



Wir prüfen für Sachsen.  
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

# Jahresbericht 2017

PRÜFUNG

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

## Haushaltswirtschaftliche Daten

Haushaltswirtschaftliche Quoten 2015 in %	Sachsen gemäß HR	Flächenländer Ost <sup>1</sup> (Durchschnitt)	Flächenländer West <sup>1</sup> (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	62,9	61,0	77,0
Kreditfinanzierungsquote <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettortilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	-0,4	-0,3	0,5
Zinssteuerquote <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	2,0	5,6	5,4
Zinslastquote <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	1,3	3,4	4,1
Personalausgabenquote <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	23,0	24,0	37,0
Investitionsquote <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	20,0	15,2	8,4
Investitionsausgaben in €/EW	859	675	327
Zinsausgaben in €/EW	54	153	161
Steuereinnahmen in €/EW	2.699	2.712	2.989
Personalausgaben in €/EW	986	1.065	1.438
Nettokreditaufnahme in €/EW	-18	-11	18
Kreditmarktschulden in €/EW	566 <sup>1</sup>	5.303	6.939

<sup>1</sup> Quelle: ZDL-Statistik

# Vorwort

Der amerikanische Astronaut und erste Mensch auf dem Mond, Neil Armstrong, hat einmal gesagt: „Große Gedanken brauchen nicht nur Flügel, sondern auch ein Fahrgestell zum Landen.“ Was nüchtern klingt, enthält eine simple Grundwahrheit: Kein Haus kann ohne Fundament gebaut werden, sicheres Fortkommen bedarf einer tragfähigen Grundkonzeption. Dies gilt ohne Abstriche auch für die öffentlichen Finanzen im Freistaat Sachsen, deren Überprüfung dem Sächsischen Rechnungshof obliegt.

Die weiterhin guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die langfristige und strategische Planung von Einnahmen, aber auch von Ausgaben unbedingt notwendig ist. Gerade die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen müssen aktuell im Fokus stehen und nicht erst, wenn in 10 oder 20 Jahren klar wird, dass jetzt festgelegte dauerhafte Ausgaben mit den Einnahmen vielleicht kaum noch finanzierbar sind, ohne an anderer Stelle tiefe Einschnitte vornehmen zu müssen. Eine langfristige und strategische Finanzplanung sind wir nicht nur kommenden Generationen schuldig.

Als Rechnungshof ist es nicht unsere Aufgabe, politische Entscheidungen zu bewerten. Gleichwohl unterliegen die finanziellen Konsequenzen politischer Entscheidungen durchaus unserer Überprüfung. Neutral und objektiv tragen wir die Fakten zu finanzrelevanten Vorgängen zusammen und legen den Entscheidungsträgern unsere Schlussfolgerungen vor. Das ermöglicht uns unsere im Art. 100 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen garantierte Unabhängigkeit.

Wirft man einen Blick in diesen vorliegenden Bericht 2017, aber auch in ältere Jahresberichte, fällt auf: Längerfristige Finanzpläne und strategische Konzepte vermissen wir oft. Das ist ein Thema, das sich in den letzten Jahren durch verschiedenste Bereiche zieht und das auch zu einigen gesonderten Veröffentlichungen Anlass gab.

Bereits 2014 hatte der Sächsische Rechnungshof in einem Sonderbericht auf das Fehlen von langfristigen personalwirtschaftlichen Konzepten in der sächsischen Staatsverwaltung aufmerksam gemacht. Immer wieder weisen wir darauf hin, dass in den kommenden Jahren wesentlich mehr Personen altersbedingt den Arbeitsmarkt verlassen, als junge in den Arbeitsmarkt eintreten. Uns geht es dabei nicht darum, konkrete Zahlen zu Personalbesetzungen in einzelnen Ressorts zu empfehlen, sondern auf die dringende Notwendigkeit von strategischen Überlegungen aufmerksam zu machen. Derzeitige Tendenzen der vermehrten Stellenhebungen sehen wir vor diesem Hintergrund kritisch. Sie binden Personalausgaben und belasten künftige Haushalte dauerhaft. Der zunehmende Bestand von unterwertig besetzten Stellen in der Staatsverwaltung bietet die Gelegenheit, die Stellenausstattung dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Die haushaltsrechtlichen Mittel der Stellenbewirtschaftung und Stellenplanveränderungen – auch einzelplanübergreifend – sollten nach Empfehlung des SRH hierzu genutzt werden.

Auch im Bereich der Infrastruktur mangelt es manchmal an tragfähigen Konzepten. Im vergangenen Jahr haben wir in einer Beratenden Äußerung darauf hingewiesen, dass wir eine verbesserte Haushaltstransparenz und -systematik zur Erhaltung der sächsischen Staatsstraßen für dringend erforderlich halten. Derzeitige Überlegungen zu neuen Strategien begrüßen wir daher ausdrücklich.



In diesem Jahr haben wir die Beratende Äußerung „Vergaben bei öffentlicher Förderung von Baumaßnahmen“ veröffentlicht. Anlass war, dass wir in den letzten Jahren bei unseren Prüfungen häufig Vergabeverstöße bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen feststellten, die meist ohne nennenswerte Konsequenzen blieben.

Dass gelegentlich Berichte vom zuständigen Ausschuss als erledigt erklärt, und damit ohne parlamentarische Beschlussfassung ad acta gelegt werden, sehen wir mit Skepsis. Sie lassen eine transparente Auseinandersetzung missen, die ich für die Arbeit im und mit dem Parlament für unabdingbar halte.

Natürlich muss Transparenz auch Grenzen haben, nämlich immer dann, wenn schutzwürdige Interessen Dritter betroffen sind. Der Sächsische Rechnungshof ist aus rechtlichen Gründen gehalten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von denen er durch seine Prüfungstätigkeit Kenntnis erlangt, zu wahren. Aus diesem Grund wurden einzelne Berichte als interne Sonderberichte, im Einzelfall sogar als Verschlussache eingestuft. Damit werden sie nicht der öffentlichen Debatte entzogen. Den gewählten Volksvertretern werden im Rahmen ihrer Befassung vollumfänglich alle Informationen zur Verfügung gestellt, ohne dass dadurch wettbewerblich sensible Daten von einzelnen betroffenen Unternehmen in die Öffentlichkeit gelangen.

Unsere Veröffentlichungen sollen zu einem fachlichen Austausch anregen: Im Juli dieses Jahres haben wir im Band 8 der Schriftenreihe „Finanzkontrolle in Sachsen“ die Fachvorträge des 2. Symposiums „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ veröffentlicht, das 2016 unter der Schirmherrschaft des Landtagspräsidenten, Dr. Matthias Röbber, im Sächsischen Landtag stattfand. Die Symposiumsreihe soll Diskussionen zu den unterschiedlichen Aspekten einer nachhaltigen Haushaltsführung anstoßen und zugleich neue Perspektiven einer modernen und wirkungsvollen Finanzkontrolle gewinnen. Das 3. Symposium ist für den Sommer 2018 geplant.

Unsere Feststellungen sind in der Regel unbequem und wir als Rechnungshof erfreuen uns – das ist mir durchaus bewusst – nicht immer der größten Beliebtheit. Aber beliebt zu sein, ist nicht unsere Zielsetzung, sondern sachlich und faktenorientiert zu arbeiten. Dass dies in der Mehrzahl der Prüfungen ausgezeichnet möglich ist und sie in konstruktivem Miteinander durchgeführt werden, dafür möchte ich den geprüften Stellen, den Mitgliedern der Staatsregierung und den mit einzelnen Themen befassten Abgeordneten des Sächsischen Landtags danken.

Ich danke auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs, die sich ein weiteres Jahr mit großem Engagement und weitreichender Fachkenntnis in ihre Prüfungsthemen vertieft haben. Sie bilden das Fundament für das Haus Sächsischer Rechnungshof. Und sie setzen sich mit allen Arten von „Fahrgestellen“ im Sinne von Neil Armstrong auseinander, die für ein sicheres Fortkommen einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft notwendig sind. Egal ob es sich dabei um Vergaben, Finanzplanungen, Stellenbesetzungen oder Flughäfen, Straßen und Binnenhäfen handelt.

Leipzig, im Oktober 2017

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
<b>I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung</b>		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015	1	31
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	41
Nebenhaushalte	3	71
Staatsschulden	4	85
Vermögensrechnung	5	95
Sondervermögen Grundstock	6	99
<b>II. Allgemeines</b>		
Stand der Umsetzung des NSM und Einführung NSM-Standardsoftware	7	105
Dienstwagen in der sächsischen Staatsverwaltung	8	111
Aufstellungsverfahren zum Personalhaushalt	9	115
Politische Beamte	10	121
<b>III. Staatsverwaltung</b>		
<b>Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern</b>		
Denkmalförderung	11	127
Förderung der Regionalentwicklung nach der FR-Regio	12	133
<b>Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus</b>		
Förderung des Schulhausbaus	13	137
<b>Einzelplan 06: Sächsisches Staatsministerium der Justiz</b>		
Berufliche Bildung der Gefangenen	14	145

	Nr.	Seite
<b>Einzelplan 07:</b>		
<b>Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr</b>		
Um- und Ausbau von Staatsstraßen	15	149
Anbau eines Geh-/Radwegs entlang der S 297 an der Talsperre Pöhl	16	153
Zuwendungspraxis nach der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr	17	157
Förderung von Bussen zur Verbesserung der Bedingungen im strabengebundenen öffentlichen Personennahverkehr	18	161
<b>Einzelplan 08:</b>		
<b>Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz</b>		
Modellprojekte	19	165
Externe Beratungs- und beratungsähnliche Leistungen für das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz	20	169
Heim „Haus am Karswald“ Arnsdorf	21	173
Einnahmepotenziale im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz	22	177
<b>Einzelplan 09:</b>		
<b>Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft</b>		
Einzelbetriebliche Förderung von Investitionen für eine wettbewerbsorientierte und nachhaltige Landwirtschaft	23	179
Wolfsmanagement in Sachsen	24	181
Umsetzung der Eingriffsregelung im Freistaat Sachsen	25	185
Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie	26	187
Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung im Rahmen der RL GH/2007	27	189
<b>Einzelplan 15:</b>		
<b>Allgemeine Finanzverwaltung</b>		
Gewährung von Bürgschaften durch den Freistaat Sachsen	28	191
Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen durch die Finanzämter	29	195
Die Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe	30	199
Spielbanken im Freistaat Sachsen	31	203
<b>IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt</b>		
Arbeitsweise bei Verkehrsverstößen auf Bundesautobahnen	32	207

# Kurzfassungen der Beiträge

## I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

### 1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

01

Das Hj. 2015 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von rd. -18,4 Mio. €. Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2015 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2015 gegenüber dem Staatshaushaltsplan Mehreinnahmen i. H. v. rd. 480,3 Mio. € und tätigte Mehrausgaben i. H. v. rd. 498,7 Mio. €. Er reduzierte auch im Jahr 2015 - wie geplant - seine Verschuldung um 75 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert.

Der SRH bescheinigt für das Hj. 2015 unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung.

### 2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Die zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushaltes von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung muss bei der Prognose künftiger Einnahmen beachtet werden.

Die bereinigten Ausgaben folgen seit 2015 nicht mehr den bereinigten Einnahmen. Das ist Ausdruck eines strukturellen Haushaltsproblems.

Es bedarf einer längerfristigen Finanzplanung und strategischer Konzepte sowohl für Einnahmen als auch für Ausgaben.

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen erhält der Freistaat Sachsen Planungssicherheit für die Einnahmen ab dem Jahr 2020. Gegenüber der aktuellen Rechtslage wird mit 770 Mio. € Mehreinnahmen für 2020 (Stand Steuerschätzung Mai 2016) gerechnet. Im Gegenzug haben die Länder dem Bund mehr Rechte eingeräumt.

Der Freistaat Sachsen kann bis 2021 auch weiterhin mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Steigende Steuereinnahmen resultieren auch aus höheren Anteilen der Länder an der Umsatzsteuer, die der Bund im Zusammenhang mit den Asylbewerberströmen und deren Integration gewährt.

Der demografische Wandel wird sich ab 2025 dämpfend auf das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung der Steuereinnahmen auswirken. Zudem muss sich der öffentliche Dienst auf einen Personalmangel einstellen. Der Freistaat Sachsen ist für diese Zeit nicht ausreichend vorbereitet, da insbesondere langfristige Strategien hinsichtlich Einnahmen- und Ausgabenentwicklung, Personal, Investitionen und Instandsetzungen fehlen.

Ab 2015 übersteigen die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen. Der SRH sieht darin ein strukturelles Haushaltsproblem.

Der Doppelhaushalt 2017/2018 sieht einen Stellenaufwuchs um 1.811 Stellen vor. Zudem wird der Personalabbau verschoben und zusätzliches Beschäftigungsvolumen im Bereich des SMK nicht im Stellenplan abgebildet.

Es werden bereits 37 % der Gesamtausgaben für Personal im Kernhaushalt und den Nebenhaushalten einschließlich Zuführungen an den Generationenfonds und Zahlungen nach dem AAÜG aufgewendet.

03

### 3 Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte sind im Hj. 2015 auf rd. 2,73 Mrd. € gestiegen. Dadurch werden rd. 15,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen dargestellt. Nach den Sondervermögen des Freistaates Sachsen stellen die Hochschulen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar.

Im Hj. 2015 betrug der Personalbestand der Extrahaushalte 15.685 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 24 % dar.

Der Personalbestand der Nebenhaushalte insgesamt, d. h. einschließlich der sonstigen öffentlichen Einrichtungen (ohne die Universitätsklinika), ist mit 18.572 VZÄ wesentlich höher und führt zu Personalaufwendungen bei den Nebenhaushalten i. H. v. 1,20 Mrd. €. Die umfangreichen Ausgliederungen behindern die Transparenz des Haushalts.

Der SRH fordert insbesondere auch eine transparente Rechnungslegung der Hochschulen. Zudem wird die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Rechnungslegung der Medizinischen Fakultäten empfohlen.

04

### 4 Staatsschulden

Die statistische Pro-Kopf-Verschuldung liegt weit unter der tatsächlichen Verschuldung des Freistaates Sachsen. Sie spiegelt nicht die haushalterische Verschuldungsquote wider.

Die Auswirkungen der Niedrigzinsphase werden für den Freistaat Sachsen zunehmend spürbar.

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

Für das Hj. 2015 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 11,282 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 2,294 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,530 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 5,458 Mrd. € noch nicht valutierte Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2015/2016.



Die statistische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2015 ist mit 566 €/EW eine wesentlich geringere als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.782 €/EW.

Die zu zahlenden Negativzinsen überschritten im Hj. 2016 erstmalig die Millionengrenze. Das SMF versucht, mit Zinseinnahmen aus Kassenkrediten gegenzusteuern.

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. Vorsorge ist auch im Niedrigzinsumfeld unerlässlich.

## 5 Vermögensrechnung

05

Die Vermögensrechnung ist ein wichtiges Instrument, um Belastungen für künftige Generationen abzubilden.

Der Einsatz eines integrierten Buchführungssystems ist dringend erforderlich.

Die Nachhaltigkeitslücke zwischen Vermögen und Schulden beträgt zum 31.12.2015 rd. 3,98 Mrd. €. Dies entspricht einem Schuldendeckungsgrad von rd. 89 %.

Die Deckungslücke zwischen Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und Pensionsverpflichtungen beträgt 7,9 Mrd. €, d. h., die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen decken zu rd. 40 % die künftigen Pensionsverpflichtungen.

Der Ausweis der Werte der Beteiligungen in der Vermögensrechnung über die erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode führt zu einer Verschiebung der Vermögensstruktur zwischen Sach- und Finanzvermögen.

In der Vermögensrechnung 2015 sind die Anteilsrechte von 11 Hochschulen im Finanzvermögen dargestellt. Darunter befinden sich 4 Hochschulen, die noch kameral wirtschaften, aber bereits in der Lage sind, einen kaufmännischen Jahresabschluss vorzulegen.

## 6 Sondervermögen Grundstock

06

Im Hj. 2015 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 231,9 Mio. € auf rd. 215,5 Mio. € zum Ende des Jahres verringert. Die Ausgaben von insgesamt rd. 52,1 Mio. € überstiegen die Einnahmen von rd. 35,8 Mio. €. Der weit größte Teil der Einnahmen resultiert zu rd. 70 % aus dem Verkauf von Anteilen des Freistaates Sachsen am Grundkapital einer Beteiligungsgesellschaft. Die Ausgaben wurden bestimmt durch den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten von rd. 50 Mio. € (rd. 96 %). Allein für den Kauf von Grundstücken für Hochschulen wurden rd. 37 Mio. € (rd. 71 %) verausgabt. Im Hj. 2015 geplante Ausgaben für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen wurden verschoben, sodass dadurch Minderausgaben von rd. 39,1 Mio. € zu verzeichnen waren.

