn die Schuld gering ist, bei einem Vergehen von einem Strafverfahren absehen und eine Auflage erteilen. Als Auflage kommt insbesondere die Verpflichtung zur Zahlung eines Geldbetrages zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung oder der Staatskasse in Betracht. Gemeinnützige Einrichtungen können Vereine mit bspw. dem Tätigkeitsfeld der Verfolgung von Zwecken des Opferschutzes sein.
- 2 Im Jahr 2012 kam es im Freistaat Sachsen in 8.729 Fällen zu Geldauflagen. Die Zuweisungen an gemeinnützige Einrichtungen beliefen sich auf rd. 3,1 Mio. €.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Geldauflagen zugunsten nicht registrierter Einrichtungen

- 3 Das Oberlandesgericht (OLG) Dresden führte eine Liste über die gemeinnützigen Einrichtungen. Die Staatsanwaltschaften und Gerichte konnten jedoch auch andere Empfänger berücksichtigen. Nicht registrierte Einrichtungen waren jedoch nicht verpflichtet, eine Meldung über den zugewiesenen Betrag und die eingegangene Zahlung gegenüber dem Oberlandesgericht Dresden abzugeben. Eine statistische Erfassung dieser Fälle als Grundlage für korruptionsvorbeugende Maßnahmen war damit nicht gewährleistet.

Statistische Erfassung verbessern

2.2 Aufbereitung der Angaben über die Zwischenergebnisse

- 4 Der Präsident des Oberlandesgericht Dresden hatte ein Verzeichnis über die zugewiesenen Geldauflagen zu erstellen und dem SMJus, dem Generalstaatsanwalt sowie den Präsidenten der Landgerichte zu übersenden. Vor Weitergabe der Zuweisungsergebnisse erfolgte keine Aufbereitung der Daten. Hilfreich wäre bspw. gewesen zusammenzustellen, welche Einrichtungen jährlich Zuweisungen über einem bestimmten erheblichen Betrag und welche in den Tätigkeitsfeldern jeweils die höchsten Zuweisungen erhalten.

- 5 Die zusätzlichen Angaben können als Grundlage für die Risikoanalyse zur Missbrauchsvorbeugung und als Entscheidungsgrundlage für die Staatsanwälte und Richter dienen.

Risikoanalyse ausbauen

2.3 Auswahl der Einrichtung

- 6 Die Auswahl der zu begünstigenden Einrichtung obliegt im Freistaat Sachsen dem Staatsanwalt oder Richter bei der Entscheidung über die Einstellung des Strafverfahrens. Es empfiehlt sich, die Kontrollen entsprechend den sich aus der Prüfung des SRH ergebenden Hinweisen auszubauen. Bei Anhaltspunkten für eine gestiegene Korruptionsgefahr könnte das SMJus die Einrichtung eines Sammelfonds prüfen. Dieser würde die von den Beschuldigten gezahlten Geldauflagen vereinnahmen. Mit der Auf- und Verteilung der Mittel wäre ein unabhängiges Gremium zu beauftragen.

Sammelfonds prüfen

3 Folgerungen

- 7 Der SRH empfiehlt, für eine vollständige Erfassung der Geldauflagenzuteilungen zu sorgen und aufbereitete Daten über die Zuweisungsergebnisse im Rahmen von Risikoanalysen auszuwerten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 8 Das SMJus beabsichtige zu prüfen, ob und ggf. wie eine statistische Erfassung der Zuweisungen von Geldauflagen an nicht registrierte Einrichtungen erfolgen könne. Die Anregungen des SRH zur Aufbereitung der Informationen über die Zuweisungsergebnisse greife das SMJus im Rahmen des Möglichen auf. Dem SMJus seien missbräuchliche Zuweisungen, zu deren Vermeidung die Einrichtung eines Sammelfonds geboten wäre, bislang nicht bekannt geworden.

5 Schlussbemerkung

- 9 Das SMJus sollte vorrangig die vom SRH aufgezeigten Lücken in der Korruptionsvorbeugung wirksam schließen und für ein aussagekräftigeres Berichtswesen sorgen.

Ausgaben für die rechtliche Betreuung

Die Aufwendungen für die rechtliche Betreuung haben sich innerhalb von 10 Jahren mehr als verdoppelt.

Die Verteilung der Aufgaben auf Gerichte und Kommunen bietet kaum Anreize zur Vermeidung von Betreuerbestellungen. Finanz- und Aufgabenverantwortung sind so weit wie möglich auf örtlicher Ebene zusammenzuführen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Für Volljährige, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht besorgen können, bestellt das Amtsgericht einen Betreuer. Ehrenamtliche Betreuer erhalten eine pauschale Aufwandsentschädigung oder Ersatz nachgewiesener Aufwendungen. Berufs- und Vereinsbetreuer erhalten eine gesetzliche Vergütung. Bei mittellosen Betreuten trägt die Staatskasse diese Kosten.
- 2 Zuständig ist das SMJus. Die Ausgestaltung der Förderung von anerkannten Betreuungsvereinen obliegt dem SMS. Aufgabenträger sind neben den Gerichten der Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV) als überörtliche Betreuungsbehörde und die Landkreise und Kreisfreien Städte als örtliche Betreuungsbehörden. Betreuungsvereine nehmen mit staatlicher Anerkennung ebenfalls betreuungsrechtliche Aufgaben wahr.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Betreuungen

- 3 Die Zahl der Betreuungsverfahren je 10.000 EW stieg von 2007 bis 2011 in Sachsen um 10,98 % auf 182, während bundesweit eine deutlich geringere Zunahme um 4,83 % auf 152 Verfahren zu verzeichnen war.
- 4 Hintergrund für diese Entwicklung ist vor allem der demografische Wandel in Sachsen. Die Bevölkerung altert schneller als im Bundesdurchschnitt.

Deutlicher Anstieg der Verfahrenszahlen

2.1.2 Betreuungsarten

- 5 Entgegen haushaltswirtschaftlichen und gesetzgeberischen Zielen ist der Anteil der Familienangehörigen und sonstigen ehrenamtlichen Betreuer an allen Betreuungen in Sachsen zwischen 2007 und 2011 um 6,52 % zurückgegangen. Demgegenüber stieg der Anteil der Berufs- und Vereinsbetreuungen, die für den Freistaat mit höheren Ausgaben verbunden sind, entsprechend an. Auch diese Verschiebung war stärker ausgeprägt als der bundesweite Durchschnitt.

Mehr Berufs- und weniger ehrenamtliche Betreuer

2.1.3 Vorsorgevollmachten

- 6 Sachsen weist unter allen Ländern bei den Registrierungen von Vorsorgevollmachten im Zentralen Vorsorgeregister überdurchschnittlich gute Werte auf. Dies gilt gleichermaßen für die gebotenen Abfragen der Betreuungsgerichte beim zentralen Vorsorgeregister nach bestehenden Vollmachten. Auch die Quote der Ablehnung von Betreuerbestellungen wegen Vorsorgevollmachten ist zwischen 2009 und 2011 gestiegen.
- 7 Vorsorgevollmachten haben das Ziel, Betreuungen zu vermeiden. Ihre Errichtung liegt daher im staatlichen Interesse.

Erfolg von Vorsorgevollmachten

Ausgabenverdopplung in nur
10 Jahren

2.1.4 Ausgaben

- 8 Von 2002 bis 2011 und damit in 10 Jahren haben sich die Sachausgaben der Justiz für Betreuungen auf rd. 46,5 Mio. € mehr als verdoppelt. Dafür waren vorrangig die berufsmäßig geführten Betreuungen ursächlich, deren Anzahl absolut als auch anteilig deutlich zunahm. Dem SMJus waren die Einnahmen aus Gebühren und damit der Kostendeckungsgrad in Betreuungssachen nicht bekannt.
- 9 Die Ausgaben im jeweiligen Betreuungsverfahren sind zu begrenzen. Um den weiteren Anstieg der Betreuungsausgaben zumindest abzuschwächen, sind Maßnahmen zur Vermeidung von Betreuungen sowie zur Förderung von ehrenamtlichen Betreuungen nötig. Das SMJus sollte dafür sorgen, dass es Handlungsbedarfe bei der Ausgabendeckung verlässlich erkennen kann.

2.2 Betreuungsgerichte

2.2.1 Betreuungsstatistik

Fehlerhafte Statistiken über
Betreuungsverfahren

- 10 Die Amtsgerichte erfassen in Betreuungssachen ausgewählte Daten. Die Betreuungsstatistik ist eine wesentliche Grundlage für das SMJus, um Handlungsbedarfe zu erkennen und die Auswirkung von Maßnahmen zu beobachten und zu beurteilen. Sie sollte daher auch den Ausgangspunkt für die vom SRH beabsichtigten Leistungsvergleiche der Amtsgerichte und örtlichen Betreuungsbehörden bilden.
- 11 Der SRH hat die Betreuungsstatistik stichprobenartig geprüft und ihre Aussagekraft bewertet. Die Betreuungsstatistik für die Jahre 2009 bis 2011 wies zahlreiche und teilweise erhebliche Mängel auf, die auf Verständnisfehlern, unklaren Vorgaben und nachlässiger Ausführung beruhten. Die Statistik eignete sich daher nicht für Vergleichsbetrachtungen. Sie ermöglichte es nicht, die tatsächlich besten Werte sicher zu identifizieren. In Anbetracht dieser unsicheren Datenlage musste der SRH von seinem Prüfungsansatz absehen.
- 12 Auch dem SMJus und der vom KSV eingerichteten überörtlichen Arbeitsgemeinschaft zum Betreuungsrecht fehlte damit ein aussagekräftiges Instrument für eigene Leistungsvergleiche und daraus abzuleitende Handlungsbedarfe. Mangelhafte Statistiken bergen das Risiko von Missinterpretationen und Fehlsteuerungen. Der Freistaat Sachsen hat die teilweise fehlerhaften Werte auch dem Bund gemeldet. Sie flossen somit auch in die vom Bundesamt für Justiz geführte bundesweite Betreuungsstatistik ein.
- 13 Die Amtsgerichte sollten die Betreuungsstatistik sorgfältiger führen. Das SMJus sollte das Oberlandesgericht Dresden dazu anhalten, vom nachgeordneten Bereich geführte Statistiken auf Plausibilität zu prüfen. Der SRH empfiehlt, die Führung von Statistiken außerdem verstärkt in die Geschäftsprüfungen einzubeziehen und regelmäßig von der im Geschäftsbereich des SMJus einzurichtenden Innenrevision prüfen zu lassen.

2.2.2 Vergütungsfestsetzung und -bewilligung

Fehler im Vergütungsverfahren

- 14 Die Amtsgerichte erkannten Stundensätze an, obwohl die Betreuer dafür die gesetzlichen Bildungsvoraussetzungen nicht erfüllten. Ein Gericht hatte einen Verfahrenspfleger zur Wahrung der Interessen des Betroffenen im Betreuungsverfahren bestellt. Es schloss mit ihm eine Honorarvereinbarung, auf deren Grundlage es ihm einen Stundensatz von 130 € statt höchstens 33,50 € zuerkannte. Eine Rechtsgrundlage für diese Zahlung bestand nicht. In anderen Fällen vergüteten die Amtsgerichte Betreuerleistungen für Zeiträume, für die kein Anspruch existierte. Bei

Abgabe von Betreuungsverfahren mit einem Vereins- oder Berufsbetreuer von einem nicht-sächsischen an ein sächsisches Amtsgericht überprüften Letztere in der Regel nicht, ob der Betreuer über die für einen erhöhten Stundensatz von 33,50 € oder 44 € erforderlichen Bildungsvoraussetzungen verfügte. Das sächsische Amtsgericht ging vielmehr davon aus, dass die bisherige Vergütungsberechnung durch das abgebende Gericht richtig gewesen war.

2.2.3 Haushaltsvollzug

- 15 In den geprüften Haushaltsjahren beruhten 18 Buchungen im Staatshaushalt über insgesamt 883.798,81 € auf fehlerhaft erfassten Auszahlungsbeträgen. Die auszahlenden Beträge beliefen sich insgesamt auf nur 6.227,74 €. Zwar kam es überwiegend zu Rückzahlungen oder Aufrechnungen. Die Gerichte waren teilweise jedoch erst durch die Zahlungsempfänger auf die überhöhten Auszahlungen aufmerksam geworden. Mit einem an den Höchstbeträgen orientierten Limit von 3.500 € für die elektronischen Zahlungsanordnungen gegenüber der Landesjustizkasse wären Fehlbuchungen grundsätzlich vermeidbar gewesen. Das eingesetzte Datenverarbeitungsverfahren SaxMBS sieht diese Möglichkeit jedoch nicht vor.
- 16 660 Auszahlungen waren nicht bei dem jeweils für sie vorgesehenen Haushaltstitel gebucht. Die Amtsgerichte veranlassten Doppelzahlungen. Die überbezahlten Beträge erstatteten die Empfänger spätestens im Zuge der Prüfung des SRH.
- 17 Die anordnenden Stellen verwechselten Zahlungsempfänger. Ein Amtsgericht hatte zwischen 2009 und 2010 in 5 von 6 geprüften Fällen die Namen von 2 Zahlungsempfängern verwechselt. Bei einem anderen Amtsgericht erhielt derselbe Betreuer zwischen 2009 und 2011 jährlich eine nicht für ihn bestimmte Zahlung.
- 18 Die Nutzer von SaxMBS sind zur gewissenhaften Anwendung des Vieraugenprinzips anzuhalten. Die im Geschäftsbereich des SMJus einzurichtende Innenrevision sollte regelmäßig automatisierte Prüfungen auf Fehlbuchungen und Doppelzahlungen durchführen. Der SRH empfiehlt dringend, die Einrichtung von titelbezogenen Buchungslimits in SaxMBS zu prüfen.

Zahlreiche Überzahlungen, Doppelzahlungen, Fehlbuchungen und Verwechslungen

2.3 Betreuungsbehörden

2.3.1 Kommunaler Sozialverband Sachsen

- 19 Dem KSV oblag die Anerkennung, Förderung und fachliche Beratung der sächsischen Betreuungsvereine. Die Betreuungsvereine haben u. a. die gesetzliche Aufgabe, ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, diese in ihre Aufgaben einzuführen und fortzubilden. Sie informieren die Bevölkerung über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen.
- 20 Der KSV überprüfte das Fortbestehen von Anerkennungsvoraussetzungen nicht zeitnah und ging Mängeln nicht nach. Seine Kontrollpflichten gegenüber den Betreuungsvereinen erfüllte er nicht vollumfänglich. Der KSV erstellte keine Fachplanung zur Bedarfsermittlung und übte damit seine Lenkungsfunktion zur Sicherung eines ausreichenden Angebots an Betreuern nur teilweise aus.
- 21 Die überörtliche Betreuungsbehörde hat eine lückenlose und wirksame Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.

Fehler bei der Aufgabenwahrnehmung

Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Mitteilungspflicht von Berufsbetreuern

2.3.2 Landkreise und Kreisfreie Städte

- 22 Berufsbetreuer und Betreuungsvereine hatten den örtlichen Betreuungsbehörden innerhalb einer gesetzlichen Frist bestimmte Angaben zu melden. Die Mehrzahl der Kreisfreien Städte und Landkreise überwachten den Eingang der Meldungen nicht oder nicht ausreichend und setzten den Auskunftsanspruch nicht durch. Ebenso duldeten sie unvollständige Angaben und überprüften die eingegangenen Daten nicht auf Plausibilität. Die Kenntnisse der Betreuungsbehörden über den Tätigkeitsumfang der Berufsbetreuer blieben damit lückenhaft.
- 23 Die örtlichen Betreuungsbehörden müssen alle verfügbaren Mittel zur Durchsetzung der Mitteilungspflicht nutzen.

2.4 Zuwendungen an Betreuungsvereine

- 24 Der Freistaat Sachsen veranschlagt im Einzelplan des SMS Zuwendungen an Betreuungsvereine in Gestalt von Zuschüssen zu Personal- und Sachkosten. Wegen hoher Schranken bei den Zugangsbedingungen, wie
- notwendige Kofinanzierung durch die örtlichen Betreuungsbehörden,
 - ausgedehnte regelmäßige Öffnungszeiten, die von den Vereinen abzusichern waren,
 - Förderschädlichkeit der Führung von Betreuungen durch die sog. Querschnittmitarbeiter

Förderung der Betreuungsvereine mit begrenzter Wirkung

und geringer Förderhöhe erzielte die Förderung nur eine sehr begrenzte Wirkung. Im Hj. 2011 erreichte der Freistaat mit seiner Förderung lediglich 7 und 2012 nur 5 der 32 sächsischen Betreuungsvereine. Im Jahr 2012 war der Haushaltsansatz zu weniger als 10 % der veranschlagten Fördersumme ausgelastet.

- 25 Hauptzweck der Unterstützung der Betreuungsvereine bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist die Vermeidung von Berufsbetreuung. Gelingt auf diesem Weg eine Beschränkung auf die notwendigen Fälle, bedeutet das eine Entlastung für den Justizhaushalt.
- 26 Der Freistaat sollte überhöhte Zugangsvoraussetzungen abbauen und künftig die Förderung der Betreuungsvereine dem SMJus übertragen. Die notwendigen Ausgaben sind in den Justizhaushalt aufzunehmen.

2.5 Aufgabenübertragungen in der Justiz

2.5.1 Vom Richter auf den Rechtspfleger

- 27 Derzeit entscheidet in Sachsen der Richter durch einen einzigen Beschluss, die sog. Einheitsentscheidung, über die Anordnung der Betreuung, den Aufgabenkreis des Betreuers und die Bestellung eines bestimmten Betreuers. Der Rechtspfleger ist demgegenüber für die Verpflichtung, Kontrolle und Beratung der Betreuer sowie die wesentlichen Genehmigungsentscheidungen zuständig. Dem Richter obliegen wiederum etwaige Änderungen der Einheitsentscheidung.
- 28 Durch diese Aufgabenteilung entstanden Reibungsverluste. Dies verdeutlicht beispielhaft ein geprüftes Verfahren, in dem der zuständige Rechtspfleger Pflichtverletzungen des Betreuers feststellte und ein Zwangsgeldverfahren einleitete. Zur Prüfung der Geeignetheit des Betreuers musste er die Akte dem zuständigen Richter vorlegen. Der Richter hörte die Betreuungsbehörde an und legte die Stellungnahme wiederum dem Rechtspfleger mit der Frage vor, ob aus dessen Sicht weiterhin ein Grund für die Entlassung des Betreuers vorliege. Der Rechtspfleger stellte seine Auffassung erneut in einem Vermerk dar und verwies darauf, dass die Entscheidung dem Richter obliege. Aus der Verfahrensakte ging nicht hervor, dass dieser erneut tätig geworden war.

Ungenutzte Möglichkeiten zur Aufgabenübertragung auf niedrigere Laufbahnen

29 Zur Vereinfachung von Verfahrensabläufen eröffnet das Rechtspflegergesetz den Ländern seit dem 01.07.2005 die Möglichkeit, Richtervorbehalte in Betreuungssachen aufzuheben und dadurch weitere Aufgaben vom Richter auf den Rechtspfleger zu übertragen. Der Freistaat Sachsen hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Dies würde jedoch nicht nur die Ablauforganisation straffen und ihre Effizienz steigern, sondern ebenso die individuelle Arbeitszufriedenheit der Rechtspfleger erhöhen. Sie erhielten neben dem Zwangsgeldverfahren ein Instrument, um die Betreuer zu einem pflichtgemäßen Handeln zu bewegen. Hinzu käme, dass sich die Personalausgaben für die übertragenen Tätigkeiten um 29 % reduzieren würden.

2.5.2 Vom gehobenen auf den mittleren Dienst

30 Die Vergütung der Berufsbetreuer und der Betreuungsvereine erfolgt entweder durch eine förmliche Festsetzung, die dem Rechtspfleger obliegt, oder eine Zahlbarmachung im Verwaltungsweg durch den Urkundsbeamten der Geschäftsstelle.

31 Weit überwiegend kommt in der Praxis die zweite Variante zum Einsatz. Durch den Urkundsbeamten des gehobenen Dienstes wird die Vergütungshöhe mittels eines entsprechenden Vordrucks, teilweise auch durch einen Stempel, festgestellt und die Auszahlung verfügt, während ein Mitarbeiter des mittleren Dienstes anschließend die Auszahlungsanordnung von Hand oder mit SaxMBS erstellt. Jährlich werden rd. 68.000 Vergütungsanträge aus der Staatskasse bearbeitet.

32 Bis auf wenige Problemfälle erweist sich die Ermittlung der pauschalier-ten Vergütung im laufenden Verfahren jedoch als unproblematisch und rechtlich wenig anspruchsvoll. Die grundsätzliche Einbeziehung des gehobenen Dienstes in die Zahlbarmachung der Vergütung von Berufsbe- treuern und Betreuungsvereinen im Verwaltungsweg erscheint daher nicht erforderlich. Aus Sicht des SRH ist es vielmehr ausreichend, wenn im Zuge des ersten Vergütungsantrages die für Folgeanträge entschei- denden Kriterien durch den gehobenen Dienst ermittelt werden und danach – bei einer unveränderten Sachlage und außerhalb von Zweifels- fällen – die Zahlbarmachung vollständig dem mittleren Dienst obliegt. Soweit zuvor der gehobene Dienst zuständig war, ließen sich die Perso- nalkosten dadurch um 19 % reduzieren. Außerdem würde die Zusam- menführung der Antragsbearbeitung bei einer Person die Verfahrensab- läufe vereinfachen. Bei unterjährigen Vergütungsanträgen ohne gleich- zeitige Rechnungslegung und Berichtserstattungen würde grundsätzlich die Vorlage an den gehobenen Dienst vollständig entfallen.

33 **Der SRH regt an, von möglichen laufbahnübergreifenden Aufgaben- übertragungen Gebrauch zu machen.**

2.6 Neuordnung

34 Die Aufgabenverteilung zwischen Landesministerien, Gerichten, überört- lichen und örtlichen Betreuungsbehörden, Betreuungsvereinen sowie den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Betreuern

- erschwert Arbeitsvorgänge, Aufsicht und Kontrolle,
- begünstigt Informationsdefizite ebenso wie das mehrfache Vorhalten von Daten,
- behindert die Schaffung effizienter Abläufe und steht einem Aus- schöpfen von Synergien entgegen,
- erfordert einen stark erhöhten Aufwand an Kommunikation und Netzwerkarbeit von Beteiligten mit teils widerstreitenden Interessen,
- bedarf großer Anstrengungen zur Qualitätssicherung und
- führt fast zwangsläufig zum Auseinanderfallen von Handlungskompe- tenz, Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung.

Nachteilige Aufgabenzuordnung

Fehlende Anreize für stärkere
kommunale Aktivitäten

- 35 Deshalb sieht der SRH weiteren dringenden Bedarf an einer umfassenden Änderung in der Aufgabenzuordnung und der Organisation des Betreuungswesens.
- 36 Unter den herrschenden Umständen kann das SMJus die Höhe der Ausgaben für die Betreuung nur in geringem Umfang beeinflussen. Ansatzpunkte für die Kostendämpfung liegen vor allem im Gestaltungsbereich der Landkreise und Kreisfreien Städte. Diese können mit vorbeugenden und begleitenden sozialen Maßnahmen Betreuungen vermeiden, ihren Beginn hinausschieben, ihren Umfang begrenzen oder die Aufhebung von Betreuungen voranbringen oder erleichtern. Ohne Finanzverantwortung für die Betreuungsausgaben fehlt es jedoch an Anreiz, niederschwellige soziale Angebote umfassend vorzuhalten. Zudem erfordern die Rahmenbedingungen für die kommunalen Haushalte, alle Potenziale zum Personalabbau zu nutzen. Die Möglichkeit der Bestellung von Betreuern kann daher zum Abbau von Beratungs- und Unterstützungsleistungen verleiten.
- 37 Der Entwicklung bei den Betreuerbestellungen im Freistaat ist entschieden entgegenzuwirken. Der SRH schlägt vor:

Vorschläge zur Neuordnung

- Ausweitung und Verbesserung der niederschweligen sozialen Angebote sowie Bündelung von Aufgaben der Betreuung bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten. Die örtlichen Betreuungsbehörden haben den Sachverhalt zu ermitteln, soziale Alternativen zu prüfen und als letzte Möglichkeit eine Betreuung bei Gericht anzuregen. Im weiteren Verfahren unterstützen sie das Gericht, dem auch künftig die Anordnung der Betreuung als Grundrechtseingriff ausschließlich zusteht.
 - Übergang der Finanzverantwortung für die rechtliche Betreuung, insbesondere die Vergütung und Aufwandsentschädigung der Betreuer, vom Land auf die kommunale Ebene.
- 38 Damit entstände der Kostendruck genau dort, wo sich Betreuungen wirkungsvoll vermeiden lassen. Mit der Betreuungsvergütung sollte auch die Förderung der Betreuungsvereine vom Landeshaushalt auf die kommunalen Körperschaften übergehen.
- 39 Grundvoraussetzung für alle vorgeschlagenen Veränderungen sind notwendige Anpassungen bundes- und landesgesetzlicher Grundlagen sowie die Bereitschaft der kommunalen Körperschaften, die Aufgabenwahrnehmung organisatorisch, personell und haushaltsseitig abzusichern.
- 40 Die Staatsregierung sollte die Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen als Gesamtpaket sowie ihre Umsetzbarkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend unter Einbeziehung aller betroffenen Aufgabenträger beleuchten. Dazu sind die Änderungen vor dem Hintergrund der verfassungsmäßigen Finanzausstattung der Kommunen entsprechend dem Konnexitätsgrundsatz in ein Gesamtwirkungssystem zu stellen.

3 Stellungnahmen

3.1 Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa

- 41 Das SMJus hält ebenfalls Maßnahmen zur Förderung ehrenamtlicher Betreuungen für erforderlich. Es hat deshalb einen „Wegweiser für ehrenamtliche Betreuungen“ herausgegeben. Zu bundesrechtlichen Änderungen finde ein Austausch mit dem Bund und den anderen Ländern statt. Außerdem werde geprüft, ob die Gebühreneinnahmen in Betreuungssachen mit einem angemessenen Aufwand ermittelt werden können.

- 42 Die Mängel in der Betreuungsstatistik hat das SMJus bestätigt. Der Präsident des Oberlandesgerichtes Dresden halte allerdings die Folgerung des SRH für überzogen. Er habe die Gerichte aber dennoch dazu angehalten, die Statistik sorgfältiger zu führen und auf Plausibilität zu prüfen. Das SMJus teilte außerdem mit, dass die relevanten Vorschriften überarbeitet werden sollen. Ferner habe das Ministerium Maßnahmen ergriffen, um die fehlerhafte Erfassung von Auszahlungsbeiträgen, Buchungsstellen und Zahlungsempfängern zu reduzieren.
- 43 Von einer Aufgabenübertragung vom Richter auf den Rechtspfleger soll derzeit kein Gebrauch gemacht werden, da sie zu Mehrarbeit führe und bereits andere Übertragungen erfolgt seien oder erfolgen sollen. Auch mit Aufgabenübertragungen vom gehobenen auf den mittleren Dienst im Rahmen der Vergütungsbewilligung seien aus Sicht der Justiz mehr Nach- als Vorteile verbunden.
- 44 Der KSV habe das Vorliegen der Anerkennungsvoraussetzungen für die Betreuungsvereine inzwischen für die Jahre 2011 und 2012 geprüft. Die Prüfung für das Jahr 2013 dauere noch an.
- 45 Gegen eine Übertragung der Zuständigkeit für die Förderung der sächsischen Betreuungsvereine auf das SMJus bestünden Bedenken aufgrund des sozialen Charakters der Aufgabe.
- 46 Das SMJus teilt die Ansicht des SRH über die Notwendigkeit der Fortentwicklung des Betreuungsrechtes und sieht Handlungsmöglichkeiten, insbesondere in der stärkeren Verknüpfung der vorgelagerten Hilfe- und Unterstützungsmöglichkeiten des Sozialrechts mit der nachrangigen rechtlichen Betreuung. Es habe gegenüber dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bereits Interesse an der Mitwirkung bei einer breit angelegten Untersuchung zur Strukturqualität im Betreuungswesen angemeldet.

3.2 Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

- 47 Nach Auffassung des SMS ließe der Rückgang bei der Inanspruchnahme der Fördermittel darauf schließen, dass die Betreuungsvereine ihre Aufgaben auch ohne staatliche Förderung erfüllen könnten und diese bisher lediglich als Mitnahmeeffekt gedient haben könnte.
- 48 Da sich die Betreuungsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch der Betreuungsvereine bedienen, käme für das SMS eine generelle Aufhebung der kommunalen Kofinanzierung als Zugangsvoraussetzung nicht in Betracht.
- 49 Das SMS befürworte den Vorschlag des SRH, die Förderung der Betreuungsvereine dem SMJus zu übertragen.

4 Schlussbemerkung

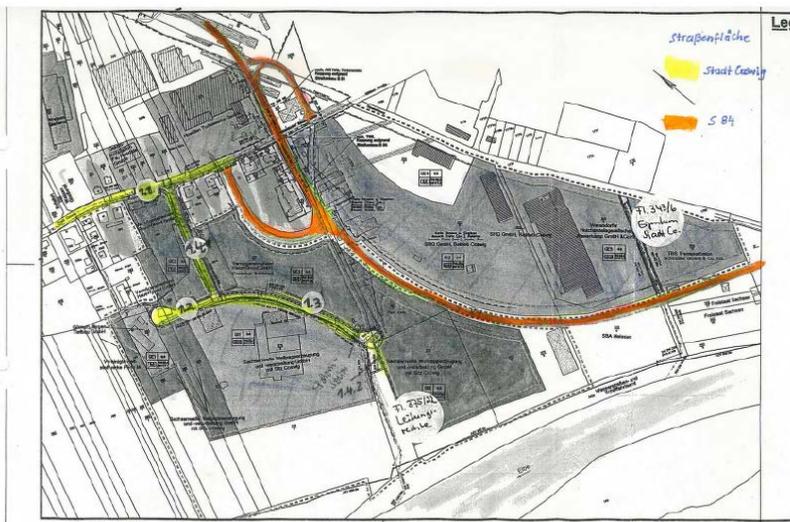
- 50 Der SRH begrüßt die Bemühungen des SMJus zur Suche nach einem übergreifenden System, das sämtliche Formen von Hilfeleistungen bis hin zur rechtlichen Betreuung innerhalb einer Organisationseinheit mit einer entsprechenden Kostenverantwortung zusammenfasst.

Förderung der Erschließung des Gewerbegebietes Coswig-Kötitz

Das Zuwendungsverfahren war fehlerhaft. Maßnahmen wurden zu Unrecht bewilligt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Erschließung des Industrie- und Gewerbegebietes Coswig-Kötitz in den Jahren 2011 bis 2013 geprüft. Die Wiederherrichtung der Altbrache wurde aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf der Grundlage der Fachförderrichtlinie GRW-Infra¹ bezuschusst. Die Durchführung des Förderverfahrens oblag der LD Sachsen als geprüfter Stelle.² Der Großen Kreisstadt Coswig wurde mit Zuwendungsbescheid vom 01.11.2011 eine Projektförderung in Höhe von 3.523.673 € bewilligt. Die Prüfung umfasste im Besonderen das Förderverfahren und die baufachliche Umsetzung der Maßnahme durch die Zuwendungsempfängerin.
- 2 Das Industrie- und Gewerbegebiet Coswig-Kötitz befindet sich auf dem etwa 23 ha großen Gelände einer ehemaligen Zellstofffabrik. Die neu gebaute Staatsstraße S 84 durchquert das Gewerbegebiet und verdrängt dessen ehemalige Zufahrtsstraße, wodurch die straßen- und wasser- sowie abwassertechnische Erschließung des Gewerbegebietes neu geordnet werden musste.
- 3 Eine Lageskizze zeigt das folgende Bild:



¹ Richtlinie des SMWA zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.
² Bewilligungsbehörde war bis zum 29.02.2012 das Referat 31 der örtlich zuständigen LD Dresden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Prüfung des Förderantrags

Baufachliche Prüfung

Schwellenwert für die baufachliche Prüfung umgangen

- 4 Gemäß Nr. 6.1 VVK ist eine baufachliche Prüfung durchzuführen, wenn die Zuwendungssumme 1,5 Mio. € übersteigt. Eine fachtechnische Stellungnahme wurde jedoch nur hinsichtlich der Bauteile mit Bezug zur trink- und abwasserseitigen Erschließung eingeholt. Hinsichtlich der Straßenbauteile wurde auf die Anforderung einer baufachlichen Stellungnahme mit der Begründung verzichtet, dass die geschätzten Ausgaben für Straßenbau unter dem Beteiligungsgrenzwert von 1,5 Mio. € lägen und keine Anhaltspunkte auf Unwirtschaftlichkeit bestünden.
- 5 Der SRH geht davon aus, dass als Baumaßnahme i. S. d. Nr. 6.1 VVK das geförderte Projekt insgesamt anzusehen ist und bei Überschreitung des Schwellenwerts alle infrage kommenden fachtechnischen Stellungnahmen einzuholen sind.
- 6 Er hat die LD Sachsen aufgefordert, die Anforderung einer baufachlichen Stellungnahme an den Gesamtkosten des Vorhabens auszurichten.

Überdimensionierter Fahrbahnaufbau

Bauklasse der inneren Erschließungsstraßen überdimensioniert

- 7 Im Gewerbegebiet wurden die inneren Erschließungsstraßen überdimensioniert. Während die äußere Erschließungsstraße (Bauabschnitt 1.1) für das Gewerbegebiet auf Grundlage der Verkehrsprognose richtigerweise in Bauklasse IV eingestuft ist, wurden die inneren Erschließungsstraßen (Bauabschnitte 1.4 - 1.2) trotz geringeren Verkehrsaufkommens nach der höherwertigeren Bauklasse III dimensioniert.
- 8 Eine baufachliche Prüfung des Vorhabenteils Straßenbau, wie sie ordnungsgemäß im Antragsprüfungsverfahren durchzuführen gewesen wäre, hätte die Überdimensionierung aufdecken und die unnötigen Mehrausgaben dafür vermeiden können.

2.2 Ausschreibung und Vergabe

Austausch der Angebote zwischen Submission und Wertung nicht auszuschließen

- 9 Es wurde öffentlich ausgeschrieben. Ausschreibende Stelle war die Große Kreisstadt Coswig. Das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren war fehlerhaft.
- 10 Nach § 14 Abs. 3 Nr. 2 Satz 1 VOB/A sollen die Angebote sofort nach deren Öffnung in allen wesentlichen Teilen gekennzeichnet werden, um den nachträglichen Austausch von Teilen des Angebotes auszuschließen.
- 11 Wegen fehlender durchgängiger Kennzeichnung lässt sich nicht mehr feststellen, ob die in die Wertung gelangten Angebote mit den zur Submission eröffneten identisch sind.
- 12 Die fehlende Kennzeichnung der Angebote stellt einen schweren Vergabeverstoß dar.
- 13 Gleiche Sachverhalte wurden im Wertungsverfahren unterschiedlich behandelt. So wurde der fehlende Kanalbau-Güteschutznachweis AK 1 beim nach rechnerischer Prüfung auf Platz 1 liegenden Bieter als Ausschlussgrund gewertet. Bei 4 in der Rangfolge weiter hinten rangierenden Bietern führte der gleiche Sachverhalt nicht zum Ausschluss. Auffällig war weiterhin, dass bei einem Bieter ein Nebenangebot im Los Trinkwasser angenommen wurde, obwohl es nach den Ausschreibungsbedingungen wegen fehlenden Nachweises der Gleichwertigkeit eindeutig

auszuschließen gewesen wäre. Dieser Bieter lag in der Gesamtbewertung auf Rang 2 und erhielt später den Zuschlag.

- 14 Der SRH hat die LD Sachsen aufgefordert, die Feststellungen des SRH im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen.

2.3 Entwicklung der Kosten des Vorhabens

Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers

- 15 Der Zuschlag über rd. 2,23 Mio. € wurde am 16.01.2012 von der Stadt Coswig erteilt. Der Zuwendungsbescheid vom 01.11.2011 war von Gesamtkosten in Höhe von rd. 4,59 Mio. € ausgegangen. Die Gesamtbaukosten verringern sich also gegenüber der in der Kostenberechnung veranschlagten Summe um rd. 2,36 Mio. €³ bzw. 51 %. Gemäß Nr. 5.1 ANBest-K hätte der Zuwendungsempfänger unverzüglich der Bewilligungsbehörde anzeigen müssen, dass sich eine Ermäßigung der zuwendungsfähigen Ausgaben um mehr als 7,5 % ergeben hatte. Eine solche Anzeige ging nach Angabe der LD Sachsen jedoch erst Ende 2012 ein.

- 16 Mit dem Ausbleiben der unverzüglichen Anzeige zu der Gesamtkostenverringerung war es der LD nicht möglich, zeitnah die nicht benötigten Mittel zurückzuziehen und für ein anderes Vorhaben einzusetzen.

Trotz Verringerung der Vorhabenkosten um 51 % keine Reduzierung der Zuwendung

- 17 Nach den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides vom 01.11.2011 hätte die LD Sachsen einen (Teil-)Widerruf des Zuwendungsbescheides wegen Verletzung der Mitteilungspflichten verfügen können. In den Akten ist nicht dokumentiert, dass eine solche Prüfung stattgefunden hat.

- 18 Die Pflichtverletzung blieb für die Stadt Coswig ohne Sanktion.

Zweiter Auszahlungsantrag

- 19 Zuwendungsbehörde und Zuwendungsempfängerin vereinbarten im Dezember 2012, dass die noch verbliebenen Fördermittel in voller Höhe von 1.823.673 € in 2012 ausbezahlt werden, obwohl der LD bekannt war, dass sich die Zuwendung wegen Verbilligung der Baumaßnahme um mehr als 2 Mio. € ermäßigen wird.

Verstoß gegen die Jährigkeit der Haushaltsmittel

- 20 Die bewilligten Fördermittel wurden bis Ende 2012 an die Große Kreisstadt Coswig vereinbarungsgemäß ausgezahlt.

- 21 Die LD Sachsen hat gegen § 45 Abs. 1 SÄHO (zeitliche Bindung der Mittel) verstoßen.

- 22 Die LD Sachsen erklärte dazu, sie habe die freigewordenen Mittel für noch nicht erfasste Zusatzmaßnahmen einsetzen wollen.

2.4 Bewilligung zusätzlicher Maßnahmen

„Vorhabenerweiterung“

- 23 Nach Zugang der Schlussrechnungen bei der Zuwendungsempfängerin stand im Februar 2013 fest, dass die Baukosten einschließlich der Nachträge rd. 2,7 Mio. € betragen. Bei 85 %iger Förderung ermäßigte sich die Förderung um 1 Mio. €. Kurz danach meldete die Zuwendungsempfängerin per E-Mail Zusatzmaßnahmen mit Baukosten von 720 T€ an, die von der LD als sog. Vorhabenerweiterung bewilligt wurden.

³ Bruttogesamtkosten 4,59 Mio. € - Zuschlagssumme 2,23 Mio. € = 2,36 Mio. €

- 24 Vorhabenerweiterungen seien nach Aussage der LD Sachsen gängige Verwaltungspraxis. Sie lägen vor, wenn
- der Förderzweck ohne die Zusatzleistungen nicht erreicht werden kann und
 - diese Leistungen bei Erstantrag nicht erkennbar waren sowie
 - bei Einreichung eines neuen separaten Antrags die Förderfähigkeit gegeben wäre.
- 25 Maßnahmen, die nicht im Finanzierungsplan aufgeführt sind, können nicht auf der Rechtsgrundlage des jeweiligen Zuwendungsbescheides gefördert werden. Aus den ANBest-K ergibt sich, dass der Finanzierungsplan hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich ist. Die einzelnen Ausgabesätze dürfen um bis zu 20 % überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelsätzen der zuwendungsfähigen Ausgaben ausgeglichen werden kann.
- 26 Freigewordene Mittel aus Ausgabenermäßigungen können daher nur für bereits angemeldete Maßnahmen des Projekts in Anspruch genommen werden.
- Bewilligung zusätzlicher Maßnahmen ohne Änderungsbescheid**
- Bewilligung in nur 1 Tag per E-Mail
- 27 Die Vorhabenerweiterung wurde nach nur 1 Tag ohne aktenkundige Prüfung per E-Mail bewilligt.
- 28 Es ist davon auszugehen, dass die Notwendigkeit und Förderfähigkeit der Maßnahmen ohne weitere Prüfung unterstellt wurden.
- 1. Teilabbruch eines ehemaligen Lokschuppens, Kosten 100 T€**
- Vorzeitiger Maßnahmenbeginn ohne Genehmigung
- 29 Durch die Baumaßnahmen war die Standsicherheit des stehen gebliebenen Gebäudeteils eines Lokschuppens gefährdet. Der Abbruch war grundsätzlich förderfähig, da die Mehrkosten, wie in Nr. 6.4.5 der GRW-Infra gefordert, nicht vorhersehbar und für die Vorhabendurchführung erforderlich waren. Der Abbruch war jedoch schon vor der Beantragung der Mehrkostenförderung beauftragt worden. Ein vorzeitiger Baubeginn war weder beantragt noch genehmigt worden.
- 30 Die Maßnahme ist wegen vorzeitigem Maßnahmebeginns nicht förderfähig.
- 31 Die Große Kreisstadt Coswig ließ zusätzlich eine Bodenplatte abbrechen, obwohl diese nicht in räumlichem Zusammenhang mit dem Lokschuppenstand und für die Erschließung des Gewerbegebietes keine Bedeutung hatte.
- 32 Der Abbruch der Bodenplatte ist nicht förderfähig.
- 2. Kanal 1, Erneuerung Schmutzwasser-Anschlusskanal an den Sammler des Abwasserzweckverbandes, Kosten 120 T€**
- Zuwendungen für Zusatzmaßnahmen trotz fehlender Förderfähigkeit
- 33 Ein Teil des Gewerbegebietes soll in einen vorhandenen Sammler einmünden. Dieser 2001 vom Abwasserzweckverband gebaute Sammler wurde vom Hochwasser 2002 stark beschädigt und seitdem noch nicht wieder instand gesetzt.
- 34 Der Ersatzneubau des städtischen Kanals ist nicht aus GRW-Infra-Mitteln förderfähig, da ein ursächlicher Zusammenhang mit der Gewerbegebieterschließung fehlt.

3. Kanal 2, Erneuerung des baufälligen Kanals im Gelände einer Recyclingfirma, Kosten 250 T€

35 Das Vorhandensein des Altkanals war stets bekannt und seine Weiternutzung schon im Planungsstadium vorgesehen. Seine genaue Lage und sein Zustand waren wegen „teilweiser Überbauung mit Gebäuden und Anlagen“ nicht untersucht worden.

36 Diese Maßnahme war nicht unvorhersehbar und ist nicht förderfähig.

37 Der SRH hat die LD Sachsen aufgefordert, in der Verwendungsnachweisprüfung die Förderung der zusätzlichen Maßnahmen zu prüfen und die Fördermittel entsprechend zurückzufordern.

3 Stellungnahmen

38 Die LD Sachsen sieht keinen Rechtsgrund, die Erforderlichkeit der baufachlichen Prüfung an der Gesamtsumme der Zuwendung auszurichten. Der Anwendungsbereich der Nr. 6.1 VVK stelle nicht auf das geförderte Projekt insgesamt ab, sondern der dort genannte Schwellenwert wäre für jeden Bauteil des Projekts gesondert zu beachten.

39 Das angenommene Nebenangebot im Los Trinkwasser sieht die LD Sachsen als technisch gleichwertig an.

40 Die sanktionslos gebliebene Verletzung der Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers hinsichtlich der Kostenentwicklung begründet die LD Sachsen damit, dass der im Zuwendungsbescheid für diesen Fall vorgesehene Widerruf der Zuwendungsentscheidung die Maßnahme insgesamt infrage gestellt hätte.

41 Die vom SRH beanstandete Vorhabenerweiterung sei geltendes Verwaltungsrecht. Auch die Bewilligung von Zuwendungen per E-Mail sei nicht problematisch, da E-Mail-Verkehr bei Änderungen eines Zuwendungsbescheides nicht zu beanstanden sei.

42 Zu den einzelnen zusätzlich geförderten Maßnahmen sei zu bemerken, dass die Zuwendungsempfängerin den Abbruch der Bodenplatte nicht im Rahmen eines Auszahlungsantrags geltend gemacht habe. Weiter geht die LD Sachsen davon aus, dass der Grund für die Beschädigung des Schmutzwasseranschlusskanals unerheblich sei. Sowohl dieser Kanal als auch der Kanal auf dem Gelände einer Recyclingfirma seien für die Erfüllung des Zuwendungszwecks erforderlich.

4 Schlussbemerkungen

43 Die Auffassung, die baufachliche Prüfung sei nur für einzelne Vorhabenteile mit einer Zuwendungssumme >1,5 Mio. € durchzuführen, kann der SRH nicht teilen. Der Wortlaut der VVK sieht eine solche Differenzierung nicht vor.

44 Die Argumentation der LD Sachsen zur Annahme des Nebenangebotes im Los Trinkwasser geht am Sachverhalt vorbei. Gemäß Pkt. 5.1 der Bewerbungsbedingungen war zusammen mit dem Angebot die Gleichwertigkeit von Nebenangeboten nachzuweisen. Ein solcher Nachweis fehlte im Angebot. Dieses Fehlen stellt bereits einen Ausschlussgrund dar.

45 Für den SRH ist nicht nachvollziehbar, warum eine Umsetzung der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides die Maßnahme insgesamt infrage gestellt hätte. Dem SRH erschließt sich auch nicht, wieso über die Verpflichtungen des Zuwendungsempfängers aus den ANBest-K hinaus noch zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten in Zuwendungsbescheide aufgenommen werden und anschließend noch nicht einmal auf die Einhaltung der Pflichten aus den ANBest-K gedrungen wird.

- 46 Hinsichtlich der Vorhabenerweiterung irrt die LD Sachsen. Eine von ihr geübte Verwaltungspraxis kann nicht als geltendes Verwaltungsrecht angesehen werden.
- 47 Gegen E-Mail-Verkehr im Zuwendungsverfahren hat der SRH keine Einwände geäußert. Zuwendungen werden nach der VK jedoch durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt. Da die LD Sachsen nicht mit elektronischer Signatur arbeitet, kann dieses Erfordernis bereits formal nicht erfüllt werden. Insbesondere sind jedoch auch die mit der Schriftform verbundenen Sicherheitsvorkehrungen zu beachten. Da nach der Zeichnungsregelung der LD Sachsen Zuwendungsbescheide ab 500 T€ durch den Vizepräsidenten gezeichnet werden, hätte die Unterschrift des Vizepräsidenten eingeholt werden müssen. Diese fehlte.
- 48 Der SRH hat die Erforderlichkeit der beiden Kanäle für eine funktionierende Gewerbegebietsentwässerung nicht infrage gestellt, jedoch ihre Förderfähigkeit aus GRW-Mitteln verneint. Die Stellungnahme der LD Sachsen kann die Feststellung der fehlenden Unvorhersehbarkeit, die Voraussetzung für die Förderung von zusätzlichen Maßnahmen ist, nicht entkräften. Die Überstauung des Schmutzwasseranschlusskanals beim Hochwasser 2002 und auch die starke Alterung des auf Privatgelände befindlichen Kanals waren bekannt.

Zuwendungsmaßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen im Öffentlichen Personennahverkehr/ Schienenpersonennahverkehr

Im Zuwendungsverfahren muss eine Bedarfsprüfung sichergestellt sein, um Fehlförderungen zu vermeiden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte 2013 die Förderung von 15 Umsteige- und Verknüpfungsstellen des Individualverkehrs mit dem ÖPNV, sog. Park-and-Ride-Plätze sowie Busabfahrtsplätze.
- 2 Geprüfte Bewilligungsbehörde war das Referat Personen- und Güterverkehr¹ des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV).
- 3 Der Prüfungsschwerpunkt lag auf den Kriterien:

- Bedarf anhand der Auslastung der Anlagen,
- Dimensionierung und Standards auf der Grundlage der baulichen Bemessung und verwendeter Materialien sowie
- Einordnung in das städtebauliche Umfeld.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarf

- 4 Rund drei Viertel der Verknüpfungsstellen sind nach dem örtlichen Augenschein gut ausgelastet und zweckmäßig angelegt. Bei rd. einem Viertel der Übergangsstellen waren dagegen die Park-and-Ride-Stellflächen nur unzureichend ausgelastet. Letzteres traf auf die folgenden Verknüpfungsstellen zu:

Auslastung der Verknüpfungsstellen

Verknüpfungsstelle	Anzahl der P+R-Plätze	belegte P+R-Plätze	Auslastung
Oelsnitz, Bahnhof	34	3 - 5	9 - 15 %
Oelsnitz, Neuwieser Straße	18	1 - 2	6 - 11 %
Horka	9	0	0 %
Taucha	29	1 - 5	3 - 17 %

P+R = Park and Ride

Rund ein Viertel der Übergangsstellen unzureichend ausgelastet



Ungenutzte Stellplätze an der Verknüpfungsstelle Oelsnitz/Erzgebirge, Neuwieser Straße; (Dienstag, 07.05.2013, 09:33 Uhr)

- 5 Die geringe bis fehlende Auslastung dieser Übergangsstellen zeigt, dass Infrastrukturmaßnahmen gefördert wurden, für die kein Bedarf besteht.
- 6 Dem zuständigen SMWA wurde empfohlen, Kriterien für den Bedarfsnachweis und die -prüfung zu entwickeln sowie sicherzustellen, dass der Bedarf einer vertieften Prüfung unterzogen wird. Die Zuwendungsbescheide sollten zukünftig Vorgaben zur Mindestauslastung bzw. zur Rückforderung bei deren Unterschreitung enthalten.

Kriterien für Bedarfsnachweis

2.2 Übernahme kommunaler Leistungsanteile

- 7 In Glaubitz hat sich mit dem Bau der Park-and-Ride-Anlage der Ausbauzustand einer Anliegerstraße wesentlich verbessert. Ein angemessener Vorteilsausgleich für die verbesserte Straße durch die Kommune wäre hier geboten gewesen.

¹ Bewilligungsbehörde war bis zum 28.02.2012 das Referat Personen- und Güterverkehr der LD. Im Zuge der Verwaltungsreform ging nach diesem Zeitpunkt die Zuständigkeit auf das neu gebildete LASuV über.

Angemessener Ausgleich für einen Vorteilszuwachs der Kommunen

- 8 Am Bahnhof Thalheim wurden im Zuge der Investition für die Verknüpfungsstelle etwa 250 m kommunale Straße instand gesetzt und der Ersatzneubau einer Brücke durchgeführt. Damit hat die Bewilligungsbehörde nicht förderfähige Instandhaltungsleistungen und eine Ersatzinvestition gefördert.
- 9 Der SRH hat eine Abgrenzung der förder- von den nichtförderfähigen Bauteilen gemäß den Vorgaben der Fachförderrichtlinie sowie einen angemessenen Beteiligungsvorteilsausgleich durch die Kommunen angemahnt.

2.3 Standard und Dimensionierung

- 10 Die Verknüpfungsstelle am Bahnhof Taucha ist sehr großzügig ausgelegt. Sie umfasst 6.017 m². Die nicht funktionsbedingte Einbeziehung einer Restgrundstücksfläche von rd. 480 m² in die Verknüpfungsstelle hätte nicht bezuschusst werden dürfen.
- 11 Die lokalen Gegebenheiten zeigen, dass 15 bis 20 Park-and-Ride-Stellplätze auf der breiten Fahrbahn an der Straße vor dem Bahnhof hätten gebaut werden können. Die Kosten dafür wären wesentlich niedriger ausgefallen.
- 12 Die zu großzügige Auslegung spiegelt sich in der Flächenaufteilung wider.

Flächenaufteilung in Taucha

Art der Fläche	Größe (rd.)	Anteil an Gesamtfläche
Parkflächen (P+R, B+R, Krad)	450 m ²	7,5 %
Buswartepplätze und Busstände (inkl. Fahrgastbereich)	750 m ²	12,5 %
Zufahrten und Fahrgassen in der Verknüpfungsstelle	1.500 m ²	25,0 %
Gehwege und sonstige Anlagen (z. B. WC, Infopunkt)	1.100 m ²	18,5 %
Grünfläche	2.200 m ²	36,5 %
	6.000 m ²	100,0 %

B+R = Bike and Ride

- 13 Die Anteile der Parkflächen und Busstände, welche für die Funktion einer solchen Anlage maßgebend sind, betragen lediglich 20 %.
- 14 Der Busbereich besteht aus 4 Bus- und 2 Buswarteständen. Von den 4 Busständen werden 3 für den Linienverkehr genutzt, 1 Bushaltestation ist ausschließlich dem Schienenersatzverkehr vorbehalten. Die Notwendigkeit einer gesonderten Haltestation für den Schienenersatzverkehr besteht nicht.
- 15 Die beiden parallel gegenüberliegenden Buswartepplätze zogen partiell eine Fahrbahnbreite von 11 m nach sich. Eine kompaktere Lösung für die Abstellflächen hätte z. B. die Anordnung unmittelbar hintereinander ergeben können. Die auf die Zufahrten und Fahrgassen entfallende Teilfläche der Verknüpfungsstelle hätte so reduziert werden können.
- 16 Auf die Grünanlagen entfällt mit über einem Drittel der Gesamtfläche der umfangreichste Flächenanteil.
- 17 Hier wurden u. a. 45 Hochstämme, 22 Sträucher und etwa 700 Boden-decker angepflanzt.
- 18 Am Vorplatz des Bahnhofs Freital-Hainsberg (1. Bauabschnitt) nimmt ein asphaltierter Buswendeplatz mit begrünter Mittelinsel den flächenmäßig größten Anteil der Übergangsstelle ein. Befahren wird er nur im Ein-



Großzügige Grünanteile Verknüpfungsstelle Taucha

bahnverkehr. Er hat eine 12 m breite Zu-/Abfahrt und eine breitere Kreisfahrbahn als es die Schleppkurven erfordern.

- 19 Die Bewilligungsstelle hat sicherzustellen, dass nur wirtschaftliche bauliche Lösungen zur Ausführung kommen und keine Überdimensionierungen gefördert werden.

Keine Überdimensionierungen fördern

2.4 Höhe der Zuwendungen

- 20 Der SRH hat anhand der Verwendungsnachweise die Fördersumme pro Park-and-Ride-Stellplatz untersucht. Die Zuwendungen/Stellplatz wichen voneinander ab.

- 21 Der Zuwendungsgeber hat die Zuwendungsempfänger gleichzubehandeln. Dabei könnte z. B. die Orientierung an einheitlichen Zuwendungsgrößen für gleiche Leistungsbestandteile wie Pkw-Stellplätze und Busstände hilfreich sein. Örtlich bedingte, besondere Anforderungen an den Standort der Verknüpfungsstelle können darüber hinaus Berücksichtigung finden.

- 22 Der SRH hat gegenüber dem SMWA angeregt, die Zuwendungsansätze zu vereinheitlichen.

Zuwendungsansätze vereinheitlichen

2.5 Zweckbindungsfristen

- 23 Die Zweckbindungsfristen in den Zuwendungsbescheiden zu den geprüften Verknüpfungsstellen reichen von 10 bis zu 25 Jahren.

- 24 Nach der Fachförderrichtlinie ergibt sich die Dauer der Zweckbindungsfrist aus der aktuellen AfA-Tabelle².

Zweckbindungsfristen an AfA-Tabellen ausrichten

- 25 Die gewählten Zweckbindungsfristen für die Verknüpfungsstellen differieren teilweise stark gegenüber den Abschreibungszeiten der AfA-Tabellen.

- 26 Der SRH hat deshalb empfohlen, die Zweckbindungsfrist künftig mit den Maßgaben der Förderrichtlinie in Übereinstimmung zu bringen und diese an der Abschreibungsdauer gemäß AfA-Tabellen auszurichten.

2.6 Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen für externe Prüfungen

- 27 Die Landesoberkasse buchte (als Teil einer Gesamtrechnung) am 12.10.2011 die Ausgabe für die Prüfung eines Verwendungsnachweises über die Errichtung einer Park-and-Ride-Anlage durch ein beauftragtes Ingenieurbüro. Erst am 19.04.2013 quittierte das LASuV den Erhalt des Prüfberichtes, der auf den 20.12.2011 zurückdatiert worden war.

- 28 Die tatsächliche Prüfungszeit betrug 21 Monate. Die ehemalige LD hatte dem Ingenieurbüro trotz nicht erbrachter Prüftätigkeit das Honorar 18 Monate im Voraus gezahlt.

- 29 Die Voraussetzungen der Vorleistung waren nicht erfüllt, die ehemalige LD verstieß gegen die Vorgaben des § 56 Abs. 1 SÄHO.

3 Stellungnahmen

- 30 Das SMWA stimmt in seiner unter Mitwirkung des LASuV erarbeiteten Stellungnahme den Feststellungen und Empfehlungen des SRH weitestgehend zu.

² BStBl. I 1998, 123 - AfA-Tabelle des Bundesministeriums für Finanzen für die „Personen- und Güterbeförderung (im Schienen- und Straßenverkehr)“.

- 31 Die Notwendigkeit einer ausreichenden Prüftiefe bezüglich des Bedarfs von Park-and-Ride-/Bike-and-Ride-Stellplätzen werde anerkannt. Der Vorschlag des SRH, bei Unterschreitung einer definierten Belegung der Anlagen Rückforderungsmöglichkeiten zu schaffen, sei bereits umgesetzt worden.
- 32 Künftig sollten Ortsbesichtigungen zur Ermittlung eines angemessenen von den Kommunen zu tragenden Anteils für einen Vorteilsausgleich beitragen. Tiefgründigere Prüfungen würden auch zu Standards und Dimensionierungen durchgeführt werden.
- 33 Den Empfehlungen zur Vereinheitlichung der Zuwendungsansätze und zur Ausrichtung der Zweckbindungsfristen an den AfA-Tabellen werde künftig gefolgt.

4 Schlussbemerkung

- 34 Der SRH begrüßt die ergriffenen Maßnahmen im Fachressort. Er geht davon aus, dass diese zu einem effektiveren Fördermitteleinsatz beitragen werden.

ESF-Mikrodarlehensfonds

Plan-Zahlen bieten keine verlässliche Basis für die Beurteilung des Erfolgs eines Förderprogrammes.

Es existiert keine einheitliche Anlagestrategie für Sondervermögen im Freistaat Sachsen.

Die SAB erhielt als Vergütung 2,7 Mio. € mehr als tatsächliche Kosten angefallen sind.

Ein bewilligtes Darlehen in Höhe von 14,8 T€ kostete den Freistaat Sachsen im Durchschnitt 4,45 T€, mithin 30 % der Darlehenssumme.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Dezember 2005 errichtete das SMWA einvernehmlich mit dem SMF den ersten Mikrodarlehensfonds (MDF I) mit 25 Mio. €. Im Juli 2009 folgte der Mikrodarlehensfonds II (MDF II) mit 15 Mio. €. Beide Fonds wurden als Sondervermögen bei der SAB verwaltet und zu 75 % aus ESF-Mitteln, zu 25 % aus Landesmitteln gespeist. Laut Sondervereinbarungen zwischen SMWA und SAB sollen sie revolvingend ausgestaltet sein, d. h. die Mittel sollten nach Rückzahlung erneut für Mikrodarlehen eingesetzt werden.
- 2 Die Intention der MDF ist es, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bei der Gründung, in der Frühphase sowie bei der Erweiterung und nur in Geschäftstätigkeiten, die als potenziell rentabel gewertet wurden, ohne Stellung von Sicherheiten mit Darlehen zu unterstützen. Hierfür gewährt der Freistaat Zuwendungen aus den Fonds in Form von zweckgebundenen Darlehen in Höhe von bis zu 20 T€ an Existenzgründer zur Finanzierung betrieblich bedingter Investitionen und Betriebsmittel. Als rechtliche Grundlage dienen die Richtlinie ESF-Mikrodarlehen sowie mehrere Sondervereinbarungen zwischen SMWA und SAB.
- 3 Der SRH hat die Verwaltung der MDF sowie die Wirksamkeit der Förderung bis 2011 stichprobenweise geprüft.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Plan-Zahlen als Grundlage der Erfolgskontrolle

- 4 Die Förderung zielt auf die Gründung nachhaltiger selbstständiger Existenzen ab. Als Erfolgsindikator dient die Anzahl neuer Arbeitsplätze bei den geförderten Gründern.
- 5 Für die Berichterstattung an das SMWA über tatsächlich geschaffene Arbeitsplätze übernimmt die SAB, mangels anderer Informationen, die Arbeitsplatzzahlen aus den Anträgen der Darlehensnehmer. Weder bei der Prüfung der Verwendungsnachweise, die als Kontrollinstrument auch die Erfüllung der Zielvorgaben gewährleisten sollen, noch zu einem späteren Zeitpunkt ist die Erhebung von Istdaten über geschaffene Arbeitsplätze vorgesehen. Die SAB gibt als Begründung an, dies sei mit dem SMWA auch nicht vereinbart gewesen. Eine interne Erfolgskontrolle der MDF wurde ebenfalls nicht durchgeführt.
- 6 Ob und wie viele Arbeitsplätze tatsächlich entstanden sind bzw. erhalten blieben, wird nach der Antragstellung zu keinem Zeitpunkt mehr erhoben.