In den Jahren ab 2017 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 195,2 und 215,2 Mio. € bewegen.

Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2015 ein Grundstück für rd. 1,4 Mio. € erworben, das der Unterbringung des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungszentrums iDiv dienen soll. Hierzu ist ein Neubau für rd. 33,9 Mio. € geplant, obwohl gegenwärtig die Anschlussfinanzierung des iDiv noch nicht gesichert ist. Gelingt es nicht, die spätestens im Jahr 2024 auslaufende Finanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft aus Landesmitteln zu übernehmen, besteht die Gefahr, dass mit dem Neubau für das iDiv Überkapazitäten geschaffen werden und Fehlinvestitionen in Millionenhöhe entstehen könnten.

In einem weiteren Einzelfall wurden durch den Freistaat Sachsen Grundstücke im Bereich des historischen Neumarkts Dresden für insgesamt rd. 24,7 Mio. € veräußert. Der SRH hat festgestellt, dass bei der Ermittlung der Erlöserwartungen Abschläge von mehreren Mio. € vorgenommen wurden. Eine rechnerisch detaillierte und umfassende Dokumentation der Abschläge in der Erlöserwartung ist unterblieben.

## II. Allgemeines

### 7 Stand der Umsetzung des NSM und Einführung NSM-Standardsoftware

Die Einführung der NSM-Standardsoftware wird grundsätzlich als positiv bewertet.

Der Freistaat Sachsen lässt sich aber durch eine uneinheitliche Softwarelandschaft Synergieeffekte und Einsparpotenziale entgehen. Die Pflicht zur Einführung der NSM-Standardsoftware für NSM-Einrichtungen sollte in die VwV-NSM aufgenommen werden.

Der SRH empfiehlt die Einrichtung eines ergänzenden Controllings zur Durchsetzung gleicher Standards bei Wirtschaftsplänen, Zielvereinbarungen, Prämienbemessung und Kontrolle der Einhaltung der Controllinggespräche.

Der Justizvollzug sollte im Freistaat Sachsen vollständig auf NSM umgestellt werden.

Die Einführung der NSM-Standardsoftware wird von 5 der 6 NSM-Einrichtungen trotz aller Einführungsschwierigkeiten grundsätzlich als lauffähig und positiv eingeschätzt.

Die NSM-Einrichtungen würden die Nutzung von mehr Integrationslösungen innerhalb der NSM-Standardsoftware und eine einheitliche zentrale Softwarebetreuung begrüßen. Langfristig sollte eine zentrale Softwarebetreuung durch SID angestrebt werden.

Der SRH empfiehlt dringend die Verankerung der Pflicht zur Einführung der NSM-Standardsoftware in der VwV-NSM und in der VwV-SäHO. Darüber hinaus sollten klar abgegrenzte Mitwirkungspflichten der NSM-Einrichtungen und der entsprechenden Ressorts geregelt werden. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die Weiterentwicklung von Standardisierungspotenzialen. Hierunter fallen insbesondere die Beschreibung eines NSM-Standardmandanten, die Standardisierung von Workflows und der Vertragsanbahnungsprozess.

Mit der Errichtung der Justizvollzugsanstalt Zwickau ist die NSM-Einführung vertraglich geregelt. Zur Wahrung eines einheitlichen Rechnungswesens und aus Gründen der Transparenz empfiehlt der SRH, im

Bereich des Justizvollzugs alle Einrichtungen auf NSM einschließlich der NSM-Standardsoftware umzustellen.

## 8 Dienstwagen in der sächsischen Staatsverwaltung

08

Trotz tendenziell abnehmender Fahrleistung steigt der Fahrzeugbestand. Jeder zweite Dienstwagen dürfte wegen zu geringer Fahrleistung nicht ersetzt werden.

Durch Reduzierung der Modellvielfalt und Bündelung der Bedarfe können Einsparungen erreicht werden.

Die Anzahl der Dienstkraftfahrzeuge, insbesondere Personenkraftwagen, soll nach geltender Verwaltungsvorschrift reduziert werden. Dennoch hat sich in den Jahren 2011 bis 2013 der Bestand an Dienstwagen in den geprüften Behörden von 976 auf 1.074 Dienstwagen erhöht (+9 %).

Ersatz- und Neubeschaffungen von Dienstwagen sind erst ab einer jährlichen Laufleistung von mindestens 20.000 km zulässig. 54 % der Dienstwagen erreichten im Jahr 2013 diese Fahrleistung nicht, ein Viertel fuhr sogar weniger als 10.000 km.

Modellvielfalt und fehlende Standardvorgaben für die Ausstattung erschweren eine wirtschaftliche Beschaffung und Wartung. Rahmenverträge, aus denen die Behörden Dienstwagen abrufen können, fehlen. Mögliche Effizienzpotenziale wurden nicht ausgeschöpft.

Die Behörden und Einrichtungen müssen die Auslastung und die Fahrleistung ihrer Fahrzeuge prüfen und konsequent sich von Fahrzeugen mit geringer Fahrleistung trennen. Für Bedarfsspitzen, die vom vorhandenen Fahrzeugbestand nicht abgedeckt werden können, sind verstärkt Alternativen, wie die Nutzung von Fahrzeugpools (auch ressortübergreifend) oder von Carsharing, in Betracht zu ziehen.

## 9 Aufstellungsverfahren zum Personalhaushalt

09

Entgegen den Vorgaben zur Aufstellung des Personalhaushaltes erfolgte bei einem Viertel der in den Haushaltsjahren 2013 bis 2016 gehobenen Stellen die Hebung ohne Angabe von Gründen.

Die Anzahl der unterwertig besetzten Stellen in der Staatsverwaltung ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Im Jahr 2016 waren es mehr als 12.600 Stellen.

Durch die hohe Zahl der unterwertigen Stellenbesetzungen werden Haushaltsmittel unnötig gebunden.

Nach den Vorgaben zur Aufstellung der Personalhaushalte sind Stellenhebungen grundsätzlich ausgeschlossen. Ausnahmen können nur in eng begrenzten Fällen angemeldet werden. Diese sind dann zu begründen und durch anderweitige Stelleneinsparungen finanziell gleichwertig zu kompensieren.

In den Hj. 2013 bis 2016 wurden 2.830 Stellen, d. h. 25 % der Hebungen, ohne Begründung im Haushaltsplan ausgebracht.

Stellenhebungen wurden kaum kompensiert. So erfolgte bei den im Hj. 2015 gehobenen Stellen eine Kompensation im Umfang von 5,1 % durch Stellensenkungen. Im Hj. 2016 waren es 1,4 %.

Andererseits ist seit dem Jahr 2011 die unterwertige Besetzung der Stellen stark angestiegen. Sie hat im Jahr 2016 einen Umfang von rd. 12.600 Stellen erreicht. Das sind rd. 15 % aller besetzten Stellen. Zwischen der qualitativen Stellenausstattung und deren tatsächlichen Inanspruchnahme besteht in der Staatsverwaltung insgesamt eine große Diskrepanz. Dadurch werden Haushaltsmittel unnötig gebunden.

## 10 Politische Beamte

Der Kreis der politischen Beamten sollte enger gefasst werden. Ein Bundesland hat auf das Institut verzichtet.

Die Sonderregelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen begünstigt politische Beamte im einstweiligen Ruhestand. Einschließlich der Versorgung ermöglichte sie Gesamteinkommen bis zu 30 % über den aktiven Dienstbezügen.

Die Personalausgaben für die Besoldung und Versorgung von politischen Beamten sind in den Jahren 2008 bis 2015 um fast 50 % gestiegen. Die Ausgaben für die Versorgung haben sich im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt.

Im Freistaat Sachsen gibt es 4 Ämter für politische Beamte (Staatssekretäre, Präsident der LD, Regierungssprecher und Direktor beim SLT). Aus verfassungsrechtlichen und fiskalischen Gesichtspunkten sollte der Kreis der politischen Beamten enger gefasst oder gänzlich auf dieses Institut verzichtet werden.

Das aktive Beamtenverhältnis endete bei fast zwei Dritteln der politischen Beamten mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, im Durchschnitt im Alter von 55 Jahren.

Fast 90 % der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Staatssekretäre werden dauerhaft versorgt. Lediglich in 2 von 17 Fällen wurde der einstweilige Ruhestand durch Wiederernennung beendet. Eine erneute Verwendung von politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand in der sächsischen Staatsverwaltung wird gegenwärtig nicht geprüft.

Die beamtenrechtlichen Regelungen garantieren den politischen Beamten lebenslange Versorgungsansprüche. Solche großzügigen Versorgungsregelungen gibt es für andere bedeutsame Ämter, z. B. den Ministerpräsidenten oder die Minister nicht. Insbesondere im Vergleich zu diesen Aufgabenträgern erscheint die Versorgung der politischen Beamten nicht zeitgemäß.

Neben ihren Versorgungsbezügen bezogen 12 der 17 politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand noch Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit. Durch eine Sonderregelung im Versorgungsrecht wird dieser Personenkreis bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen im Vergleich zum „normalen“ Beamten begünstigt. Sie ermöglichte z. B., dass ein politischer Beamter im einstweiligen Ruhestand neben einem Jahreseinkommen aus Erwerbstätigkeit von rd. 125 T€ noch Versorgungsbezüge von 47 T€, zzgl. Beihilfe im Krankheitsfall i. H. v. von 70 % erhielt. Das Gesamteinkommen lag damit fast um 30 % höher als im aktiven Dienst. Die Sonderregelung führt zu einer Überalimentierung und eröffnet Gestaltungsspielräume zur Einkommensoptimierung.

### III. Staatsverwaltung

#### 11 Denkmalförderung

11

Die Denkmalförderung trägt den gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend Rechnung. Zum einen tritt das staatlich vollzogene Sonderprogramm Denkmalpflege in Konkurrenz zu der im Jahr 2008 vom Gesetzgeber beschlossenen Aufgabenübertragung auf die Kommunen. Zum anderen ist die Förderung nicht auf das notwendige Maß beschränkt. Dem SMI wird empfohlen, als einheitliche Fördergrundlage einer Immobilie den Ertragswert zu verwenden.

Das SMI sollte die Denkmalförderung einer grundlegenden Prüfung unterziehen und die Ergebnisse bei der Erstellung des ausstehenden Förderkonzepts berücksichtigen.

Die Denkmalförderung wurde im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform mit Wirkung vom 01.01.2009 auf die unteren Denkmalschutzbehörden (Kommunen) weisungsfrei übertragen (Landesprogramm Denkmalpflege). Fehlende Einflussmöglichkeiten auf die kommunalen Bewilligungsstellen, ein höherer Finanzierungsbedarf bei bedeutenden Denkmälern und die Kofinanzierung von Bundesprogrammen veranlassten das SMI, zusätzlich das Sonderprogramm Denkmalpflege aufzulegen und staatlichen Bewilligungsstellen zu übertragen. Infolgedessen werden – an sich kommunalisierte Aufgaben – auch vom Landesamt für Denkmalpflege (LfD) wahrgenommen. Die Förderrichtlinie des SMI trägt insoweit dem gesetzlichen Rahmen nicht Rechnung.

Das SMI legt der Förderung den sog. denkmalbedingten Mehraufwand zugrunde, ohne wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. In einem Fall wurden Fördermittel bewilligt, obwohl ein jährlicher objektbezogener Ertragsüberschuss von mindestens 30 T€ ermittelt werden konnte. Bei der Förderung sollte künftig auf den unzumutbaren Erhaltungsaufwand abgestellt werden.

Unterlassene Instandhaltungen führten zur Vergrößerung der Bauschäden und zu höheren Sanierungskosten. Bei den Förderentscheidungen wurde dies jedoch nie berücksichtigt und in Abzug gebracht. Das SMI hat darauf hinzuwirken, dass die Denkmalschutzbehörden frühzeitig Erhaltungsmaßnahmen einfordern und durchsetzen.

LD Sachsen und LfD bewilligten Bundes- und ergänzende Landesmittel nach unterschiedlichen Kriterien. Dadurch überschritt in 9 von 12 Fällen des Jahres 2016 die Summe der Fördermittel den denkmalbedingten Mehraufwand um rd. 554 T€, die eingespart oder für andere Maßnahmen hätten zur Verfügung gestellt werden können. Der Bund-Land-Förderung sollten gleiche Maßstäbe zugrunde gelegt werden.

#### 12 Förderung der Regionalentwicklung nach der FR-Regio

12

Das SMI gestaltete die Förderung von Maßnahmen der Regionalentwicklung sehr aufwendig, ohne konkretes Förderkonzept und ohne wirksame Erfolgskontrolle. Das SMI sollte die FR-Regio unter Einbeziehung von Wirtschaftlichkeitskriterien fortentwickeln.

Maßnahmen der Regionalentwicklung werden seit dem Jahr 1997 nach der „Förderrichtlinie Regionalentwicklung (FR-Regio)“ gefördert. In den Jahren 2013 bis 2015 hat die LD Sachsen Zuwendungen auf der Grundlage der FR-Regio i. H. v. rd. 9,5 Mio. € für insgesamt 81 Maßnahmen bewilligt. Davon hat der SRH 25 Fördermaßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. 3,8 Mio. € stichprobenartig geprüft.

Das Förderkonzept des SMI aus dem Jahr 2012 war sehr allgemein und ohne ressortspezifische Abgrenzung gehalten. Damit entsprach es nicht den Anforderungen der VwV zu § 44 SÄHO. Erfolgsindikatoren für die Messbarkeit des Fördererfolgs, die Darstellung von Förderzielen und Zielkonflikten, der eingesetzten Förderinstrumente und eine Beschreibung der Kriterien und des Verfahren für eine Erfolgskontrolle konnte das SMI nicht vorlegen. Daher besteht die Gefahr, dass Fördermaßnahmen wie z. B. Gutachten, Konzepte und Studien zum Selbstzweck werden.

Bereits im Jahr 2003 hatte der SRH beanstandet, dass das SMI daran festhalten wollte, alle Förderentscheidungen selbst zu treffen, anstatt das gesamte Verfahren und die Gesamtverantwortung auf das damalige Regierungspräsidium Chemnitz zu übertragen. Da sich an der bisherigen Praxis grundsätzlich nichts geändert hat, hält der SRH seine damalige Forderung weiterhin aufrecht.

Der mit dem Vollzug der FR-Regio verbundene Aufwand ist etwa doppelt so hoch wie bei anderen Förderrichtlinien. Aus wirtschaftlicher Sicht ist dies nicht vertretbar.

### 13 Förderung des Schulhausbaus

Zuwendungsverfahren und Sonderförderung waren schlecht ausgeführt. Ein Gesamtkonzept für die staatliche Förderung fehlt.

Den Schulträgern standen für ihren Schulhausbau im geprüften Zeitraum grundsätzlich Fördermöglichkeiten aus den Geschäftsbereichen des SMK, des SMUL und des SMI offen. Die einzelnen Programme waren durch unterschiedliche Zuwendungsvoraussetzungen, Fördersätze und Bewilligungsverfahren gekennzeichnet. Eine fachübergreifende Planung und Lenkung mittels einer Gesamtkonzeption, die für eine Abstimmung in den Förderbedingungen sorgt und Schnittstellen sowie Synergien aufzeigt, war nicht vorhanden.

Das Bewilligungsverfahren gestaltete sich insbesondere bis 2012 sowohl beim SMK als auch bei der Bewilligungsstelle SAB langwierig und arbeitsaufwendig.

Ab 2012 entfiel die schulfachliche Prüfung durch die Sächsische Bildungsagentur. Das Landesinteresse an der Förderung war damit nicht mehr erkennbar.

Die Schülerzahlen entwickelten sich in den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig dynamisch. Insbesondere bei der Stadt Leipzig traf dies zudem auf eine stark sanierungsbedürftige Schulinfrastruktur, die in erheblichem Umfang dem Brandschutz nicht genügte.