Verlässliche Erfolgsmessung durch Plan-Zahlen nicht möglich	<p>7 Das SMWA leitet Plan-Zahlen als Istzahlen in den Antworten an den Landtag bzw. in den Jahresberichten an die EU weiter. Jedoch können Plan-Zahlen keine verlässliche Basis für die Beurteilung des tatsächlichen Erfolgs des Förderprogrammes bilden.</p> <p>8 Die aussagekräftige Überprüfung der Zielerreichung eines Förderprogramms kann nur auf Istzahlen beruhen, die im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung oder später erhoben werden.</p>
	<p>2.2 Auslagerung von Haushaltsmitteln</p>
	<p>9 Die zurückgeflossenen Mittel in MDF I und in MDF II wurden weder für neue Mikrodarlehen revolving eingesetzt, noch standen sie dem Freistaat für andere Zwecke im Haushalt zur Verfügung. Sie dienten vorerst der teilweisen Deckung der Vergütung und der Liquiditätssteuerung der SAB.</p>
Unzureichende Mittelverwendung, keine Revolvierung im Fonds erkennbar	<p>10 Die zurückgeflossenen Mittel des MDF I wuchsen z. B. zwischen 2006 und 2011 von rd. 20 T€ auf rd. 10,5 Mio. € an. Die EU schreibt die Wiederverwendung dieser Mittel für KMU-Zwecke im gleichen Fördergebiet vor. Erst in 2012 und 2013 veranlasste die Staatsregierung eine teilweise Abführung dieser Mittel in Höhe von jeweils 5 Mio. € in den Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen (WMS), der nicht zur Förderung von Existenzgründern, sondern zur Unterstützung wachstumsstarker KMU in Sachsen aufgelegt worden war. Die Mittel flossen nicht in den neu eingerichteten MDF II. Hierfür wurden EU- und Landesmittel aus der neuen Förderperiode verwendet. Damit hat sich das SMWA zwar EU-konform, aber nicht vertragskonform verhalten. Die Sondervereinbarungen und die zugrunde liegenden Erklärungen des SMWA bei Fonderrichtung sahen die Wiederverwendung der Mittel für Mikrodarlehen vor. Nicht für Mikrodarlehen verwendete Mittel hätten nach § 3 Abs. 5 Förderfondsgesetz an den Haushalt zurückgeführt werden müssen.</p>
Nutzung des MDF als Rücklage des SMWA	<p>11 Das SMWA wies zum Ende 2012 das Anlagevolumen des MDF I mit 9,5 Mio. € und vom MDF II mit 11,3 Mio. € aus. Das SMWA hat hierzu im Abschlussgespräch mitgeteilt, dass es Sinn eines Sondervermögens außerhalb des Haushaltes sei, an die Jährlichkeit nicht gebunden zu sein und „Rücklagen“ für künftige andere Zwecke zu bilden.</p> <p>12 Die Auslagerung von Haushaltsmitteln in Sondervermögen bei der SAB, ohne diese über Jahre hinweg zweckentsprechend für die Förderung von KMU zu verwenden, widerspricht der offiziellen Begründung bei Einrichtung der MDF als Sondervermögen und dem Grundprinzip revolvingender Fonds.</p> <p>13 Das SMWA hätte zeitnah die Rückführung der zurückgeflossenen Mittel an den sächsischen Haushalt veranlassen müssen, wenn diese nicht bald und erneut für Mikrodarlehen und somit zweckentsprechend ausgegeben werden sollten.</p>
	<p>2.3 Keine Überprüfung der Mittelanlage</p>
SAB legt die Anlagezinssätze selbst fest	<p>14 Die SAB war lt. Sondervereinbarungen verpflichtet, das noch nicht für Fondszwecke benötigte Fondsvermögen sicher, im Bedarfsfall verfügbar und mit möglichst günstigem Ertrag anzulegen sowie die Anlagezinsen dem jeweiligen Fonds gutzuschreiben. Das sächsische Förderfondsgesetz sah eine Anlage mit bestmöglichem Ertrag vor.</p> <p>15 Die Fondsmittel wurden auf der Grundlage interner Organisationsregelungen der SAB angelegt, z. T. lediglich auf Tagesgeldbasis und nicht längerfristig.</p>

- 16 Laut SMF gibt es keine einheitliche Anlagestrategie für Sondervermögen im Freistaat Sachsen (vgl. Beitrag Nr. 22 - „Altlastenfonds“). Das SMWA als fondsverwaltendes Ressort hat diesbezüglich auch keine Vorgaben gemacht und die Mittelanlage nicht geprüft. Beide Ressorts gehen von der Zuständigkeit des jeweils anderen Ministeriums aus.
- 17 Der tatsächliche Mittelab- und -zufluss der MDF führte über den gesamten Zeitraum zu einem relativ hohen Fondsbestand. Aus dem MDF I mussten Mitte 2009 nicht ausgegebene Mittel in Höhe von rd. 9 Mio. € an die EU zurückgeführt werden, d. h. Fondsmittel in dieser Höhe standen zwischen 2005 bis 2009 als mittelfristig verzinsbares Anlagevolumen zur Verfügung. Die seit 2006 in MDF I zurückgeflossenen Mittel wurden erst 2012 erstmalig und nur teilweise abgerufen, bis dahin sind die Mittel auf „Basis einer Tagesgeldreferenz“ verzinst worden. Für die SAB als Bewilligungsstelle und Fondsverwalter wäre die Mittelanlage langfristig planbar gewesen. Kurzfristige Anlagen trotz absehbar längerfristig vorhandener Mittel
- 18 Die Fondsmittel sind lt. SAB nicht auf dem Finanzmarkt angelegt worden, sondern in die eigene Liquiditätssteuerung der Bank eingeflossen. Die SAB hat faktisch ein Darlehen beim Fonds genommen und die Zinssätze in „Eigenregie“ festgelegt. Anlagestrategie eher auf Interesse der SAB als des MDF ausgerichtet
- 19 Der Vorteil der SAB als Bank, durch genaue Kenntnis der Zu- und Abgänge von Fondsmitteln mittels einer flexiblen Anlagestrategie möglichst günstige Erträge für den Fonds zu erwirtschaften, ist nicht zum Tragen gekommen.
- 20 Die ungeprüfte Festlegung der Anlagezinssätze allein durch die SAB ist nicht akzeptabel. Um einer weiteren Interessenkollision in der SAB entgegenzuwirken, sollte in den künftigen Sondervereinbarungen mit der SAB berücksichtigt werden, dass die Mittelanlage in Absprache mit dem SMWA erfolgt und von diesem überwacht wird. Die Bewirtschaftung der Fonds als Sondervermögen sollte nach einheitlicher Anlagestrategie des SMF zugunsten des sächsischen Haushaltes erfolgen.
- 2.4 Ungünstige Kosten-Vergütung-Relation**
- 21 Anhand der vorgelegten SAB-Unterlagen war keine eindeutige Zuordnung der für den MDF entstandenen Kosten auf den Kostenträger im Einzelnen möglich. In der Gesamtdarstellung wurden den abteilungsbezogenen Kosten für Mikrodarlehen über verschiedene Umlagen im Rahmen der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung fast 100 % Belastungen zugeschlagen. Dabei ist der Zusammenhang dieser Aufwendungen zum MDF nicht ausreichend plausibel. Kostenerhöhungen an anderen Stellen können über Umlagen zur Kostensteigerung des MDF führen. Auswirkungen von Verfahrensänderungen auf Kosten des Mikrodarlehens sind ebenso wenig ersichtlich. Intransparente Zuordnung der Kostenumlagen der SAB für die Abwicklung der MDF
- 22 Die SAB erhielt nach den Feststellungen des SRH für die Verwaltung der beiden MDF und die Umsetzung der Förderung zwischen 2006 bis 2011 insgesamt eine um rd. 2,7 Mio. € (33,3 %) höhere Vergütung als ihr in diesem Zeitraum tatsächlich Kosten entstanden sind. Die tatsächlichen Kosten sind dem SMWA nicht durch die SAB bekannt. Es sollte die Transparenz hierüber nachdrücklich einfordern. Die tatsächlichen Kosten der Förderung sind dem SMWA nicht bekannt
- 23 Die SAB muss als Dienstleister für die Fachressorts eine herausgehobene Transparenzverpflichtung erfüllen. Aufgrund der ihr durch das Förderbankgesetz zugewiesenen monopolartigen Stellung als zentrales Förderinstitut können sonst übliche Markt- und Konkurrenzmechanismen keine Wirkung entfalten.

- 24 Entsprechend hat auch das SMF in seiner Antwort auf Frage 3 zu LT-DS Nr. 5/11239 vom 11.03.2013 festgestellt, dass die SAB anders als private Unternehmen in besonderer Weise Transparenz- und Effizienzanforderungen zu genügen habe.
- 25 Nach § 2 Absatz 3 Satz 2 FöfdbankG ist bei Auftragserteilung die Deckung der Aufwendungen der Bank zwischen den Beteiligten einvernehmlich festzulegen.
- 26 Künftig sollte die SAB die Istprogrammkosten dem SMWA offen legen, um eine Berücksichtigung des Aufwandes der Förderung und evtl. geänderter Förderbedingungen bei den Entscheidungsprozessen zu ermöglichen.
- 27 Der SRH empfiehlt eine transparente Darstellung der tatsächlich entstandenen MDF-Kosten.
- 77,2 % der Gesamtvergütung zusätzlich aus dem sächsischen Haushalt finanziert
- 28 Mit Gründung des MDF wurde zunächst ein selbsttragendes Fondsmodell mit gedeckelten Verwaltungskosten proklamiert, die aus dem Fonds entnommen werden sollten. Die EU-rechtlich zulässigen Entnahmen aus dem Fonds reichten nicht aus, um die vereinbarte Vergütung der SAB zu decken. Der verbleibende Teil der Vergütung sollte vom SMWA getragen werden. Schließlich hat der Haushalt des Freistaates bis Ende 2011 für beide Fonds 8,3 Mio. € und durchschnittlich 77,2 % der Gesamtvergütung zusätzlich getragen. In den Vergütungsvereinbarungen waren keine Leistungskomponenten vorgesehen.
- Pro Euro Darlehen 30 Cent Verwaltungskosten der SAB
- 29 Die Istvergütung der SAB pro bewilligtes durchschnittliches Darlehen in Höhe von 14,8 T€ betrug im Zeitraum 2006 bis 2011 im Durchschnitt 4,45 T€, mithin rd. 30 % der Darlehenssumme.
- 30 Der SRH empfiehlt dem SMWA, künftig vor Einrichtung eines Fonds Aufwand und Nutzen gründlich abzuwägen und nicht den Mittelabfluss bzw. die Mittelsicherung in den Vordergrund zu stellen. Eine Verwaltungskostenquote von 30 % erscheint hoch. Die Wirtschaftlichkeit des Förderansatzes insgesamt ist fraglich.
- 31 Die Vergütung der SAB sollte anhand von transparent nachweisbaren, förderprogrammspezifischen Kosten vereinbart und abgerechnet werden.
- 32 Die Notwendigkeit der zusätzlich aus dem Landeshaushalt zu leistenden Vergütungen sollte sorgfältig überprüft werden.

3 Stellungnahme des SMWA, des SMF und der SAB

3.1 Planzahlen als Grundlage der Erfolgskontrolle

- 33 Das SMWA verweist darauf, dass die finanzierten Existenzgründungen Gradmesser für den Erfolg des Programms seien. Die Zahl zusätzlicher Arbeitsplätze könnte ggf. auch mit dem Verwendungsnachweis (1 Jahr nach Gründung) erfasst werden. Spätere Erhebungen wären mit zusätzlichen Kosten verbunden.
- 34 Das SMWA habe stets darauf hingewiesen, dass die angegebenen Arbeitsplatzzahlen mit dem Ende der Investition erreicht werden sollen.

3.2 Auslagerung von Haushaltsmitteln

- 35 Das SMWA ist der Auffassung, dass die MDF regelkonform gesteuert wurden. Die Verwendung von Mitteln im WMS, der KMU finanziert, entspreche den einschlägigen Verordnungen der EU und dem sächsischen Landesrecht und wurde vom Haushaltsgesetzgeber in den Haushaltsplänen 2011 bis 2013 angeordnet.

36 Das SMWA habe sich 2011 für eine erneute Aufstockung des MDF mit ESF-Mitteln aus der neuen Förderperiode entschieden, weil die Nachfrage infolge der Finanzkrise stark gestiegen sei. Die Förderung aus Mitteln des MDF I habe aus damaliger Perspektive nur rd. 1 Jahr fortgesetzt werden können.

3.3 Keine Überprüfung der Mittelanlage

37 Das SMF führt aus, dass es keine generelle Anlagenrichtlinie für Sondervermögen erstelle, da die Erhebungen bei den Ressorts im Jahr 2013 hierfür keinen Bedarf ergeben hätten. Die jeweiligen Fachministerien seien als Fondsverwalter auch für die Geldanlageentscheidungen zuständig. Das SMF würde die Ressorts zukünftig bei Fragen zum Anlagemanagement unterstützen.

38 Das SMWA werde bei künftigen Mikrodarlehensprogrammen im Rahmen des Monitoring bei der SAB Informationen über die gewählte Anlage der Fondsmittel einholen.

39 Nach Angaben der SAB wurden die Mittel marktüblich verzinst und die Zinsen dem Fonds gutgeschrieben. Die Mitteldisposition bei der SAB sei als absolut sichere Anlage zu bewerten und schließe Bonitätsrisiken aus. Der Wechsel zur Anlage auf Tagesgeldbasis sei vor dem Hintergrund der damaligen Marktsituation erfolgt. Ab dem II. Quartal 2010 seien teilweise längere Fristen und damit höhere Verzinsung berücksichtigt worden.

3.4 Ungünstige Kosten-Vergütungsrelation

40 Es sei erklärtes Ziel des SMWA, grundsätzlich in allen Sondervereinbarungen mit der SAB eine Endabrechnung der Vergütung auf Istkostenbasis mittels einer belastbaren Kostenträgerrechnung, getrennt nach den einzelnen Fördergegenständen oder Fonds, zu vereinbaren. Die SAB sehe hierzu momentan keine Möglichkeit. Konkrete Anpassungsklauseln in Sondervereinbarungen würden vom SMWA begrüßt.

41 Die SAB habe mit den vereinbarten Vergütungen den Gesamtaufwand einschließlich zukünftig anfallender Bearbeitungskosten abgedeckt. Der SAB seien nicht nur die tatsächlich entstandenen Kosten zu erstatten. Eine Ist-Kosten-Abrechnung sei weder nach dem FöfdbankG noch nach Sondervereinbarungen geschuldet. Die Kosten für ein Zeiterfassungssystem seien nicht vertretbar. Die SAB werde prüfen, ob bei künftigen Verträgen eine Offenlegung der Istkosten erfolgen soll.

42 Nach Angaben der SAB werde die Vergütung beim MDF II nunmehr vollständig aus Entnahmen aus dem Fonds gedeckt.

4 Schlussbemerkungen

43 Der SRH bleibt dabei, dass Planzahlen zur Beurteilung des Erfolges eines Förderprogramms nicht genügen. Weder Antworten auf Anfragen des Landtages noch Jahresberichte an die EU enthielten explizite Hinweise darauf, dass es sich bei den gelieferten Angaben um Planzahlen handelt. Die ursprünglich in den Sondervereinbarungen vorgesehene Wiederverwendung der Mittel für Mikrodarlehen wurde bisher nicht vollzogen. Während SMWA und SMF bez. der Mittelanlage des Sondervermögens unterschiedlicher Auffassung sind, empfiehlt der SRH unter Verweis auf § 4 Abs. 3 Satz 3 Sächsisches Förderfondsgesetz (SächsFöFoG) dem SMF weiterhin, einheitliche Anlagegrundsätze vorzugeben.

44 Der SRH begrüßt die Bemühungen von SMWA und SAB zur Herstellung von Kostentransparenz und entsprechender Anpassung der Vergütungen beim MDF.

Unterstützung des Ausbildungsverkehrs

Das SMWA unterstützt den Ausbildungsverkehr mit jährlich über 50 Mio. € ohne Bedarfsanalyse und ohne Entwicklung von Zielen und Indikatoren zur Messung des Erfolgs.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen unterstützt Verkehrsunternehmen für die Beförderung von Personen mit ermäßigten Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr. Unter Ausbildungsverkehr ist allgemein die Beförderung von Auszubildenden zwischen Wohnung und Ausbildungsstätte zu verstehen. Die Unterstützung beschränkt sich vorrangig auf den Ausbildungsverkehr im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr.
- 2 Auf Grundlage des Gesetzes zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVFinAusG) erhalten die Landkreise und Kreisfreien Städte sowie die Großen Kreisstädte Plauen, Görlitz und Zwickau als Aufgabenträger im ÖPNV vom SMWA einen jährlichen Festbetrag zur Auszahlung an die Verkehrsunternehmen. In den Jahren 2008 bis 2010 wurden jeweils 53 Mio. € an die Aufgabenträger ausgezahlt. Dieser Betrag wurde für 2011 und 2012 um jeweils 1 Mio. € erhöht. 2013 wurden 57 Mio. € an die Aufgabenträger ausgezahlt. Für 2014 ist der gleiche Betrag wie für 2013 veranschlagt. Die Aufgabenträger legen in eigener Zuständigkeit die Voraussetzungen für die Auszahlung der Mittel an die Verkehrsunternehmen in Vorschriften fest.
- 3 Der SRH hat die Gewährung von Ausgleichsleistungen schwerpunktmäßig in den Hj. 2010 bis 2012 beim SMWA und den kommunalen Aufgabenträgern geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung des SMWA

- 4 Im Rahmen seiner Gesamtverantwortung für den ÖPNV auf Landesebene (§ 2 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen) ist das SMWA zuständig für die Einhaltung und Ausgestaltung der Rahmenbedingungen. Hierzu gehören auch Bedarfsanalysen und eine Überwachung der Umsetzung.
- 5 Den Finanzbedarf der Aufgabenträger hat das SMWA nicht auf der Grundlage einer Beschreibung der Ausgangssituation und einer Bewertung des Bedarfs verifiziert.
- 6 Das SMWA hat bisher nicht untersucht, ob die durch das Gesetz zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs verfolgten Ziele erreicht worden sind. Die Ziele wurden nicht quantifiziert, mögliche Zielkonflikte nicht aufgezeigt. Ein System zur Messung der Zielerreichung mit Indikatoren wurde nicht entwickelt. Die Prüfung des SRH hat gezeigt, dass zumindest das Ziel der Verwaltungsvereinfachung nicht erreicht wurde und demzufolge Einsparpotenziale bei der Gewährung der Ausgleichsleistung bestehen können.

Zieldefinition und Messung sowie Bedarfsanalyse fehlen

2.2 Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens

- 7 Der Ausbildungsverkehr ist Bestandteil des ÖPNV. Die Modalitäten der Finanzierung sind im Freistaat Sachsen in 2 Gesetzen und 1 Verordnung geregelt. Ein Aufsplitten von Regelungen führt zu geringer Transparenz und mangelnder Rechtsklarheit.

Rechtliches Regelwerk zersplittet

Rechtscharakter der Zahlungen unklar	8	Uneinheitlich bezeichnet und damit unklar bleibt auch der Rechtscharakter der Zahlungen selbst. Die gesetzlichen Regelungen sowie die Anwendungspraxis des SMWA und der Aufgabenträger sprechen einerseits für, andererseits gegen die Annahme einer Zuwendung. Ob die Unterstützung als Zuwendung oder als gesetzlicher Anspruch ausgestaltet ist, ist nicht eindeutig definiert.
Fehlende Prüf- und Informationsregeln	9	Im Landesrecht fehlen ausreichende Prüf- und Informationsregelungen zwischen SMWA und kommunalen Aufgabenträgern. Beispielsweise besteht keine Vorlagepflicht der Vorschriften der Aufgabenträger beim SMWA. Dadurch kann das SMWA auch nicht auf ein rechtmäßiges, einheitliches und zweckmäßiges Verfahren hinwirken.
	10	Das SMWA war somit nicht in der Lage die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch die kommunalen Aufgabenträger zu prüfen.
		2.3 Ausgestaltung des Verfahrens durch die Aufgabenträger
	11	Die Voraussetzungen für die Auszahlung an die Verkehrsunternehmen sind in Richtlinien oder Satzungen der kommunalen Aufgabenträger festgelegt. Die Aufgabenträger oder beauftragte Zweckverbände stellen auf Grundlage dieser Vorschriften den Ausgleichsanspruch der Verkehrsunternehmen fest, zahlen die Mittel aus, prüfen die zweckentsprechende Verwendung der Mittel und weisen zudem die zweckentsprechende Verwendung gegenüber dem SMWA nach. Dabei müssen sie die EU-Vorschriften beachten, in denen Regeln zur Unterstützung von Personenverkehrsdienstleistungen bestimmt sind.
Fehlende Prüfung der Überkompensation	12	Einige Aufgabenträger haben bei der Gewährung des Ausgleichsanspruchs an die Verkehrsunternehmen insbesondere nicht geprüft, ob die Verkehrsunternehmen mehr Mittel erhalten, als für die Aufgabenerfüllung notwendig ist.
Zielbezogene Bedarfsanalyse erforderlich	13	3 Folgerungen Das SMWA sollte den Finanzbedarf auf der Grundlage einer Bedarfsanalyse und festliegender Ziele ermitteln. Zudem muss das SMWA untersuchen, ob die gesetzten Ziele erreicht worden sind.
Rechtsrahmen klarer gestalten	14	Die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens ist verbesserungsfähig. Um mehr Normenklarheit zu erreichen, sollten die Landesregelungen zur Unterstützung des Ausbildungsverkehrs in nur einer Vorschrift zusammengefasst werden. Zudem muss eindeutig bestimmt sein, ob es sich bei den Zahlungen um Zuwendungen oder gesetzliche Ansprüche handelt. Prüf- und Informationsrechte des SMWA sind festzulegen, da letztlich auch bei kommunaler Zuständigkeit die Verantwortung, insbesondere für die eingesetzten Bundesmittel, beim SMWA liegt.
Auf Einhaltung von EU-Recht achten	15	Das SMWA muss im Rahmen seiner Verantwortung für den ÖPNV dafür Sorge tragen, dass die Aufgabenträger bei der Gewährung des Ausgleichsanspruchs an die Verkehrsunternehmen auch die EU-rechtlichen Bestimmungen einhalten.
		3 Stellungnahme des SMWA
	16	3.1 Das SMWA führte aus, dass die Überwachung der Umsetzung auf Ebene der kommunalen Aufgabenträger nicht in die Zuständigkeit des SMWA falle, da keine Rechtsaufsicht des SMWA bestehe. Für eine Bedarfsermittlung liege kein gesetzlicher Auftrag vor, ein System zur Messung der Zielerreichung mit Indikatoren sei im ÖPNVFinAusG nicht vorgesehen.

- 17 **3.2** Zahlungen nach dem ÖPNVFinAusG erfolgten überdies „aufgrund eines gesetzlichen Anspruchs“. Das SMWA sei nicht zuständig oder verpflichtet, ein einheitliches und zweckmäßiges Verfahren zu gewährleisten, da die kommunalen Aufgabenträger in eigener Zuständigkeit die Voraussetzungen für die Auszahlung der Mittel an die Verkehrsunternehmen festlegen. Die Schaffung zusätzlicher landesrechtlicher Prüf- und Informationsregelungen hält das SMWA für nicht erforderlich. Die Ausgestaltung der Nachweispflicht könne im Erlasswege geregelt werden.
- 18 **3.3** Das SMWA stimme dem SRH zu, dass es als Fachaufsichtsbehörde des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) dafür Sorge tragen müsse, dass das LaSuV die Einhaltung der EU-rechtlichen Bestimmungen prüft. Es werde die Anregung des SRH zum Anlass nehmen, dem Aspekt des Beihilferechts bei der Vergabe der Mittel größeres Augenmerk zu verleihen. Das SMWA verweist darauf, dass auch das SMI als oberste Rechtsaufsichtsbehörde und die kommunalen Aufgabenträger selbst die Rechtmäßigkeit des Handelns zu gewährleisten hätten.
- 4 Schlussbemerkung**
- 19 Das SMWA hat nach ÖPNVFinAusG das Recht und die Pflicht, die Mittel für den Ausbildungsverkehr auszuführen und deren zweckentsprechende Verwendung zu prüfen. Der SRH begrüßt den Hinweis des SMWA, verstärkt auf die Rechtmäßigkeit des Verfahrens hinzuwirken.
- 20 Eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln ohne Zielbestimmung und Kenntnis des entsprechenden Bedarfs widerspricht dem Haushaltsrecht.

Förderung von Schmalspurbahnen

Die finanzielle Unterstützung der Schmalspurbahnen erfolgt ohne einen detaillierten Überblick über die Kostenentwicklung der Bahnen, etwaige Risiken der Betriebsführung und deren Finanzierung.

Die Kommunalisierung von Aufgaben im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) befreit das SMWA nicht davon, beabsichtigte Zuschüsse für Infrastrukturmaßnahmen der Schmalspurbahnen an geeignete Anforderungen der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu binden.

Das SMWA hat das vom Landtag geforderte Modell zur langfristigen Finanzierung der Schmalspurbahnen noch nicht vorgelegt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen hat die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV den Landkreisen und Kreisfreien Städten übertragen. Dazu zählt auch der Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Die kommunalen Träger haben zur Erfüllung der Aufgaben kommunale Zweckverbände gegründet.
- 2 Im Freistaat Sachsen existieren 5 Schmalspurbahnstrecken, auf denen ein regelmäßiger SPNV-Betrieb durchgeführt wird. Diese Schmalspurbahnen sind sowohl integraler Bestandteil des ÖPNV/SPNV als auch der sächsischen Tourismuswirtschaft.
- 3 Die 5 im SPNV verkehrenden Sächsischen Schmalspurbahnen förderte der Freistaat Sachsen über die kommunalen Zweckverbände für erbrachte Verkehrsleistungen sowie zur Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen aus Bundes- und Landesmitteln mit insgesamt mehr als 80 Mio. € Betriebskostenzuschüssen und fast 45 Mio. € Investitionszuschüssen aus öffentlichen Mitteln (1996 bis 2012). Die Schmalspurbahnen erhalten für den laufenden Betrieb jährlich 8,65 Mio. €.
- 4 Der SRH hat die in den Hj. 2009 bis 2012 erfolgte Förderung und Finanzierung der im Freistaat Sachsen im Regelbetrieb des ÖPNV fahrenden 5 Schmalspurbahnen geprüft.



Schmalspurbahnen erhielten 125 Mio. € Zuschüsse

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Umsetzung des Landtagsbeschlusses zum Erhalt der Sächsischen Schmalspurbahnen

- 5 Der SLT hat mit Beschluss vom 08.03.2012 (Drucksache 5/8360) die Staatsregierung ersucht, ein Modell zur Erhöhung der Planungssicherheit für die langfristige Finanzierung der 5 Schmalspurbahnen zu entwickeln, eine angemessene Unterstützung bei der Instandhaltung und Wartung der Netzinfrastruktur und Fahrzeugtechnik zu gewährleisten sowie einen Regelbetrieb durch entsprechende Zuschüsse zu sichern. Des Weiteren beinhaltet der Landtagsbeschluss weitere Prüfaufträge an die Staatsregierung, u. a. ein geeignetes Konzept zur möglichen Errichtung einer gemeinsamen Sächsischen Werkstatt zu entwickeln.
- 6 Das SMWA beantwortet in seinem Bericht vom 25.10.2012 zwar punktuell die Fragestellungen des Landtages. Der Bericht entspricht aber nicht dem Arbeitsauftrag des Parlaments zur Entwicklung eines Modells zur Erhöhung der Planungssicherheit für die langfristige Finanzierung der Schmalspurbahnen.

Arbeitsauftrag des Landtages nicht vollständig erfüllt

Keine nachhaltige Strategie für Finanzierung und Perspektive	7 Auch die dem SRH vom SMWA später vorgelegte Konzeption Sächsische Schmalspurbahnen enthält keine nachhaltige Strategie zur Finanzierung und den Erhalt der Sächsischen Schmalspurbahnen. Diese Konzeption und das ergänzende Werkstattkonzept Sächsische Schmalspurbahnen enthalten auch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie das die SäHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen vorschreibt. Dies erfordert bspw. bei der Entscheidung über Infrastrukturmaßnahmen wie der Errichtung von Werkstätten für Schmalspurbahnen die Betrachtung aller Kosten, der Folgekosten sowie alternativer Lösungsmöglichkeiten.
Kommunalisierung entbindet nicht von Wirtschaftlichkeitsanforderungen	8 Das ÖPNV-Gesetz bestimmt, dass die Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigt werden sollen. Der Hinweis des SMWA, dass die Ausgestaltung des ÖPNV in Sachsen durch die Kommunalisierung in der Zuständigkeit der Aufgabenträger liegt, darf nicht dazu führen, dass bei der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen der Schmalspurbahnen keine Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen gestellt werden. Auch befreit der Arbeitsauftrag des Landtages nicht davon.
Künftig 8,74 Mio. € jährlich aus Regionalisierungsmitteln	<p data-bbox="552 752 1150 786">2.2 Förderung des Betriebs der Schmalspurbahnen</p> <p data-bbox="501 786 1382 909">9 Für den Zeitraum ab 2015 hat der Freistaat Sachsen bereits im Januar 2013 die Mittelverteilung an die kommunalen Zweckverbände neu geregelt. Diese erhalten dann für den Betrieb von Schmalspurbahnen jährlich 8.740 T€ aus Regionalisierungsmitteln des Bundes.</p>
Fehlende Klarheit über künftige Höhe der Regionalisierungsmittel	10 Die Festsetzung der Höhe der den Bundesländern ab 2015 zustehenden Beträge wird derzeit neu verhandelt. Es gibt bisher keine verbindlichen Finanzzusagen des Bundes für den Zeitraum ab 2015. Die vorab erfolgte Festlegung von Zuschüssen für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG) ab 2015 durch das SMWA erfolgte ohne Finanzierungssicherheit über Mittel des Bundes und bindet damit die für die Bestellung des ÖPNV zuständigen Verkehrszweckverbände.
Bedingungen des Bundes für den Wiederaufbau der Weißeritztalbahn noch nicht erfüllt	<p data-bbox="552 1200 1066 1234">2.3 Wiedererrichtung der Weißeritztalbahn</p> <p data-bbox="501 1234 1382 1424">11 Der Wiederaufbau der durch das Hochwasser im Jahre 2002 geschädigten Weißeritztalbahn wird vom Bund und dem Freistaat Sachsen gefördert. Für den ersten Bauabschnitt Freital/Hainsberg-Dippoldiswalde wurden bis zu rd. 18 Mio. € bewilligt. Für den 2. Bauabschnitt Dippoldiswalde-Kipsdorf trägt der Freistaat Sachsen über einen Zuwendungsvertrag die Gesamtkosten in Höhe von rd. 15 Mio. €.</p> <p data-bbox="501 1458 1382 1518">12 Der Bund hat sich an der Finanzierung der Wiedererrichtung der Weißeritztalbahn mit 10 Mio. € unter folgenden Bedingungen beteiligt:</p> <ul data-bbox="552 1554 1166 1688" style="list-style-type: none"> ■ Die Gesamtstrecke wird wiederaufgebaut. ■ Die Maßnahme ist wirtschaftlich. ■ Der Freistaat trägt die Restkosten aus Landesmitteln. ■ Der Freistaat Sachsen ist Eigentümer der Anlagen.
Kostensteigerungsrisiko zulasten des Freistaates	<p data-bbox="501 1727 1382 1787">13 Diese Bedingungen des Bundes sind bislang nicht alle erfüllt. Damit besteht das Risiko der Rückforderung durch den Bund.</p> <p data-bbox="552 1823 788 1856">Erster Bauabschnitt</p> <p data-bbox="501 1856 1382 1975">14 Nach dem Zuwendungsbescheid aus dem Jahre 2007 an den kommunalen Zweckverband sind die baulichen Anlagen 20 Jahre an denwendungszweck gebunden, ununterbrochen für den ÖPNV zu nutzen und ordnungsgemäß zu unterhalten.</p>

15 Der vom Zweckverband geschlossene Verkehrsvertrag deckt nur 15 Jahre der 20-jährigen Bindungsfrist ab. Kostensteigerungen gehen zulasten des Freistaates.

Zweiter Bauabschnitt

16 Für den Wiederaufbau des 2. Bauabschnittes der Weißeritztalbahn von Dippoldiswalde bis Kipsdorf wurde ein Zuwendungsvertrag in Form eines Bau- und Finanzierungsvertrages zwischen SMWA und dem Betreiber geschlossen.

17 Ein ausformuliertes und zwischen Betreiber, Zweckverband und SMWA abgestimmtes Betriebskonzept hat der Investitionsentscheidung nicht zugrunde gelegen. Es wurden weder Prognosen für die Auslastung der geplanten Investition angestellt noch wurde die demografische Entwicklung als Grundlage für die Investitionsentscheidung herangezogen.

Kein Betriebskonzept für den 2. Bauabschnitt der Weißeritztalbahn

18 Nach dem Vertrag trägt der Freistaat Sachsen die Gesamtkosten der Maßnahme, die gemäß Vorentwurfsplanung von 2011 rd. 15 Mio. € betragen sollen (Zuwendungssatz 100 %). Der Vertrag enthält keine Deckelung der zu finanzierenden Kosten.

Vollfinanzierung durch den Freistaat schafft falsche Anreize

19 Die bewilligte vollständige Finanzierung der Gesamtkosten widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der Betreiber hat durch die Vertragsgestaltung und die Zusage zur Vollfinanzierung keine Anreize zur Kosteneinsparung.

2.4 Förderung der Döllnitzbahn

20 Der Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL) als örtlich zuständiger Aufgabenträger für den SPNV hat die Finanzierung von Betriebsleistungen der Döllnitzbahn zum 08.07.2011 eingestellt und die Bestellung von SPNV-Leistungen beendet. Aufgrund der eindeutigen politischen Zielsetzung des Erhalts der Schmalspurbahnen haben das SMWA und die kommunalen Aufgabenträger des SPNV ein Finanzierungskonzept erstellt, was den Weiterbetrieb der Döllnitzbahn durch einen anderen Zweckverband sichert. Das SMWA bezuschusst dafür den neuen Zweckverband über Regionalisierungsmittel des Bundes. Das Globalbudget des ursprünglich für die Döllnitzbahn zuständigen ZVNL wurde nicht gekürzt.

Politische Entscheidung des Landes gegen Betriebseinstellung der Döllnitzbahn durch Zweckverband

21 Die Finanzierung von Verkehren der Döllnitzbahn hat sich wie folgt entwickelt:

	dampfbetriebener touristischer Verkehr		dieselbetriebener regelmäßiger SPNV		gesamt	
	ZVNL	Landkreis Nordsachsen	Eigenmittel ZV Döllnitzbahn	Landkreis Nordsachsen	Freistaat Sachsen	
2011	75 T€	-	50 T€	40 T€	70 T€	235 T€
2012	100 T€	-	100 T€	80 T€	200 T€	480 T€
2013	-	100 T€	100 T€	80 T€	270 T€	550 T€
2014	-	100 T€	100 T€	80 T€	270 T€	550 T€
2015 bis 2020 lt. ÖPNVF inVO	-	-	-	-	je 550 T€	je 550 T€

22 Die Ausgaben des Freistaates für die Döllnitzbahn stiegen innerhalb von 4 Jahren allein für Betriebshilfen um fast 400 %.

Ausgaben des Freistaates für Betriebshilfen stiegen um fast 400 %

- 23 Darüber hinaus erfolgt seit November 2013 bis 2016 die Sanierung von Streckenabschnitten der Döllnitzbahn mit rd. 2,6 Mio. € Fördermitteln. Die Döllnitzbahn erhält damit 2013 bis 2016 insgesamt rd. 4,2 Mio. € Zuschüsse aus ÖPNV-Mitteln.
- 24 Die Steigerung bei den Betriebskosten der Döllnitzbahn wurde überwiegend vom Freistaat getragen.

3 Folgerungen

- 25 **3.1** Das SMWA hat das vom Landtag geforderte Modell zur langfristigen Finanzierung der Schmalspurbahn noch nicht vorgelegt. Dem von allen Beteiligten eingeschätzten hohen touristischen Stellenwert der Schmalspurbahnen sollte bei der künftigen Finanzierung stärker Rechnung getragen werden.
- 26 **3.2** Die 2013 auf dem Verordnungsweg vorab präjudizierte Verteilung von Regionalisierungsmitteln für die Schmalspurbahnen ohne verbindliche Finanzausgaben des Bundes zur Höhe der den Bundesländern für den ÖPNV zur Verfügung stehenden Mittel birgt für den Freistaat Sachsen ab 2015 finanzielle Risiken. Die zweckgebundene Mittelbereitstellung für die Erbringung von SPNV-Leistungen durch die Schmalspurbahnen greift zudem in die den kommunalen Aufgabenträgern für den ÖPNV zugewiesenen Zuständigkeiten ein.
- 27 **3.3** Bisher ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geplante Investitionen sollten auf den Prüfstand gestellt werden.
- 28 **3.4** Das SMWA sollte seine Entscheidung zur Höhe der künftigen Mitfinanzierung der Döllnitzbahn überprüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 29 **4.1** Das SMWA sieht die langfristige Finanzierung der Schmalspurbahnen durch die ÖPNVFinVO und die künftige Richtlinie Schmalspurbahnen gesichert.
- 30 **4.2** Das SMWA erklärte, dass die Höhe der Zuschüsse des Bundes ab 2015 zwar ungewiss sei. Es bestehe aber eine verfassungsrechtliche grundsätzliche Finanzierungssicherheit und die ab 2015 geltende ÖPNVFinVO betreffe ausschließlich diese Mittel.
- 31 Die Aufgabenträger werden durch die in der ÖPNVFinVO zu den Schmalspurbahnen getroffenen Regelungen nicht gezwungen, Verkehr mit Schmalspurbahnen durchzuführen. Ein Eingriff des Freistaates Sachsen in die freie Ausgestaltung des ÖPNV durch die kommunalen Aufgabenträger bestehe nicht.
- 32 **4.3** Die Wirtschaftlichkeit von Fördermaßnahmen werde im Rahmen der Bewilligung von Fördergeldern geprüft.
- 33 **4.4** Die Finanzierung der Döllnitzbahn sei über die ÖPNVFinVO geregelt. Wegen der Rechtsverbindlichkeit der VO habe das SMWA keine Spielräume mehr. Darüber hinaus erfolge die künftige Förderung der Infrastrukturinvestitionen anhand der einschlägigen Richtlinien.

5 Schlussbemerkungen

- 34 Gerade vor dem Hintergrund des Kostendrucks im ÖPNV allgemein, kann eine Förderung der Schmalspurbahnen nicht losgelöst von der Kostenentwicklung erfolgen. Der Landtag sollte daher ein aussagekräftiges Konzept zur langfristigen Finanzierung der Schmalspurbahnen einfordern.
- 35 Unstrittig ist, dass die kommunalen Aufgabenträger auch künftig nicht verpflichtet sind, SPNV mit Schmalspurbahnen durchzuführen. Der SRH bleibt allerdings bei seiner Auffassung, dass die nunmehr vom SMWA auf dem Verordnungsweg explizit, zweckgebunden und langfristig ausgewiesenen Mittel eine indirekte Einflussnahme auf die nach ÖPNVG freie Entscheidungsfindung der kommunalen Aufgabenträger darstellen. Mit der in der ÖPNVFinVO erfolgten Anerkennung der gegenüber der Regelspur wesentlich höheren Kosten der Schmalspurbahnen sind die kommunalen Aufgabenträger dem Erfordernis der Aufrechterhaltung des Verkehrs unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten insoweit weniger als bisher verpflichtet.

Vollzug des Landeserziehungsgeldes

Das SMS hat den finanziellen Bedarf der Familien zur Existenzsicherung zu keinem Zeitpunkt ermittelt.

Entgegen dem Gesetzeszweck wird keine Wahlmöglichkeit zwischen eigener und fremder Kinderbetreuung eröffnet.

Das Landeserziehungsgeld fügt sich nicht in das System anderer sozialpolitischer Leistungen ein.

Die gesetzlichen Einkommensgrenzen für die Gewährung des Landeserziehungsgeldes wirken zunehmend limitierend.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Vollzug des sächsischen Landeserziehungsgeldes geprüft. Das Landeserziehungsgeld ist eine landesgesetzlich normierte Leistung des Freistaates Sachsen. Gegenwärtig gewähren neben dem Freistaat Sachsen auch die Freistaaten Bayern und Thüringen ein Landeserziehungsgeld. Das auf Grundlage einer Verwaltungsvorschrift gezahlte Landeserziehungsgeld in Baden-Württemberg läuft in Kürze aus.
- 2 Eltern, die im Freistaat Sachsen leben, können im zweiten oder im dritten Lebensjahr des Kindes Landeserziehungsgeld erhalten, sofern sie dieses Kind selber betreuen und erziehen und keinen mit staatlichen Mitteln geförderten Platz in einer Kindertageseinrichtung oder staatlich geförderten Kindertagespflege beanspruchen. Zudem darf der Berechtigte keine oder keine volle Erwerbstätigkeit ausüben. Das Landeserziehungsgeld steht den Eltern zusätzlich zur Verfügung und wird gestaffelt nach der Kinderzahl gezahlt. Das Landeserziehungsgeld beträgt – nach einer Senkung der Zahlbeträge im Jahr 2011 – für das erste Kind 150 €, für das zweite Kind 200 € und ab dem dritten Kind 300 € monatlich. Die Bezugsdauer liegt je nach Beginn des dem Bezug zugrunde liegenden Lebensjahres des Kindes zwischen 5 und 12 Monaten.
- 3 Der Landtag fasste im Dezember 2012 den Beschluss, unter Beachtung des Bundesbetreuungsgeldes das Sächsische Landeserziehungsgeldgesetz (SächsLERzGG) – als besondere familienpolitische Leistung – weiterzuentwickeln.¹

2 Prüfungsergebnisse

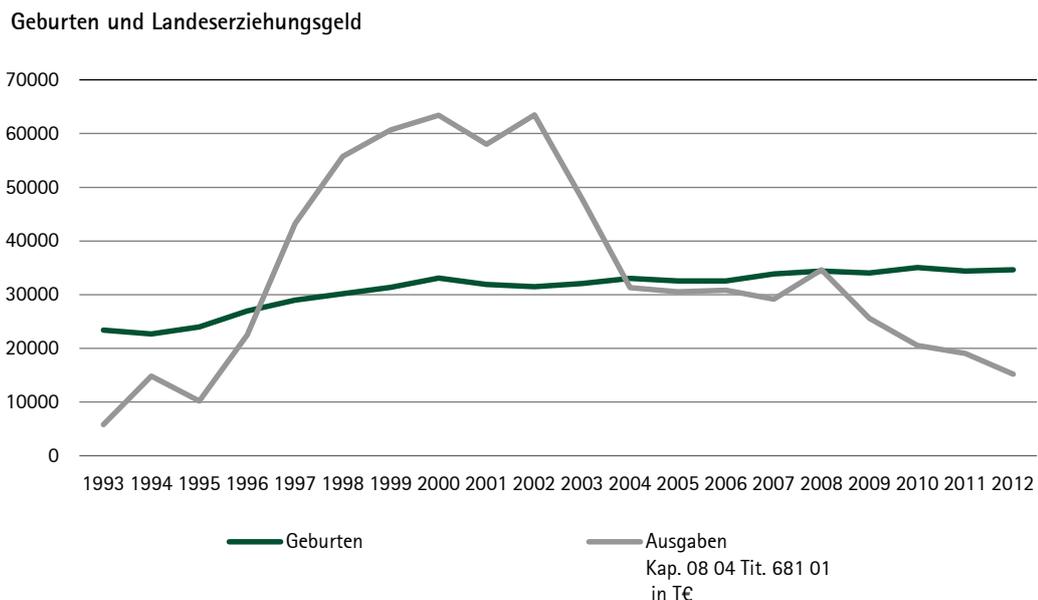
2.1 Landeserziehungsgeld und Geburten im Freistaat Sachsen

- 4 Die Ausgaben des Freistaates Sachsen für das sächsische Landeserziehungsgeld erreichten seit dem Erlass im Jahr 1992 im Jahr 2002 mit rd. 63 Mio. € einen Höchststand. Innerhalb von 2 Jahren, von 2002 zu 2004 halbierten sich die Ausgaben für das sächsische Landeserziehungsgeld. Danach sanken die Ausgaben – mit Ausnahme des Jahres 2008 – bis auf rd. 15 Mio. € im Jahr 2012. Im Jahr 2013 war ein weiterer Rückgang auf rd. 13 Mio. € zu verzeichnen.

Kein empirischer Zusammenhang zwischen dem Landeserziehungsgeld und den Geburten

¹ LT-DS 5/10853.

- 5 Demgegenüber steht eine in der Tendenz stetig ansteigende Zahl von Geburten in Sachsen von 23.423 im Jahr 1993 auf 34.673 im Jahr 2012.



Keine existenzsichernde Funktion

2.2 Keine existenzsichernde Funktion des Landeserziehungsgeldes

- 6 Nach der ursprünglichen Gesetzesbegründung zum SächsLERzGG aus dem Jahr 1992 ist das sächsische Landeserziehungsgeld eine Unterstützungsleistung des Staates, die „den durch die nicht gleichzeitig mögliche Erwerbstätigkeit bedingten Einkommensausfall wenigstens insoweit ausgleicht, dass die wirtschaftliche und finanzielle Existenz der Familie gesichert bleibt“.²

Fehlende Bedarfsermittlung

- 7 Weder aus dem Gesetzestext noch aus sonstigen Begründungen zum Gesetzesvorhaben ging hervor, ob bzw. wie das SMS die Zahlbeträge nach dem SächsLERzGG ermittelt hat. Laut SMS habe man sich bei der Festlegung der Höhe des sächsischen Landeserziehungsgeldes an der Höhe des Bundeserziehungsgeldes und an der Höhe vergleichbarer Leistungen in Rheinland-Pfalz, Bayern und Baden-Württemberg sowie an den damals gegebenen finanziellen Möglichkeiten des Freistaates Sachsen orientiert.
- 8 Der vom SMS behauptete Rückgriff auf die Zahlbeträge einiger Alt-Bundesländer überzeugt nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Lebensverhältnisse Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts hält der SRH diese Vorgehensweise für bedenklich. Die Senkung der Zahlbeträge im Jahr 2011 fußte nicht auf sachlichen Erwägungen, sondern war der Haushaltslage geschuldet. Es ist nicht belegt, dass das sächsische Landeserziehungsgeld geeignet ist, die wirtschaftliche Existenz von Familien auch nur teilweise zu sichern.

Systemwidrige familienpolitische Leistung

- 9 Hinzu kommt, dass das soziokulturelle Existenzminimum durch das SGB II und das SGB XII gewährleistet wird. Eine familienpolitische Leistung mit dem Ziel der Existenzsicherung ist systemwidrig und deshalb nicht erforderlich. Auch nach Auffassung des SMS werde die wirtschaftliche Existenz grundsätzlich durch die Sozialhilfe bzw. durch Leistungen nach dem SGB II gesichert. Die 1992 in der Gesetzesbegründung verwendete Formulierung passe insoweit heute nicht mehr.

² LT-DS 1/2050.

2.3 Wahlfreiheit

10 Die ursprüngliche Gesetzesbegründung erkennt an, dass es neben der Betreuung und Erziehung des Kindes durch die Eltern „auch andere Modelle der Kinderbetreuung und -erziehung des Kindes in den ersten Lebensjahren gibt“. Die Wahl solle den Eltern überlassen bleiben. Um die Wahl zu erlauben bzw. zu erleichtern sei eine finanzielle Unterstützung durch den Staat notwendig.

11 Es ist zu bezweifeln, ob die Höhe der Zahlbeträge, die von 1993 bis 2010 unverändert blieben und danach verringert wurden, heute noch eine echte Wahlfreiheit in wirtschaftlicher Hinsicht eröffnet oder die Inanspruchnahme dieser Leistung lediglich einen Mitnahmeeffekt darstellt.

Risiken für Mitnahmeeffekte nehmen zu

12 Das SMK teilte dem SRH mit, dass für die Erstellung der Bedarfsplanung im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege die Landkreise und Kreisfreien Städte zuständig seien. Der Freistaat Sachsen erfasst nicht einmal den Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen.

Mangelnde Zuständigkeit des Freistaates Sachsen

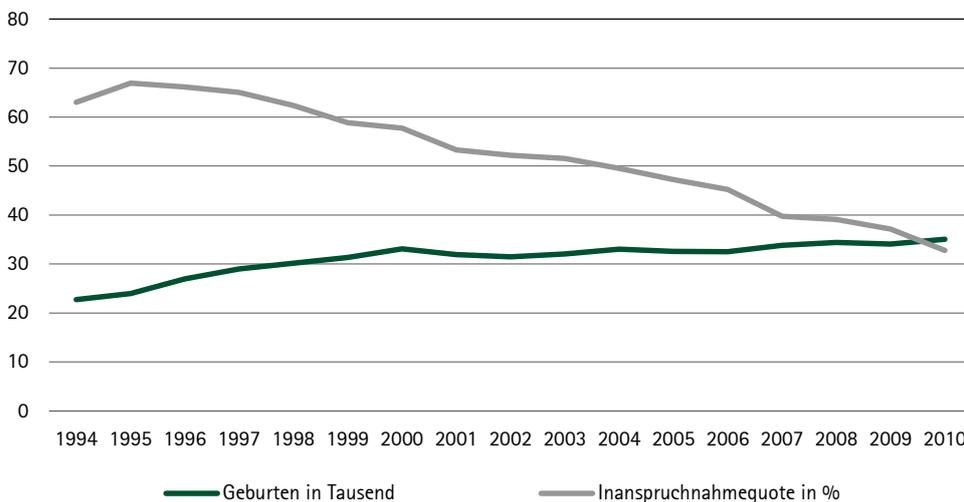
13 Schließlich gewährleistet nicht der Freistaat Sachsen, sondern letztendlich die Gemeinde den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (vgl. § 9 Abs. 3 Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen).

2.4 Einkommensgrenzen

14 Die seit 1993 nur unwesentlich veränderten Einkommensgrenzen nach dem SächsLerzGG wirken auch nach Auffassung des SMS zunehmend limitierend. Die Bezieher von mittleren Einkommen werden zunehmend ausgeschlossen. Dies äußert sich im drastischen Absinken der Inanspruchnahme. Wurde noch für rd. 47 % aller im Jahr 2005 geborenen Kinder das sächsische Landeserziehungsgeld bewilligt, waren es im Jahre 2010 nur noch rd. 33 %.

Abnehmende Inanspruchnahme des Landeserziehungsgeldes

Geburten und Inanspruchnahme



15 Der bayerische Gesetzgeber hat durch die Änderung des Bayerischen Landeserziehungsgeldgesetzes die Einkommensgrenzen zwischenzeitlich angehoben, um eine entsprechende Inanspruchnahme des Landeserziehungsgeldes auch weiterhin zu gewährleisten. Der Freistaat Bayern verfügt jedoch über eine weit höhere originäre Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich, als der Freistaat Sachsen.

Bayern als Vorbild kaum geeignet

2.5 Künftige Kopplung des Landeserziehungsgeldes an die Durchführung der Vorsorgeuntersuchungen U6 bzw. U7

- 16 Ein Vergleich mit den Gesetzen zur Gewährung der Landeserziehungsgelder in den Freistaaten Bayern und Thüringen ergab, dass diese Leistung in beiden Freistaaten an die Teilnahme des Kindes an der zwischen dem 9. und 14. Lebensmonat vorgesehenen Früherkennungsuntersuchung gekoppelt ist. Das SächsLERzGG enthält eine derartige Regelung bisher nicht.
- 17 Nach Angaben des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen lag die Spannweite untersuchter Kindertagesstättenkinder im Schuljahr 2011/2012 in den Landkreisen und Kreisfreien Städten des Freistaates Sachsen zwischen 50 und 100 % (im Durchschnitt bei 79,5 %).³
- 18 Der Gesundheitsschutz von Kindern, d. h. die regelmäßige Beurteilung der gesundheitlichen und altersgerechten Entwicklung des Kindes und die Erkennung von Misshandlung und Vernachlässigung, sollte oberstes Gebot sein. Für Kinder, die eine Kindertagesstätte besuchen, wird dies neben deren Eltern auch durch die Erzieher gewährleistet. Für Kinder, die von ihren Eltern zu Hause betreut werden, gibt es nicht zwingend einen außenstehenden Dritten, der diesen Aspekt im Auge behält.

3 Folgerungen

Bisher keine Kopplung an Vorsorgeuntersuchungen

- 19 Auch das sächsische Landeserziehungsgeld als familienpolitische Leistung hat einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 7 SäHO) zu genügen. Der Nachweis, dass das sächsische Landeserziehungsgeld dem genügt, konnte im Rahmen der Prüfung nicht erbracht werden, da es bereits an einer belastbaren Bedarfsermittlung der Zahlbeträge fehlt und möglicherweise vielfach Mitnahmeeffekte bestehen. Insoweit sprechen gewichtige Argumente gegen eine Beibehaltung des Landeserziehungsgeldes.
- 20 Sollte das sächsische Landeserziehungsgeld gleichwohl beibehalten werden, sollten:
- die Zahlbeträge auf Grundlage einer belastbaren Datenlage errechnet werden,
 - Zahlungen nach dem SächsLERzGG sich in das System anderer Sozialleistungen einfügen,
 - Einkommensgrenzen für den Bezug überdacht werden,
 - Zahlungen an ein konkretes gesellschaftspolitisches Ziel geknüpft werden, wie z. B. aus Gründen der Gesundheitsprävention Zahlungen nach dem SächsLERzGG an die Teilnahme des Kindes an Vorsorgeuntersuchungen gekoppelt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 21 Die Halbierung der Ausgaben von 2002 nach 2004 sei Ergebnis der Halbierung des Leistungsumfanges, der nicht fachlich, sondern rein finanzpolitischen Einspareffekten geschuldet war.
- 22 Zwischen den Ausgaben für das Landeserziehungsgeld und der Zahl der Lebendgeborenen bestehe kein Zusammenhang, da sich Leistungsdauer, Zahlbeträge und weitere Zugangsvoraussetzungen im Laufe der Jahre seit 1993 mehrfach diskontinuierlich verändert hätten.
- 23 Der SRH greife lediglich einen Aspekt aus der Gesetzesbegründung heraus, um darauf eine Kritik an der Gesetzeskonzeption begründen zu wollen. Das erscheine dem SMS nicht sachgerecht.

³ Im Einzelnen siehe LT-DS 5/12498, Anlage 1a.

- 24 Die wirtschaftliche Existenz der Familie werde grundsätzlich nicht primär durch das Landeserziehungsgeld, sondern durch Erwerbseinkommen, Arbeitslosengeld I/II oder Sozialhilfe und ggf. durch den Kinderzuschlag abgesichert. Das Landeserziehungsgeld werde zusätzlich zu diesen Sozialleistungen gewährt. Der Vorwurf des SRH, das Landeserziehungsgeld sei eine systemwidrige existenzsichernde Leistung, gehe ins Leere.
- 25 Eine familienfördernde staatliche Anerkennungs- und Unterstützungsleistung „als Mitnahmeeffekt abzutun“, verkenne, dass für einen nicht unerheblichen Teil der Anspruchsberechtigten diese Leistung, entscheidend sei, ihren Wunsch nach eigener häuslicher Kinderbetreuung auch tatsächlich zu realisieren.
- 26 Der örtliche Träger habe den Bedarf an Betreuungsplätzen zu ermitteln und für ein bedarfsgerechtes Angebot zu sorgen.
- 27 Eine Weiterentwicklung des Landeserziehungsgeldes entspreche dem Wunsch des Landtages und werde entsprechend den politischen Zielvorgaben auch hinsichtlich der Einkommensgrenzen erfolgen.
- 28 Zwangsuntersuchungen seien gesetzlich nicht vorgesehen. Ebenso sei eine Kopplung von Vorsorgeuntersuchungen mit dem Landeserziehungsgeld nicht vorgesehen und erscheine dem SMS auch nicht sinnvoll, da nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Eltern und ein kleiner Zeitraum erfasst werde. Zudem steige der bürokratische Aufwand. Schließlich liege kein Nachweis einer besseren Wirksamkeit im Vergleich zum Sächsischen Kindergesundheits- und Kinderschutzgesetz vor.

5 Schlussbemerkung

- 29 Das SMS führt einen Zusammenhang der halbierten Ausgaben für das Landeserziehungsgeld von 2002 nach 2004 sowie deren weiteres Absinken lediglich auf die Halbierung des Leistungsumfanges zurück und sieht keinen Zusammenhang zur Zahl der Lebendgeborenen. Hätte das Landeserziehungsgeld einen in Summe entscheidenden Einfluss auf die Geburtenzahl, dann ist nicht zu erklären, dass die Zahl der Inanspruchnahme des Landeserziehungsgeldes abnimmt, die Geburtenzahl im Freistaat Sachsen aber gleichzeitig (leicht) ansteigt.
- 30 Der Höhepunkt der Bewilligungen war im Jahr 2000 mit 19.137 zu verzeichnen. Bis zum Jahr 2010 sank diese Zahl auf 11.533 (bzw. auf rd. 60 %) ab, während die Anzahl der Lebendgeborenen leicht anstieg.
- 31 Soweit es um die existenzsichernde Funktion des Landeserziehungsgeldes geht, wird auf die systematische Nähe zum Bundesbetreuungsgeld hingewiesen. Das Betreuungsgeld des Bundes wird als vorrangige Leistung insbesondere auf Leistungen nach dem SGB II und XII angerechnet. Das Landeserziehungsgeld wird nicht angerechnet.
- 32 Da auch das SMS der Auffassung ist, dass die existenzsichernde Funktion des SächsLerzGG nach der damaligen Gesetzesbegründung nicht mehr aufgrund von gesetzlichen Änderungen auf Bundesebene „passt,“ ist nach Auffassung des SRH die Schlussfolgerung nur konsequent, die Leistungen nach dem SächsLerzGG ebenfalls auf Leistungen nach dem SGB II und XII anzurechnen.
- 33 Die Annahme des SMS, der inhaltliche Schwerpunkt der Leistungen nach dem SächsLerzGG liege in der Anerkennung der elterlichen Erziehungsleistungen, kann der damaligen Gesetzesbegründung nicht entnommen werden. Wenn dies künftig gelten soll, wäre es konsequent, das Landeserziehungsgeld entgegen der jetzigen Rechtslage einkommensunabhän-

gig zu gewähren. Nur so würden – der Auffassung des SMS folgend – die Erziehungsleistungen auch von Berechtigten mit höheren Einkommen ausreichend anerkannt werden.

- 34 Der SRH bezweifelt weiterhin, ob heute noch eine echte Wahlfreiheit für die Betreuung des Kindes im eigenen Haushalt oder der institutionellen Kinderbetreuung besteht. Der Freistaat Sachsen ist nicht Träger für die Kindertagesbetreuung und kann somit auch keine Wahlfreiheit für die Eltern gewährleisten.

Pauschale Investitionskostenförderung nach § 11 SächsKHG

Die Ausgaben für die pauschale Investitionsförderung lagen deutlich unter dem vom SMS ermittelten Investitionsbedarf der Krankenhäuser. Im Jahr 2012 standen einem Bedarf von 68,2 Mio. € Ausgaben von 40,3 Mio. € gegenüber.

Für die zukünftige Sicherstellung einer das Anlagevermögen erhaltenden Finanzierung ist ein langfristiges Konzept erforderlich.

Weder das SMS noch die SAB hatten einen Überblick, in welchem Umfang durch die Krankenhäuser (KH) nicht verbrauchte Mittel angespart wurden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten und leistungsfähigen KH-Versorgung ist eine öffentliche Aufgabe. Seit 1973 ist die KH-Finanzierung in Deutschland dual gestaltet. Dabei werden die Investitionskosten durch öffentliche Förderung sichergestellt und die pflegesatz- bzw. erlösfähigen Kosten (Betriebskosten) durch die Versicherten bzw. deren Krankenversicherung getragen.
- 2 Die Investitionskostenförderung ist Aufgabe der Länder. Die Mittel sind so zu bemessen, dass sie die förderungsfähigen und notwendigen Investitionskosten decken. Das Krankenhausgesetz (KHG) unterscheidet zwischen der Einzelförderung und der pauschalen Förderung.
- 3 Die jährlich zu gewährenden Pauschalbeträge dienen der Finanzierung kleinerer Baumaßnahmen sowie der Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter. In den Jahren 2006 bis 2012 wurden hierfür rd. 289 Mio. € verausgabt.
- 4 Der SRH hat die Gesamtheit des Verfahrens der pauschalen Investitionskostenförderung vom SMS als Planungsbehörde über die SAB als Bewilligungsbehörde bis zu den KH als Leistungsempfänger ab dem Jahr 2006 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ermittlung des Investitionsbedarfs und Ausgaben

- 5 Das SMS ermittelt den jährlichen Investitionsbedarf der KH anhand einer überschlägigen Bedarfsanalyse. Auf der Grundlage der voraussichtlichen Abschreibungskosten wird dabei von einem jährlichen Refinanzierungsbedarf von 3 T€ je KH-Planbett ausgegangen. Der sich hieraus und aus der Planbettanzahl des jeweils geltenden KH-Plans ergebende Investitionsbedarf liegt bei etwa 68 bis 70 Mio. € jährlich.
- 6 Der Freistaat Sachsen stellte in den Jahren 2006 bis 2012 durchschnittlich pro Jahr 38 bis 42 Mio. € pauschale Investitionsfördermittel für die KH zur Verfügung. Für die Jahre 2013 und 2014 sind je 46 Mio. € im Haushaltsplan veranschlagt.
- 7 Der vom SMS ermittelte Bedarf lag im betrachteten Zeitraum durchgehend erheblich über den Istaussgaben.

Investitionsbedarf übersteigt die Haushaltsmittel erheblich

- 8 Sachsen liegt damit im bundesweiten Vergleich der Pauschalmittel pro Planbett und der Pauschalmittel pro Einwohner seit dem Jahr 2008 regelmäßig auf dem letzten oder vorletzten Platz.¹
- Keine Kostenbeteiligung der Landkreise und Kreisfreien Städte
- 9 Von der im SächsKHG eingeräumten Möglichkeit, die Landkreise und Kreisfreien Städte durch die Erhebung einer Krankenhausumlage an den Kosten der Krankenhausfinanzierung zu beteiligen, wurde bisher kein Gebrauch gemacht.
- 10 Eine vom SMS im Jahr 2009/2010 in Auftrag gegebene Analyse zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die KH-Behandlungen² zeigt, dass die Entwicklung regional und fachbereichsbezogen sehr unterschiedlich erfolgen wird. Danach ist bezogen auf das Jahr 2007 für den Freistaat Sachsen von einem Rückgang des Bettenbedarfs um weitere 8 % bis zum Jahr 2020 auszugehen.
- Langfristiges Investitionsfinanzierungskonzept fehlt
- 11 Ein schlüssiges und langfristiges Konzept, wie und in welchem Umfang Haushaltsmittel für die pauschale Investitionsförderung sichergestellt werden sollen, fehlt.

2.2 Pauschalförderungsverordnung (PauschVO) als Bemessungsgrundlage

2.2.1 Sockelbetrag

- 12 Die PauschVO trifft Festlegungen über die Bezugskriterien und die Ermittlung der Höhe der Jahrespauschale. Ausgangspunkt sind die verfügbaren Haushaltsmittel, die PauschVO dient deren Verteilung.
- 13 Die Jahrespauschale für das einzelne KH setzt sich zusammen aus:
- einem Sockelbetrag (30 % des Mittelvolumens),
 - einer Fachrichtungspauschale (30 % des Mittelvolumens),
 - einer Fallzahlpauschale (40 % des Mittelvolumens),
 - ggf. einem Zuschlag für Ausbildungsplätze.

Stichtag 01.03.1997 als Datenbasis veraltet

- 14 Die Ermittlung des Sockelbetrages erfolgt auf der Grundlage der Planbettenzahl zum Stichtag 01.03.1997. Die Anzahl der vollstationären Planbetten hat sich seitdem bis zum KH-Plan 2012/2013 um 4.700 Betten reduziert. Eine Anpassung des Sockelbetrages auf die bedarfsnotwendigen Betten sieht die PauschVO nicht vor.
- 15 Diese Regelung führt dazu, dass KH mit einem hohen Bettenabbau bezogen auf die aktuelle und bedarfsgerechte Bettenzahl deutlich vom Sockelbetrag profitieren. Dagegen erhalten KH, deren aktuelle bedarfsgerechte Bettenzahl gegenüber dem Stichtag angestiegen ist, auf der Grundlage der alten Datenbasis einen zu geringen Sockelbetrag.

2.2.2 Fachrichtungspauschale

Fachrichtungspauschale wenig differenziert

- 16 Die Fachrichtungspauschale unterscheidet zwischen voller Fachrichtung (Faktor 1,0) und Belegabteilung mit mindestens 10 Betten (Faktor 0,5). Eine Differenzierung nach Art der Fachrichtung erfolgt nicht. Ein Maximalbetrag je Bett ist nicht vorgesehen.
- 17 Durch diese Regelung werden KH mit einer niedrigen Bettenzahl pro Fachrichtung begünstigt. So errechnete sich im Jahr 2012 für ein KH mit einer Fachrichtung und 30 Betten allein aus dem Fachrichtungswert von 40 T€ ein anteiliger Förderbetrag von 1.333 € pro Bett. Für ein anderes KH mit 4 Fachrichtungen und 626 Betten errechnet sich dagegen ein

¹ Quelle: DKG e. V. Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern.

² Die Veröffentlichung der Ergebnisse erfolgte mit der Broschüre „Auswirkungen des Demografischen Wandels auf die Krankenhausbehandlungen bis zum Jahr 2020 im Freistaat Sachsen“.

anteiliger Förderbetrag aus der Fachrichtungspauschale von nur 256 € pro Bett.

- 18 Auch beim Vergleich der Häuser mit den meisten ausgewiesenen Fachrichtungen ergeben sich Beträge von 298 € bzw. 920 € pro Bett (KH mit 13 Fachrichtungen und 1.745 bzw. 565 Betten).

2.3 Verwaltungsvollzug durch die SAB

- 19 Die pauschalen Fördermittel stehen den KH im Rahmen der Zweckbindung zur freien Verfügung. Die zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Verwendung ist im Rahmen der Jahresabschlussprüfung durch den Wirtschaftsprüfer zu bestätigen und nachzuweisen. Es besteht keine Pflicht zur alsbaldigen Verwendung. Die Mittel dürfen angespart werden, um größere Investitionsmaßnahmen zu finanzieren.