Das für die Förderung zuständige Fachreferat im SMK nahm die im Ministerium bekannte Entwicklung bei den Schülerzahlen nicht zum Anlass für eine Initiative zu förderprogrammatischen Maßnahmen. Es erließ später – nach Verhandlungen über den kommunalen Finanzausgleich und zu deren Umsetzung – eine VwV für eine Sonderförderung Kreisfreier Städte. Ungenügender Planungsvorlauf und damit verbundene Eilbedürftigkeit führten zu unausgewogenen und wenig tragfähigen Entscheidungen.

## 14 Berufliche Bildung der Gefangenen

14

Bei der Vermittlung von Berufsabschlüssen zeigten sich nur geringe Erfolge. Beschäftigungsfördernde Wirkung des Aus- und Weiterbildungsangebotes war nicht bekannt.

Das SMJus förderte von 2012 bis 2015 aus Mitteln des ESF Projekte der beruflichen Qualifizierung von Gefangenen mit insgesamt rd. 23 Mio. €.

Aus den Rahmenvorgaben des Landesprogramms (Operationelles Programm ESF) leitete das Ministerium keine entsprechenden Zielvorgaben für seinen Verantwortungsbereich ab. Ein strategisches einrichtungsübergreifendes Konzept für das Aus- und Weiterbildungsangebot in den Vollzugsanstalten gibt es bisher nicht. In der Haushaltsaufstellung fehlte eine Kalkulation zur Berechnung des Förderbedarfs.

Vollwertige Berufsabschlüsse konnten die Teilnehmer kaum erreichen. Im Verhältnis zu den jährlich vorhandenen Teilnehmerplätzen betrug nach einer Berechnung des SRH der Anteil höchstens rd. 6 %. Das erfolgreiche Absolvieren einzelner Qualifizierungsbausteine eines Berufsfeldes (Module) soll den Teilnehmern eine Fortführung der begonnenen beruflichen Bildungsmaßnahme nach der Haftentlassung ermöglichen. Mangels Zielvorgaben fehlte eine Erfolgskontrolle. Insbesondere liegen keine Ergebnisse zur Messung beschäftigungspolitischer Wirkungen vor.

## 15 Um- und Ausbau von Staatsstraßen

15

Ausgaben i. H. v. rd. 230.000 € hätten vermieden werden können.

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Niederlassung Leipzig muss die Qualität der Planungsunterlagen sowie die fachliche Prüfung der Bieterangebote verbessern.

Bei der fachlichen Prüfung von 3 Staatsstraßenbaumaßnahmen traten teils gleich gelagerte Planungsmängel auf. Mengenansätze waren unzutreffend, Ausschreibungsunterlagen widersprüchlich. Es wurden technische Lösungen gewählt, die sich nicht am Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierten. In einem Fall kam es zu Mehrkosten i. H. v. mindestens 155.000 €, weil der Planer eine zu hohe Bauklasse festgesetzt hatte.

Bei der Prüfung und Wertung von Angeboten wurden überhöhte oder untersetzte Einheitspreise nicht immer umfassend aufgeklärt. Auch bei der Prüfung von Nachtrags- oder Nebenangeboten wurde die Preisbildung nicht konsequent hinterfragt. Nachtragsleistungen und -preise wurden teils falschen Vergleichspositionen des Leistungsverzeichnisses zugeordnet. In einem Fall führte dies zu Mehrausgaben i. H. v. rd. 38.000 €.

## 16 Anbau eines Geh-/Radwegs entlang der S 297 an der Talsperre Pöhl

16

Mängel in der Planung und Ausschreibung verursachten Nachträge.

Die Prüfung der Planungs- und Ausschreibungsunterlagen durch das Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Niederlassung Plauen muss verbessert werden.

Eine kritische Befassung mit den Anspruchsgrundlagen von Nachtragsforderungen ist unerlässlich.

Aufgrund chemischer Bodenbelastung konnte der Oberboden nicht wie ausgeschrieben einer Verwertung nach Wahl des Auftragnehmers zugeführt werden. Zwar wäre ein Verbringen auf eine landwirtschaftliche Fläche zulässig gewesen. Eine solche konnte aber kurzfristig nicht gefunden werden. Die Mehrkosten für die Entsorgung des Oberbodens i. H. v. rd. 15,7 T€ hätten vermieden werden können, wenn die Niederlassung Plauen die Untersuchung des Oberbodens in der Planungsphase selbst veranlasst hätte.

Im Hinblick auf die Immobilisierung von Bankettmaterial schlug der Auftragnehmer ein anderes Verfahren als vereinbart vor. Das dafür abgegebene Nachtragsangebot betrug rd. 34,3 T€. Die Niederlassung Plauen akzeptierte das teurere Verfahren, obwohl die im Bauvertrag vorgesehene Technologie zur Ausführung hätte kommen können und müssen. Darüber hinaus wurde der Nachtrag nicht ausreichend mit den vertraglich vereinbarten Leistungen verglichen.

### 17 Zuwendungspraxis nach der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) fördert Ausgaben für Infrastrukturvorhaben, die auch durch die Zweckverbände öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) bezuschusst werden. Die Finanzierung erfolgt parallel und unabhängig voneinander.

Es existieren unterschiedliche Anforderungen an die Finanzierungsfähigkeit von Vorhaben.

Der Freistaat Sachsen regelt mit dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen den ÖPNV auf Schiene und Straße. Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV sind den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Gemeinden übertragen.

Neben dem in der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs geregelten staatlichen Bewilligungsverfahren existiert ein weiteres Finanzierungsverfahren seitens der Zweckverbände ÖPNV.

Durch die zweierlei Finanzierungsverfahren existieren unterschiedliche Definitionen über die Finanzierungsfähigkeit einzelner Ausgaben. Es werden von der jeweiligen bewilligenden Stelle unterschiedliche Maßstäbe in Bezug auf die Finanzierungshöhe gesetzt.

Aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensweise können Förderentscheidungen des LASuV unterlaufen werden.

Beispielsweise wurde durch das momentan gehandhabte Verfahren beim Busbahnhof in Oschatz eine Vollfinanzierung durch Zuwendungen des LASuV und des Zweckverbandes ZVNL ermöglicht.

Erfahrungsgemäß führen derartige Vollfinanzierungen dazu, dass der Zuwendungsempfänger einen geringen Anreiz hat, kostengünstigere Alternativen zu prüfen.

Der SRH empfiehlt, dass sich die finanzierenden Körperschaften abstimmen. Sollte dies nicht möglich sein, empfiehlt der SRH, die Finanzierung von ÖPNV-Businfrastrukturen künftig originär und ausschließlich bei den Zweckverbänden ÖPNV anzusiedeln.



## 18 Förderung von Bussen zur Verbesserung der Bedingungen im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr

18

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) gewährte für die Beschaffung von Linienbussen im Zeitraum 2011 bis 2015 Ausgleichsleistungen i. H. v. rd. 43 Mio. € an Verkehrsunternehmen.

Unionsrechtskonform kann nur die zuständige Behörde Ausgleichsleistungen gewähren und dies auch nur im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages. Weder ist das LASuV eine „zuständige Behörde“ noch hat sie im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages gehandelt.

Private Busunternehmen sind durch eine überlange Verfahrensdauer gehalten, bereits vor Erlass des Zuwendungsbescheides die Busse zu bestellen. Im Ergebnis tragen die Busunternehmen das alleinige wirtschaftliche Risiko der Busbeschaffung, wenn ein entsprechender Fördermittelbescheid nicht erlassen wird.

Der Freistaat Sachsen hat mit dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG) den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf Schiene und Straße geregelt. Der SRH prüfte die Zuwendungen des Freistaates Sachsen an Verkehrsunternehmen zur Erreichung von Verbesserungen im Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr, insbesondere die Zuwendungspraxis nach der Förderrichtlinie ÖPNV zum Fördergegenstand „Beschaffung von Linienomnibussen“ im Zeitraum 2011 bis 2015. Das LASuV reichte für die Beschaffung von 514 Omnibussen Zuwendungen i. H. v. insgesamt rd. 43 Mio. € durch Fördermittelbescheide aus.

Gewährt eine zuständige Behörde nach den europarechtlichen Regelungen dem Betreiber Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags über die Erbringung von Personenverkehrsleistungen. Eine gesetzliche Regelung im ÖPNVG oder in einem sonstigen Landesgesetz, wonach das LASuV zuständige Behörde für die Gewährung von Ausgleichsleistungen ist, fehlt. Da der Verwaltungsakt über Fördermittel der Bewilligungsbehörde nicht die Erbringung von Personenverkehrsdiensten zum Inhalt hat, stellt dieser keinen öffentlichen Dienstleistungsauftrag dar.

Das SMWA sollte prüfen, ob die Systematik zur Förderung von Linienomnibussen zu ändern ist und die Förderung ggf. direkt über die kommunalen Aufgabenträger erfolgen kann.

## 19 Modellprojekte

19

Das SMS förderte verschiedene Maßnahmen mit der Bezeichnung „Modellprojekte“ in verschiedenen Titeln mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen ohne Klärung des Begriffs „Modellprojekt“.

Das SMS hatte keinen Überblick über die in den Jahren 2005 bis 2014 aus dem Haushalt des SMS finanzierten Modellprojekte.

Fehlende Festlegungen des SMS führten zur Verwendung des Begriffs „Modellprojekt“ als Auffangtatbestand in mehreren Förderrichtlinien.

Der SRH hat Modellprojekte, die in den Hj. 2005 bis 2014 aus dem Haushalt des SMS finanziert wurden, geprüft.

Das SMS förderte verschiedene Maßnahmen als Modellprojekt, ohne dabei auf eine eigene Definition des Begriffs Modellprojekt zugreifen zu können. In den Haushaltsplänen des SMS der geprüften Jahre fanden sich außerdem Begriffe wie Modellmaßnahmen, Modellprojekt, Modellvorhaben und Pilotprojekt. Fehlende Festlegungen des SMS führten zu einer beliebigen Verwendung des Begriffs „Modellprojekt“. Er wirkte wie ein Auffangtatbestand für die als Zuwendung weitergeleiteten Mittel.

Parallel zu den vom SMS übersandten Übersichten zu 22 Modellprojekten ermittelte der SRH weitere 8 Modellprojekte aus HÜL-A, davon 5 aus dem Haushaltstitel mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse und Kosten zur Förderung von wissenschaftlichen Veranstaltungen, von Kongressen, Forschungsvorhaben und Modellprojekten“. Das SMS besaß kein ausschließlich für Modellprojekte geltendes Ordnungskriterium (z. B. eine entsprechende Haushaltsstelle). Aus diesem Grund hatte es keinen Überblick über die im Prüfungszeitraum aus seinem Haushalt (mit)finanzierten Modellprojekte.

Im Widerspruch zum Wesen eines Modellprojektes, der Erprobung und Weiterentwicklung, förderte das SMS 19 von 22 Modellprojekten, aus 5 Förderrichtlinien und 1 VO. Im Prüfungszeitraum ließen 6 der damals geltenden Förderrichtlinien/VO Modellprojekte ausdrücklich als Gegenstand der Förderung zu. Aktuell sind dies sogar 9 von derzeit 29 geltenden Förderrichtlinien/VO. Modellprojekte entwickeln sich somit zu einem beliebigen Förderinstrument.

## 20 Externe Beratungs- und beratungsähnliche Leistungen für das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

Das SMS hatte keinen ausreichenden Gesamtüberblick über die vergebenen Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen.

Die Notwendigkeit der Vergabe an Dritte war nur unzureichend geprüft. Vergaberechtliche und haushaltsrechtliche Vorschriften wurden teilweise nicht eingehalten.

Bei der Vertragsgestaltung besteht Verbesserungsbedarf.

Im SMS bestand kein ausreichender Gesamtüberblick über die vergebenen Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen. Das SMS muss sicherstellen, dass die Angaben in der Vergabedatenbank vollständig und korrekt erfasst werden.

Das SMS hat vor der Auftragsvergabe an Dritte die Notwendigkeit der Fremdvergabe nicht ausreichend geprüft und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

Bei den geprüften Vergabeverfahren lag keine nachvollziehbare Schätzung des Auftragswertes in den Vergabeunterlagen vor. In einigen Fällen war die Schätzung offensichtlich fehlerhaft, da bspw. Verlängerungsoptionen nicht berücksichtigt wurden.

Das SMS hat bei Freihändigen Vergaben teilweise auf Wettbewerb verzichtet und nicht regelmäßig 3 Vergleichsangebote eingeholt.

Für die Vertragsgestaltung sieht der SRH Verbesserungsbedarf. Das SMS sollte insbesondere auf die Angemessenheit von Teilleistungen und die Einhaltung der Vertragsbedingungen achten. Sollen Vorleistungen vereinbart werden, ist ein strenger Maßstab hinsichtlich der Zulässigkeit anzulegen.

Das SMS sollte prüfen, ob das Heim „Haus am Karswald“ weiter in Landsträgerschaft geführt werden soll.

Die saldierte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben des Heimes im Haushalt des Freistaates war haushaltsrechtlich unzulässig.

Die Aufsichtsführung durch das SMS ist zu verbessern.

Bis auf das Heim „Haus am Karswald“ wurden die aus den Landeskrankenhäusern hervorgegangenen Heime aufgelöst oder in andere Trägerschaft überführt. Im SMS bestand keine Grundsatzentscheidung darüber, das Heim in der Trägerschaft des Freistaates Sachsen zu belassen. Das SMS muss im Rahmen der Aufgabenkritik die bestehenden wirtschaftlichen Risiken regelmäßig auf den Prüfstand stellen, um über die Notwendigkeit der Landsträgerschaft entscheiden zu können.

Das Heim ist dem SMS unmittelbar nachgeordnet und wird im Haushalt nach den für Staatsbetriebe geltenden Vorschriften dargestellt. Eine haushaltsrechtliche Verselbstständigung sehen die Regelungen zur Organisation der Sächsischen Verwaltung nicht vor. Das SMS hätte das Prinzip der Einzelveranschlagung anwenden müssen.

Teilweise nahm das Heim keine ausreichende Abgrenzung der Gebäudeteile vor, die nicht in einem einheitlichen Nutzungs- und Funktionszusammenhang standen.

Nach umfangreichen Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten wurde die Gesamtrestnutzungsdauer eines Gebäudes in den Finanzierungsschlüsseln nicht einheitlich verlängert. Dadurch wurden falsche Abschreibungsbeträge ermittelt und der Bilanzansatz nicht ordnungsgemäß ausgewiesen. Ungeachtet des uneingeschränkten Bestätigungsvermerks des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung der Jahresabschlüsse des Heims hätte das SMS seiner Aufsichtspflicht nachkommen müssen.

## 22 Einnahmepotenziale im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz

Die Gebühren der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen Sachsen (LUA) blieben seit 2001 nahezu konstant. Das SMS sollte die Grundlagen für die Erhebung der Gebühren, insbesondere bei der LUA, in regelmäßigen Abständen anpassen.

Die seit Jahren angekündigte Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) in der LUA wurde bisher nicht realisiert.

Für Regelkontrollen im Bereich Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung ohne Beanstandung werden durch die LUA keine Gebühren erhoben. Damit verzichtet der Freistaat jährlich auf 1,75 Mio. €.

Seit 16 Jahren wurden die Gebührentatbestände der LUA-Benutzungsgebührenverordnung nicht mehr aktualisiert und angepasst. Die Auswirkungen der Gebühren der nachgeordneten Bereiche auf den Gesamthaushalt des SMS erfordern eine intensivere Steuerung der Prozesse zur Aktualisierung der Gebühren.

Bereits seit dem Jahr 2000 sollte in der LUA die KLR umgesetzt werden. Trotz Zusagen des SMS und der LUA ist eine KLR noch nicht eingeführt.

Das SMS nutzte die vom EU-Recht eingeräumte Möglichkeit, Gebühren für Regelkontrollen auch ohne Verstoß zu erheben, nicht. Im Freistaat Sachsen sind nur amtliche Kontrollen (Betriebskontrollen, Probenahmen und -untersuchungen) der LUA kostenpflichtig, die infolge eines amtlich festgestellten Verstoßes und über die normalen, planmäßigen Kontrollen hinausgehend erfolgen. Dem Freistaat entgingen dadurch Einnahmen i. H. v. jährlich 1,75 Mio. €.

### 23 Einzelbetriebliche Förderung von Investitionen für eine wettbewerbsorientierte und nachhaltige Landwirtschaft

Die Aufnahme zusätzlicher sächsischer Regelungen und die Vielzahl der Fördergegenstände führen zu Mehraufwand.