- 20 Die SAB prüft anhand der vorgelegten Unterlagen jede einzelne Position auf ihre Förderfähigkeit.

- 21 Beanstandungen erfolgten nur in geringem Umfang und betrafen zu meist Aufwendungen, die mit den Pflegesätzen/Erlösen abzudecken waren. Prüfungen vor Ort erfolgen nicht. Nicht zweckentsprechend verwendete Mittel werden mangels Rechtsgrundlage nicht zurückgefordert, sondern verbleiben den KH als angesparte Mittel.

Sehr aufwendiges Verwendungsnachweisverfahren

- 22 Die SAB teilt den KH den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung gesondert mit. Systembedingt kann die SAB einen Verwendungsnachweis erst abschließen, wenn die Bewilligungssumme eines Jahres – einschließlich angesparter Beträge – vollständig verwendet wurde. Abhängig vom Investitionsverhalten der KH erfolgt dies teilweise erst nach mehreren Jahren, was mehrfache Prüfungen über die teilweise Mittelverwendung erfordert und zu Unsicherheiten bei den KH führt.

2.4 Umgang mit nicht verbrauchten Pauschalmitteln

2.4.1 Erfassung nicht verbrauchter Pauschalmittel

- 23 Weder das SMS noch die SAB erfassten Angaben zum Stand der von den KH nicht verbrauchten pauschalen Fördermittel. Der SRH ermittelte auf der Grundlage von Zuarbeiten der SAB für die Jahre 2006 bis 2010 folgende Werte:

Kein Überblick über Mittelansparung bei SMS und SAB

	2006	2007	2008	2009	2010
Stand zum 31.12. (in T€, gerundet)	75.493,4	80.597,7	78.460,4	53.669,5	54.427,7

- 24 Insgesamt betrachtet entspricht dies dem 1,3 bis 2-fachen Haushaltsansatz eines Jahres. Bezogen auf einzelne KH sind die Beträge differenzierter. In einem Fall hat der SRH jedoch Mittelreserven bis zum 6-fachen Jahresbetrag festgestellt.

Hohe Mittelreserven bei einzelnen Krankenhäusern

- 25 Die Zuarbeit der SAB war systembedingt nur für bereits abschließend geprüfte Verwendungsnachweise möglich. Für das Bewilligungsjahr 2011 waren Mitte 2013 erst 20 % der Verwendungsnachweise abschließend geprüft (vgl. 2.3), sodass aktuellere Aussagen nicht möglich sind.

2.4.2 Zulässige Bildung hoher Mittelreserven

- 26 Im Gegensatz zu den Regelungen des Bayerischen Krankenhausgesetzes normiert das SächsKHG weder eine Anzeigepflicht des Fördermittelempfängers bei unverhältnismäßig hohen Mittelreserven noch wird der Anspruch auf Pauschalförderung bei erheblichen Mittelüberhängen im Folgejahr gemindert.

Bildung von Mittelreserven unbegrenzt zulässig

Trotz gesetzlicher Regelung kein einheitliches Verfahren zur Zinsermittlung

2.4.3 Verzinsung

- 27 Nach dem SächsKHG sind Zinsen aus der Anlage ausbezahlter Mittel den pauschalen Fördermitteln zuzuführen. Bei nicht verzinslicher Anlage wird der KH-Träger so gestellt, als hätte er Zinsen in Höhe des Basiszinssatzes erzielt. Der Basiszinssatz ist seit 01.01.2013 negativ, sodass faktisch keine Verzinsung erfolgt.
- 28 Die SAB prüft im Verwendungsnachweis nur, ob durch den KH-Träger überhaupt Zinsen aufgeführt werden. Ein Nachweis über die Höhe der erzielten Zinsen oder die Art der Zinsermittlung wird nicht gefordert. Verfahrensregelungen des SMS bestehen dazu nicht.
- 29 Der SRH hat sich von einzelnen KH die Ermittlung der Zinsen nachweisen lassen und mangels einheitlicher Regelungen unterschiedliche Verfahrensweisen festgestellt.

2.5 Anwendung öffentlichen Vergaberechts

Keine Anwendung öffentlicher Vergabevorschriften bei freigemeinnützigen und privaten Trägern

- 30 Nur KH in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft sind zur Einhaltung des öffentlichen Vergaberechts verpflichtet. Eine entsprechende Verpflichtung für KH in freigemeinnütziger oder privater Trägerschaft ergibt sich weder aus dem SächsKHG noch aus den Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide. Damit sind mehr als die Hälfte der KH-Träger nicht zur Einhaltung der Vergabevorschriften verpflichtet.
- 31 Die Vergabevorschriften dienen nicht nur der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, sondern auch der Korruptionsvorbeugung und Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen. Um dies sicherzustellen, müssen für alle die gleichen Bedingungen gelten.

3 Folgerung

- 32 **3.1** Das SMS hat sich mit dem SMF intensiv um eine Sicherstellung der bedarfsgerechten und angemessenen Investitionskostenfinanzierung zu bemühen. Dabei ist eine Kostenbeteiligung der Landkreise und Kreisfreien Städte über die Erhebung einer KH-Umlage in Betracht zu ziehen.
- 33 Im Spannungsfeld zwischen dem Anspruch auf eine bedarfsgerechte KH-Versorgung und den nicht unbegrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln bedarf es einer deutlichen Positionierung des Freistaates. Notwendig ist eine strategische Entscheidung, ob die KH-Versorgung flächendeckend auf dem derzeit hohen Niveau sichergestellt werden soll und als Folge dessen die dafür notwendigen Finanzmittel aufgebracht werden, oder ob - weil die finanziellen Mittel nicht ausreichend zur Verfügung stehen - durch Umstrukturierungen und vermehrte Konzentrationen ein Absinken des Versorgungsniveaus in der Fläche in Kauf genommen werden soll. Eine solche strategische Entscheidung würde auch den KH-Trägern eine längerfristige Investitionsplanung ermöglichen.
- 34 **3.2** Die PauschVO ist zu überarbeiten und gezielter auf den aktuellen Bedarf auszurichten.
- 35 **3.3** Der SRH hält die gegenwärtige Praxis der VN-Prüfung für unzumutbar und zu aufwendig. Die Prüfung sollte auf Stichproben der bereits von einem Wirtschaftsprüfer bestätigten Aufstellungen begrenzt werden.
- 36 **3.4** Das SMS hat die Jahresüberträge der KH zu erfassen, die Entwicklung zu beobachten und die Ergebnisse bei der Feststellung des Investitionsbedarfs zu berücksichtigen.

37 Der SRH hält eine gesetzliche Regelung für sinnvoll, wonach der Empfänger die Mittel binnen einer bestimmten Zeit zu verbrauchen, Mittelüberhänge anzuzeigen und anstehende Beschaffungsvorhaben offen zu legen hat. Die Regelung des Bayerischen Krankenhausgesetzes könnte als Beispiel dienen.

38 Das SMS sollte eine einheitliche Ermittlung der Zinserträge im Rahmen des SächsKHG oder einer VwV vorgeben.

39 **3.5** Das SMS wird um Prüfung gebeten, ob die Bescheide an freigemeinnützige oder privatrechtliche Träger mit der Auflage über die Anwendung der Vergabevorschriften versehen werden können. Gegebenenfalls ist das SächsKHG um eine gesetzliche Bestimmung über die Anwendung der Vergabevorschriften zu ergänzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

40 **4.1** Das SMS betont, dass es verschiedene Anstrengungen unternommen habe, um ein langfristiges Konzept, auch unter Beteiligung des Bundes, zu etablieren. Sächsische Forderungen seien auf Bundesebene nicht mehrheitsfähig gewesen. Auf Landesebene habe sich das SMS in den Haushaltsverhandlungen 2015/2016 eingesetzt, um längerfristig die notwendigen Pauschalfördermittel absichern zu können. Dies gelte für alle KH im städtischen und ländlichen Raum gleichermaßen.

41 **4.2** Die Notwendigkeit der Überarbeitung der PauschVO sei unumstritten. Bei der zeitlichen Einordnung müssten aber anstehende Änderungen im Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes berücksichtigt werden.

42 **4.3** Das SMS werde prüfen, inwieweit das Verfahren zur VN-Prüfung verbessert und vereinfacht werden kann.

43 **4.4** Die Mittelansparung für größere Maßnahmen zur Ersatz- und Wiederbeschaffung sei unerlässlich und gewollt. Mit der Erfassung der Jahresüberträge habe man im Jahr 2013 begonnen. Gleichwohl würden angesparte Mittel bei der Prüfung von Anträgen auf Einzelförderung von Medizintechnik berücksichtigt.

44 Bei der Überarbeitung des SächsKHG würden die Einführung einer Regelung zur Mittelansparung und eine Änderung der Regelung zur Zinsberechnung geprüft.

45 **4.5** Die Anwendung der Vergabevorschriften für alle Träger werde ebenfalls geprüft und ggf. in die Überarbeitung des SächsKHG einbezogen

5 Schlussbemerkung

46 Die auskömmliche Ausstattung der KH mit finanziellen Mitteln für die Ergänzungs- und Wiederbeschaffung von Medizintechnik und kleinere Baumaßnahmen ist eine öffentliche Aufgabe und erfordert gemeinsame Anstrengungen aller Entscheidungsträger. Dabei sollte auch eine Kostenbeteiligung der Landkreise und Kreisfreien Städte gem. § 8 Abs. 2 SächsKHG geprüft werden, wonach sie an den Kosten mit einer Krankenhausumlage beteiligt werden können, die nach dem Finanzausgleichsgesetz erhoben wird.

47 Der SRH begrüßt die bereits vorgenommenen Maßnahmen und die Bereitschaft des SMS, weitergehende Änderungen und die Verfahrensabläufe zu prüfen. Der SRH hält eine intensivere aufsichtliche Begleitung der SAB durch das SMS im Verwaltungsverfahren für erforderlich.

Umsetzung des LEADER in Sachsen

Bei der Planung der regionalen Entwicklungskonzepte fehlte der regionale Bezug bei der Zielsetzung ebenso wie spezifische und messbare Ziele.

Die Höhe der Fördermittel wurde unabhängig von den regionalen Bedürfnissen und Zielen bestimmt.

Hohe Mitgliedsbeiträge behindern die aktive Beteiligung in den Regionen. Jugendliche werden nicht genug einbezogen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte die Umsetzung des „liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ (LEADER) in Sachsen im Förderzeitraum 2007 bis 2013. Für diesen Zeitraum wurden insgesamt 12 Gebiete in Sachsen zu LEADER-Regionen ernannt. Bis zum 30.06.2013 wurden für Projekte zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER 60,3 Mio. € bewilligt.
- 2 LEADER ist ein Ansatz der EU zur ländlichen Entwicklung, durch die lokale Akteure, wie z. B. Vereine, Unternehmer sowie Bewohner einer Region, die Entwicklung im ländlichen Raum aktiv vor Ort mitgestalten können (sog. Bottom-Up-Prinzip). Durch jede LEADER-Region wurde ein regionales Entwicklungskonzept erarbeitet. Diese integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte bilden den inhaltlichen Rahmen für die Förderung in der Region. Die lokalen Akteure sind aktiv in die Umsetzung der regionalen Entwicklungskonzepte, an der Auswahl der Prioritäten sowie der Projekte in ihrer Region eingebunden. Sie arbeiten in sog. LEADER-Aktionsgruppen zusammen. Diesen gehört auch jeweils ein Regionalmanager an, der die lokalen Akteure bei der Umsetzung des regionalen Entwicklungskonzeptes unterstützt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende regionale Bezüge

- 3 Die regionalen Entwicklungskonzepte als strategische Handlungskonzepte der Regionen umfassen die Zielsetzungen, die Festlegung der Handlungsfelder und eine Rangliste der durchzuführenden Maßnahmen.
- 4 Die Ziele sind in nahezu allen geprüften Regionen gleich formuliert, sodass regionale Besonderheiten nicht beachtet wurden. In allen Regionen wurden bspw. die Ziele „Schaffen und Erhalten von Arbeitsplätzen“, „Gesundheit, Kultur und Erholung“ (inkl. Tourismus) oder auch „Identität mit der Region“ formuliert. Keine für die Region spezifischen Ziele
- 5 In der Region durchzuführende Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollten, wurden nicht konkret benannt. Es wird auch nicht immer deutlich, wie die aus den regionalen Bedürfnissen abgeleiteten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht werden können. Eine Rangliste der durchzuführenden Maßnahmen fehlte. Konkrete Aussagen, wie die demografische Entwicklung bewältigt werden soll, sind in den Konzepten ebenso nicht enthalten. Kein Zusammenhang zwischen den geplanten Maßnahmen und der Zielerreichung

- 6 Das SMUL kann die Wirksamkeit der durch die Region geplanten Förderung nur einschätzen, wenn in jedem regionalen Entwicklungskonzept messbare, für die jeweilige Region spezifische Ziele festgelegt werden, die im Rahmen des LEADER auch verwirklicht werden können. Aus diesen Entwicklungskonzepten muss auch erkennbar sein, wie die aus den regionalen Bedürfnissen abgeleiteten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht werden können.

2.2 Bestimmung der Höhe der Fördersätze in den Regionen

- 7 Die Budgets für die einzelnen LEADER-Regionen werden Top-Down durch das SMUL festgelegt („Regionalbudgets“).

Höhe der Fördermittel ist unabhängig von regionalen Bedürfnissen und Zielen

- 8 Die Höhe der Fördermittel für die einzelnen Projekte richtet sich nach den Fördersätzen der RL ILE, welche durch das SMUL für den gesamten Freistaat Sachsen einheitlich festgelegt werden. Die Höhe der Fördersätze ist damit unabhängig von den identifizierten Bedürfnissen sowie den daraus abgeleiteten Zielen und Prioritäten in den Regionen.

- 9 Eine konsequente Umsetzung des Bottom-Up-Prinzips sollte beinhalten, dass die Regionen im Rahmen des Budgets selber anhand ihrer Ziele und Prioritäten über die Höhe der Fördersätze für die einzelnen Maßnahmen entscheiden können. Dadurch könnten auch Anreize gesetzt werden, Maßnahmen, deren Durchführung im Entwicklungskonzept eine hohe Priorität haben, die jedoch kaum realisiert werden, eher durchzuführen. Zugleich kann in stark nachgefragten Förderschwerpunkten durch geringere Fördersätze erreicht werden, dass Fördermittel für weitere Maßnahmen zur Verfügung stehen.

2.3 Hemmnisse bei der Beteiligung in den LEADER-Aktionsgruppen

Keine Regelung zur Höhe der Mitgliedsbeiträge

- 10 Die LEADER-Aktionsgruppen werden als Vereine geführt und erheben von ihren Mitgliedern entsprechend ihren Satzungen Mitgliedsbeiträge. Die Mitarbeit in diesen Aktionsgruppen setzt somit die Zahlung eines Entgeltes voraus. Die Höhe der Mitgliedsbeiträge ist regional verschieden, da das SMUL keine landeseinheitlichen Vorgaben gemacht hat.

Verhinderung der Mitarbeit durch Mitgliedsbeitrag von 3 T€/Jahr

- 11 In der LEADER-Region Vogtland beträgt der jährliche Mitgliedsbeitrag für eine Mitarbeit in der Aktionsgruppe 2,5 T€. Ab dem 01.01.2010 wurde der Beitrag auf 3 T€ erhöht. In der Aktionsgruppe sind nur zehn Mitglieder, bei denen es sich ausschließlich um Gemeinden handelt. In Regionen wie z. B. Annaberger Land mit einem jährlichen Mitgliedsbeitrag von 46 € sind hingegen von 83 Mitgliedern in der Aktionsgruppe 70 nicht öffentliche Partner wie Vereine oder Bewohner.

- 12 Die Umsetzung des LEADER-Prinzips beruht auf der Strategie, dass sich jedermann in die regionale Arbeit einbringen kann (Bestandteil des Bottom-Up-Prinzips). Ein jährlicher Mitgliedsbeitrag von 3 T€ verhindert die aktive Mitarbeit von lokalen Akteuren wie Vereinen oder Bewohnern. Engagierten Privatpersonen oder Wirtschaftspartnern werden dadurch hohe Hürden gesetzt. Das Bottom-Up-Prinzip wird dadurch konterkariert.

2.4 Vertretung von Jugendlichen in den Regionen

Mangelnde Mitwirkung von Jugendlichen

- 13 Jugendliche sind nicht in allen Regionen in den LEADER-Aktionsgruppen beteiligt. Sie sind daher in dem Entscheidungsgremium zur Umsetzung des Entwicklungskonzeptes nicht überall vertreten. Das SMUL hat keine Regelungen zur Vertretung von Jugendlichen in den Entscheidungsgremien getroffen.

14 Im Hinblick auf die demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen sollte insbesondere den Jugendlichen im ländlichen Raum aufgezeigt werden, wie sie ihre Zukunft vor Ort aktiv gestalten können. Dabei sollten sie auch über die Strukturen der Entscheidungsfindung Einfluss in die Entwicklung des ländlichen Raumes nehmen können.

3 Folgerungen

15 **3.1** Das SMUL hat in der kommenden Förderperiode dafür Sorge zu tragen, dass in den regionalen Entwicklungskonzepten messbare Ziele, die aus den regionalen Bedürfnissen abgeleitet sind, entwickelt werden. Zudem hat das SMUL darauf hinzuwirken, dass aus den Konzepten deutlich wird, wie, d. h. durch welche Maßnahmen, die Ziele erreicht werden sollen. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen bewerten zu können, sind Indikatoren zur Überwachung der Zielerreichung zu formulieren.

16 **3.2** Das SMUL sollte das Bottom-Up-Prinzip konsequenter umsetzen, in dem es den Regionen gestattet, die Höhe der Fördersätze anhand der spezifischen Bedürfnisse, Ziele und Prioritäten in den Entwicklungskonzepten selbstständig festzulegen.

17 **3.3** Das SMUL muss sicherstellen, dass der Zugang zur Mitarbeit in den Aktionsgruppen allen Interessierten offensteht und nicht durch hohe Mitgliedsbeiträge behindert wird.

18 **3.4** Das SMUL hat darauf zu achten, dass Jugendliche als Mitglieder in den Entscheidungsgremien akquiriert werden.

19 Gerade um den Jugendlichen eine Einflussnahme auf Entscheidungen ermöglichen zu können, sollte das SMUL in den Regionen vermehrt für eine Zusammenarbeit mit Jugendlichen in der Region bei Veranstaltungen oder anhand von Best-Practice-Beispielen werben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

20 Die EU hat parallel zu den Empfehlungen des SRH für die Förderperiode 2014 bis 2020 Regelungen getroffen, die den Forderungen des SRH entsprechen. Das SMUL folgt durch die Umsetzung der Regelungen der EU daher zugleich dem Anliegen des SRH.

Erhebung und Verwendung der Reitwegeabgabe

Die Ausgestaltung der Erhebung und Verwendung der Reitwegeabgabe ist zu novellieren. Auch eine Abschaffung ist dabei nicht auszuschließen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Freistaat Sachsen ist das Reiten im Wald nur auf entsprechend gekennzeichneten Wegen (Waldreitwegen) und nach Entrichtung der Reitwegeabgabe gestattet. Hingegen darf in Feld und Flur auf allen geeigneten Wegen ohne Entrichtung einer Abgabe geritten werden.
- 2 Die Abgabe wird seit 1995 erhoben. Abgabepflichtig ist der Halter des Pferdes. Sie beträgt seit 2008 10 € für die Jahresplakette sowie 2,50 € für die Vier-Wochen-Reitplakette für jedes Pferd. Das Anhängeschild kostet einmalig 10,23 €. Plakette und Anhängeschild sind am Pferd jeweils beidseitig anzubringen.
- 3 Durch die Abgabe sollen erhebliche durch das Reiten verursachte Schäden den Waldbesitzern ersetzt oder diese beseitigt werden. Sie darf nicht für die Ausweisung oder Unterhaltung der Reitwege und für den Verwaltungsaufwand zur Erhebung der Abgabe sowie zur Schadensbegutachtung und -regulierung verwendet werden.



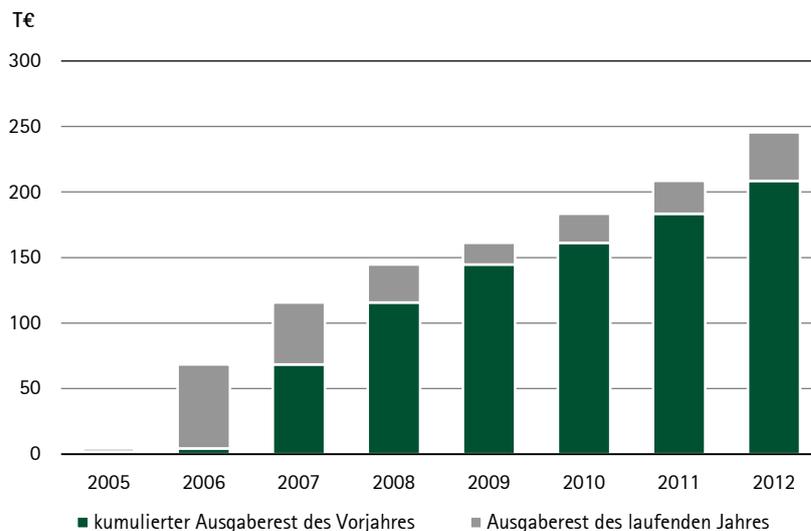
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgabereste

- 4 Das SMUL als oberste Forstbehörde setzt die Reitwegeabgabe fest. Die Einnahmen des Freistaates Sachsen aus der Reitwegeabgabe in den Jahren 1995 bis 2012 betragen durchschnittlich 46 T€, die Ausgaben durchschnittlich 33 T€ (ohne Verwaltungsaufwand). Das SMUL hatte am 31.12.2012 kumulierte Ausgabereste in Höhe von rd. 246 T€ erzielt (vgl. Abbildung). Ursache hierfür sind höhere Einnahmen bei gleichzeitig gesunkenen Ausgaben für Reitschäden.

Ausgabereste betragen rd. 246 T€

Abbildung 1: Übersicht zu den seit 2005 kumulierten Ausgaberesten aus der Reitwegeabgabe



- 5 Der Ausgabereist ist seit dem Jahr 2006 stetig angestiegen. In 2008 hat das SMUL aufgrund der hohen Ausgabereiste mit einer Reduzierung der jährlichen Reitwegeabgabe von 35 € auf 10 € für die Jahresplakette sowie für die Vier-Wochen-Reitplakette von 3,50 €/Pferd auf 2,50 €/Pferd reagiert. Dennoch stiegen die Ausgabereiste weiter.
- 6 Die Reitwegeabgabe ist nach gegenwärtiger Rechtslage als Sonderabgabe so zu bemessen, dass die hieraus insgesamt erzielten Einnahmen langfristig die zu leistenden Aufwendungen nicht übersteigen.

2.2 Verwaltungsaufwand

- 7 Seit 2008 sind die Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Forstbehörden für die Erhebung der Reitwegeabgabe, für die Ausweisung von Reitwegen und die Antragsannahme von angezeigten Reitschäden sowie die Schadensbegutachtung zuständig. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Kontrolle der Einhaltung der Regeln zum Reiten im Wald.
 - 8 Der Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) als obere Forstbehörde ist für die Anerkennung und die Beseitigung von Schäden (Schadensregulierung), die durch das Reiten auf Waldreitwegen entstanden sind, zuständig.
- Kontrolle sehr aufwendig
- 9 Die Pferdehalter können die Plakette und das Anhängeschild in einem Landkreis bzw. einer Kreisfreien Stadt ihrer Wahl erwerben. Der Erwerb wird nicht zentral erfasst. Das Anhängeschild weist eine Nummer aus, anhand derer der Halter des Pferdes ermittelt werden kann. Die Plakette berechtigt sachsenweit zum Reiten auf Waldreitwegen und ist nicht auf einen anderen Halter übertragbar. Mangels eines zentralen Melderegisters und wegen des fehlenden Namens des Halters auf dem Anhängeschild ist die Kontrolle der Entrichtung der Abgabe nicht ohne erheblichen Verwaltungsaufwand durchführbar, da dazu jeweils eine Abfrage bei allen anderen unteren Forstbehörden notwendig ist.
- Keine verursachungsgerechte Deckung des Verwaltungsaufwandes
- 10 Der Verwaltungsaufwand wird aus dem „allgemeinen Haushalt“ finanziert, da er nicht aus dem Aufkommen der Reitwegeabgabe gedeckt werden darf. Er steht jedoch im direkten Zusammenhang mit dem Ersatz oder der Beseitigung der Schäden an Waldreitwegen, die durch das Reiten verursacht worden sind. Er sollte somit verursachungsgerecht aus dem Aufkommen der Reitwegeabgabe gedeckt werden. Eine solche Möglichkeit hat der Gesetzgeber bspw. bei der Abwasserabgabe geschaffen.
- Verwaltungsaufwand wird nur z. T. erfasst
- 11 Allein die betrieblichen Aufwendungen beim SBS für die Durchführung der Schadensregulierung betragen jährlich rd. 21,8 T€. Nicht abschließend bezifferbar ist der Verwaltungsaufwand der Landkreise und Kreisfreien Städte.
- Verwaltungsaufwand übersteigt die Einnahmen
- 12 Unter Zugrundelegung des Pauschalsatzes des SMF stünden bspw. einem Mitarbeiter im einfachen Dienst 4 Minuten zur Erteilung der Vier-Wochen-Reitplakette und bei einer Jahresplakette 18 Minuten zur Verfügung, damit der Verwaltungsaufwand nicht höher ist als die zu leistende Abgabe. Zu den Arbeitsschritten, die in den unteren Forstbehörden für die Ausgabe der Reitplaketten erbracht werden müssen, zählen die Bearbeitung des Antrags, die Überwachung des Zahlungseingangs, die Erstellung der Annahmeanordnung, Erstellung des Zahlungsnachweises (Quittung) sowie der Versand von Plakette, Anhängeschild und Zahlungsnachweis. Hinzu kommt der Zeitaufwand für die Ausweisung und Beschilderung von Reitwegen, für die Kontrollen zur Einhaltung der Reitregelungen sowie für das behördliche Verfahren bei der Anerkennung und Beseitigung von Reitschäden. Der Verwaltungsaufwand ist somit mit hoher Wahrscheinlichkeit größer als die derzeitigen Einnahmen aus der Reitwegeabgabe.

2.3 Unterhaltungsaufwand

- 13 Die Deckung der Aufwendungen zur Unterhaltung der Reitwege aus dem Aufkommen der Reitwegeabgabe ist gesetzlich bisher nicht zugelassen. Durch Baum- und Strauchwuchs wird die Nutzungsmöglichkeit der Waldreitwege permanent beeinflusst. Der Waldeigentümer ist nicht verpflichtet, über die ortsübliche Verkehrssicherungspflicht hinaus die Nutzungsmöglichkeit der Waldreitwege aufrecht zu erhalten. Falls von den Waldreitwegen Gefahren für Reiter und Pferde zu erwarten sind, kann die untere Forstbehörde die Waldeigentümer nicht verpflichten, die Nutzungsmöglichkeit wiederherzustellen. Sie kann daher lediglich alternative Waldreitwege ausweisen.
- 14 Die Finanzierung der Aufwendungen zur Erhaltung der bestehenden Waldreitwege aus Mitteln der Reitabgabe hätte für die Reiter den Vorteil, dass die Reitwege in einem benutzbaren Zustand bleiben und den unteren Forstbehörden kein Aufwand durch eine etwaige Neuausweisung von Reitwegen entsteht. Hierfür wäre eine Gesetzesänderung durch den SLT erforderlich.

Keine Finanzierung der Unterhaltung der Reitwege aus Abgabeaufkommen

3 Folgerungen

- 15 Das SMUL sollte aufgrund der Ergebnisse des SRH prüfen, wie die Ausgestaltung der Erhebung und Verwendung der Reitwegeabgabe geändert werden kann.
- 16 Der SRH empfiehlt, durch Änderung des Sächsischen Waldgesetzes zusätzlich zum Ersatz der verursachten Schäden die Finanzierung des Verwaltungsaufwandes und die Aufwendungen zur Unterhaltung der Reitwege aus Mitteln der Reitwegeabgabe zu ermöglichen. Dazu müsste die Angemessenheit der derzeitigen Reitwegeabgabe überprüft werden.
- 17 Sollten diese Änderungen des Waldgesetzes nicht möglich sein, hält der SRH die Abschaffung der Reitwegeabgabe für geboten.

4 Stellungnahme des SMUL

- 18 Das Ministerium hat zu den Feststellungen keine Einwendungen erhoben und kündigte an, dass der Sachverhalt, ob die Reitwegeabgabe abgeschafft werden kann und welche Gesetzesänderungen dafür notwendig sind, geprüft werde.

5 Schlussbemerkung

- 19 Der SRH begrüßt die zugesicherte Prüfung des SMUL zum weiteren Bedarf zur Erhebung der Reitwegeabgabe. Das SMUL sollte bedenken, dass die Mittel aus der Reitwegeabgabe derzeit die finanzielle Grundlage für den Ausgleich von Schäden an Waldreitwegen durch Reiter darstellen. Bei einem Verzicht auf die Erhebung der Reitwegeabgabe müssten diese Aufwendungen nach derzeitiger Rechtslage aus dem „allgemeinen Haushalt“ finanziert werden.

Altlastenfonds Sachsen

Es fehlt eine einheitliche Anlagestrategie für Sondervermögen im Freistaat Sachsen.

Das SMF nimmt die notwendige Steuerung nicht wahr.

Der Altlastenfonds Sachsen wurde erst 2 Jahre nach seiner Gründung einer langfristigen Geldanlage zugeführt. Der daraus resultierende Zinsertragsverlust für das Sondervermögen beträgt mindestens 6,2 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Zur Absicherung der Finanzierung von Folgekosten der Altlastenfreistellung haben der Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMUL, und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) für den Bund im August 2008 einen „Generalvertrag über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten im Freistaat Sachsen“ geschlossen. Im Ergebnis dieses Vergleiches wurden sämtliche verbliebene Refinanzierungsverpflichtungen der Vertragsparteien gegen die Zahlung eines Pauschalbetrages der BvS in Höhe von 140 Mio. € für erledigt erklärt.

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Die erste Rate der BvS vom August 2008 in Höhe von 71,8 Mio. € und eine weitere Zahlung vom Dezember 2008 in Höhe von 38,0 Mio. € wurden am 01.01.2009 dem zu diesem Zeitpunkt errichteten Sondervermögen „Altlastenfonds Sachsen“ zugeführt. Gleichzeitig ging die Zuständigkeit für die Anlage des Fondsvermögens vom SMF auf das SMUL als Fondsverwalter über. Das SMUL bat das SMF erstmals im Juli 2009, eine Anlageentscheidung zu treffen. Dabei zeigte sich, dass bis dahin beide an den Vertragsverhandlungen beteiligten Ressorts davon ausgingen, das jeweils andere sei zuständig.

10 Monate nach erstem Zahlungseingang
erste Abstimmung über Zuständigkeit
- 3 Da das SMF eine verantwortliche Mitwirkung und Steuerung ablehnte, bereitete das SMUL ab August 2009 eine langfristige Geldanlage vor. Die Prüfung von Anlagevoraussetzungen und Angebotskonditionen nahm weitere 17 Monate in Anspruch, da landesweit einheitliche Vorgaben für Anlageentscheidungen fehlen. Aus Sicht des SMF sei es ausreichend, wenn die jeweils zuständigen Fachressorts bei Bedarf durch persönliche Hinweise unterstützt werden. Deshalb holte das SMUL mehrmals unverbindliche Hinweise des SMF ein. In dieser Zeit hatte das SMUL das Sondervermögen in Kurzzeitanlagen mit Zinsen überwiegend unter 1,0 % p. a. angelegt. Erst am 22.12.2010 schloss es einen Vertrag über die 10-jährige Anlage des Fondsvermögens in Höhe von anfänglich 96,0 Mio. € zu einem Zinssatz von 2,9 % p. a. ab.

Keine Steuerung durch das SMF

Weitere 17 Monate Bearbeitungszeit bis
zur endgültigen Geldanlage
- 4 Allein das SMF verfügt aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit über das entsprechende Wissen im Bereich von Geldanlagen. Deshalb sollte es an allen Anlageentscheidungen bei Sondervermögen des Freistaates Sachsen mitwirken. Das SMF kann nach dem Sächsischen Förderfonds-gesetz VwV zur Anlage von Fondsvermögen erlassen. Ein einheitlicher Maßstab für Anlagestrategien, Auswahlverfahren, zulässige Kreditinstitute und Anlageprodukte sowie zum Risikomanagement von Geldanlagen ist für zügige, wirtschaftliche und kompetente Anlageentscheidungen unverzichtbar. Persönliche Beratungen im Einzelfall ersetzen keine landesweite Strategie.

Fehlende Anlagenrichtlinien

- 5 Die mehrjährige Verzögerung der Anlageentscheidung führte zu Zinsertragsverlusten von mind. 6,2 Mio. € für das Sondervermögen.

3 Folgerung

- 6 Zinsverluste sind zu vermeiden, indem im Voraus sichergestellt wird, dass Geldanlagen dieser Größenordnung unmittelbar nach der Mittelbereitstellung vorgenommen werden. Dazu sind landesweit einheitliche Vorgaben für Anlageentscheidungen, wie auch im Sächsischen Förderfondsgesetz vorgesehen, und eine verantwortliche Mitwirkung und Steuerung des SMF bei Anlageentscheidungen notwendig (vgl. Beitrag Nr. 15, ESF-Mikrodarlehensfonds).

4 Stellungnahme der Ministerien

- 7 Das SMUL unterstützt die Ausführungen des SRH, wonach das SMF aufgrund seiner allgemeinen Zuständigkeit über das entsprechende Wissen im Bereich Geldanlagen immer und substantiell an Anlageentscheidungen des Freistaates Sachsen mitwirken sollte.
- 8 Das SMF plane derzeit keine Erstellung genereller Anlagerichtlinien, da Erhebungen bei den Ressorts im Jahr 2013 keinen Bedarf ergeben hätten. Eine verantwortliche Mitwirkung und Steuerung des SMF bei Anlageentscheidungen sei mit den Regelungen des Sächsischen Förderfondsgesetzes nicht vereinbar, nach denen die jeweiligen Fachministerien als Fondsverwalter für jedwede konkrete Geldanlageentscheidung zuständig seien.
- 9 Das SMUL weist darauf hin, dass die Zinsverluste z. T. auf die im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise stetig fallenden Zinssätze zurückzuführen seien und damit nicht in die Einflussphäre des SMUL gestellt werden könnten. Auch handele es sich um ein nicht vorhersehbares einmaliges Ereignis.

5 Schlussbemerkung

- 10 Der SRH hält verbindliche Anlagerichtlinien sowie eine verantwortliche Mitwirkung und Steuerung des SMF für eine schnelle und kompetente Anlageentscheidung für erforderlich. Das SMUL hat auch einen solchen Bedarf signalisiert.
- 11 Bei einer unverzüglichen Geldanlage wären die durch stetig fallende Zinssätze eingetretenen Zinsverluste vermeidbar gewesen.

Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

23

IT-Organisation an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig und an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden

Dezentrale IT-Organisation und kleinteiliger Personaleinsatz führen zu unwirtschaftlichen IT-Strukturen und gehen zulasten der Informationssicherheit.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 IT-Entscheidungen haben zunehmend Auswirkungen auf alle Hochschulstruktureinheiten und -prozesse. Die IT bietet großes Potenzial für Verbesserungen von Qualität und Wirtschaftlichkeit in Forschung, Lehre, Studium und Verwaltung. Um dieses Potenzial auszuschöpfen, müssen IT-Prozesse und -Strukturen hochschulweit gedacht und gestaltet werden.
- 2 Der SRH hat die IT-Organisation, insbesondere die IT-Koordination und -Planung an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) sowie der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden (HTW) geprüft.
- 3 Die Prüfung erfolgte im Zeitraum von Dezember 2012 bis April 2014.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 IT-Planung

- 4 Die gegenwärtig an den Hochschulen praktizierte IT-Planung wird durch die Haushaltsplanung sowie durch Vorgaben bei der Nutzung von Sonderfinanzierungsprogrammen in Inhalt und Ablauf geprägt. Die daraus finanzierbaren IT-Maßnahmen planen die einzelnen Struktureinheiten der Hochschulen, d. h. die Fakultäten, die zentralen Einrichtungen und die Hochschulverwaltung, grundsätzlich für sich allein. Mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und den nachgefragten IT-Bedarf ist eine koordinierte IT-Planung im Sinne einer IT-Gesamtplanung an den Hochschulen jedoch unabdingbar. Jede Struktureinheit plant für sich allein
- 5 Keine der beiden Hochschulen verfügt über eine IT-Strategie, um mittel- und langfristige Ziele des IT-Einsatzes, spezifische Handlungsfelder sowie Problemlösungen aufzuzeigen. Keine IT-Strategie
- 6 Die Hochschulen sollten die strategischen Ziele des IT-Einsatzes auf der Grundlage ihres jeweiligen Leitbildes entwickeln und von den dafür zuständigen Gremien verbindlich beschließen lassen.

2.2 IT-Koordination

- 7 Beide Hochschulen hatten IT-Gremien eingerichtet. An der HTW gab es die Kommission Rechentechnik und an der HTWK eine DV-Kommission. Beide Gremien hatten jedoch eher eine informative Funktion. Strategische, hochschulweite Entscheidungen wurden von diesen Gremien nicht getroffen. Jede Einrichtung an den beiden Hochschulen plant, finanziert und beschafft ihre IT eigenverantwortlich, wobei gegebenenfalls das jeweilige Hochschulrechenzentrum beratend einbezogen wird. IT-Gremien ohne Entscheidungsfunktion

CIO erforderlich	<p>8 Zwischenzeitlich haben beide Hochschulen mit der Neuausrichtung ihrer IT-Koordinations- und Planungsprozesse begonnen. Die HTW hat u. a. eine Senatskommission IT-Services eingerichtet und einen wissenschaftlichen Leiter für das Hochschulrechenzentrum berufen. Die HTWK hat beschlossen, ein CIO¹-Gremium als neue strategische Entscheidungsebene für hochschulweite IT-Themen zu schaffen. Dieses CIO-Gremium könnte sich mit hochschulweit relevanten IT-Themen, wie Campus-Management-Systemen, Ressourcenplanung und Informationssicherheitsstandards befassen.</p> <p>9 An beiden Hochschulen wird gegenwärtig über die künftige Ausgestaltung der IT-Koordination diskutiert. Entscheidungen dazu sind noch nicht getroffen worden.</p>
Kaum hochschulübergreifende Zusammenarbeit	<p>2.3 IT-Prozesse und IT-Ausstattung</p> <p>10 Die Struktureinheiten der Hochschulen konzipieren und betreiben ihre IT regelmäßig eigenständig und unabhängig voneinander. IT-Dienste werden teilweise redundant und in Konkurrenz zu den Hochschulrechenzentren betrieben. Eine hochschulübergreifende Zusammenarbeit ist in den geprüften Einrichtungen nur in Ansätzen erkennbar.</p> <p>11 Die Ausstattung mit Hard- und Software der einzelnen Struktureinheiten der beiden Hochschulen ist ausgesprochen heterogen. Kleinere IT-Betriebseinheiten² können mitunter eine sachgerechte Unterbringung der Technik nicht gewährleisten.</p>
Kleinteiliger Personaleinsatz	<p>12 Der Einsatz des IT-Personals an den Hochschulen ist zu kleinteilig. An beiden Hochschulen ist rd. die Hälfte der IT-Betriebseinheiten mit bis zu einer VZÄ besetzt. Diese Personalkapazität reicht nicht aus, um angemessene Vertretungsregelungen, z. B. bei Urlaub oder Krankheit sicherzustellen. Außerdem verhindert diese Kleinteiligkeit einen wirtschaftlichen Personaleinsatz und geht regelmäßig zulasten der Informationssicherheit.</p> <p>13 Die Wirtschaftlichkeit dieser IT-Kleinstbetriebseinheiten ist zu überprüfen. Effizienz und Effektivität sollten durch die Stärkung der Hochschulrechenzentren als zentrale IT-Dienstleister verbessert werden.</p>
Informationssicherheitsbewusstsein zu wenig ausgeprägt	<p>2.4 Informationssicherheit</p> <p>14 Wesentliche Aspekte der Informationssicherheit sind an den geprüften Hochschulen nicht verbindlich geregelt. Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit einzelner Einrichtungen werden nicht hochschulweit abgestimmt. Dazu fehlt es u. a. an entsprechenden Strukturen. Die fachliche Verantwortung für die Aufrechterhaltung und Sicherheit des IT-Betriebes liegt bei den dezentralen Betreibern. Das Informationssicherheits-Bewusstsein ist an beiden Hochschulen zu wenig ausgeprägt.</p> <p>15 Zur Gewährleistung eines angemessenen Informationssicherheitsniveaus an beiden Hochschulen sind hochschulweite verbindliche Standards und Richtlinien erforderlich.</p>
Hochschulübergreifende Kooperationen erforderlich	<p>3 Folgerungen</p> <p>16 Die Freiheiten und Pflichten, die das SächsHSFG den Hochschulen bietet, sollten sich auch in einer systematischen, hochschulweiten IT-Planung niederschlagen. Weiteres Potenzial kann durch hochschulübergreifende</p>

¹ CIO - Chief Information Officer.

² IT-Betriebseinheiten sind Standorte, an denen mindestens ein Server betrieben wird, der vernetzt ist und auf den Arbeitsplatzsysteme zugreifen.

Kooperationen erschlossen werden. Das SMWK wird aufgefordert, dafür besondere Anreize zu schaffen.

- 17 Der an beiden Hochschulen eingeschlagene Weg der strategischen Neuausrichtung der IT ist konsequent fortzuführen.

4 Stellungnahme der geprüften Stellen

- 18 Das SMWK erklärte, es teile die Prüfungsergebnisse und Auffassung des SRH. Es nehme bei der Konzeption und Einführung einer einheitlichen ERP³-Softwarelösung und einer einheitlichen Software zum Campusmanagement eine hochschulübergreifende Koordinationsfunktion ein. Die Hochschulen seien parallel dazu angehalten, mittels landesweiten oder wissenschaftsraumbezogenen IT-Konzepten und IT-Leistungen hochschulübergreifend zu kooperieren. Dazu stelle das SMWK Anreize im Rahmen des Budgetierungsmodells zur Verfügung.

- 19 Die HTWK Leipzig ist der Auffassung, die finanzielle Ausstattung der Hochschulen für die IT-Entwicklung durch das SMWK sei unzureichend.

- 20 Die HTW Dresden meint, die aktuellen Beschaffungsrichtlinien des Freistaates Sachsen ermöglichten eine kontinuierliche Beschaffung von homogenen IT-Komponenten nicht. Die Hochschule habe bezüglich der Informationssicherheit Verbesserungspotenzial erkannt und arbeite aktiv an entsprechenden Maßnahmen.

5 Schlussbemerkung

- 21 Vor dem Hintergrund der knappen Ressourcen der Hochschulen ist eine koordinierende IT-Gesamtplanung unabdingbar.

- 22 Ursachen für die vorgefundene heterogene IT-Ausstattung sind insbesondere fehlende Konzepte und Standards sowie nicht abgestimmtes Vorgehen der einzelnen Struktureinheiten.

³ ERP – Enterprise-Resource-Planning.

Außertarifliche Vergütungen an den Universitätsklinikum in Dresden und Leipzig

Gewährträger und Aufsichtsräte sollten Rahmenregelungen für außertarifliche Vergütungen an den Universitätsklinikum verabschieden. Dabei ist deren Zugehörigkeit zum öffentlichen Bereich zu berücksichtigen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Universitätsklinikum Carl Gustav Carus Dresden (UKD) und das Universitätsklinikum Leipzig (UKL) sind Krankenhäuser der Maximalversorgung. Sie erfüllen darüber hinaus in Zusammenarbeit mit den Medizinischen Fakultäten der TU Dresden bzw. der Universität Leipzig Aufgaben in Lehre und Forschung. Beide Krankenhäuser sind Anstalten öffentlichen Rechts. Gewährträgerschaft und Rechtsaufsicht liegen beim Freistaat Sachsen. Organe der Klinikum sind der Aufsichtsrat und der Vorstand.
- 2 Neben den medizinischen und kaufmännischen Vorständen werden mit Chefärzten, einem Teil der Oberärzte und der Verwaltungskräfte sowie wenigen wissenschaftlich-technischen Mitarbeitern - am UKD auch mit Pflegedienstleitern - außertarifliche Verträge geschlossen. Zum 31.12.2011 waren im UKD 118 und im UKL 90 Beschäftigte mit außertariflichen Verträgen angestellt. Der SRH hat deren Ausgestaltung unter Zugrundelegung der rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Chefarztverträge

- 3 Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat im Jahre 1999 neue personalrechtliche Regelungen für das Vergütungssystem der Chefärzte beschlossen und die Bundesländer um Umsetzung gebeten. Das bisherige Liquidationsrecht sollte durch eine leistungsgerechte Vergütung mit fixen und variablen Bestandteilen ersetzt werden. Von den empfohlenen Vertragslösungen hat sich Sachsen bei Neueinstellungen ab 2002 für das von der KMK präferierte sog. Vertragsmodell entschieden.¹ Dieses sieht den Abschluss eines einheitlichen Angestellten- und Chefarztvertrages mit dem nicht verbeamteten Universitätsprofessor vor. Die Erlöse aus der Privatliquidation fließen dem Klinikum zu. Die von der KMK empfohlenen Regelungen zur Anwendung des gewählten Vertragsmodells wurden in Sachsen nicht in das Universitätsklinikumsgesetz (UKG) aufgenommen.
- 4 Mit der leistungsbezogenen Vergütung sollte der zunehmend marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Klinikum entsprochen und gleichzeitig dem Anreiz begegnet werden, hohe Einnahmen vornehmlich aus der Privatliquidation zu erzielen. Im Ergebnis führte dies allerdings zu Mehrausgaben in Millionenhöhe.

Neues Personalrecht für Chefärzte nicht im Universitätsklinikumsgesetz verankert

Neuverträge teurer

2.2 Beteiligung des Aufsichtsrates

- 5 Nach dem UKG entscheidet der Aufsichtsrat über die Vergütung der Vorstände. Abweichend hiervon hat der Aufsichtsrat des UKD in seiner Geschäftsordnung verfügt, dass die Anstellungsverträge und jährlichen Zielvereinbarungen vom Aufsichtsratsvorsitzenden und seinem Stellvertreter verhandelt und geschlossen werden. Das UKL verfährt analog. Die Aufsichtsräte beider Klinikum wurden über die Ergebnisse in Kenntnis

¹ Beim alternativ empfohlenen Kombinationsmodell erfolgt weiterhin die Berufung als Professor in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit für den Bereich Lehre und Forschung. Zusätzlich werden ihm in einem Chefarztvertrag mit dem Klinikum Leistungen in der Krankenversorgung übertragen.

gesetzt und haben im Anschluss die Bestellung der Vorstände beschlossen. Zwischenzeitlich ist festgelegt worden, dass die Personalaussschüsse der Aufsichtsräte die Entscheidungen zu den Anstellungsverträgen treffen.

2.3 Vergütung

Vergütungen erheblich gestiegen

6 Die Vergütung der außertariflich Beschäftigten richtet sich nach der Qualifikation und ggf. der wissenschaftlichen Reputation der Bewerber, nach der zu übernehmenden Verantwortung und dem Marktumfeld. In beiden Klinika sind die außertariflichen Vergütungen in den letzten Jahren z. T. erheblich gestiegen. Gleichwohl befinden sich die Vergütungen und ihre Bandbreite (einschließlich die der Vorstände) deutschlandweit im mittleren bis unteren Bereich. So betrug die durchschnittliche Vergütung der Chefärzte in Deutschland nach einer Kienbaum-Studie von 2011 rd. 266 T€.² Beide Klinika lagen bei vergleichbar guten wirtschaftlichen Ergebnissen darunter.

Vorstandsgehälter deutlich über Ministergehältern

7 Universitätsklinika sind als Anstalten öffentlichen Rechts der mittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen. Sie unterliegen u. a. wegen des fehlenden Insolvenzrisikos vergleichbaren Rahmenbedingungen. Die Vergütung und die damit verbundenen Nebenkosten liegen beispielsweise deutlich über denen eines Ministers.

2.4 Beurlaubte Beamte

Beurlaubung bis Ruhestand mit überdurchschnittlich hoher Vergütung

8 Die Universitätsklinika Dresden und Leipzig haben Anstellungsverträge mit beurlaubten Beamten abgeschlossen. Die verbeamteten Professoren waren zuvor an den medizinischen Fakultäten der Universitäten beschäftigt und den Klinika zum Dienst in der Krankenversorgung zugewiesen. Beginnend ab dem Jahr 2002 beantragten diese Professoren eine Beurlaubung aus ihrem Beamtenverhältnis beim Freistaat Sachsen bis zum Eintritt in den Ruhestand (im Einzelfall bis 25 Jahre) oder eines anderweitigen nach beamtenrechtlichen Vorschriften geltenden Versorgungsfalles, um eine Tätigkeit in einem privatrechtlichen Anstellungsverhältnis einzugehen. Das SMWK hat die Professoren unter Wegfall der Bezüge aus dem Beamtenverhältnis beurlaubt. Gleichzeitig wurde das Vorliegen eines dienstlichen Interesses an der Tätigkeit am Klinikum festgestellt. Die Vergütungen der verbeamteten Chefärzte liegen durchschnittlich wesentlich höher als die der Chefärzte ohne Beamtenstatus.

2.5 Sonderzahlungen

Sonderzahlungen ohne Rechtsverpflichtung

9 Die Universitätsklinika Dresden und Leipzig gewähren im ärztlichen Bereich (Oberärzte) ohne Rechtsverpflichtung außertarifliche Zulagen/Sonderzahlungen (2011 mehr als 3 Mio. €). Sie sollen Leistungsanreize setzen und die nach Auffassung der Kliniken zu geringen Tarifentgelte ausgleichen. Nur zu einem kleinen Teil beruhen die Zahlungen auf Leistungen, die auch bei Anwendung tariflicher Bestimmungen zu zahlen gewesen wären. Dies betrifft die mit Zulagen abgegoltene Zeiten für Dienste und Mehrarbeit. Für einen Teil der Zahlungen fehlten die erforderlichen konkreten Regularien zu Empfängerkreis, Anspruchsvoraussetzungen, Höhe und zu erbringenden Leistungen sowie die Zustimmung des Aufsichtsrates zu diesen Vorgaben.

3 Folgerungen

Einheitliche Rahmenbedingungen erforderlich

10 Die von der KMK empfohlenen Regelungen zum Vergütungssystem sollten in das UKG aufgenommen werden.

11 Dem Gewährträger wird empfohlen, im Konsens mit den Aufsichtsräten, Leitlinien, Verfahrensregeln und einen an objektiven Kriterien orientierten Rahmen für die Bemessung der Vergütung von Vorständen zu erar-

² Vgl. ChefärzteBrief, Ausgabe 1/2012, S. 1

beiten. Entsprechende Vorgaben sollten die Klinika für Chefärzte und sonstige außertariflich Beschäftigte entwickeln und vom Aufsichtsrat bestätigen lassen. Der Gewährträger sollte auch hier auf einen landeseinheitlichen Rahmen hinwirken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Universitätsklinika als Anstalten öffentlichen Rechts Zuschüsse des Freistaates erhalten. Deshalb ist bei Vergütungsfestlegungen ein maßvolles Herangehen geboten.

12 Hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG ist das Lebenszeitprinzip. Der Beamte hat seine gesamte Persönlichkeit, Arbeitskraft und Lebensleistung dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen.³ Sonderurlaub auf unbestimmte Dauer ist damit nicht vereinbar und verstößt gegen Art. 33 Abs. 5 GG.⁴ Die Beurlaubungsbescheide für angestellte Chefärzte sind durch die fehlende zeitliche Befristung rechtswidrig. Die Fortführung der bereits zuvor im Rahmen der Zuweisung ausgeübten Tätigkeit, nunmehr mit einem privatrechtlichen Anstellungsvertrag am Klinikum, lässt das dienstliche Interesse für den Freistaat nicht erkennen. Eine Beurlaubung für die Tätigkeit als Chefarzt am Klinikum war nicht erforderlich, da § 11 Abs. 2 UKG für diese Dienstleistung im Rahmen der Krankenversorgung das Instrument der Zuweisung vorsieht.

Beurlaubungsbescheide rechtswidrig

13 Außertarifliche Zulagen und Sonderzahlungen sollten auf der Grundlage eindeutiger innerbetrieblicher Regelungen erfolgen. Nach dem UKG bedürfen außergewöhnliche, über den Rahmen hinausgehende Rechtsgeschäfte, Maßnahmen und Regelungen der Zustimmung des Aufsichtsrates. Dazu gehören Vorgaben zu nicht verpflichtenden Zahlungen. Im Hinblick auf deren Höhe ist restriktiv vorzugehen.

4 Stellungnahmen des SMWK, des UKD und des UKL

14 Das SMWK erklärt, es gebe keine Rechtspflicht für eine gesetzliche Regelung des von der KMK empfohlenen Vergütungssystems und es sehe angesichts der Einhaltung der Empfehlungen auch keinen Bedarf. Im Übrigen könne so flexibler etwaigen Änderungsnotwendigkeiten und Umständen des Einzelfalles entsprochen werden.

15 Die Klinika gehen davon aus, dass die mit den Neuverträgen entstandenen Mehrkosten durch steigende Leistungen und Erlöse infolge verbesserter Anreizwirkung kompensiert würden. Außerdem lasse der SRH Steigerungsraten außer Acht. Die Vergütung orientiere sich an der klinischen Bedeutung des Bereiches, dem Volumen der Privatliquidation sowie dem Marktumfeld. Eine Rückkehr zum alten Modell sei nicht zielführend. SMWK und Klinika weisen darauf hin, dass die Gehälter aus Erlösen der Krankenversorgung erwirtschaftet würden. Die Klinika erhielten vom Freistaat lediglich investive Zuschüsse.

16 Das SMWK lehnt die vom SRH empfohlenen Leitlinien, Verfahrensregeln sowie einen Rahmen für die Bemessung der Vergütung für Vorstände ab. Grundsätzlich wäre eine Absenkung des Vergütungsniveaus wünschenswert, dieses werde sich aber kaum durchsetzen lassen. Es seien sowohl externe Marktfaktoren als auch unternehmensspezifische sowie positions- und personenspezifische Aspekte für die Struktur und Höhe der Vergütung zu berücksichtigen. Es erscheine daher wenig realistisch, die Vorstandsvergütung an dem Einkommen von Staatsministern zu messen. Chefärzte und übrige außertarifliche Beschäftigte betreffend sollten Vorstand und Aufsichtsrat die Realisierbarkeit der Empfehlung des SRH prüfen.

³ SächsOVG, Urteil vom 20.02.2004, 2 B192/03, zit. bei juris, Rdnr. 47.

⁴ Vgl. Stolz, Der beurlaubte Beamte im Angestelltenverhältnis, Bonn 2009, S. 105; vgl. Günther, DÖD 1980, S. 22 ff. (25); BMI, Teilzeit und Beurlaubung, S. 33 (<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/teilzeit.html>); vgl. SächsOVG, Urteil vom 20.02.2004, 2 B192/03, zit. bei juris, ebenso im konkreten Fall für die Versagung der Ernennung.

- 17 Das SMWK hält die Beurlaubungsbescheide nicht für rechtswidrig. Das vom SRH zitierte Urteil betreffe eine andere Fallkonstellation. Ähnlich wie im Falle der gemeinsamen Berufungen von Professoren an Hochschulen und Forschungseinrichtungen stelle die Beurlaubung eine Vernetzung zwischen den Universitätsklinik und den medizinischen Fakultäten sicher. Die Sächsische Urlaubsverordnung regle keine maximal zulässige Befristungsdauer. Ein Ausweg aus der Problematik sei nach Ansicht des UKD die Umsetzung des Kombinationsmodells. Eine Abhängigkeit zwischen der Vergütung beurlaubter Beamter und sonstiger Chefärzte sei nicht gegeben. Das UKL teilt mit, dass Betroffene nach eigener Erklärung ohne Möglichkeit zum Abschluss eines außertariflichen Angestelltenvertrages zur Konkurrenz mit lukrativeren Gehältern gewechselt wären.

5 Schlussbemerkungen

- 18 Eine effektive Ausübung der Rechtsaufsicht bedarf eindeutiger Regelungen. Insofern sollten die KMK-Empfehlungen zum Vergütungssystem in das UKG aufgenommen werden.
- 19 Die Ergebnisse der vergleichenden Betrachtung der Vergütungen nach altem und neuem Personalrecht veranlassen den SRH nicht zu einer Befürwortung der Rückkehr in das alte System. Eine verbesserte Anreizwirkung kann – wenngleich nicht nachweisbar – angenommen werden. Inwieweit diese ausreicht, um die entstandenen Mehrkosten zu kompensieren, ist allerdings infrage zu stellen. Es ist richtig, dass die Steigerungsraten angestellter Chefärzte höher waren als die der Beamten. Dazu hat jedoch auch die neue Vertragsgestaltung beigetragen. Die Anmerkungen des SRH sind auch als Beitrag zur Sensibilisierung bei Entscheidungen zur Vergütungshöhe zu verstehen.
- 20 Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erlaubt es nicht, die Verwendung von Zuschüssen der öffentlichen Hand und von Erlösen aus Pflichtbeiträgen der Krankenversicherung allein am Markt auszurichten.
- 21 Die Vergütung von Vorständen, Chefärzten und sonstiger außertariflich Beschäftigter bedarf Vorgaben grundsätzlicher Art. Dabei geht es nicht allein um die Höhe der Vergütung. Auch für die Ausgestaltung der Verträge sind Grundsätze erforderlich.
- 22 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Beurlaubungsbescheide rechtswidrig sind. Die Bewilligungsgrundlage des § 15 Abs. 1 SächsUrVVO räumt ein Ermessen ein. Ist eine Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie gem. § 40 VwVfG die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Sofern sie eine Rechtsfolge anordnet, die gegen höherrangiges Recht verstößt, liegt eine Ermessensüberschreitung vor.⁵ Eine unbefristete Beurlaubung ist, wie unter Rdnr. 12 dargelegt, nicht mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar und ist nicht im dienstlichen Interesse. Sie führt außerdem in Zukunft zu erheblichen finanziellen Belastungen für den Freistaat.

⁵ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Auflage, München 2010, § 40 Rdnr. 64

Kulturraum Stadt Leipzig – Schauspiel Leipzig

Dem hohen Zuschussbedarf des Schauspiels Leipzig ist durch eine Minderung der Honorarkosten, höhere Besucherzahlen und die wesentliche Reduzierung des Anteils nicht zahlender Besucher zu begegnen.

1 Zuschüsse

1 Der SRH hat die Verwendung von Landesmitteln im Rahmen der Kulturraumförderung durch die Stadt Leipzig beim kommunalen Eigenbetrieb Schauspiel Leipzig geprüft. Das Schauspiel verfügte in der Spielzeit 2009/2010 über 188 Stellen.

2 Die Gesamtaufwendungen des Schauspiels erhöhten sich von 2006/2007 bis 2010/2011 um rd. 2,2 Mio. € auf 16,1 Mio. €. Dies ist im Wesentlichen auf den gestiegenen eigenen Personalaufwand (+ 1,2 Mio. €) und zusätzliche Honorarkosten¹ (+ 0,5 Mio. €) zurückzuführen. Die Zuschüsse erhöhten sich in diesem Zeitraum um rd. 2 Mio. €. Zwar stieg die Anzahl der Veranstaltungen von 2006/2007 bis 2010/2011 um rd. 28 % auf 774. Trotzdem konnten die Umsatzerlöse auf Grund rückläufiger Besucherzahlen nur um rd. 7 % auf 853 T€ gesteigert werden. Dies bewirkte im Zeitraum von 2006/2007 bis 2010/2011 eine Zuschusserhöhung je Besucher des Schauspiels von 99 € auf 136 €.

Erhebliche Zuschusserhöhungen

Zu geringe Besucherauslastung

3 Der Anstieg der Gesamtaufwendungen konnte nicht durch eigenerwirtschaftete Erlöse kompensiert werden. Diese deckten die Gesamtaufwendungen in 2010/2011 nur zu rd. 11,7 %. Der Durchschnittswert der Einspielergebnisse von Theatern in Städten mit vergleichbarer Einwohnerzahl betrug nach der Statistik des Deutschen Bühnenvereins rd. 19,3 %.

4 Die Stadt sollte, ausgehend von einer angemessenen Veranstaltungsanzahl, höhere Umsatzerlöse durch einen Besucherzuwachs anstreben und auf eine Minderung der Gesamtaufwendungen, insbesondere der Honorarkosten, hinwirken.

2 Unentgeltliche Nutzung

5 Die Anzahl der Veranstaltungen ohne Einnahmen erhöhte sich in den Spielzeiten von 2007/2008 bis 2011/2012 von 7 auf 122. Die Anzahl der nicht zahlenden Besucher stieg in diesem Zeitraum von 4.725 auf 31.320. Deren Anteil an den Gesamtbesuchern betrug 2011/2012 rd. 26,5 %.

Ein Viertel der Besucher zahlten keine Entgelte

6 Entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsgebot und den kommunalrechtlichen Grundsätzen der Einnahmebeschaffung sollten die Möglichkeiten der Entgelterhebung, soweit vertretbar und geboten, erschöpfend genutzt werden. Können ein Viertel der Gesamtbesucher Veranstaltungen des Schauspiels unentgeltlich nutzen und sind ein Fünftel aller Veranstaltungen erlösfrei, wird diesen Grundsätzen nicht entsprochen.

7 Die Stadt hat die unentgeltliche Nutzung des Schauspiels zu begrenzen.

3 Sonstige Intendantenleistungen

8 Aufgrund entsprechender Vereinbarungen mit der Stadt war der Intendant berechtigt, eigene Inszenierungen in den Spielstätten des Schauspiels zu übernehmen. Dafür wurden ihm nach Maßgabe des Dienstver-

Zusätzliche Vergütung des Intendanten

¹ Vergütungen für Leistungen Dritter, z. B. Bühnenbilder, Regieleistungen.

trages und durch gesonderte Verträge Vergütungen gewährt, über die keine Stadtratsbeschlüsse vorlagen. In der Spielzeit 2011/2012 überstiegen diese die vereinbarte jährliche Intendantenvergütung um rd. ein Drittel.

- 9 Die Vereinbarung zusätzlicher künstlerischer Tätigkeiten mit dem Intendanten (Regie- und Autorenleistungen, Bühnenbilder) ist nicht unüblich. Der Vergütungsumfang sollte jedoch den der Hauptleistungen gemäß Intendantenvertrag nicht übersteigen. Die Festsetzung bedarf eines Stadtratsbeschlusses, weil auf diese Vergütungen kein Anspruch aufgrund eines Tarifvertrages besteht.

4 Sonderzahlungen und Höhergruppierungen

Tarifwidrige Zahlungen

- 10 In den Spielzeiten 2009/2010, 2011/2012 und 2012/2013 leistete das Schauspiel an tarifliche Beschäftigte in den Geltungsbereichen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) und des Normalvertrags Bühne (NV Bühne) außer- und übertarifliche Zahlungen in Höhe von insgesamt rd. 37 T€. Die Zahlungen waren wegen der fehlenden konkreten Bestimmung der zusätzlich übernommenen Aufgaben im Tarifbereich des TVöD und der fehlenden schriftlichen Vereinbarung hinsichtlich der Vergütungshöhe und der außervertraglich übernommenen Pflichten der NV Bühne Beschäftigten tarifwidrig. Darüber hinaus erfolgten teilweise Höhergruppierungen von TVöD-Beschäftigten, ohne dass tarifgerechte Stellenbeschreibungen und -bewertungen aufgrund der eingetretenen Aufgabenveränderungen vorlagen. Die dauerhafte Übertragung höherwertiger Tätigkeiten, die auch die Tätigkeitsmerkmale einer höheren Vergütungsgruppe erfüllen, war insoweit nicht aktenkundig.