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation ist ein Schwerpunkt der ELER-Verordnung und des sächsischen EPLR. Die Umsetzung dieses Schwerpunktes erfolgt in der Förderperiode 2014 bis 2020 durch die Förderrichtlinie Landwirtschaft, Innovation, Wissenstransfer (RL LIW/2014).

Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden 1.787 Maßnahmen mit einem Gesamtzuschussvolumen von 241 Mio. € bewilligt.

In der RL LIW/2014 sind Bewilligungsvoraussetzungen enthalten, die über die europäischen Regelungen des EPLR 2014 bis 2020 hinausgehen.

Im EPLR 2014 bis 2020 werden 2 Förderschwerpunkte beschrieben und die Wirksamkeit der Förderung wurde im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung auf der Grundlage dieser 2 Schwerpunkte bewertet. Dennoch unterteilt die RL LIW/2014 weiter in 8 Fördergegenstände.

Die Aufnahme zusätzlicher sächsischer Regelungen und die Vielzahl der Fördergegenstände verursacht mehr Bearbeitungsaufwand bei der Bewilligungsbehörde. Zugleich trägt es nicht zur Übersichtlichkeit der Förderung bei. Darüber hinaus erhöht sich die Fehleranfälligkeit bei der Bewilligung, wodurch das Anlastungsrisiko steigt.

### 24 Wolfsmanagement in Sachsen

Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Wolfsmanagements ist zu verbessern.

Schnittstellen zwischen Wolfsmonitoring und Wildmonitoring fehlen.

Die Aufgabenerledigung sollte gebündelt werden.

Mit dem Wolfsmanagement will der Freistaat Sachsen einen positiven Beitrag zur Erhaltung und Wiederansiedlung des Wolfes in Sachsen als Teil der Mitteleuropäischen Tieflandpopulation. Der Wolf ist nach EU-Recht eine streng zu schützende Tierart. Um seinen Schutz in Deutschland sicherzustellen, enthalten das Bundesnaturschutzgesetz und das Sächsische Naturschutzgesetz entsprechende Regelungen. Der „Managementplan für den Wolf in Sachsen“ bildet die Grundlage der Zusammenarbeit der einzelnen Beteiligten.

Um die Wirksamkeit des Wolfsmanagements bewerten zu können und um ggf. notwendige Maßnahmen zur Umsteuerung zu ergreifen, ist eine Erfolgskontrolle auf der Basis eines Evaluierungsplans durchzuführen. Künftig sollten die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung mehr beim LFULG gebündelt werden, dadurch hat das Ministerium auch mehr Kapazität für eine strategische Steuerung.

Das Kompensationsflächenkataster Koka-Nat ist unvollständig. Es unterstützt daher weder Ministerium noch Landesdirektion oder Untere Naturschutzbehörden ausreichend bei ihrer Aufgabenwahrnehmung.

Im Kompensationsflächenkataster sind Kompensationsmaßnahmen und -flächen durch die Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und Kreisfreien Städte (UNB) zu erfassen. Es dient zur Überwachung der Einhaltung naturschutzrechtlicher Vorschriften. SMUL und LD Sachsen führen die Fachaufsicht über die UNB. Das SMUL hat das Kompensationsflächenkataster Koka-Nat entwickelt, welches die UNB verwenden können. Drei UNB nutzen ausschließlich eigene Kataster.

Die Kompensationsflächenkataster sind durch Versäumnisse der UNB und der Genehmigungsbehörden unvollständig. Die Daten werden nicht in einem landesweiten Kataster zusammengeführt. Deshalb eignen sie sich nicht für die Überwachung der Einhaltung naturschutzrechtlicher Vorschriften und als Steuerungsgrundlage für das SMUL. Die LD Sachsen hat ihre Fachaufsicht nicht ausgeübt.

## 26 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie

Fehlende Schnittstellen zwischen zentralen EDV-Programmen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Freistaat Sachsen führten im Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie zu unnötigem manuellen Aufwand sowie zur Gefahr von Übertragungsfehlern.

Die Notwendigkeit von Aufgaben im Hinblick auf Personalressourcen ist zu begründen.

Das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) ist die landesweit zuständige Fachbehörde für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft, Geologie und Ländlichen Raum und verwendet zur Haushalts- und Wirtschaftsführung landesweite EDV-Programme, z. B. HAVWeb für die Haushaltsplanaufstellung und SaxMBS zur Buchführung.

Ein landesweit einheitliches IT-Programm zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Komponenten zur Haushaltsplanung und -aufstellung, Mittelverteilung und -bewirtschaftung, Bestandsnachweisung sowie zum Kassenwesen würde zu einer höheren Effizienz und einer geringeren Fehleranfälligkeit bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesbehörden führen, indem manuelle Datenübertragungen zwischen verschiedenen EDV-Programmen entfallen.

Das LfULG hat 8 Aufgaben, die es bei seiner regelmäßigen und systematischen Aufgabenanalyse als „Nicht-Pflichtaufgaben“ bezeichnet hat, ohne dokumentierte Begründung der Notwendigkeit weiterhin wahrnehmen.

## 27 Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung im Rahmen der RL GH/2007

Für 6 Hochwasserrisikogebiete fehlen noch die notwendigen Hochwasserrisikomanagementpläne.

Für die Förderung des präventiven Hochwasserschutzes wurden 2007 bis 2014 insgesamt 39 Mio. € bewilligt.

Förderfähig ist auch die Erstellung flussgebietsbezogener Hochwasserschutzkonzepte (HWSK) für Gewässer in der Unterhaltungslast der Kommunen nach § 99 b Abs. 2 Satz 1 SächsWG.

Die EG-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten für die Gebiete, in denen ein potenzielles signifikantes Hochwasserrisiko besteht oder für wahrscheinlich gehalten werden kann, bis zum 22.12.2015 Hochwasserrisikomanagementpläne erstellen und veröffentlichen.

In Sachsen waren mit Stand vom 15.05.2017 für insgesamt 68 Hochwasserrisikogebiete 62 Hochwasserschutzkonzepte (HWSK)/Hochwasserrisikomanagementpläne (HWRMP) erstellt. Somit fehlten ein Jahr nach Ablauf der Frist immer noch 6 Pläne.

Die fehlenden HWRMP sind zeitnah zu erstellen, damit auf dieser Grundlage ein Schutz vor künftigen Hochwassern hergestellt werden kann.

## 28 Gewährung von Bürgschaften durch den Freistaat Sachsen

Die Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind seit Jahren überdimensioniert.

Die Anhebung der Bürgschaftsprovisionen auf das Niveau anderer Bundesländer wird angeregt.

Die gewährten Bürgschaftsrahmen im Haushaltsgesetz des Freistaates Sachsen von 1,5 Mrd. € sind seit Jahren überdimensioniert. Bürgschaften wurden im Umfang von bis zu 4 % der Ermächtigungsrahmen bewilligt. Eine Ausweitung ist infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase und des Kreditangebotes nicht zu erwarten. Ein deutliches Zurückfahren der Ermächtigungsrahmen wäre angezeigt.

Für Landesbürgschaften wird eine Bürgschaftsprovision von 0,5 % p.a. erhoben. Die erhobene Bürgschaftsprovision deckt nicht die Ausgaben, die mit der Bürgschaftsgewährung entstehen. Andere Bundesländer fordern höhere Bürgschaftsprovisionen. Eine Anhebung der Bürgschaftsprovision auf ca. 1 % p. a. sollte erwogen werden, um die Ausgaben zu decken.

Bürgschaftsentsgelte sind im Haushalt getrennt von den Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen auszuweisen.

Die FÄ des Freistaates Sachsen veranlagten jährlich 252.000 Umsatzsteuererklärungen mit einem Gesamtvolumen von 3,9 Mrd. €. Nicht plausible und risikobehaftete Sachverhalte klären sie dabei nur selten auf. Allein in den vom SRH geprüften 531 Einzelfällen summierten sich die ungeprüften Risiken auf 60,7 Mio. €.

In den jährlich abzugebenden Umsatzsteuererklärungen berechnen die Unternehmen die zu entrichtende Abschlusszahlung oder den Erstattungsanspruch selbst, melden sie beim Finanzamt an und führen ggf. die Zahlbeträge eigenständig ab. Hierbei haben sie alle im laufenden Kalenderjahr in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen enthaltenen Sachverhalte zu berücksichtigen.

Der SRH berichtete in seinem Beitrag Nr. 11 des Jahres 2013 über eine Reihe von Mängeln bei der Bearbeitung der Voranmeldungen. Das SMF hatte erwidert, dass es sich hierbei lediglich um ein Vorauszahlungsverfahren zur Jahresveranlagung handele. Nach Eingang der Umsatzsteuererklärung würden die Finanzämter die Steuerfälle regelmäßig überprüfen. Diese Auffassung kann der SRH im Lichte der aktuellen Prüfung nicht bestätigen.

Im Hinblick auf eine gleichmäßige und sachgerechte Besteuerung sollten erforderliche Überprüfungen auch in einem Massenverfahren tatsächlich erfolgen. Deshalb sollte das LSF die zur Veranlagung einer Umsatzsteuererklärung notwendigen Arbeitsabläufe optimieren. Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns müssen seitens der Steuerverwaltung stetig kontrolliert werden, um ggf. nachsteuern zu können. Ziel sollte ein zeitnahes und wirksames Controlling sein. Mittelfristig kommt die Steuerverwaltung nicht umhin, das Veranlagungsverfahren der Umsatzsteuererklärungen zu einem umfassenden Risikomanagementsystem mit ständiger Risikoerkennung, -analyse, -behandlung und -steuerung fortzuentwickeln. Erst dadurch kann sie länderübergreifend ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und dabei ihr Personal effektiv einsetzen.

Das SMF sollte beim Programmierverbund der Länder darauf drängen, eine beschleunigte Softwareentwicklung zu erreichen.

## 30 Die Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe

Die Überwachung der sächsischen Spielbanken durch Finanzbeamte kostet den Freistaat Sachsen jährlich rd. 1,23 Mio. €. Durch eine Anpassung der Dienstanweisung und die Nutzung der vorhandenen technischen Möglichkeiten ließen sich diese Aufwendungen um fast eine 1 Mio. € verringern.

Der SRH empfiehlt zudem, die Fachaufsicht über die Spielbankrevisoren zu intensivieren.

Die staatlichen Spielbanken zahlten 2015 rd. 2,3 Mio. € Spielbankabgabe.

Für die Überwachung der Spielbankabgabe und die Steueraufsicht nach Sächsischem Spielbankengesetz (SächsSpielbG) sind die FÄ zuständig. Der SRH prüfte erstmalig.

Neben der täglichen Abrechnung ließ das SMF auch den laufenden Spielbetrieb bisher vollumfänglich überwachen. Angesichts vielfältiger Verbesserungen bei den Sicherheitsvorkehrungen, marginaler Feststellungen und dem damit verbundenen fehlendem Nachweis der Wirtschaftlichkeit ermittelte der SRH ein Einsparpotenzial für Personalkosten von jährlich fast 1 Mio. €.

Zwar stellten die Revisoren für 2015 auch Differenzen zwischen dem Inhalt der Spielautomaten und den elektronisch vermerkten Beständen lt. Online-Kassensystem von rd. 350 T€ fest. Die Kassenfehlbeträge blieben jedoch unaufgeklärt und somit ohne Konsequenz. Die Verwaltung sollte dafür Sorge tragen, dass auch in den staatlichen Spielbanken revisions sichere Kassensysteme eingesetzt werden, die den steuerrechtlichen Ansprüchen genügen.

Die Fachaufsicht über die Steueraufsichtsbediensteten war ebenfalls verbesserungswürdig, weil sie insbesondere auf die ihr gemeldeten Kassenfehlbeträge nicht reagiert hatte.

### 31 Spielbanken im Freistaat Sachsen

Die Sächsische Spielbanken GmbH & Co. KG verfügt über Liquiditätsreserven in Millionenhöhe, die nicht benötigt werden. Nicht benötigte Mittel sollten dem Unternehmen entnommen und dem Landeshaushalt zugeführt werden.

Das SMF sollte die Erreichbarkeit der ordnungspolitischen Ziele überprüfen.

Die Sächsische Spielbanken GmbH & Co. KG (Spielbankengesellschaft) betreibt die Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz. In jeder der 3 Spielbanken wird ausschließlich das „Kleine Spiel“, das Automaten spiel, angeboten. Die Spielbankengesellschaft erzielte in den Geschäftsjahren 2010 bis 2015 Bruttospielerträge von durchschnittlich rd. 7,7 Mio. €. Hieraus flossen im Jahr 2015 rd. 2,3 Mio. € als direkte Abgaben an das Land.

Die Liquiditätsreserven der Spielbankengesellschaft sind überhöht. Zum 31.12.2015 verfügte die Spielbankengesellschaft über einen Bestand an liquiden Mitteln von rd. 22,1 Mio. €. Dies entspricht etwa 90 % des gesamten Umlaufvermögens. Aus Sicht des SRH ist eine derart hohe Ausstattung nur in Ausnahmefällen akzeptabel. Der Spielbankengesellschaft sind lediglich die betrieblich notwendigen Mittel zu belassen. Darüber hinausgehende Mittel sind durch entsprechende Entnahmen dem sächsischen Haushalt zuzuführen.

Eine Spielbank darf nur mit einer staatlichen Erlaubnis betrieben werden und diese darf in Sachsen nur dem Freistaat Sachsen oder einem Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts, das ausschließlich dem Freistaat gehört, erteilt werden (staatliches Spielbankmonopol). Die entgegengesetzte Ausrichtung anderer Bundesländer zeigt, dass die Umsetzung der im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziele (Suchtprävention, Kanalisierungsfunktion, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention) nicht zwingend ein staatliches Betreibermonopol bedingt.

Aus Sicht des SRH sollte angesichts des geringen Marktanteils der Spielbanken am Automaten spiel von 5 % geprüft werden, ob die ordnungspolitischen Ziele noch erreicht werden können.



## IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

### 32 Arbeitsweise bei Verkehrsverstößen auf Bundesautobahnen (Jahresbericht 2013, Band I - Beitrag Nr. 7)

32

Der SRH prüfte 2012/2013 die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verfahren zur Feststellung, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf Bundesautobahnen im Freistaat Sachsen. Er schlug verschiedene Maßnahmen mit dem Ziel vor, die Verfahren zu beschleunigen und die Ahndungsquote der festgestellten Ordnungswidrigkeiten zu erhöhen.

Die 2017 durchgeführte Nachschau des SRH ergab, dass das SMI seit 2013 eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Bußgeldverfahren umgesetzt hat oder deren Umsetzung beabsichtigt. Im Ergebnis ist bereits jetzt eine höhere Ahndungsquote erreichbar. Personelle Engpässe führten 2016 jedoch dazu, dass rd. 55.000 Geschwindigkeitsverstöße nicht bearbeitet werden konnten. Der SRH schätzt die Einnahmeverluste (einschließlich Verjährungsfällen) auf rd. 2 Mio. €.

Hinzu kommt, dass Geschwindigkeitsverstöße ausländischer Verkehrsteilnehmer ungeahndet bleiben, weil das SMI noch nicht die technischen Voraussetzungen für die automatisierte Halterdatenabfrage beim Kraftfahrtbundesamt geschaffen hat.

Die Nachschau zeigte, dass weiterhin Optimierungsbedarf besteht. So sind der Personaleinsatz und die Arbeitsabläufe daran auszurichten, dass alle Verfahren zügig durchgeführt und Verjährungen vermieden werden. Ebenso sind Verkehrsverstöße ausländischer Fahrzeugführer konsequent zu ahnden.

Die Einführung des elektronischen Bezahlsystems bei der Polizei und die zunächst zurückgestellte Einrichtung einer elektronischen Schnittstelle zwischen der LD Sachsen und der Polizei lassen weitere Verbesserungen erwarten.



## Abkürzungen

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

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

# JAHRESBERICHT

## Einleitung

### I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2016, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2017 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Abschnitt I des vorliegenden Jahresberichts bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO). Die Beiträge in den Abschnitten II und III informieren über ausgewählte Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind. Bemerkenswerte Ergebnisse, die sich aus Nachprüfungen und Nachfragen zu früheren Jahresberichtsbeiträgen ergeben haben, sind im Abschnitt IV dargestellt. Die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung fasst der Rechnungshof in einem gesonderten Band des Jahresberichts (Band II) zusammen.

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

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

### II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

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

der Ermächtigung Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO). Dauer und Umfang der Prüfungen variieren je nach Prüfungsthema.