- 11 Hinsichtlich der außer- und überplanmäßigen Zahlungen an Tarifbeschäftigte in den Geltungsbereichen des TVöD und des NV Bühne hat die Stadt Regressansprüche gegen die Verantwortlichen zu prüfen. Die Höhergruppierung von TVöD-Beschäftigten hat künftig nicht auf Grundlage des abstrakten Aufgabenkreises, der subjektiven Leistung oder allein aufgrund des Vorliegens bestimmter Bildungsabschlüsse zu erfolgen, sondern bedarf der nachweislichen Übertragung höherwertiger Tätigkeiten.

5 Konzerte

Defizitäre Konzerte

- 12 Die Theaterleitung schloss seit der Spielzeit 2008/2009 mit verschiedenen Agenturen Verträge über die Durchführung von jährlich 20 bis 30 Konzerten im Schauspielhaus und der Neuen Szene. Die erzielten Erlöse deckten die verursachten variablen Kosten (Künstlerhonorare, Reisekosten, Verpflegung, Requisiten) und die Honorare für einen eigens für die Konzertreihe verpflichteten Musikkurator nicht. Daraus resultierten Defizite in Höhe von jährlich rd. 130 T€. Das im Rahmen der Konzerte notwendige Personal für Licht, Ton, Bühnentechnik usw. wurde den Künstlern unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

- 13 Künftig sollten Veranstaltungen außerhalb des künstlerischen Theaterbetriebes nur durchgeführt werden, wenn sie mindestens kostendeckend sind.

6 Stellungnahmen

- 14 Das SMWK sieht von einer Stellungnahme ab. Es habe jedoch verschiedene Sachverhalte identifiziert, die eine weitere rechtsaufsichtliche Bewertung nach sich ziehen müssten. Das SMWK habe die Stadt Leipzig dazu förmlich angehört. Das Anhörungsverfahren sei noch nicht abgeschlossen. Die LD Sachsen als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde über die kreisfreie Stadt Leipzig werde von dem Vorgang unterrichtet.

- 15 Die Stadt wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass durch den Wechsel der Leitung des Schauspiels ab August 2013 eine wesentliche inhaltliche und organisatorische Neuausrichtung erfolgt sei. Das Schauspiel werde bereits in vielen Aspekten den Forderungen des SRH gerecht. Für die Umsetzung der restlichen Forderungen werde Sorge getragen.
- 16 Der vom SRH angestrebten Erhöhung der Umsatzerlöse sei entsprochen worden. In der laufenden Spielzeit 2013/14 seien bei einer auf 653 reduzierten Anzahl von Veranstaltungen bis Juni 2014 bereits Eintrittskarten im Wert von 994 T€ verkauft worden. Kostenseitig sei eine Eindämmung erreicht worden. Insbesondere die Honorarkosten seien rückläufig.
- 17 Das Schauspiel habe die unentgeltliche Nutzung begrenzt. In der Spielzeit 2013/14 hätten bis Juni 2014 nunmehr 9.210 Besucher das Schauspiel unentgeltlich besucht, was einer Reduktion um 71 % gegenüber 2011/12 entspreche.
- 18 Die Möglichkeit für den Intendanten, zusätzliche künstlerische Leistungen zu erbringen, sei stark eingeschränkt worden und betrage derzeit bis zu 50 % der Vergütung für die Hauptleistung.
- 19 Die Stadt habe Regressansprüche hinsichtlich außer- und überplanmäßiger Zahlungen an Tarifbeschäftigte geprüft und diese im Fall der TVöD-Beschäftigten auch geltend gemacht. Die Höhergruppierung erfolge künftig ausschließlich aufgrund der Übertragung höherwertiger Tätigkeiten. Zu den Beanstandungen der im Geltungsbereich des NV Bühne Beschäftigten äußerte die Stadt sich in ihrer Stellungnahme nicht.
- 20 Die Konzerte würden derzeit mit wesentlich verringertem Aufwand weitergeführt und stünden als eigener Kostenträger unter genauer Kontrolle. Die Verbindung von Musik und Theater sei aber Teil des künstlerischen Gesamtkonzepts des Schauspiels.
- 7 Schlussbemerkung**
- 21 Die Stadt hat in ihrer Stellungnahme den Forderungen des SRH durch den Wechsel der Leitung des Schauspiels und eine inhaltliche und organisatorische Neuausrichtung in vielen Aspekten entsprochen. Insbesondere hat sie die Umsatzerlöse erhöht, die Kosten eingedämmt und die unentgeltliche Nutzung begrenzt.
- 22 Neben den Regressansprüchen wegen tarifwidriger Sonderzahlungen im Geltungsbereich des TVöD sollte die Stadt auch etwaig bestehende Ansprüche im Tarifbereich des NV Bühne prüfen und verfolgen.

Unterbringung der Finanzämter

Die Staatsregierung hat bei der Nutzen-Kosten-Bilanz zur Umsetzung der Standortkonzeption im Bereich der FÄ gegenüber dem Parlament die erwarteten Einsparungen zu hoch und die anfallenden Kosten zu niedrig eingeschätzt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die künftige Unterbringung der FÄ im Freistaat Sachsen geprüft. Im Jahr 1990 nahmen 35 FÄ in Sachsen ihren Betrieb auf. Bis zum Jahr 2012 wurde die Zahl der FÄ sukzessive auf nunmehr 27 reduziert. Im Zuge der von der Staatsregierung im Jahr 2011/2012 beschlossenen Staatsmodernisierung (Standortgesetz/Standortkonzeption) soll bis zum Jahr 2020 die Zahl der FÄ in Sachsen von derzeit 27 auf insgesamt 17 zurückgeführt werden.

Reduzierung der FÄ von 27 auf 17 geplant

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Standortgesetz/Standortkonzeption

Personalkosten

- 2 Die Staatsregierung bezifferte im Jahr 2011 die Kosten zur Umsetzung der Staatsmodernisierung für das Ressort des SMF bis zum Jahr 2021 auf insgesamt rd. 67,1 Mio. €. Diesen stünden im Vergleichszeitraum Einsparungen in Höhe von 101,1 Mio. € gegenüber.¹ Nach den Berechnungen der Staatsregierung ergeben sich danach bis zum Jahr 2021 für das Ressort des SMF Kostenvorteile in Höhe von 34 Mio. €.
- 3 Die von der Staatsregierung errechneten Einsparungen beinhalten zu rd. 87 % Personalkosteneinsparungen. Dabei hat die Staatsregierung sämtliche im Stellenabbaubericht 2011/2012 enthaltenen Stellenabbauverpflichtungen von 314 Stellen für die FÄ (Zeitraum 2013 bis 2020) einbezogen. Nach Angaben des SMF betragen die tatsächlichen Personalkosteneinsparungen durch die Fusion der FÄ allerdings lediglich 66 Stellen. Dies entspricht wertmäßig rd. 22 % der von der Staatsregierung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Standortkonzeption dargestellten Personalkosteneinsparungen.
- 4 Lediglich 22 % der von der Staatsregierung zur Umsetzung der Standortkonzeption genannten Einsparungen im Bereich der Personalkosten entfallen auf „echte“ Synergieeffekte durch Fusion der FÄ. Der Landtag wurde im Zuge des Standortgesetzes nur über den Gesamtstellenabbau von 314 Stellen informiert.

Tatsächliche Fusionseffekte deutlich geringer

Baukosten

- 5 Die Staatsregierung hat dem Parlament mit der Einbringung des Entwurfs zum Standortgesetz im Jahr 2011 für die FÄ erforderliche Bauinvestitionen in Höhe von 64,2 Mio. € mitgeteilt. Dabei handelt es sich nur um sog. Baunettkosten. Der tatsächlich erforderliche Bauinvestitionsaufwand zum damaligen Zeitpunkt lag mit 83,4 Mio. € deutlich höher. Die Differenz in Höhe von 19,2 Mio. € resultiert aus erwarteten Einsparungen durch vermiedene Sanierungsmaßnahmen an aufzugebenden

Parlament nur Baunettkosten mitgeteilt

¹ Siehe Anlage 5 zu LT-Drs. 5/5648, siehe Vorblatt zum Gesetzesentwurf Sächsisches Standortgesetz (LT-Drs. 5/6426).

Standorten. Zum heutigen Zeitpunkt erwartet das SMF sogar Investitionskosten von 102,2 Mio. € für die FÄ.

- Die Staatsregierung hätte den Landtag mit dem Gesetzentwurf zum Sächsischen Standortgesetz detaillierter über die tatsächlich zu erwartenden Investitionsausgaben informieren müssen.

2.2 Einzelfälle

Finanzamt Pirna

- Zur Unterbringung des FA Pirna hat der SIB im Mai 2012 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt. Darin wurden die Liegenschaften Zehistaer Straße und Clara-Zetkin-Straße miteinander verglichen. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden durch den SIB Liegenschaften in der Rottwerndorfer Straße mit der Begründung einer fehlenden Zentrumsnähe und einer schlechten Erreichbarkeit für öffentliche Verkehrsmittel ausgeschlossen.

- Bei einer Vorortbesichtigung und weiteren Recherchen des SRH erwiesen sich diese Begründungen als unzutreffend.

- In der Vergangenheit wurden in der Rottwerndorfer Straße bereits umfangreiche Sanierungen (bspw. Dacheindeckung, Fenster, Fassade) ausgeführt. Aufgrund der dadurch intakten Außenhaut kann sich eine Sanierung der Gebäude - im Gegensatz zu der nunmehr favorisierten Variante Clara-Zetkin-Straße - im Wesentlichen auf das Innere der Häuser beschränken.

- Die in Umsetzung befindliche Variante Clara-Zetkin-Straße verursacht dagegen Kosten, die erheblich über abgerechneten Baukosten von Vergleichsobjekten liegen. Dies resultiert u. a. aus der schlechten Bausubstanz und der Lage des Objektes.

- Der SRH vermag nicht zu erkennen, warum die Liegenschaften Rottwerndorfer Straße nicht wertmäßig in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Mai 2012 einbezogen wurden. Der Gebäudezustand hätte zu einer erheblichen Kostenersparnis gegenüber der favorisierten Variante führen können. Zudem ist die Liegenschaft verkehrstechnisch gut erreichbar.

- Aus Sicht des SRH wurde in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Unterbringung des FA Pirna versäumt, alle infrage kommenden wirtschaftlichen Alternativen zu untersuchen. Insoweit kann nicht ausgeschlossen werden, dass es wirtschaftlichere Lösungen zur Unterbringung des FA gegeben hätte.

Finanzamt Grimma

- Die Staatsregierung hat die Entscheidung getroffen, die FÄ Borna und Grimma zu konzentrieren und am Standort Grimma unterzubringen. Dazu ist es erforderlich, ein Nebengebäude zum bestehenden FA Grimma zu sanieren. Eine Vorortbesichtigung durch den SRH zeigte, dass am Gebäude in der Vergangenheit keine bestandserhaltenden Maßnahmen durchgeführt wurden (20-jähriger Leerstand). Nach Aussage des SIB ergibt sich dadurch für die Sanierung des Gebäudes ein überdurchschnittlicher Sanierungsaufwand.²

Liegenschaften Rottwerndorfer Straße als mögliche Alternative aus Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeschlossen



Pirna, Clara-Zetkin-Straße



Pirna, Rottwerndorfer Straße

Erhebliche Kostenersparnis möglich



Grimma, Lausicker Straße

² Siehe Prüfbericht SIB, Niederlassung Leipzig I vom 15.03.2013, S. 12.

- 14 Der SRH verweist insoweit auf seine Beratende Äußerung vom September 2011.³ Darin hat er ausdrücklich davor gewarnt, die Ausgaben für die Bauunterhaltung der landeseigenen Gebäude unter erforderliche Bedarfe abzusenken, da sich dadurch Sanierungsaufwendungen anstauen, die zu Mehrausgaben in künftigen Jahren führen können. Dies wird durch diesen Sachverhalt bestätigt.
- 15 Dem Freistaat Sachsen entstehen bei der baulichen Erweiterung des FA Grimma Mehrkosten zwischen 0,7 und 1,5 Mio. €, die durch geringfügige bestandserhaltende Maßnahmen vermeidbar gewesen wären. Vermeidbare Mehrkosten in Höhe von 0,7 bis 1,5 Mio. €
- Finanzamt Schwarzenberg**
- 16 Das derzeit am Standort Schwarzenberg bestehende FA soll mit der Umsetzung der Standortkonzeption künftig zu einem FA für sog. Sonderaufgaben umfunktioniert werden. Es ist geplant, die bisherigen Arbeitsbereiche des FA Schwarzenberg an das künftige „Großfinanzamt“ nach Annaberg zu verlagern. Dazu sind umfangreiche Baumaßnahmen am Standort Annaberg erforderlich.
- 17 In den örtlichen Erhebungen erklärte der Nutzer, dass das Gebäude in Schwarzenberg zum Zeitpunkt der Fertigstellung (1999) für einen Bedarf von rd. 190 Bediensteten ausgelegt wurde. Nach der aktuellen Personalbedarfsbemessung des SMF sind am Standort Schwarzenberg im Jahr 2020 nur noch rd. 104 Arbeitsplätze erforderlich. Konkrete Überlegungen, was mit dem Flächenüberhang passieren soll, konnten weder das LSF noch das FA vor Ort beantworten. Flächenüberhang im FA-Gebäude Schwarzenberg
- 18 Aus Sicht des SRH ist es unwirtschaftlich, dass einerseits im landeseigenen Objekt des FA Schwarzenberg erhebliche Flächenbestände ungenutzt sind und auf der anderen Seite Flächen für das bisherige FA Schwarzenberg am Standort Annaberg neu geschaffen bzw. saniert werden sollen. Schaffung neuer Flächen trotz Flächenüberhang
- 19 Das SMF sollte eine vollständige Auslastung des landeseigenen FA-Gebäudes in Schwarzenberg anstreben. Dadurch könnten Leerstand im Landeseigentum und Kosten an anderer Stelle vermieden werden. Vollständige Auslastung der Liegenschaft anstreben
- 2.4 Parlamentsanfrage**
- 20 Eine Landtagsfraktion hat die Staatsregierung im April 2011 (LT-Drs. 5/5648) zu einzelnen FÄ um die Beantwortung von Fragen gebeten. Einzelne Fragen ließ die Staatsregierung in ihrer Antwort⁴ vom 13.07.2011 (Az.: 1040E/a-LR-1547/11) unter folgendem Hinweis unbeantwortet: „Die genaue Verteilung der Bediensteten auf die einzelnen Finanzamtsstandorte und die konkrete Ausgestaltung der Finanzämter ist Teil eines sich in Bearbeitung befindlichen Feinkonzeptes zur Umsetzung der Standortkonzeption. Konkrete Aussagen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.“
- 21 Das SMF übergab dem SRH ein Feinkonzept vom März 2011. Dieses Feinkonzept enthielt die für die vollständige Beantwortung der Großen Anfrage benötigten Angaben nicht. Auf Nachfrage des SRH antwortete das SMF am 13.06.2013 wie folgt: „Es handelt sich bei dem ... übergebenen Feinkonzept (08.03.2011) um das aktuellste und derzeit gültige Feinkonzept zur Neustrukturierung der Finanzämter. Wie es zu der unzutreffenden Aussage auf S. 203 der Anlage 11 zur Drs. 5/5648 vom 13.07.2011 kam, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr nachvollzogen werden.“ Der Begriff „unzutreffende Aussage“ beziehe sich dabei nach Angabe des Staatsregierung hat den Landtag unzutreffend informiert

³ Siehe Beratende Äußerung zur Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen vom September 2011.

⁴ Anlage 11 zur LT-Drs. 5/5648 vom 13.07.2011; Antwort des SMF.

SMF (26.06.2014) lediglich auf einen Teilaspekt der Beantwortung der LT-Drs. 5/5648.

- 22 **Parlamentsanfragen sind mit größtmöglicher Genauigkeit und Sorgfalt zu beantworten.**

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 23 Die Einspareffekte im Bereich der Personalkosten beschränkten sich nicht auf die im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Fusion der FÄ wegfallenden Stellen. Die Staatsregierung habe den Berechnungen der Einsparungen auch den Stellenabbaubericht 2011/2012 mit der darin enthaltenen Stellenabbaupflichtung der FÄ zugrunde gelegt.
- 24 Die Höhe der Gesamtinvestitionen sei Gegenstand von Anhörungen im Rahmen diverser Ausschusssitzungen (u. a. Haushalts- und Finanzausschuss vom 09.11.2011) gewesen. Es könne somit davon ausgegangen werden, dass der Landtag sich ausführlich sowohl mit dem erforderlichen Gesamtinvestitionsbedarf als auch mit den prognostizierten Einsparungen befassen konnte und dementsprechend unterrichtet wurde.
- 25 Die betrachtete Unterbringungsalternative Rottwerndorfer Straße liege am Stadtrand von Pirna und wurde aufgrund ihrer Lage sowie Alternativen von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen. Zur Auswahl von Unterbringungsalternativen für das FA Pirna seien im Standortkonzept zur Staatsmodernisierung Vorgaben gemacht. Daraus leite sich eine Innenstadtlage ab, um eine zentrale Lage, Bürgernähe und eine gute Erreichbarkeit für den Bürger zu gewährleisten.
- 26 Aus Sicht der Staatsregierung sei es nicht angezeigt, über reine Verkehrssicherungsmaßnahmen hinaus Haushaltsmittel in Liegenschaften des Finanzvermögens auszugeben, die grundsätzlich entbehrlich und zur Verwertung vorgesehen sind.
- 27 Das Standortkonzept für die FÄ sehe künftig für jeden Landkreis nur noch ein „reguläres“ FA vor. Im Zuge der Überlegungen zur Einrichtungen eines Sonder-FA in Schwarzenberg sei die Zentralisierung diverser Arbeitsgebiete geprüft worden. Sollten zukünftig für eine Zentralisierung geeignete (steuerfachliche oder organisatorisch-technische) Aufgaben anfallen, werde selbstverständlich eine Ansiedlung am Sonder-FA geprüft werden.

4 Schlussbemerkung

- 28 Dem Landtag hätten die vom Standortgesetz verursachten finanziellen Auswirkungen in voller Höhe mitgeteilt werden müssen. Diese Information ist zum einen erforderlich, um das Bruttoprinzip einzuhalten. Zum anderen regelt auch die Geschäftsordnung der Staatsregierung in § 14 Abs. 3 Satz 1, dass für jedes Gesetzesvorhaben die Kosten und die Folgewirkungen für öffentliche Haushalte (z. B. Stellenpläne) darzustellen sind. Der Verweis des SMF auf die Anhörung im Haushalts- und Finanzausschuss am 09.11.2011 lässt erkennen, dass im Landtag weiterer Informationsbedarf zu den Kosten des Standortgesetzes bestand.
- 29 Nach dem Standortkonzept zur Staatsmodernisierung sind eine gute Erreichbarkeit in der Fläche, Bürgernähe und eine zentrale Lage im Landkreis bei der Standortwahl zu gewährleisten. Aus diesen Kriterien nun eine Innenstadtlage für den FA-Standort abzuleiten, ist nicht sachgerecht. Die Kriterien des Standortkonzepts sind am Standort Rottwerndorfer Straße erfüllt, da der Standort sowohl mit dem ÖPNV als auch durch den Individualverkehr sehr gut erreichbar ist und zentral im Landkreis liegt.

- 30 Zum Substanzerhalt des Gebäudes und Werterhalt des Grundvermögens des Freistaates wären Maßnahmen angezeigt gewesen, die dem Verfall der Liegenschaft hätten entgegenwirken können. Im konkreten Einzelfall wären einige Reparaturen am Dach ausreichend gewesen, um die nun anfallenden Mehrkosten von rd. 660 € pro m² zu vermeiden.
- 31 Bei den Flächenbedarfsplanungen für die sächsischen FÄ ist zu beachten, dass durch die künftige Zentralisierung weiterer Aufgaben in Schwarzenberg keine Flächenleerstände an anderen Standorten entstehen.

Reinigungskosten

Für ein aussagekräftiges Benchmarking/Controlling der Reinigungskosten fehlt bisher eine umfassende und exakte Datengrundlage.

Eigene Vorgaben im Benchmarkingkonzept werden in der Praxis nicht umgesetzt.

Festlegungen zum Berichtswesen sind nicht vorhanden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Reinigungskosten der Liegenschaften, die durch den SIB bewirtschaftet werden, geprüft. Zu den Reinigungskosten der Gebäude zählen u. a. Unterhalts-, Glas- und Sonderreinigung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Datenbasis/Datenerfassung

- 2 Nach Aussage des SIB werden alle für die Reinigung relevanten Daten in entsprechenden Datenbanken erfasst.¹ Basierend auf diesen Daten sei es dem SIB möglich, Kennzahlen zu generieren.
- 3 Seit 2009 existiert die EDV-Anwendung Fachsicht Reinigung². In dieser werden nunmehr erstmals Reinigungsintervalle und weitere für die Ausschreibung relevante Daten erfasst (Laufzeit des Vertrages, Vertragsumfang etc.). Allerdings sind darin bisher lediglich rd. 17 % der Gebäude enthalten.³ Bezogen auf die Nettogrundfläche (NGF) entspricht dies rd. 30 % der NGF.⁴
- 4 Somit können nur für diese Objekte die erforderlichen Daten (bspw. Reinigungsintervalle, Reinigungsflächen und Jahresreinigungsflächen) „per Knopfdruck“ ausgewertet werden. Bei allen anderen Objekten müssen diese Daten noch manuell erhoben werden.
- 5 Festzustellen ist, dass die derzeit erfassten Daten nur teilweise und in unterschiedlicher Qualität vorliegen. Grundvoraussetzung für die Steuerung der Reinigungskosten über Kennzahlen ist aber die Verfügbarkeit und die Aktualität von Datenmaterial. Die Auswertung der Daten sollte zudem auch wirtschaftlich vertretbar und ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand erfolgen.
- 6 Aus Sicht des SRH ist für ein aussagekräftiges Benchmarking/Controlling der Reinigungskosten mittelfristig eine umfassende und exakte Datengrundlage sicherzustellen.

Für die Steuerung erforderliche Daten liegen nur teilweise und in unterschiedlicher Qualität vor

¹ Siehe Schreiben des SIB vom 05.05.2014, Anlage 37.

² Bestandteil der EDV-Anwendung IS Objekt; Grundprinzip des IS Objekts ist die Trennung von physischen Objekten und Fachsichten; Fachsichten basieren auf unter einem Gesichtspunkt ausgewählten physischen Objekten bzw. deren Zusammenfassung (Handbuch IS Objekt).

³ Siehe E-Mail des SIB vom 21.05.2014; für 484 Gebäude der insgesamt 2.855 vom SIB bewirtschafteten Gebäude erfolgte Ausschreibung Reinigung über Fachsicht Reinigung = 16,95 %.

⁴ Siehe Schreiben SMF vom 14.07.2014; 1,79 Mio. m² NGF / 5,9 Mio. m² NGF = 30,34 %.

2.2 Kennzahlen

7 Im SIB wurde 2010 ein Benchmarkingkonzept erarbeitet. Im Benchmarkingkonzept wurde für die Unterhalts-/Glasreinigung die Erhebung folgender Kennzahlen vorgeschlagen:

- Kosten/Reinigungsfläche,
- Kosten/Nettogrundfläche,
- Reinigungsintervall.

Kennzahlen auf Basis der Gebäudeflächen nur eingeschränkt als Bezugsbasis geeignet

8 Die im Benchmarkingkonzept vorgeschlagenen Kennzahlen werden vom SIB nicht umfassend ermittelt. Vom SIB werden derzeit lediglich Kostenkennwerte bezogen auf die Gebäudeflächen (Nutzfläche, Bruttogrundfläche, Hauptnutzfläche usw.) ermittelt. Die derzeit verwendeten Kennzahlen auf Basis der Gebäudeflächen sind nur eingeschränkt als Bezugsbasis geeignet.

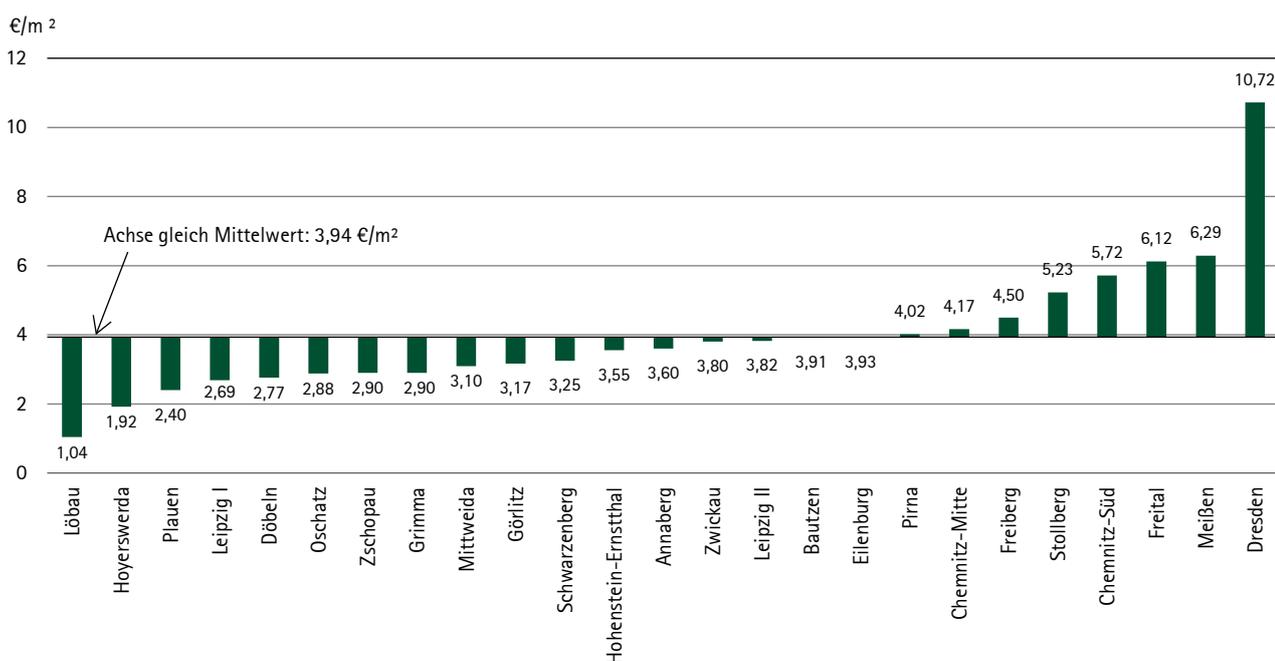
9 Aus Sicht des SRH können die Reinigungskosten bspw. je m² Bruttogrundfläche als Einstieg in die Grobanalyse der Reinigungskosten und zum Aufdecken von Schwachstellen verwendet werden. Für Wirtschaftlichkeitsvergleiche ist diese Kennzahl aber nicht geeignet.

Bezugsbasis für die Reinigungskosten ist die zu reinigende Fläche und die Jahresreinigungsfläche

10 Die inhaltliche Bezugsbasis für die Reinigungskosten ist die zu reinigende Fläche (Reinigungsfläche) eines Gebäudes. Eine Untersuchung der Reinigungskosten ist nach Auffassung des SRH nur sinnvoll, wenn die zu reinigenden Flächen (z. B. Bodenflächen, Glasflächen) im Zusammenhang mit den entsprechenden Reinigungsintervallen betrachtet werden. Die sich daraus ergebende Jahresreinigungsfläche ist eine wichtige Kennzahl bei der Analyse der Reinigungskosten und stellt die Basis für einen Vergleich der Reinigungskosten dar.

11 Die Relation der Reinigungskosten zur Bodenfläche gibt einen wesentlichen Anhaltspunkt für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung. Der Vergleich der Kosten Unterhaltsreinigung je m² Bodenfläche der FÄ bestätigt dies:

Kosten Unterhaltsreinigung FÄ in €/m² Bodenfläche 2011



Quelle: Schreiben SMF vom 13.02.2013, Anlage „1_Flächen und Reinigungskosten Finanzämter“.

- 12 Die gewählte Kennzahl Kosten/m² Bodenreinigungsfläche liefert Hinweise für mögliche Unterschiede in der Reinigungshäufigkeit. Sie eröffnet die Möglichkeit, in Verbindung mit der Ermittlung der Reinigungsintervalle, Abweichungen festzustellen und die Ursachen durch tiefer gehende Analysen zu ermitteln.
- 13 Auf Basis dieser Kennzahlen können Richtwerte für Objekte gleicher Nutzungsart (z. B. Verwaltungsgebäude) gebildet und Kennzahlenanalysen zur Suche nach Kostensenkungspotenzialen durchgeführt werden.
- 14 Der SRH empfiehlt, das begonnene Benchmarking systematisch fortzuführen und weiterzuentwickeln. Zur Analyse der Reinigungskosten sind u. a. die im Benchmarkingkonzept vorgeschlagenen Kennzahlen zu erheben, da sie für ein Controlling der Reinigungskosten erforderlich sind.

2.3 Berichtswesen

- 15 Im SIB ist ein Berichtswesen zur Steuerung der Reinigungskosten nur teilweise vorhanden. Generelle Festlegungen zum Berichtswesen (bspw. Zuständigkeiten, Berichtsinhalte, Berichtstermine usw.) sind im Benchmarkingkonzept nicht enthalten. Berichtswesen nur teilweise vorhanden
- 16 Das Berichtswesen gehört zum Basisinstrumentarium des Controllings. Mit dem Berichtswesen soll die Führungsebene auf Grundlage der Informationen befähigt werden, Entscheidungen zu treffen und zu steuern. Anhand der Analyse der Soll-Ist-Abweichungen können Probleme erkannt und steuernde Maßnahmen eingeleitet werden.
- 17 Für das Berichtswesen sollte eine leicht verständliche Darstellung wichtiger Daten und Kennzahlen erfolgen. Zudem sollte das Berichtswesen durch entsprechende EDV-Systeme unterstützt werden.
- 18 Der SRH empfiehlt, ein EDV-gestütztes Berichtswesen mit steuerungsrelevanten Daten aufzubauen und regelmäßig bspw. in Form von Halbjahresberichten/Sachstandsberichten die erforderlichen Daten empfängerorientiert bereitzustellen. Das Benchmarkingkonzept sollte um Festlegungen zum Berichtswesen ergänzt werden. Aufbau eines EDV-gestützten Berichtswesens erforderlich

3 Stellungnahme des Ministeriums

Der SIB wird durch Fortsetzung der Datenerfassung und kontinuierliche Datenpflege die Voraussetzungen für ein Benchmarking weiter verbessern und die Empfehlungen des SRH aufgreifen.

Schätzungen im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren

Steuerliche Risiken in zweistelliger Millionenhöhe werden im Schätzungsverfahren nicht ausreichend kontrolliert.

Das Verfahren ist unwirtschaftlich, weil die vorhandene maschinelle Unterstützung und das Personal nicht sachgerecht bzw. zielgerichtet genug eingesetzt werden.

Der SRH empfiehlt daher die Umstellung der Bearbeitungsweise hin zu einer weitgehend maschinellen Schätzungsfestsetzung. Frei werdende Personalkapazitäten sollten für nachgelagerte Kontrollen eingesetzt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren berechnen die Unternehmen ihre Vorauszahlung selbst, melden sie beim FA an und führen den errechneten Betrag eigenständig ab. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, ist das FA zur Schätzung verpflichtet.
- 2 Zu diesem Zweck setzt die Verwaltung ein maschinelles Berechnungsverfahren ein, das anhand der individuellen Historie sog. Schätzungsvorschläge erzeugt. So hatten die Bearbeiter für das Jahr 2012 mehr als 38.000 Schätzungsvorschläge zu erledigen. Das Verfahren bindet erhebliche Bearbeitungskapazitäten.
- 3 Der SRH hat die Arbeitsabläufe und Ergebnisse dieses Verfahrens geprüft. Maßgeblich war auch, ob das Verfahren die wesentlichen Risiken erkennt bzw. systematische Lücken aufweist. Hierzu hat er u. a. sachsenweit Daten ausgewertet und bei 2 FÄ insgesamt 150 steuerlich bedeutsame Vorgänge untersucht.