Zum Jahresbeginn 2017 verzeichnete der Rechnungshof im Bereich der Staatsverwaltung 71 laufende Prüfungsverfahren. Zusätzlich wurden 55 Prüfungen neu in das jährliche Prüfungsprogramm aufgenommen. Außerdem hat der Rechnungshof in diesem Jahr bis Redaktionsschluss im Rahmen des Anhörungsverfahrens nach § 103 SäHO zu 38 Richtlinien und weiteren Verwaltungsvorschriften Stellung genommen, wobei davon in 13 Fällen das Einvernehmen zwischen Ressorts und Rechnungshof herbeizuführen war, da die Vorschriften jeweils Regelungen des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen oder das Prüfungsrecht des Rechnungshofs betrafen. Im Jahr 2016 wurden 37 Anhörungsverfahren nach § 103 SäHO geführt, von denen in 10 Fällen das Einvernehmen herbeizuführen war.

### III. Politische Entscheidungen

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

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

### IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

### V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 erfolgte mit Beschluss des Landtages vom 21.06.2016.

### VI. 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.

Der Rechnungshof hat in diesem Jahr die Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 SäHO zu Vergaben bei öffentlicher Förderung von Baumaßnahmen (Landtagsdrucksache 6/8229 vom 26.01.2017) vorgelegt. Die Ergebnisse der Prüfung zur Festsetzung von Sicherheitsleistungen im Rahmen bergrechtlicher Betriebsplanzulassungen wurden in einem Sonderbericht dem Landtag und der Staatsregierung vorgelegt.

### VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR)

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen nach § 35 MDR-Staatsvertrag und § 16c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR

sowie seiner Beteiligungen. Die Federführung für gemeinsame Prüfungen hat derzeit der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt inne.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer das Beteiligungscontrolling der DREFA Media Holding und des MDR sowie das Interne Kontrollsystem (IKS) des MDR bei Vergaben. Abgeschlossen wurde die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2015. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Landtag und der Staatsregierung unmittelbar zugeleitet.

Seit 01.10.2016 sind die Rechnungshöfe verpflichtet, abschließende Berichte über Ergebnisse ihrer Prüfungen der Rundfunkanstalten zu veröffentlichen. Die seitdem veröffentlichten Berichte zur gemeinsamen Prüfung ausgewählter Auftragsproduktionen des MDR und der vom Sächsischen Rechnungshof durchgeführten Prüfung der Tatortproduktion „Schwarzer Afghane“ finden sich unter [www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de).

### VIII. 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

### IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 16.10.2017 veröffentlicht.

Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs ([www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)) verfügbar.





# 1. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

## Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

01

### 1 Vorbemerkungen

- 1 Das Hj. 2015 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich der Summe der Istaussgaben) von rd. -18,4 Mio. €. Kassenmäßiges Jahresergebnis i. H. v. rd. -18,4 Mrd. €
- 2 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2015 gegenüber dem Haushaltsansatz Mehreinnahmen i. H. v. rd. 480,3 Mio. € und tätigte Mehraussgaben i. H. v. rd. 498,7 Mio. €.
- 3 Der Freistaat reduzierte auch im Jahr 2015 - wie geplant - seine Verschuldung um 75 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert. Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert
- 4 Mit 20 % wurde erneut eine sehr hohe Investitionsquote erreicht.

### 2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2015

- 5 Für das Hj. 2015 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen. Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2015

### 3 Staatshaushaltsplan 2015/2016

- 6 Der Landtag hat den StHpl. 2015/2016 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2015 auf 17.170.035.100 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (17.004.076.100 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 1 % höher.
- 7 Der StHpl. enthält VE für das Hj. 2015 i. H. v. 2.942.675.000 €. Gegenüber dem Vorjahr (2.175.664.700 €) sind die VE um rd. 35,3 % höher veranschlagt.

### 4 Haushaltsrechnung

#### 4.1 Haushaltsabschluss

- 8 Die Isteinnahmen im Hj. 2015 betragen insgesamt 17.650.316.141,96 € und die Istaussgaben 17.668.760.212,06 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich Summe der Istaussgaben) für das Hj. 2015 ergab sich somit ein negativer Saldo i. H. v. 18.444.070,10 € (2014: positiver Saldo i. H. v. 590.986.572,90 €).
- 9 Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten schloss das Hj. 2015 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab. Abschluss des Hj. 2015 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigen Jahresergebnis

#### 4.2 Finanzierungssaldo

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

Negativer Finanzierungssaldo I  
i. H. v. rd. 142,7 Mio. €

11 Für das Hj. 2015, in dem gem. StHpl. mit einem negativen Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 378 Mio. €<sup>1</sup> gerechnet wurde, ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 142,7 Mio. € (Vorjahr: rd. 676 Mio. €). Damit fiel der Finanzierungssaldo um rd. 235,3 Mio. € höher aus als geplant. Dies resultiert hauptsächlich aus den gegenüber dem StHpl. höheren Isteinnahmen des Freistaates (vgl. Pkt. 4.3 sowie Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.3). Auf die veranschlagte Entnahme aus der Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. rd. 171 Mio. € konnte verzichtet werden.

#### Finanzierungssaldo I 2015

<b>Einnahmen</b>	<b>Summe Isteinnahmen</b>	<b>17.650.316.141,96 €</b>
	- Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (OGr. 32) <sup>2</sup>	113.000.000,00 €
	- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	271.516.401,84 €
	- Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0,00 €
	<i>ergibt A)</i>	<i>17.265.799.740,12 €</i>
<b>Ausgaben</b>	<b>Summe Istaussgaben</b>	<b>17.668.760.212,06 €</b>
	- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	260.245.664,13 €
	- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0,00 €
	<i>ergibt B)</i>	<i>17.408.514.547,93 €</i>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>= A) - B)</b>	<b>-142.714.807,81 €</b>

12 Werden die Isteinnahmen und Istaussgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38 und 98) bereinigt, ergibt sich ein negativer Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 156,8 Mio. €.

Positiver Finanzierungssaldo II  
i. H. v. rd. 45,3 Mio. €

13 Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des Freistaates bei Sondervermögen (OGr. 31) i. H. v. -188 Mio. € ergibt sich ein positiver Finanzierungssaldo von rd. 45,3 Mio. € (Finanzierungssaldo II) bzw. - bei Bereinigung um haushaltstechnische Verrechnungen - i. H. v. rd. 31,2 Mio. €.

#### 4.3 Zusammensetzung des Staatshaushaltes

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

<sup>1</sup> OGr. 31 und 32 einbezogen. In Abgrenzung gem. § 82 Nr. 2.c) SÄHO: -848 Mio. €.

<sup>2</sup> Nettokreditaufnahme insgesamt (OGr. 31 und 32): -75 Mio. €.

HGr./OGr.		Haushaltsansatz (StHpl.)	HR	Mehr-/Minder- einnahmen bzw. -ausgaben
in €				
<b>Einnahmen</b>				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	10.445.009.000,00	10.976.738.054,57	531.729.054,57
1	Verwaltungseinnahmen	399.260.800,00	490.769.596,70	91.508.796,70
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.039.972.700,00	4.937.279.015,00	-102.693.685,00
3 ohne 31 und 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.360.792.600,00	1.320.529.475,69	-40.263.124,31
	„Ordentliche“ Einnahmen	17.245.035.100,00	17.725.316.141,96	480.281.041,96
31 und 32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-75.000.000,00	0,00
Gesamteinnahmen/Istergebnis		17.170.035.100,00	17.650.316.141,96	480.281.041,96
<b>Ausgaben</b>				
4	Personalausgaben	4.141.162.400,00	3.998.791.364,56	-142.371.035,44
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	868.934.500,00	937.183.803,07	68.249.303,07
56 bis 57	Ausgaben für den Schuldendienst	232.645.100,00	219.009.494,37	-13.635.605,63
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8.896.527.200,00	8.762.531.173,44	-133.996.026,56
7, 8	Investitionsausgaben	3.017.282.200,00	3.485.742.150,86	468.459.950,86
	- davon			
7	Baumaßnahmen	609.484.000,00	623.008.760,13	13.524.760,13
81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	90.850.100,00	83.146.672,19	-7.703.427,81
83 bis 89	Investitionsförderung	2.316.948.100,00	2.779.586.718,54	462.638.618,54
9	Besondere Finanzierungsausgaben	13.483.700,00	265.502.225,76	252.018.525,76
Gesamtausgaben/Istergebnis		17.170.035.100,00	17.668.760.212,06	498.725.112,06

15 Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2015 Mehreinnahmen i. H. v. 480.281.041,96 € und tätigte Mehrausgaben i. H. v. 498.725.112,06 € gegenüber dem Planansatz (davon Mehreinnahmen bzw. -ausgaben für die Aufnahme/Betreuung von Asylbewerbern i. H. v. rd. 77 Mio. € bzw. 245,5 Mio. €)<sup>3</sup>.

16 Bei den Besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) entstanden Mehrausgaben gegenüber dem Planansatz i. H. v. rd. 262 Mio. € und Minderausgaben i. H. v. rd. 10 Mio. €, sodass insgesamt Mehrausgaben i. H. v. rd. 252 Mio. € (das rd. 20-fache gegenüber dem Planansatz) entstanden. Die Mehrausgaben waren im Wesentlichen bedingt durch die Zuführungen an

- das Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ (rd. 119,6 Mio. €, außerplanmäßig)<sup>4</sup>,
- die Personalkostenrücklage (rd. 72,3 Mio. €)<sup>5</sup>,
- die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV (34 Mio. €)<sup>6</sup> sowie
- die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG (rd. 29,7 Mio. €)<sup>7</sup>.

17 Zudem reduzierte der Freistaat - wie geplant - seine Verschuldung um 75 Mio. €.

<sup>3</sup> Vgl. HR 2015, Bd. 1, S. 15.

<sup>4</sup> Kap. 1503, Tit. 916 05 (apl.).

<sup>5</sup> Kap. 1503, Tit. 919 02.

<sup>6</sup> Kap. 1503, Tit. 919 01.

<sup>7</sup> Kap. 1503, Tit. 919 03.

## 5 Ausgabereste und Vorgriffe

- 18 Als Ausnahme vom Grundsatz der Jährigkeit können nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr übertragen werden. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um Ausgaben für Investitionen oder Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen handelt oder sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden (§ 19 SäHO). Zudem sind die Ausgaben für den Bauunterhalt (Gr. 519) sowie Ausgaben zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen übertragbar (§ 9 Abs. 4 und § 11 Abs. 1 HG 2015/2016). Darüber hinaus kann das SMF in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 45 Abs. 4 SäHO). Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO). Ausgabereste bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des neuen Haushaltsplanes zu und sind aus diesem nicht ersichtlich.
- 19 Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe) ergibt den im Haushaltsabschluss dargestellten Betrag der Nettoausgabereste. Die Vorgriffe bedürfen ebenfalls der Einwilligung des SMF, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung für den gleichen Zweck anzurechnen; das SMF kann Ausnahmen zulassen (§ 37 Abs. 6 SäHO).
- Nettoausgabereste i. H. v. rd. 2,35 Mrd. € übertragen
- 20 Insgesamt willigte das SMF in die Übertragung von Ausgaberesten in das Hj. 2016 i. H. v. 2.365.637.356,06 € ein, davon zu 0,47 % (11.194.613,16 €) in besonders begründeten Einzelfällen gem. § 45 Abs. 4 SäHO. Das SMF stimmte Vorgriffen i. H. v. 17.500.000 € zu. Die Nettoausgabereste betragen somit 2.348.137.356,06 €. Dies entspricht rd. 13,3 % der Istausgaben.
- 21 Nach Angaben des SMF<sup>8</sup> teilen sich die Ausgabereste nach Finanzierungsquellen auf
- in Ausgabereste aus reinen Landesmitteln i. H. v. rd. 954 Mio. €,
  - in drittmittelfinanzierte Ausgabereste i. H. v. rd. 428 Mio. € (darunter EU-Programme i. H. v. rd. 200 Mio. €) und
  - in mischfinanzierte Ausgabereste i. H. v. rd. 984 Mio. € (darunter EU-Programme einschließlich Landeskofinanzierungsmittel i. H. v. rd. 797 Mio. €).

<sup>8</sup> Schreiben des SMF vom 25.07.2016.

22 Auf die Einzelpläne verteilen sich die Ausgabereste/Vorgriffe wie folgt:

Verteilung der Ausgabereste auf die Einzelpläne

Epl.	Bruttoausgabereste	Vorgriffe in €	Nettoausgabereste
01	1.529.759,57	0,00	1.529.759,57
02	5.027.186,27	0,00	5.027.186,27
03	196.217.176,65	0,00	196.217.176,65
04	3.708.007,87	0,00	3.708.007,87
05	108.329.545,77	0,00	108.329.545,77
06	16.991.042,41	0,00	16.991.042,41
07	696.163.559,09	0,00	696.163.559,09
08	129.893.905,92	0,00	129.893.905,92
09	427.356.392,67	0,00	427.356.392,67
11	14.781,20	0,00	14.781,20
12	239.854.285,37	0,00	239.854.285,37
14	230.959.047,47	0,00	230.959.047,47
15	309.592.665,80	-17.500.000,00	292.092.665,80
	2.365.637.356,06	-17.500.000,00	2.348.137.356,06

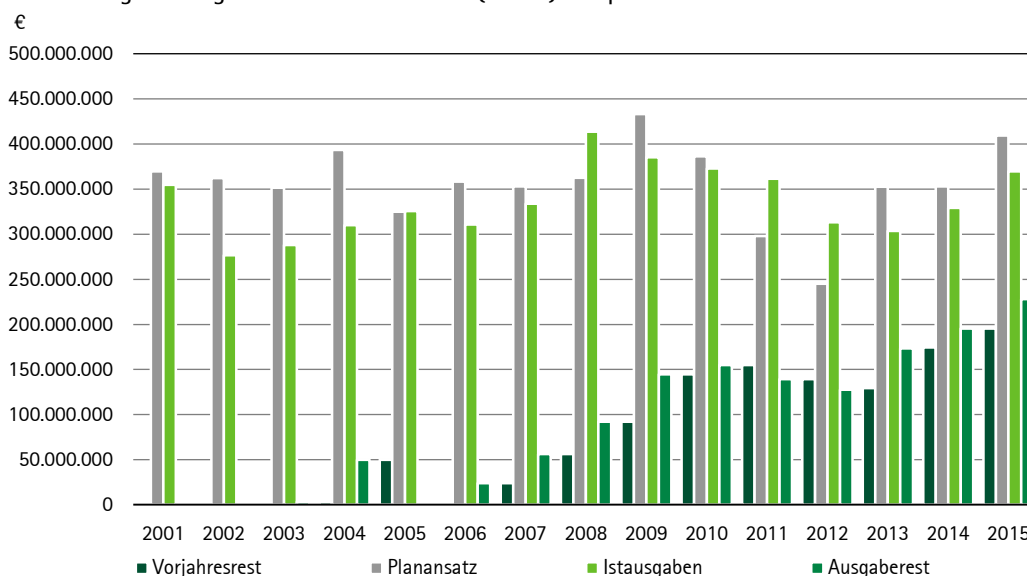
23 In den Epl. 07, 09, 12 und 15 wurden zusammen rd. 71 % (rd. 1,7 Mrd. €) aller (Brutto-)Ausgabereste übertragen.

5.1 Ausgabereste für Baumaßnahmen im Einzelplan 14

24 Das SMF willigte gem. § 45 Abs. 3 SäHO in die Übertragung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten des Epl. 14 in das Hj. 2015 im Gesamtumfang von rd. 231 Mio. € ein; davon für Baumaßnahmen (HGr. 7) i. H. v. rd. 228 Mio. €. Die Ausgabereste für Baumaßnahmen entsprechen einem Anteil an den Istaussgaben für Baumaßnahmen im Jahr 2015 i. H. v. rd. 62 %.

25 In der folgenden Grafik ist die Entwicklung der Planansätze, Istaussgaben und Ausgabereste für Baumaßnahmen im Epl. 14 dargestellt. Sie zeigt, dass bei relativ gleichbleibenden Planansätzen die Ausgabereste kontinuierlich gestiegen sind. Eine Ausnahme bildet dabei nur der Doppelhaushalt 2011/2012, in dem die Haushaltsansätze vor dem Hintergrund der Finanzkrise reduziert wurden.

Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen (HGr. 7) im Epl. 14



Quellen: 2001 bis 2015 HR.

- 26 Zwar ist die Entwicklung der Ausgabereite stark von den Mitteln aus dem EFRE geprägt, wie das SMF in seiner Stellungnahme mitteilte. Allerdings kann dies allein den kontinuierlichen Anstieg nicht verursachen.
- 27 Die Bildung von Ausgabereiten gem. § 45 SÄHO ist ein Instrument für Ausnahmefälle. Die Entwicklung der Ausgabereite lässt dagegen eher auf die Anwendung im Regelfall schließen.
- 28 Um die Ausgabereite in den zukünftigen Haushaltsjahren abzubauen ist es erforderlich, die Haushaltsansätze in einem wirtschaftlichen Verhältnis zum durchschnittlichen Istergebnis zu veranschlagen. Das erfordert, dass das Gesamtsoll, bestehend aus dem Haushaltsbetrag und dem jeweiligen Vorjahresrest, die Höhe der Leistung des für die Durchführung der Baumaßnahmen aus dem Epl. 14 verantwortlichen SIB nicht wesentlich übersteigt.
- 29 Das SMF versichert im Hinblick auf die Entwicklung der Ausgabereite im Bauhaushalt, dass grundsätzlich Konsens zu den im Rahmen der Prüfung der HR 2015 geäußerten Auffassungen des SRH bestünde. Anliegen sei es, künftig die Ausgabereite in einem angemessenen Verhältnis zum Veranschlagungsvolumen dauerhaft einzugrenzen.
- 30 Der SRH begrüßt dies. Er wird die Entwicklung der Ausgabereite für Baumaßnahmen weiter beobachten.

## 6 Einnahmereste

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

- 31 Zur Deckung der Ausgabereite wurden Einnahmereste i. H. v. insgesamt 777.688.771,44 € in das Hj. 2016 übertragen, davon im Epl. 07 i. H. v. rd. 609 Mio. € und im Epl. 09 i. H. v. rd. 169 Mio. €. Die Einnahmereste stehen vollständig im Zusammenhang mit EU-Förderprogrammen.
- 32 Die Differenz zwischen den Ausgabe- und Einnahmeresten wird durch den Saldo des kassenmäßigen Gesamtergebnisses i. H. v. 1.570.448.584,62 € gedeckt.

## 7 Verpflichtungsermächtigungen

- 33 Maßnahmen, die den Staat zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SÄHO). In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen (üpl. und apl. VE) zulassen (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SÄHO).
- 34 Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2015/2016 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

Für 2015 waren rd. 2,9 Mrd. €  
VE veranschlagt, das SMF hat  
weitere VE i. H. v. rd. 177 Mio. €  
genehmigt

- 35 Für das Hj. 2015 wurden im StHpl. 2015/2016 insgesamt VE i. H. v. 2.942.675.000 € veranschlagt (Vorjahr: 2.175.664.700 €). Das SMF hat in üpl. VE i. H. v. 68.824.471,93 € (Vorjahr: 38.299.176,59 €) und apl. VE i. H. v. 41.440.367,74 € (Vorjahr: 96.541.216,49 €) eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2015/2016 i. H. v. 66.991.868 € (Vorjahr: 22.102.854 €) zugestimmt.
- 36 Nach VwV Nr. 9 zu § 34 SÄHO melden die obersten Dienstbehörden dem SMF die Nachweisung über die Inanspruchnahme von VE des Haushaltsjahres und über eingegangene Verpflichtungen, ein Abdruck der Meldung ist dem SRH zu übersenden. In der HR wird die Inanspruchnahme der VE nicht ausgewiesen.

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

#### Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme

Epl.	StHpl. 2015	üpl.	apl.	zusätzliche	Umschichtungen/ Verstärkungen	gesamt	Inanspruchnahme	
							in €	in €
01	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,0
02	5.962.600,00	0,00	450.000,00			6.412.600,00	2.634.300,00	41,1
03	394.051.300,00	123.000,00	3.642.124,22	10.074.000,00		407.890.424,22	279.737.600,00	68,6
04	0,00	0,00	200.000,00			200.000,00	0,00	0,0
05	142.124.600,00	0,00	115.600,00			142.240.200,00	83.338.900,00	58,6
06	30.515.500,00	0,00	0,00			30.515.500,00	13.825.900,00	45,3
07	987.857.700,00	8.107.500,00	3.121.880,00			999.087.080,00	615.238.200,00	61,6
08	170.830.400,00	1.691.900,00	11.464.000,00	585.814,00		184.572.114,00	60.749.300,00	32,9
09	240.974.600,00	482.454,00	18.446.763,52	56.332.054,00		316.235.871,52	203.555.600,00	64,4
11	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,0
12	154.983.300,00	0,00	4.000.000,00			158.983.300,00	70.422.800,00	44,3
14	462.260.000,00	58.419.617,93	0,00			520.679.617,93	254.579.400,00	48,9
15	353.115.000,00	0,00	0,00			353.115.000,00	56.758.600,00	16,1
	2.942.675.000,00	68.824.471,93	41.440.367,74	66.991.868,00	0,00	3.119.931.707,67	1.640.840.600,00	52,6

38 Die Verfassung des Freistaates Sachsen enthält – im Gegensatz bspw. zur Landesverfassung Thüringen<sup>9</sup> – keine explizite Regelung dazu, dass auch über die Inanspruchnahme der VE jährlich Rechnung zu legen ist. Gemäß Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen ist diese Pflicht „nicht gesondert erwähnt, aber mit umfasst“.<sup>10</sup>

39 Die HR dient dem Parlament als eine Grundlage, der Staatsregierung, Entlastung zu erteilen. Aus Transparenzgründen empfiehlt der SRH, die VwV Rechnungslegung anzupassen und die Inanspruchnahme der VE künftig in der HR auszuweisen.

Inanspruchnahme der VE sollte künftig in der HR nachgewiesen werden

40 Das SMF teilte mit, dass eine Übersicht über die Inanspruchnahme der VE und die sich daraus ergebenden Ausgabeverpflichtungen für die folgenden Haushaltsjahre als Anlage zur HR grundsätzlich möglich wäre. Die Details sollten zwischen dem SRH und dem SMF abgestimmt werden.

#### 8 Bewilligte über- und außerplanmäßige Ausgaben und bewilligte zusätzliche Ausgaben

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

42 Außerdem ermächtigt § 10 Abs. 1 HG 2015/2016 das SMF, zusätzlichen Ausgaben einschließlich Kofinanzierungsmitteln zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

43 Im Hj. 2015 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben i. H. v. 152.469.204,68 € (Vorjahr: 117.247.219,63 €) und apl. Ausgaben i. H. v. 637.186.665,89 € (Vorjahr: 633.013.024,69 €). Zusätzlichen Ausgaben stimmte das SMF i. H. v. insgesamt 17.515.567,34 € (Vorjahr: 2.071.042,79 €) zu.

Das SMF stimmte im Jahr 2015 üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben von insgesamt rd. 807 Mio. € zu

<sup>9</sup> Passus bereits enthalten in: „Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen“, 23.10.1990, § 16 Abs. 10 Satz 1.

<sup>10</sup> Berlitz/Kühn in Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, BWV, 3. Auflage, 2011, Rdnr. 6 zu Art. 99.

- 44 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. § 10 Abs. 1 HG
01	0,00	0,00	0,00
02	0,00	14.000,00	0,00
03	131.693.591,23	5.345.000,00	60.000,00
04	0,00	0,00	0,00
05	149.980,00	0,00	48.180,46
06	120.797,38	0,00	0,00
07	413.591,76	1.536.200,00	16.144.729,47
08	2.349.309,34	200.000,00	792.866,88
09	241.934,97	934,96	0,00
11	0,00	0,00	0,00
12	0,00	528.000,00	469.790,53
14	0,00	0,00	0,00
15	17.500.000,00	629.562.530,93	0,00
gesamt	152.469.204,68	637.186.665,89	17.515.567,34

- 45 Die üpl. Ausgaben wurden im Hj. 2015 vor allem in den Epl. 03 und 15 (insgesamt rd. 97,9 %) bewilligt. Dabei handelt es sich im Epl. 03 überwiegend um Mehrausgaben für die Aufnahme und Betreuung von Asylbewerbern, die Einsparungen dafür erfolgten überwiegend im Gesamthaushalt. Im Epl. 15 entstanden Mehrausgaben i. H. v. 17,5 Mio. € zur Erhöhung der Investitionspauschale 2015 durch Art. 5 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft. Die Einsparung erfolgte als Vorgriff auf Haushaltsmittel des Hj. 2016.

- 46 Die apl. Ausgaben wurden im Hj. 2015 hauptsächlich im Epl. 15 bewilligt (rd. 98,8 %) für Zuführungen an die Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ (487 Mio. €) und „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ (rd. 119,6 Mio. €) sowie für Ausgaben gem. Art. 5 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft (Ergänzungspauschale Asyl, 23 Mio. €). Die Einsparungen erfolgten im Gesamthaushalt.

- 47 Zusätzliche Ausgaben aufgrund zusätzlicher Einnahmen bewilligte das SMF vor allem (92,2 %) im Epl. 07 (Kap. 0703, Tit. 883 53 - „Digitale Offensive Sachsen“ - Zuschüsse für Investitionen in Breitbandinternet und WLAN-Anschlüsse für Einrichtungen von Kommunen, des Freistaates Sachsen und privater Unternehmen).

- 48 Überplanmäßige Bewilligungen erfolgten im Hj. 2015 überwiegend in der HGr. 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst), apl. Bewilligungen überwiegend in der HGr. 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen). Die zusätzlichen Ausgaben betreffen ebenfalls überwiegend Ausgaben der HGr. 8.

### 9 Umschichtungen bzw. Verstärkungen

- 49 Das SMF ist gem. § 10 Abs. 4 HG 2015/2016 ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei den laufenden Ausgaben im Einzelplan oder durch Deckung im Gesamthaushalt zu verstärken. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall bedürfen der Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des SLT.



50 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2015 Umschichtungen bzw. Verstärkungen bei Ausgaben i. H. v. 37.414.292 € (Vorjahr: 240.803.882,51€) bewilligt. Diese betrafen größtenteils die Epl. 03 (43,5 %) und 12 (40,3 %). Die Einsparungen erfolgten zu 67 % im Gesamthaushalt. Das SMF stimmte im Jahr 2015 außerdem einer Umschichtung von VE i. H. v. 3.193.389,69 € im Epl. 07 zur Gefahrenabwehr im Altbergbau (Kap. 0710, Tit. 893 01) zu, die Einsparung erfolgten innerhalb des Einzelplanes.

Das SMF hat im Hj. 2015 Umschichtungen bzw. Verstärkungen nach § 10 Abs. 4 HG i. H. v. insgesamt rd. 40,6 Mio. € zugestimmt

### 10 Vorschüsse und Verwahrungen

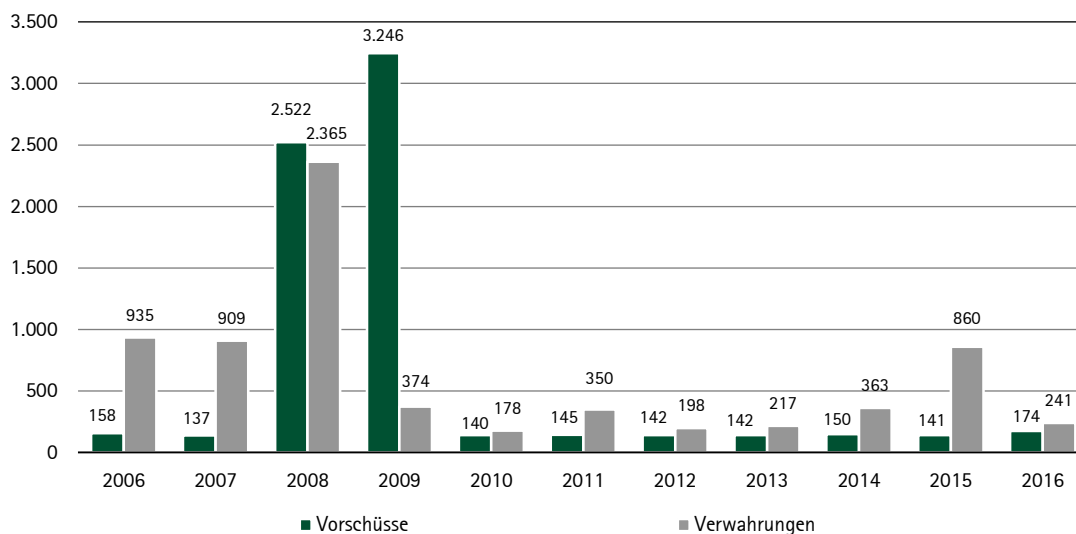
51 Vorschüsse und Verwahrungen gem. § 60 SÄHO werden außerhalb des Staatshaushalts geführt und somit nicht im StHpl. und in der HR abgebildet.

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

Vorschüsse i. H. v. rd. 174,2 Mio. € und Verwahrungen i. H. v. rd. 241,1 Mio. €

#### Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen

Mio. €



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

54 Nach der Bereinigung der Verwahr- und Vorschusskonten weisen diese seit 2010 wieder Bestände im Rahmen des üblichen Niveaus aus. Der um rd. 500 Mio. € erhöhte Bestand an Verwahrungen im Hj. 2015 resultierte aus der – finanzpolitisch bedingt – vermehrten Aufnahme von Kassenkrediten.



## Haushaltswirtschaft des Freistaates

Die zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushaltes von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung muss bei der Prognose künftiger Einnahmen beachtet werden.

Die bereinigten Ausgaben folgen seit 2015 nicht mehr den bereinigten Einnahmen. Das ist Ausdruck eines strukturellen Haushaltsproblems.

Es bedarf einer längerfristigen Finanzplanung und strategischer Konzepte sowohl für Einnahmen als auch für Ausgaben.

### 1 Vorbemerkung

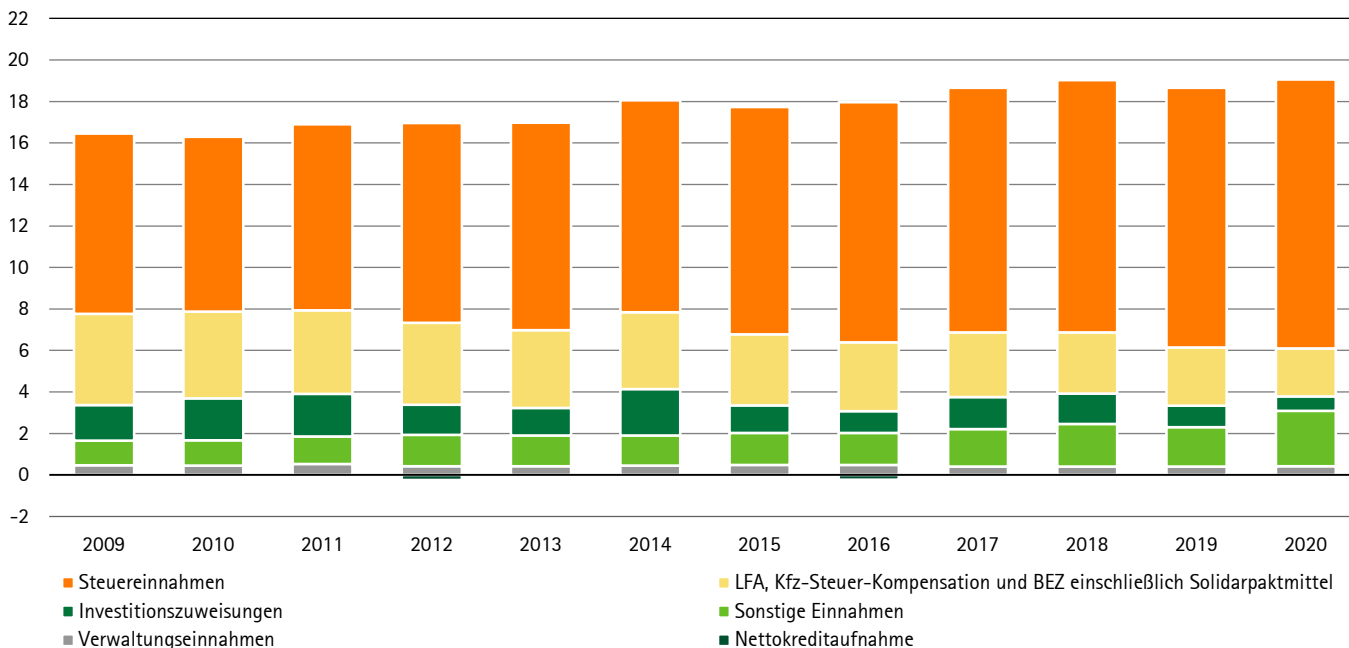
- 1 Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland sind weiterhin hervorragend. Insbesondere die hohe Beschäftigung bei wachsenden Einkommen lässt den Freistaat Sachsen das 6. Jahr infolge von Rekordsteuereinnahmen profitieren. Die Bundesregierung erwartet für dieses Jahr ein Wirtschaftswachstum von 1,5 % und 1,6 % für 2018. Weiterhin hervorragende wirtschaftliche Rahmenbedingungen
- 2 Gegenüber der November-Steuerschätzung rechnete der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 2017 mit 6,5 Mrd. € Steuer Mehreinnahmen für die Länder für das laufende Jahr. Der Anstieg resultiert aus der guten wirtschaftlichen Entwicklung, einer Beschäftigung auf Rekordniveau und steigenden Löhnen und Unternehmensgewinnen.
- 3 Die angepassten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung lassen für den Freistaat Sachsen für 2017 Mehreinnahmen i. H. v. 214 Mio. € und für 2018 Mehreinnahmen i. H. v. 199 Mio. € gegenüber der November-Steuerschätzung erwarten.
- 4 Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom Dezember 2016 gewährt dem Freistaat Sachsen Planungssicherheit hinsichtlich seiner Einnahmen für die Zeit nach 2020. Die Neuregelung wurde möglich durch finanzielle Zugeständnisse des Bundes. Im Gegenzug mussten die Länder Rechte an den Bund abtreten. Die Einigung erforderte Änderungen des GG und anderer Gesetze. Die Beschlussfassung erfolgte am 01.06.2017 durch den Bundestag und am 02.06.2017 durch den Bundesrat.
- 5 Die Ausgaben des Freistaates Sachsen im Zusammenhang mit den Asylbewerber- und Flüchtlingsströmen lagen bisher weit über den Planzahlen. Die gesellschaftliche Integration der Flüchtlinge stellt eine langfristige Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen dar und wird die Haushalte erheblich belasten. Integration der Flüchtlinge stellt erhebliche Belastung für die Haushalte dar
- 6 Die Länder erhielten vom Bund mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 zur Bewältigung dieser finanziellen Mehrbelastungen zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 stellt der Bund weitere Mittel zur Verfügung.
- 7 Die folgenden Punkte befassen sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellen schwerpunktmäßig die Risiken und Probleme dar.