Maschinell unterstütztes Schätzungsverfahren wurde untersucht

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Der SRH hat insbesondere die Methode der maschinellen Berechnung untersucht. Er stellte fest, dass die verwendete Formel grundsätzlich geeignet ist, einzelfallbezogen und sachgerecht die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen.
- 5 **2.2** Entsprechend waren die Bearbeiter in 61 % der Fälle den maschinellen Vorgaben gefolgt. Sofern Korrekturen erfolgt waren, handelte es sich in der Mehrzahl der Fälle um Korrekturen unter 500 €. Die hierdurch angestrebte Genauigkeit war in den Dienstanweisungen aber nicht vorgesehen und sachlich nicht gerechtfertigt.
- 6 **2.3** Die Bearbeiter verringerten die maschinell geschätzten Zahllasten von 51 Mio. € auf 39 Mio. €. Hierbei griffen sie aber nicht auf andere Informationen als das maschinelle Schätzprogramm zurück. Sie interpretierten diese lediglich anders als das Programm. Die Gründe hierfür waren in den Akten regelmäßig nicht dokumentiert und lagen in den untersuchten Einzelfällen auch nicht vor. Entgegen geltender Dienstanweisungen verschoben die Bearbeiter evtl. Schätzungsungenauigkeiten zu Lasten des Steuergläubigers.

Berechnungsmethode der Schätzungsvorschläge ist sachgerecht

Personelle Nachbearbeitung erhöht die Qualität der Schätzungen kaum

- Steuerliche Risiken durch berichtete USt-Voranmeldungen 7 **2.4** Die Unternehmen hatten auch noch nach einer Schätzung durch das FA die Möglichkeit, diese durch eine eigene Umsatzsteuer (USt)-Voranschätzung zu korrigieren. Auf diese Weise verringerten sie im Untersuchungszeitraum die vorherigen Schätzungen der FÄ um 13,5 Mio. €. Trotzdem hatten die FÄ regelmäßig auf eine Kontrolle dieser Angaben verzichtet. Dieser Kontrollverzicht verstärkte sich nochmals durch eine großzügigere maschinelle Risikoprüfung dieser USt-Voranmeldungen.
- Dauerschätzungen inkonsequent verfolgt 8 **2.5** Das steuerliche Risiko erhöhte sich nochmals, wenn Unternehmen fortgesetzt keine USt-Voranmeldungen bei den FÄ einreichten. Hier steuerte das maschinelle Risikomanagementsystem Hinweise aus, welche die Bearbeiter zu besonderen Sachverhaltsermittlungen aufforderten. Diese aber waren regelmäßig unterblieben.
- Personaleinsatz ineffektiv 9 **2.6** Das Verfahren setzte die knappen Personalressourcen überwiegend für die Überprüfung sachlich gerechtfertigter Schätzungsvorschläge ein. Gleichzeitig blendete es aber die steuerlichen Risiken aus den nachfolgenden berichtigten Voranmeldungen weitgehend aus. Im Ergebnis war die Bearbeitung der Schätzungsvorschläge unwirtschaftlich.
- Keine Leistungsmessung, fehlendes Controlling 10 **2.7** Bei einem Viertel der notwendigen Schätzungen konnte kein Schätzungsvorschlag erzeugt werden, weil nicht genügend Daten für eine Berechnung vorlagen.
- Keine Leistungsmessung, fehlendes Controlling 11 **2.8** Im Schätzungsverfahren findet derzeit keine Aufgaben- und Ergebnismessung statt. Auch fehlten statistisch verwertbare Informationen zur jeweiligen Bearbeitungsqualität. Die Sachgebietsleiter konnten so ihre Aufgaben zur Personalsteuerung und -kontrolle nur eingeschränkt erfüllen. Der SRH führt die vielfach festgestellten Bearbeitungsmängel auch auf dieses Kontrolldefizit zurück.

3 Folgerungen

- Maschinelle Festsetzung mit nachgelagerter Prüfung erhöht Effektivität 12 **3.1** Angesichts des Verfahrenseinsatzes in mehreren Bundesländern sowie des mit dem Verfahren betroffenen Steueraufkommens ist eine Abhilfe der Verfahrensmängel dringend angezeigt.
- Maschinelle Festsetzung mit nachgelagerter Prüfung erhöht Effektivität 13 **3.2** Der SRH empfiehlt die automatische Festsetzung der meisten Schätzungsvorschläge. Dies würde die Bearbeiter entlasten und die Festsetzung mangels personeller Nachbearbeitung beschleunigen.
- Maschinelle Festsetzung mit nachgelagerter Prüfung erhöht Effektivität 14 **3.3** Stattdessen sollte die nachgelagerte Kontrolle berichtigter USt-Voranmeldungen bzw. die Aufklärung tatsächlicher Sachverhalte bei fortgesetzter Nichtabgabe im Mittelpunkt der Bearbeitung stehen.
- Maschinelle Festsetzung mit nachgelagerter Prüfung erhöht Effektivität 15 **3.4** Der SRH empfiehlt, die Datenbasis des Schätzprogramms um die in den FÄ vorliegenden Informationen zu erweitern. Hierzu gehören bspw. die Angaben im „Fragebogen zur steuerlichen Erfassung“ bzw. die mit der Software „VO-System“ gespeicherten Informationen zu Insolvenzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 Das SMF stimmt zu, dass die verwendete Schätzungsformel grundsätzlich einzelfallbezogene und sachgerechte Schätzungen ermöglicht. Dennoch seien die vom SRH gemachten Vorschläge nicht zielführend.
- 17 Mit den personellen Änderungen der Schätzungsvorschläge hätten die FÄ ihre gesetzliche Verpflichtung umgesetzt, die Besteuerungsgrundlagen mit der größtmöglichen Wahrscheinlichkeit zu schätzen. Der personelle Bearbeitungsaufwand sei daher gerechtfertigt. Aus Dokumentationsmängeln könne nicht gefolgert werden, dass kein begründeter Anlass für die Änderungen bestanden habe.

- 18 Weiterhin sei die Kontrolle der berechtigten USt-Voranmeldungen sachgerecht, sie konzentriere sich auf wirklich gewichtige Fälle. Zur Absicherung sei seit Ende Juni 2014 ein Stichprobenverfahren im Einsatz.
- 19 Die auch durch das SMF angestrebte qualitative und quantitative Steuerung der USt-Voranmeldungsstellen sowie die Fortentwicklung des Risikomanagements seien nur im Rahmen des bundesweiten Projekts KONSENS möglich. Eine entsprechende Aufgabenanmeldung sei bereits eingebracht.

5 Schlussbemerkung

- 20 Der SRH begrüßt die bereits unternommenen Schritte der Steuerverwaltung zur Verfahrensverbesserung.
- 21 Aus Sicht des SRH bedingt insbesondere die angespannte Personalsituation in den FÄ, dass die Steuerverwaltung alle Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung ausschöpft. Eine konsequente Nutzung des bereits funktionierenden Schätzungsprogramms wäre ein sinnvoller Schritt in diese Richtung.

Steuerliche Überprüfung öffentlicher Fördermittel

Der Freistaat Sachsen reichte 2013 öffentliche Fördermittel von 2,8 Mrd. € aus. Diese sind nicht zwangsläufig steuerbefreit.

Die FÄ werden nicht ausreichend über die ausgezahlten Fördermittel informiert. So können sie keine sachgerechte Besteuerung gewährleisten. Entsprechend drohen Steuerausfälle.

Die Einführung eines Datenaustauschverfahrens zwischen Fördermittelgebern und der Steuerverwaltung erscheint sinnvoll.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Fördermittel werden auf Antrag aus öffentlichen Haushalten gezahlt. Gemäß Förderprofil 2013/2014 zum Sächsischen StHpl. belaufen sich die Gesamtausgaben in den Förderbereichen im Jahre 2013 auf 2.758 Mio. € und im Jahre 2014 auf 2.805 Mio. €.
- 2 Die Auszahlungen stellen grundsätzlich Einnahmen des Empfängers dar, die hinsichtlich ihrer Steuerpflicht zu überprüfen sind. Dabei ist die Bezeichnung der Mittel im Förderbescheid als Zuschuss, Zuwendung, Beihilfe oder Prämie für die Besteuerung unerheblich.
- 3 Maßgeblich ist das zwischen beiden Parteien wirtschaftlich gewollte Ergebnis. Ist bspw. die Förderung an eine konkrete Gegenleistung des Empfängers gebunden, kann es sich um ein Entgelt von dritter Seite handeln. Als solches unterliegen die Fördermittel der Umsatzsteuer.
- 4 Steuerbar gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung waren so bspw. Zuschüsse zwecks verbilligter Beförderung von Schülern, Studenten und Lehrlingen oder auch zur Förderung von Existenzgründern im Rahmen des Programms „Arbeit & Qualifizierung für Sachsen“. Auch war ein für Rechnung der Gemeinde vom Land an ein beauftragtes Unternehmen gezahlter Investitionszuschuss für die Errichtung einer Kläranlage steuerpflichtig. Des Weiteren können öffentliche Zuschüsse zur Förderung von Mietwohnraum zu steuerpflichtigen Einnahmen führen.
- 5 Auch im ertragsteuerlichen Bereich stellen öffentliche Zuschüsse grundsätzlich steuerpflichtige Einnahmen dar, bspw. Zuschüsse für Anlagegüter.
- 6 Es ist Aufgabe der FÄ, über die jeweiligen steuerlichen Konsequenzen zu wachen und evtl. Befreiungstatbestände zu überprüfen. Die Fördermittelgeber als auszahlende Stellen sind hierfür nicht zuständig.
- 7 Im Rahmen einer Prüfung hat der SRH untersucht, wie die FÄ die Vereinnahmung von Fördermitteln im Bereich der außeruniversitären Forschung steuerlich würdigen.

Fördermittel können steuerpflichtig sein

Allein die FÄ entscheiden über die Steuerpflicht

2 Prüfungsergebnisse

- 8 **2.1** Unabhängig bestehender Steuererklärungspflichten stehen der Steuerverwaltung bzgl. verschiedener staatlicher Sozialtransfers (z. B. Kindergeld, Insolvenzgeld) elektronische Daten zur Verfügung. Gleiches gilt für Daten über Arbeitslöhne, Rentenbezüge, Arbeitslosengeld oder auch Beiträge zu diversen Sozialversicherungen. Alle diese Verfahren sind nach einer datenschutzrechtlichen Prüfung bundesweit im Einsatz. Durch die Verwertung dieser Daten wird eine erhebliche Kontrolldichte erreicht, die durch die maschinelle Verarbeitung zudem sehr effektiv ist.

Umfassende elektronische Informationen der FÄ bei Sozialtransfers

Datenaustausch erhöht Kontroll-effizienz der FÄ

- Bei staatlichen Fördermitteln fehlt ein elektronisches Kontrollverfahren
- 9 **2.2** Im Bereich der Vergabe von Fördermitteln an Unternehmen war bislang kein elektronisches Informationsverfahren etabliert. Der SRH fand in den untersuchten Einzelfällen auch kein anderes Kontrollmaterial der Fördermittelgeber. Im Vergleich zu den Sozialtransfers war hier die Informationslage der FÄ erheblich schlechter.
- Steuerliche Kontrollen für öffentliche Fördermittel zu aufwändig und damit bisher lückenhaft
- 10 Zwar hatten Unternehmen u. a. Fördermittel als Vermögenszufluss in den Steuererklärungen angegeben. Eine Überprüfung der Vollständigkeit dieser Angaben hatten die Bearbeiter bei Veranlagung dieser Steuererklärung regelmäßig nicht vorgenommen. Es war ihnen aufgrund fehlender Vergleichsinformationen auch nicht möglich.
- 11 Angesichts der Vielzahl an öffentlichen Förderprogrammen wäre der Kontrollaufwand erheblich. Er erscheint für einen routinemäßigen Abgleich während der Steuerveranlagung auch unangemessen. Der fehlende Informationsfluss von Fördermittelgebern zur Steuerverwaltung schränkt die Prüfungsmöglichkeit der FÄ ein.
- 12 **2.3** Das vom SRH angeregte Datenaustauschverfahren entlastet die Steuerpflichtigen nicht, die Angaben zu den Einkünften in den Steuererklärungen gem. § 150 Abs. 2 AO wahrheitsgemäß nach bestem Wissen und Gewissen zu machen. Da die Frage der Steuerpflicht der Fördermittel sehr komplex ist, ist dies nicht jedem Steuerpflichtigen ohne steuerliche Beratung zugänglich.
- Technische Umsetzung eines elektronischen Verfahrens grundsätzlich möglich
- 13 **2.4** Mit den vorgefundenen Arbeitsabläufen ist eine sachgerechte steuerliche Überprüfung öffentlicher Fördermittel nicht ausreichend gewährleistet. Dies ist nicht hinnehmbar, weil es sich bei den Fördermitteln um Steuergelder handelt. Zudem setzt die Steuerverwaltung seit Jahren im ähnlich gelagerten Bereich der Sozialtransfers erfolgreich elektronische Verfahren ein.
- Ordnungsmäßige Besteuerung in Gefahr
- 14 **2.5** Der faktische Ausschluss öffentlicher Fördermittel aus einem Informationsverfahren gefährdet eine ordnungsmäßige Besteuerung, da den FÄ die Mittel zur effektiven Kontrolle der Besteuerung fehlten.

3 Folgerungen

- 15 **3.1** Der SRH empfiehlt die Einführung eines zeitgemäßen elektronischen Informationsaustausches zwischen öffentlichen Fördermittelgebern und den FÄ. Die hierzu erforderliche rechtliche Grundlage kann nur der Bund schaffen. Der Freistaat Sachsen sollte sich in den entsprechenden Gremien um eine solche Initiative bemühen.
- 16 **3.2** Ein Schritt in diese Richtung wäre auch die steuerliche Nutzung der sächsischen Förderdatenbank „FÖMISAX“. Voraussetzung hierfür ist, dass alle Fördermittelempfänger eindeutig (steuerlich) identifiziert werden können. Dazu könnte bspw. die Steuernummer verwendet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Das SMF widerspricht den Ausführungen des SRH. Für die Sicherstellung einer vollständigen Erfassung von ausgereichten Fördermitteln zu steuerlichen Zwecken durch die FÄ fehle die gesetzliche Verpflichtung der Vergabestellen zu entsprechenden Kontrollmitteilungen. Des Weiteren habe der SRH zur Vollständigkeit der Erklärungen keine Feststellungen getroffen. Die Forderung nach einem elektronischen Kontrollverfahren basiere somit lediglich auf der Annahme, dass die Gefahr einer unvollständigen Erfassung hoch sei.

18 Ferner sei die Aussage unzutreffend, dass Kontrollmitteilungen, die notwendigerweise auf ein Mindestmaß beschränkt werden müssten, die ertrag- und umsatzsteuerliche Beurteilung erleichtern würden. Wegen der Komplexität des zu beurteilenden Sachverhalts wäre es auch nicht sinnvoll, eine solche Rechtsgrundlage zu schaffen.

19 Allerdings räumt das SMF ein, dass die FÄ derzeit wegen der fehlenden Informationen keine Möglichkeit haben, die Besteuerung der Fördermittel zu prüfen. Die hierfür notwendigen Auskunftsersuchen bei allen denkbaren Fördermittelgebern seien ausgeschlossen.

5 Schlussbemerkung

20 Die Stellungnahme des SMF belegt, dass Prüfungen zur Besteuerung von Fördermitteln mangels ausreichender Informationen derzeit kaum stattfinden.

21 Die Steuerverwaltung verfügt über keine Informationen zu Aufwand und Nutzen eines solchen Kontrollverfahrens. Zahlreiche höchstrichterliche Urteile belegen aber dessen Notwendigkeit und steuerliche Bedeutung. Die Einschätzung des SMF, eine Kontrolle der zutreffenden Besteuerung von Fördermitteln durch die FÄ sei nicht erforderlich, ist deshalb nicht tragfähig.

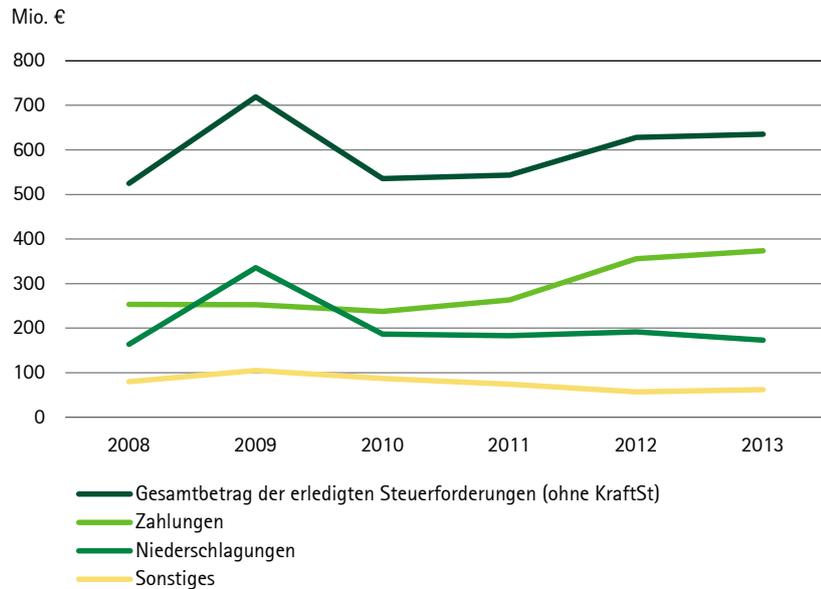
22 Wenn der Steuerverwaltung, wie sie selbst einräumt, bestimmte Informationen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben fehlen, muss sie entsprechende Maßnahmen ergreifen. Der SRH hält daher seine Forderungen aufrecht.

III. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen (Jahresbericht 2012 - Beitrag Nr. 31)

30

- 1 Der SRH hatte die Vollstreckung rückständiger Steuerforderungen untersucht. Dabei hatte er festgestellt, dass der Erhebungserfolg in Fällen, in denen Steuerpflichtige dem Fiskus mehr als 25.000 € schulden (sog. Hochrückstandsfälle), lediglich bei 25 % lag. Der SRH führte dies insbesondere auch auf eine Reihe von Bearbeitungs- und Organisationsdefiziten zurück. Der SRH forderte daraufhin entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Erfolgsquote und hatte hierzu diverse Empfehlungen gegeben.
Steuerausfälle durch unzureichende Vollstreckung
- 2 Im Jahr 2014 hat sich der SRH über den aktuellen Stand der zwischenzeitlich von der Steuerverwaltung hierzu ergriffenen Maßnahmen berichten lassen. Dazu teilte das LSF Folgendes mit:
- 3 Die Feststellungen des SRH seien mit den FÄ ausführlich besprochen. Zudem hatten Schulungen der von den Maßnahmen jeweils betroffenen Bearbeiter stattgefunden. Auch die Dienstanweisungen seien entsprechend angepasst worden.
Reaktion der Steuerverwaltung: umfangreiche Maßnahmen
- 4 Die Bearbeiter seien nunmehr angewiesen, die Hochrückstandsfälle vorrangig und zügig zu bearbeiten. Dies werde gesondert statistisch überwacht. Unterstützt werde dies durch eine Verkürzung der Mahnfristen sowie der Einführung einer Zielvereinbarung „Anzahl der Hochrückstandsfälle pro zugeteiltem Sachbearbeiter“.
- 5 Abweichend von den übrigen Fällen würden Hochrückstandsfälle nunmehr differenziert beurteilt. Erst nach einer umgehenden Auswertung der Steuerakten würde die jeweils optimale Vollstreckungsmethode ermittelt. Zudem werde die Zusammenarbeit der verschiedenen Arbeitsgebiete intensiviert.
- 6 Die Arbeitsergebnisse der FÄ bei der Vollstreckung von Hochrückstandsfällen würden als neuer Prüfungsschwerpunkt außerdem im Rahmen ordentlicher Geschäftsprüfungen des LSF untersucht.
- 7 Der SRH begrüßt die umfangreichen Bemühungen der Steuerverwaltung, den Erhebungserfolg in Hochrückstandsfällen nachhaltig zu verbessern.
- 8 Allerdings kann die Steuerverwaltung nach wie vor den Erhebungserfolg in Hochrückstandsfällen noch nicht messen. Deshalb kann die Wirkung der bisher ergriffenen Maßnahmen nicht abschließend beurteilt werden. Jedoch zeigt die Entwicklung wesentlicher Kennzahlen bezogen auf den Gesamterfolg der Vollstreckung eine messbare Verbesserung des Erhebungserfolges:
Erhebungserfolg in Hochrückstandsfällen wird nicht gemessen



9 Von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise (2009) abgesehen, haben sich die jährlich erledigten Steuerrückstände im Beobachtungszeitraum von insgesamt 525 Mio. € im Jahr 2008 auf nunmehr 635 Mio. € im Jahr 2013 stetig erhöht.

Niederschlagungs-/Steuerausfallquote rückläufig

10 Während die Niederschlagungen (erfolglose Vollstreckung) insgesamt dabei um 9 Mio. € vergleichsweise gering gestiegen sind, haben sich die Zahlungen auf rückständige Forderungen der FÄ (Erhebungserfolg) gleichzeitig um 120 Mio. € deutlich erhöht. Die Zahlungsquote verbesserte sich im Ergebnis von 48 auf 59 %.

11 Angesichts eines stabilen Anteils der Hochrückstandsfälle von zwei Dritteln am Gesamtumfang rückständiger Steuern geht der SRH davon aus, dass ein wesentlicher Anteil des Erhebungserfolges auf die verbesserte Bearbeitung der Hochrückstandsfälle zurückzuführen ist.

12 Das SMF stimmt den Ausführungen des SRH zu.

1 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- 1 Anlass der Prüfung durch den SRH war eine Nachschau zu seiner im Jahr 2011 durchgeführten Prüfung. Der SRH hatte seinerzeit grobe Verstöße gegen die Grundsätze der Buchführung, die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen sowie mangelhafte und intransparente Personalwirtschaft beim Sächsischen Behinderten- und Rehabilitationssportverband e. V. (SBV) festgestellt. SMK und Landessportbund Sachsen e. V. (LSB) nahmen ihre Aufsichts- und Kontrollpflichten nicht konsequent wahr.
- 2 Nunmehr hat der SRH untersucht, ob und inwieweit seine Feststellungen zu Veränderungen in den Abläufen und Strukturen bei SMI, LSB und SBV geführt haben.
- 3 Im Ergebnis zeigten sich deutlich positive Auswirkungen der Prüfung des SRH aus dem Jahr 2011.
- 4 Der SBV hat die in 2011 gegebenen Hinweise durch den SRH zeitnah umgesetzt und Feststellungen zu Verstößen gegen das Haushaltsrecht zum Anlass genommen, die Verwaltung des Vereins neu zu strukturieren und auf eine ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung hinzuwirken. SMI und LSB haben die Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Kontrollpflichten verbessert.
- 5 Anzumerken bleibt, dass seit 01.04.2012 versäumt wurde, die Förderzuständigkeitsverordnung und die Sportförderrichtlinie an den Zuständigkeitswechsel zum SMI anzupassen. Das SMI wird für die Sportförderung derzeit ohne rechtliche Grundlage tätig.
- 6 Die zwischen SMI und LSB sowie LSB und SBV geschlossenen Zuwendungsverträge enthalten Mängel, die weiterer Nachbesserungen bedürfen. So hat es das SMI bei Vertragsschluss versäumt, Verpflichtungsermächtigungen einzuholen. Im Vertrag zwischen LSB und SBV fehlt die entsprechende Ermächtigung, Zuwendungsmittel durch den SBV an Vereine für Projekte in der Talent- und Verbandsentwicklung weiterzugeben.
- 7 Ausgaben des SBV in Höhe von 4,5 T€ wurden trotz ihrer Nichtförderfähigkeit als förderfähig eingestuft. Einzelne Beschaffungsvorgänge waren nicht ausreichend dokumentiert. Die Geschäftsordnung des SBV befindet sich derzeit noch im Entwurf.

Fehlende Zuständigkeitsregelung

Vertragsschluss ohne Verpflichtungsermächtigung

2 Stellungnahmen

- 8 Das SMI teilte mit, dass Förderzuständigkeitsverordnungen und Sportförderrichtlinie entsprechend angepasst werden.
- 9 Laut LSB ist beabsichtigt, ab 2015 eine entsprechende Regelung zur Weitergabe der Mittel in die Zuwendungsverträge aufzunehmen.

3 Schlussbemerkung

- 10 Ungeachtet der formellen Zuständigkeit des SMI ist auch darauf zu achten, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Vertragsabschluss zur Sportförderung vorliegen. Das SMI hat in Vorbereitung des Zuwendungsvertrages zur Sportförderung mit dem LSB für 2015/2016 dafür Sorge zu tragen, dass, soweit erforderlich, Verpflichtungsermächtigungen eingeholt werden.

Übertragung der ESF-Förderung auf die SAB

hier: Technische Hilfe (TH) und Bewirtschaftungsbefugnis

(Jahresbericht 2011 - Beitrag Nr. 16)

1 Inanspruchnahme von TH-Mitteln für die Umsetzung der ESF-Förderung

- 1 **1.1** Der SRH hatte bereits 2011 kritisiert, dass Abwicklungskosten für die Tätigkeit der SAB in Höhe mehrerer Millionen nicht durch Mittel der EU (Technische Hilfe [TH]) refinanziert werden konnten. Grund hierfür war die mangelnde EU-konforme Nachweisführung durch die SAB. Das SMWA wurde aufgefordert, von der SAB eine entsprechende Nachweisführung zu den ESF-relevanten Kosten der Programmdurchführung zu verlangen, um die Finanzierung nicht vollumfänglich aus dem Haushalt des Freistaates realisieren zu müssen.
- Mangelnde EU-konforme Nachweisführung der SAB verhinderte Refinanzierung von Abwicklungskosten aus EU-Mitteln
- 2 **1.2** Das SMWA teilte hierzu mit, sich in Verhandlungen mit der SAB weiter um Herstellung der Prüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Leistungen der SAB zu bemühen und damit eine teilweise Erstattungsfähigkeit der Vergütung der SAB aus Mitteln der TH zu erreichen.
- 3 **1.3** Auch das SMF teilte prinzipiell die Auffassung, dass eine Nachweisführung der SAB über die entstandenen Kosten für die Inanspruchnahme von EU-Mitteln erforderlich ist, sofern hierfür spezielle Anforderungen erfüllt sein müssen.
- 4 **1.4** Obwohl SMWA und SMF grundsätzlich das Erfordernis einer EU-konformen Abrechnung von Durchführungskosten der SAB bestätigen, liegt eine entsprechende Vereinbarung mit der SAB, die diese qualitativen Anforderungen erfüllt, bis heute nicht vor.
- Inanspruchnahme von TH-Mitteln durch EU-konforme Vergütungsabrechnung bis heute nicht vereinbart und umgesetzt

2 Bewirtschaftungsbefugnis über Fördermittel für die SAB

- 5 **2.1** Der SRH hatte ebenfalls 2011 festgestellt, dass die SAB durch vorzeitigen und überhöhten Abruf von Fördermitteln aus dem Haushalt des Freistaates, erhebliche Zinsgewinne zusätzlich zur vereinbarten Vergütung erzielen konnte. Diese Zinsgewinne wurden dem Haushalt des Freistaates nicht wieder zugeführt. Um dies zukünftig zu verhindern, hatte der SRH auf die Möglichkeit der Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis für diese Fördermittel auf die SAB hingewiesen, d. h. die SAB bewirtschaftet diese Haushaltsmittel im Rahmen des Staatshaushaltes.
- Zinsen aus nicht notwendigem Mittelabfluss stehen dem Staatshaushalt zu
- 6 **2.2** Das SMWA befürwortete die Möglichkeit, der SAB eine direkte Bewirtschaftungsbefugnis über Fördermitteltitel einzuräumen.
- 7 **2.3** Das SMF vertrat auch die Auffassung des SRH, dass durch eine zeitgerechte Mittelbereitstellung bei der SAB keine Zinsgewinne entstehen dürfen bzw. diese an den Staatshaushalt zurückgeführt werden müssen. Es wolle den Vorschlag der Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis für Fördermitteltitel an die SAB unter rechtlichen und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten prüfen und ggf. einheitliche Regelungen anstreben.
- 2.4** Entgegen dieser prinzipiellen Einigkeit zwischen SMWA und SMF für weiteren Vorgehensweise wurde der SAB bisher keine Bewirtschaftungsbefugnis über die Fördermitteltitel übertragen.
- Bislang immer noch keine Bewirtschaftungsbefugnis für die SAB

3 Stellungnahmen des SMWA, des SMF und der SAB

- 8 Das **SMWA** weist darauf hin, dass es im eingereichten Entwurf zum ESF-OP 2014 bis 2020 (Genehmigung der EU stand zum Redaktionschluss noch aus) die Finanzierung von Aufgaben aus der TH in erheblich größerem Umfang vorgesehen habe. Davon seien insbesondere auch die Aufgaben der SAB betroffen. Unter Annahme einer Genehmigung und entsprechender EU-Konformität haben erste Gespräche über grundsätzliche Voraussetzungen mit dem Ziel prüfsicherer Ausgabenmeldungen gegenüber der EU bereits stattgefunden. Die abzuschließenden Vereinbarungen sollten Regelungen über die Vergütung der SAB aus TH-Mitteln einführen. Beabsichtigt sei, dass die zum Rahmenvertrag über die Zusammenarbeit bei der Durchführung des ESF ergänzend zu treffende Vergütungsregelung mit der SAB eine Klausel enthalte, die alle Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme von TH-Mitteln schaffe. Diese Klausel, wie auch die Ausgestaltung des Verfahrens und die Anforderungen an die Nachweise befinden sich noch in der Abstimmung. Diese Finanzierungsmöglichkeit der SAB-Vergütung sei durch die Höhe der TH-Mittel begrenzt, die zunächst zur Erfüllung der Pflichtaufgaben gem. EU-VO verausgabt werden müssten.
- 9 Die Abstimmung mit dem SMF bez. einer Erteilung der Bewirtschaftungsbefugnis ab dem neuen Förderzeitraum sei aufgrund des komplexen Sachverhaltes noch nicht abgeschlossen und deshalb auch nicht in den Entwurf des Rahmenvertrages eingegangen. Eine generelle Lösung in allen Förderbereichen und Ressorts sei anzustreben. Bereits im ESF seien mehrere Ressorts beteiligt, die zustimmen müssen. Datentechnisch müsse die SAB ihr bisheriges Förderprojektmanagement-System durch SaxMBS ersetzen.
- 10 Das **SMF** hat sich nur zum Thema Bewirtschaftungsbefugnis geäußert. Es habe in 2011 die Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis auf die SAB geprüft und als zulässig angesehen. Bilaterale Gespräche mit der SAB über eine datentechnische Umsetzung in 2012 seien wegen anderer DV-Vorhaben der SAB vorläufig ergebnislos geblieben. Als frühesten Entwicklungsbeginn habe die SAB das Jahr 2013 in Aussicht gestellt. Aufgrund sinkender Anlagezinsen sei die Angelegenheit zwischenzeitlich nicht vordringlich behandelt worden. Die Neustrukturierung des Mittelabrufverfahrens durch die SAB könne nun wieder von SMWA oder SMF aufgegriffen werden.
- 11 Die **SAB** hat sich in ihrer Stellungnahme zur Bewirtschaftungsbefugnis gar nicht und zur TH nur insofern geäußert, dass zurzeit im Bereich ESF nicht beabsichtigt sei, Mittel der TH für die Vergütung der SAB einzusetzen.

4 Schlussbemerkungen

- 12 Die vom SRH im Jahre 2011 beanstandeten Probleme sind ungelöst. Ein weiteres Hinauszögern der von den Ministerien als notwendig erkannten Regelungen vor dem Hintergrund der abzuschließenden Vereinbarungen für die ab 2014 laufende Förderperiode ist nicht akzeptabel. Es sollten entsprechende Regelungen zeitnah noch für den Förderzeitraum 2014 bis 2020 getroffen und keine kontraproduktiven Tatsachen geschaffen werden.

Leipzig, den 09.09.2014

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Dr. Spriegel
Rechnungshofdirektor

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer
Rechnungshofdirektor

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

09. September 2014

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1016

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.