## 2 Einnahmenstruktur

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

### Einnahmenstruktur

Mrd. €



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

9 Die Steuereinnahmen i. H. v. 11,56 Mrd. € stellen mit 65,2 % in 2016 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar. Sie unterliegen in Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung und der Steuergesetzgebung erheblichen Schwankungen.

10 Den zweitgrößten Einnahmenblock i. H. v. 3,32 Mrd. € bilden mit 18,8 % die Einnahmen aus dem LFA, Kfz-Steuer-Kompensation und Bedarfszuweisungen des Bundes einschließlich Solidarpaketmittel (Sonderbedarfs-BEZ). Während die Sonderbedarfs-BEZ (Solidarpaketmittel - Korb I) in 2016 noch rd. 1,1 Mrd. € betragen, werden diese durch die sukzessive Rückführung ab 2020 vollständig entfallen.

11 Zu den Sonstigen Einnahmen i. H. v. 1,55 Mrd. € zählen insbesondere nicht investive Zuschüsse von Bund und EU und Erstattungen Dritter. Ihr Anteil an den Einnahmen betrug 2016 rd. 8,8 %.

Rückgang der Einnahmen aus investiven Zuweisungen um 21 %

12 Die investiven Zuweisungen i. H. v. 1,04 Mrd. €, insbesondere EU- und Bundesfördermittel, entsprechen 5,9 % der Einnahmen im Hj. 2016. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Rückgang um 278 Mio. € und damit um rd. 21 %. Die hohen Einnahmen im Hj. 2014 resultierten aus Sondereffekten i. H. v. rd. 900 Mio. € (vgl. Jahresbericht des SRH 2015, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2). In den Hj. 2017 und 2018 sieht der StHpl. wieder höhere investive Zuweisungen vor. Dies resultiert insbesondere aus den erstmalig veranschlagten Entnahmen aus dem Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ und aus höheren Zuweisungen des Bundes gemäß Entflechtungsgesetz entsprechend dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016.

Höhere Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Integration

13 Perspektivisch werden die investiven Zuweisungen für Sachsen stark rückläufig sein. Für die aktuelle EU-Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen nur noch zwei Drittel des bisherigen Fördervolumens zur Verfü-

gung. Insgesamt gehen die Investitionszuweisungen von rd. 1,04 Mrd. € in 2016 auf rd. 0,69 Mrd. € in 2020 zurück. Dies entspricht einem Rückgang um rd. ein Drittel.

## 2.1 Entwicklung der Einnahmen

- 14 Einnahmeverluste ergeben sich auch im neuen LFA durch den relativen Bevölkerungsrückgang. Zwar wurde in 2015 erstmalig ein geringer absoluter Bevölkerungszuwachs aufgrund der höheren Geburtenraten und der Asylbewerber verzeichnet, dennoch wird die demografische Entwicklung zu einem weiteren Rückgang der sächsischen Bevölkerung führen. Nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung wird sich dieser Prozess verlangsamen. Trotzdem wird die sächsische Bevölkerung bis 2030 unter 4 Mio. EW sinken. Mit jedem Bürger weniger rechnet das SMF mit jährlichen Mindereinnahmen von 3.500 bis 4.100 € (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020, Pkt. 2.6).
- 15 Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020 enthält bereits die finanziellen Auswirkungen des neuen LFA für das Jahr 2020.
- 16 Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen des Landes sind nicht unbeträchtlich. Eine kurz- bis mittelfristige Betrachtung reicht nicht mehr aus, wie verschiedene Studien zu dem Thema belegen:
- 17 Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat sich im Herbst 2016 mit dem Thema „Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland“ befasst.<sup>1</sup> In den kommenden Jahren kann demnach weiterhin mit einem Anstieg der Steuereinnahmen gerechnet werden, ab 2024 setzt dann die Trendwende aufgrund des demografischen Wandels ein. In 2030 werden bundesweit rd. 11,1 Mrd. € und in 2035 rd. 18,4 Mrd. € weniger Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer zur Verfügung stehen.<sup>2</sup>
- 18 Eine Studie des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informatik und der Prognos AG im Auftrag des BMF zum Thema „Herausforderungen für das Steuerrecht durch die demografische Entwicklung in Deutschland – Analyse einer Problemstellung“ vom August 2016 kommt zu dem Ergebnis, dass der demografischen Wandel mittel- bis langfristig einen dämpfenden Effekt auf das Einkommensteuer- und Umsatzsteueraufkommen haben wird.
- 19 Als Ursachen für die Dämpfung der Steueraufkommensentwicklung werden das demografiebedingte veränderte Konsumverhalten, die sinkende Höhe der Alterseinkünfte und die nachgelagerte Besteuerung der Renten genannt. Im Rahmen der nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte sind deutlich niedrigere Steuern zu zahlen als in der aktiven Phase des Erwerbslebens. Das BMF geht in seinem Monatsbericht Januar 2017 davon aus, dass zwar die Zahl der Steuerpflichtigen mit Alterseinkünften steigt, aber zugleich die durchschnittliche Höhe der Alterseinkünfte sinkt.

Sinkende sächsische Bevölkerung wirkt negativ auf Einnahmen aus dem LFA

Demografischer Wandel hat dämpfenden Effekt auf Einkommen- und Umsatzsteueraufkommen

Dämpfung Steueraufkommensentwicklung durch sinkende Höhe der Alterseinkünfte und nachgelagerte Besteuerung der Renten erwartet

<sup>1</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW-Trends 3.2016: „Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland“.

<sup>2</sup> In Preisen von 2016 und ohne Einkommenswachstum gerechnet.

- Zahl der erwerbsfähigen Personen verringert sich
- Gedämpftes Produktivitätswachstum und sinkendes trendmäßiges Wirtschaftswachstum erwartet
- Notwendigkeit der langfristigen und strategischen Planung der Einnahmen und Ausgaben
- Hohe Steuereinnahmen lassen Notwendigkeit struktureller Haushaltsanpassungen vermissen
- 20 Die Deutsche Bundesbank hat sich in ihrem Monatsbericht vom April 2017 mit dem demografischen Wandel, der Zuwanderung und dem Produktionspotenzial der deutschen Wirtschaft auseinandergesetzt. Durch den demografischen Wandel kommt es langfristig zu einem absoluten Bevölkerungsrückgang und einer voranschreitenden Alterung der Bevölkerung. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 74 Jahre) wird sich bis 2025 um 2,5 Mio. verringern. Der Anteil der Personen zwischen 55 und 74 mit einer Neigung zu unterdurchschnittlicher Beschäftigung wird auf 40 % steigen. Bis 2020 wird das Erwerbspotenzial noch ansteigen und erst danach werden die Auswirkungen durch ein gedämpftes Produktivitätswachstum und ein deutlich sinkendes trendmäßiges Wirtschaftswachstum zu spüren sein.
  - 21 Dabei wurden Faktoren, die dieser Entwicklung entgegenwirken können, wie Zuwanderung, Produktivitätssteigerungen und Erhöhung der Erwerbsanteile bei Frauen bereits berücksichtigt.
  - 22 Die Studien belegen die Notwendigkeit einer langfristigen und strategischen Planung der Einnahmen und Ausgaben. Die Haushaltsstruktur muss an die gedämpfte Einnahmeerwartung und die demografische Entwicklung langfristig angepasst werden. Dafür bedarf es strategischer Konzepte und einer langfristigen Entwicklungsplanung sowie ausreichender Vorsorgemaßnahmen. Die gute Einnahmeerwartung der nächsten Jahre muss genutzt werden, um den Haushalt langfristig mit ausreichend Flexibilität gestalten zu können.
  - 23 Die weiterhin prognostizierten hohen Steuereinnahmen bis 2024 fördern Ausgabenwünsche und lassen die Notwendigkeit der strukturellen Anpassung des sächsischen Haushalts über den mittelfristigen Planungszeitraum hinaus vermissen. Der SRH sieht die Gefahr, dass langfristige Haushaltsrisiken und erforderliche Vorsorgemaßnahmen ausgeblendet werden (vgl. Pkt. 5).
  - 24 Das SMF teilte mit, dass die demografische Entwicklung ein zentraler Ausgangspunkt zahlreicher Konzepte und Strategien der Staatsverwaltung sei. Unter anderem seien im Handlungskonzept Demografie strategische Ziele der Staatsregierung und ein Handlungsprogramm benannt. Im Landesentwicklungsplan 2013 und Landesentwicklungsbericht 2015 sei, vor dem Hintergrund des fortschreitenden demografischen Wandels und knapper öffentlicher Mittel, als wesentliches Element der Landesentwicklung das Zentrale-Orte-System festgeschrieben. Dies würde sich in der Standortkonzeption und im Landesverkehrsplan Sachsen 2025 widerspiegeln.
  - 25 Des Weiteren sei eine Personalkommission eingesetzt worden. Auf Grundlage des Abschlussberichtes der Personalkommission habe das Kabinett entschieden, eine Stabstelle Organisation und Personal bei der SK zum 01.01.2017 einzurichten. Aufgabe der Stabsstelle sei es, die Handlungsempfehlungen der Personalkommission erfolgreich umzusetzen.
  - 26 Außerdem seien die Schulden des Freistaates Sachsen seit 2006 mindestens entsprechend dem Bevölkerungsrückgang getilgt worden. Zur Abmilderung demografisch bedingter finanzieller Belastungen aus zukünftigen Pensionszahlungen würde umfangreiche Vorsorge über den verfassungsrechtlich abgesicherten Generationenfonds betrieben. Diese Punkte seien in der Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen festgehalten. Zudem würden bei der Anpassung der Steuerschätzergebnisse demografische Veränderungen durch Einnahmeabschläge berücksichtigt.
  - 27 Jeglicher Vorwurf der Konzept- und Strategielosigkeit sei vor diesem Hintergrund vom SMF zurückzuweisen.

- 28 Der SRH begrüßt ausdrücklich die vom SMF aufgezählten Maßnahmen zur Gestaltung langfristig tragfähiger Haushalte (konstante Pro-Kopf-Verschuldung, Generationenfonds und Anpassung Steuerschätzergebnisse).
- 29 Der SRH hält an seiner Forderung nach einer langfristigen und strategischen Planung der Einnahmen und Ausgaben fest. Das vom SMF genannte Handlungskonzept Demografie stammt von 2010 und ist damit nicht mehr aktuell. Der Landesentwicklungsbericht 2015 ist nicht zukunftsorientiert, da er keine strategischen Finanzbetrachtungen enthält. Auch der Landesentwicklungsplan 2013 betrifft nur die räumliche Entwicklung.
- 30 Der Abschlussbericht der Personalkommission beschreibt die Personalsituation und die sich abzeichnende Personalentwicklung in der Landesverwaltung. Unberücksichtigt blieben dabei allerdings die Personalkörper der Fachbereiche Polizei, Lehrer und Hochschulen. Diese 3 Personalkörper binden mit rd. 59 % den überwiegenden Personalbestand im Freistaat Sachsen. Der Bericht beinhaltet zudem keine steuerungsrelevanten Empfehlungen z. B. zur künftigen Stellenausstattung der einzelnen Bereiche und Fachrichtungen und dem daraus resultierenden Personalbedarf. Offen blieb auch, ob, und wenn ja, wie der erforderliche Neueinstellungsbedarf von mind. 38.000 Stellen bis 2030 gedeckt werden soll. Das mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 eingerichtete Instrument der „Demografiebrücken“ wird dieser Herausforderung nicht gerecht.

## 2.2 Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

- 31 Im Dezember 2015 haben sich die Bundesländer nach langwierigen schwierigen Verhandlungen auf einen gemeinsamen Reformvorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geeinigt. Die Einigung mit dem Bund erfolgte im Dezember 2016. Die Beschlussfassung im Bundestag erfolgte am 01.06. und am 02.06.2017 im Bundesrat. Beschlossen wurden das zur Umsetzung der Neuregelungen erforderliche Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften.
- 32 Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen enthält u. a. diese für den Freistaat Sachsen wesentlichen Punkte:<sup>3</sup>

Bundestag hat die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen

- Der LFA wird in seiner jetzigen Form abgeschafft, insbesondere entfällt der Umsatzsteuervorwegausgleich. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird grundsätzlich nach Einwohnerzahl verteilt. Entsprechend der Finanzkraft der einzelnen Länder werden Zu- und Abschläge berücksichtigt.
- Die Länder erhalten einen zusätzlichen Festbetrag i. H. v. 2,6 Mrd. € und zusätzliche Umsatzsteuerpunkte im Gegenwert von 1,42 Mrd. € vom Bund.
- Der Angleichungsgrad und der Tarif der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden auf 99,75 % des Durchschnitts zu 80 % erhöht.
- Der Tarif zur Berechnung der Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuerverteilung wird linear gestaltet und auf 63 % festgesetzt.
- Bei der Berechnung der Finanzkraft wird die kommunale Finanzkraft zu 75 % einbezogen (bisher 64 %).
- Der Bund wird zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene Zuweisungen i. H. v. 1,5 Mrd. € in verfassungsrechtlich abgesicherter Form gewähren.

Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt

Höhere Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft

<sup>3</sup> Vgl. Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14.10.2016 in Berlin.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Solidarpaktmittel für die neuen Länder enden 2019. Andere SoBEZ (für Kosten der politischen Führung und für strukturelle Arbeitslosigkeit) werden vom Bund fortgeführt.</li> <li>■ Das Bundesprogramm GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) wird dauerhaft fortgeführt.</li> </ul>
Stabilitätsrat überwacht Schuldenbremse	<p>33 Weitere Regelungen haben die Länder und der Bund zur Stärkung des Stabilitätsrates getroffen. Demnach wird der Stabilitätsrat die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder überwachen. Dabei soll er sich an den europäischen Vorgaben orientieren. Für finanzschwache Kommunen wurden für den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur weitere Unterstützungen durch den Bund vereinbart.</p>
	<p>34 Die Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen gilt unbefristet, sofern nicht mindestens 3 Länder, die Bundesregierung oder der Bundestag nach 2030 eine Neuordnung einfordern.</p>
Bund erhält mehr Rechte gegenüber den Ländern	<p>35 Durch die Neuordnung steht an der Schwelle 2019 zu 2020 kein Land finanziell schlechter da als vorher. Der Bund hat im Gegenzug von den Ländern „Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat“ durchgesetzt. Darunter fallen u. a. die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr und damit der Übergang der Verwaltung von Bundesstraßen und -autobahnen auf den Bund. Der Bund errichtet ein zentrales Bürgerportal, über das auch die Länder ihre Online-Dienstleistungen bereitzustellen haben. Es erfolgt die grundgesetzliche Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes im kommunalen Bildungsinfrastrukturbereich für finanzschwache Kommunen. Durch die Verankerung von Erhebungsrechten des Bundesrechnungshofs in den Landesverwaltungen bei grundgesetzlichen Mischfinanzierungstatbeständen erweitert der Bund seine Kontrollrechte. Zudem wurden die Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung gestärkt und die Altersgrenzen beim Unterhaltsvorschuss angehoben.</p>
Freistaat Sachsen rechnet ab 2020 mit rd. 800 Mio. € Mehreinnahmen	<p>36 Im Ergebnis der Verhandlungen werden die Länder ab 2020 jährlich um zusätzlich rd. 9,7 Mrd. € (zum Zeitpunkt der Verhandlungen) vom Bund entlastet. Der Freistaat Sachsen rechnet mit Mehreinnahmen bei den Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen gegenüber der aktuellen Rechtslage i. H. v. rd. 770 Mio. € (Pressemitteilung der SK vom 10.11.2016).</p>
Sicherheit für Länder für Anschlussfinanzierung ab 2020	<p>37 Zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 gibt es neben der für die Länder gewonnenen Sicherheit in der Anschlussfinanzierung ab 2020 und den vom Bund abgerungenen Finanzierungszusagen auch kritische Auseinandersetzungen. Hauptpunkte der Kritik sind insbesondere die Aufgabe des Solidaritätsgedankens der Länder untereinander und die verpasste Chance, den LFA transparenter zu gestalten sowie die Abgabe wesentlicher Kompetenzen an den Bund.</p>
	<p>38 Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln bewertete den Vorschlag der Bundesländer als wenig transparent und insgesamt zulasten des Bundes. Es vermisst Anreizstrukturen zur Verbesserung der Steuerkraft und zur Haushaltskonsolidierung insbesondere bei finanzschwachen Ländern.</p>
Einnahmestarke Länder mit überdurchschnittlich hohen Einnahmewüchsen als finanzschwache Länder	<p>39 Eine Studie der KPMG unter Beteiligung des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (veröffentlicht im Januar 2017) kommt zu dem Ergebnis, dass die einnahmestarken Länder überdurchschnittlich höhere Einnahmewüchse verzeichnen als die einnahmeschwachen Länder (darunter Sachsen). Damit kommt es zu einem weiteren Auseinanderdriften der Ländereinnahmen und einer Ungleichverteilung der allgemeinen Deckungsmittel.</p>



- 40 Es besteht gemäß Studie die Gefahr, dass dadurch die Abstände zwischen den Flächenländern West und den Flächenländern Ost im wirtschaftlichen Aufholprozess wieder größer werden.
- 41 Aus Sicht des SRH ist fraglich, ob eine Umsatzsteuerverteilung pro EW sich in einigen Jahren aufgrund des demografischen Wandels nicht überproportional nachteilig für die ostdeutschen Länder auswirken wird. Zwar hat sich der Bevölkerungsrückgang verlangsamt, aber er bleibt tendenziell bestehen und fällt stärker aus als in den westdeutschen Ländern. Mit dem Rückgang der Bevölkerung schrumpfen dann die Einnahmen bei gleichzeitig steigenden altersbedingten Ausgaben (steigende Sozialausgaben und Pflegeleistungen und Rückbau und Anpassung Infrastruktur).
- 42 Der Freistaat Sachsen ist mit der Neuregelung stärker als bisher von der Umsatzsteuer und Bundesmitteln abhängig. Insofern wirken sich Rückgänge im Umsatzsteueraufkommen und eine rückläufige relative Bevölkerung nach 2020 entsprechend auf die Einnahmen aus.

### 2.3 Höhe der Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen

- 43 Die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) und steuerinduzierten Einnahmen (Einnahmen aus dem LFA, Allgemeine-BEZ und Kompensation aus der Lkw-Maut und Kfz-Steuerkompensation) stellen mit 75,5 % im Hj. 2016 (im Vorjahr 72,4 %) den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar.

#### Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Soll gemäß StHpl.	8.679,0	8.976,0	9.605,3	9.731,3	10.347,6	10.230,6	9.712,9	10.216,9	11.324,9	11.523,9	12.279,0	12.619,0
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	8.481,7	9.554,0	10.571,6	10.875,5	10.248,9	9.975,5	10.553,4	11.427,2	11.788,9	12.140,1	12.786,0	13.493,2
Differenz Ist - Soll	-197,3	578,0	966,3	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0	616,1	507,0	874,2

- 44 Mit rd. 13,5 Mrd. € Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2016 wurde ein neuer Höchstwert erzielt. Das entspricht einer Steigerung um 5,5 % (707,2 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.
- 45 Im Hj. 2016 lagen die vorläufigen Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen mit 874,2 Mio. € über den im StHpl. veranschlagten Einnahmen. Damit lagen die Einnahmen das 6. Jahr in Folge höher als geplant. Aufgrund des langen Planungszeitraums sind die Abweichungen im 2. Jahr eines Doppelhaushalts erfahrungsgemäß größer als im 1. Jahr.
- 46 Aufgrund der Steuermehreinnahmen konnte auch im Hj. 2016 auf die im StHpl. veranschlagte Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 234,2 Mio. € verzichtet werden.
- 47 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai 2017 für Bund, Länder und Gemeinden erneut gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen bis 2021 prognostiziert. Der Arbeitskreis rechnet gegenüber der Prognose vom November 2016 mit einem Anstieg der Steuereinnahmen im Hj. 2017 um 7,9 Mrd. €. Für die Länder bedeutet das Mehreinnahmen von 6,5 Mrd. €. Dabei wurde die höhere Beteiligung der Länder an der Umsatzsteuer durch das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 berücksichtigt.

Steuermehreinnahmen reichen für Verzicht auf Rücklagenentnahme

Weiterhin gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen prognostiziert

Freistaat Sachsen erhält zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer

- 48 Die Mehreinnahmen spiegeln die weiterhin robuste wirtschaftliche Entwicklung wider. Entsprechend den guten Rahmenbedingungen ist die Beschäftigung auf Rekordniveau, die Inlandsnachfrage ist weiterhin gut und Löhne und Unternehmensgewinne steigen.
- 49 Der Freistaat Sachsen erhält durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 zur Entlastung für Asylausgaben vom Bund einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 erhält der Freistaat Sachsen weitere zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer. Darunter fällt u. a. die Integrationspauschale von rd. 100 Mio. € für die Jahre 2016 bis 2018 und die Beteiligung des Bundes an den Kosten während der BAMF-Verfahren (als Abschlagszahlung und Spitzabrechnung).

- 50 Der Anteil dieser Entlastung ist in den Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen enthalten und stellt sich wie folgt dar:

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

2015	2016	2017	2018	2019	2020
99,9	390,5	190,7	153,7	51,2	51,2

Quelle: SMF.

- 51 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen für den Freistaat Sachsen an, indem Korrekturbeträge aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen, Zensusauswirkungen und Überschwappeffekten aus dem LFA abgezogen oder aufgeschlagen werden. Die Korrekturab- und -aufschläge werden auch für die Ermittlung der Normallage herangezogen (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2).

- 52 Im Verhältnis zu den geschätzten Steuereinnahmen der Mai-Steuerschätzung 2017 sind die vom SMF vorgenommenen Korrekturabschläge mit 0,7 % (-92 Mio. €) im Hj. 2017 und 1,4 % (-208 Mio. €) im Hj. 2018 geringfügig. Ab 2019 werden die Abschläge aufgrund der größeren Unsicherheiten, insbesondere durch absehbare Steuerrechtsänderungsrisiken und der Anpassung an die 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung, größer. Mit den Abschlägen wird das SMF einer dynamischen Entwicklung der Steuereinnahmen besser gerecht als die statische Herangehensweise des Arbeitskreises. Für die Hj. 2020 und 2021 wurde die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ noch nicht berücksichtigt.

Zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

- 53 Insbesondere die zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung macht eine vorsichtige Bewertung der Steuerschätzung erforderlich.

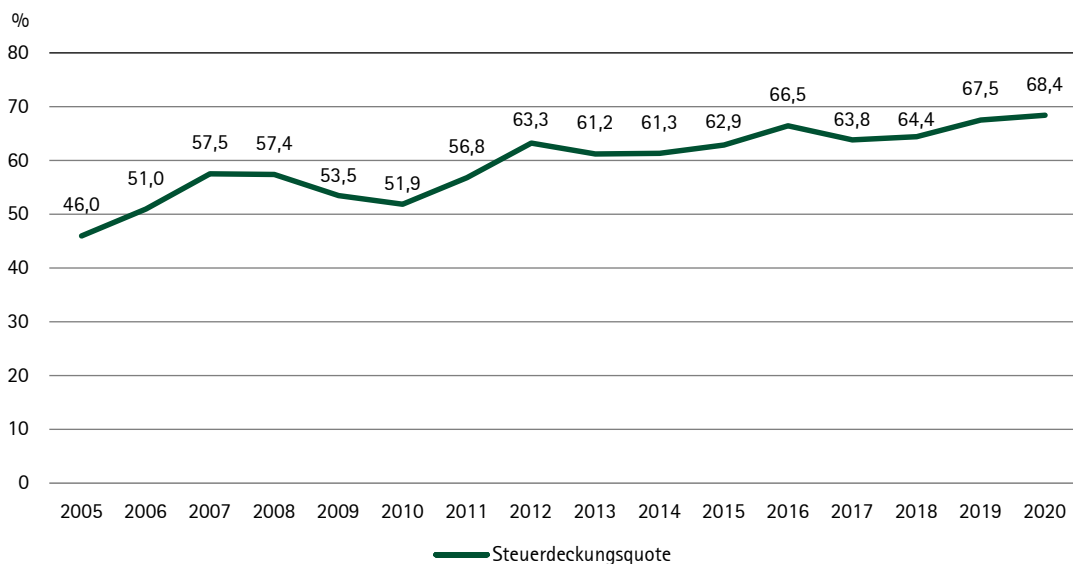
- 54 Für das Hj. 2017 rechnet das SMF im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2017 mit Steuermehreinnahmen i. H. v. 214 Mio. € und für das Hj. 2018 mit 199 Mio. € gegenüber dem Haushaltsansatz.

- 55 Auch die sächsischen Gemeinden können mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Es zeichnet sich gemäß SMF jedoch ab, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen beim Freistaat langsamer verläuft als bei seinen Gemeinden. Daraus ergeben sich Abrechnungsbeträge zugunsten des Freistaates i. H. v. rd. 29,8 Mio. € für 2017 und rd. 28,5 Mio. € für 2018. Diese Abrechnungsbeträge werden voraussichtlich 2019 und 2020 mit der Finanzausgleichsmasse verrechnet. Aus der Istabrechnung des kom-

munalen Finanzausgleichs 2016 ergibt sich zugunsten des Freistaates ein Betrag von rd. 50,2 Mio. €, der ebenfalls nicht vor 2019 verrechnet werden wird.

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

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



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

- 57 Im Hj. 2016 ist die Steuerdeckungsquote um 3,6 Prozentpunkte auf 66,5 % gestiegen. Das SMF rechnet mittelfristig mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 68,4 %. Steuerdeckungsquote tendenziell steigend
- 58 Im Vergleich zu den Flächenländer West, deren Steuerdeckungsquote im Hj. 2015 durchschnittlich bei 77 % lag, erreichten die Flächenländer Ost im Durchschnitt nur 61 %. Der Abstand zu den Flächenländer West bleibt damit unverändert groß. Die geringere Steuerdeckungsquote ist nicht nur Ausdruck einer geringeren Wirtschaftskraft, sondern auch der größeren Abhängigkeit von Drittmitteln bei der Finanzierung der Ausgaben. Abstand zu westdeutschen Flächenländern unverändert groß

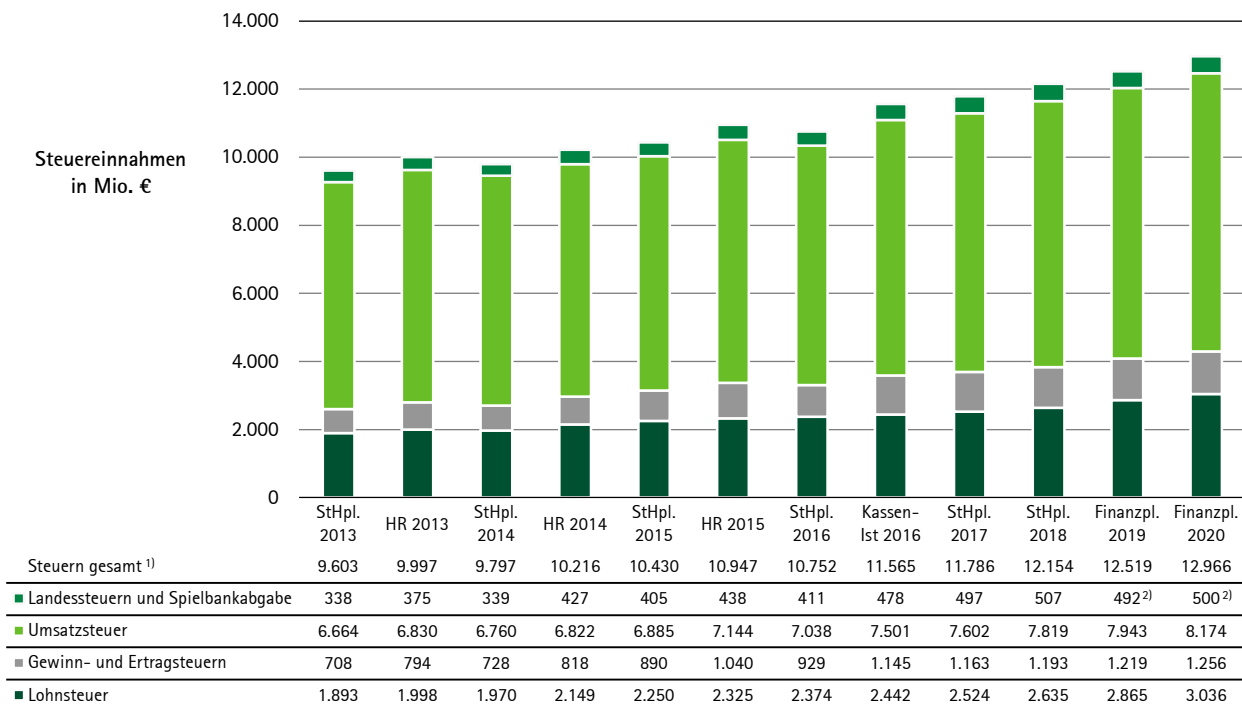
## 2.4 Steuereinnahmen im Einzelnen

- 59 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.
- 60 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht, sind Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) sowie die Gewerbesteuerumlage.
- 61 Landessteuern umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaftsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe steht ebenso den Ländern zu. Ein Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe steht den jeweiligen Gemeinden, in denen die Spielbank betrieben wird, zu.

62 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst dargestellt. In der Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungssteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage zusammengefasst. Die Landessteuern und die Spielbankabgabe sind als Summe dargestellt.

63 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen und Spielbankabgabe für die Hj. 2013 bis 2020 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



<sup>1)</sup> Einschließlich Spielbankabgabe.

<sup>2)</sup> Quelle: SMF.

64 Die Umsatzsteuer stellt konstant die einnahmestärkste Steuerart dar, wobei im Zeitraum 2013 bis 2016 durchschnittlich 7 Mrd. € Umsatzsteuer vereinnahmt worden sind. Der Anteil der Umsatzsteuer an den Steuereinnahmen reduzierte sich jedoch von 2013 mit 68 % auf 65 % in 2016.

65 Die Lohnsteuereinnahmen sind seit 2013 bis 2016 um 22 % (444 Mio. €) gestiegen, weshalb sich der Anteil an den Steuereinnahmen von 2013 mit 20 % auf 21 % in 2016 erhöhte.

66 Auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2017 werden weiterhin steigende Steuereinnahmen bis 2021 erwartet.

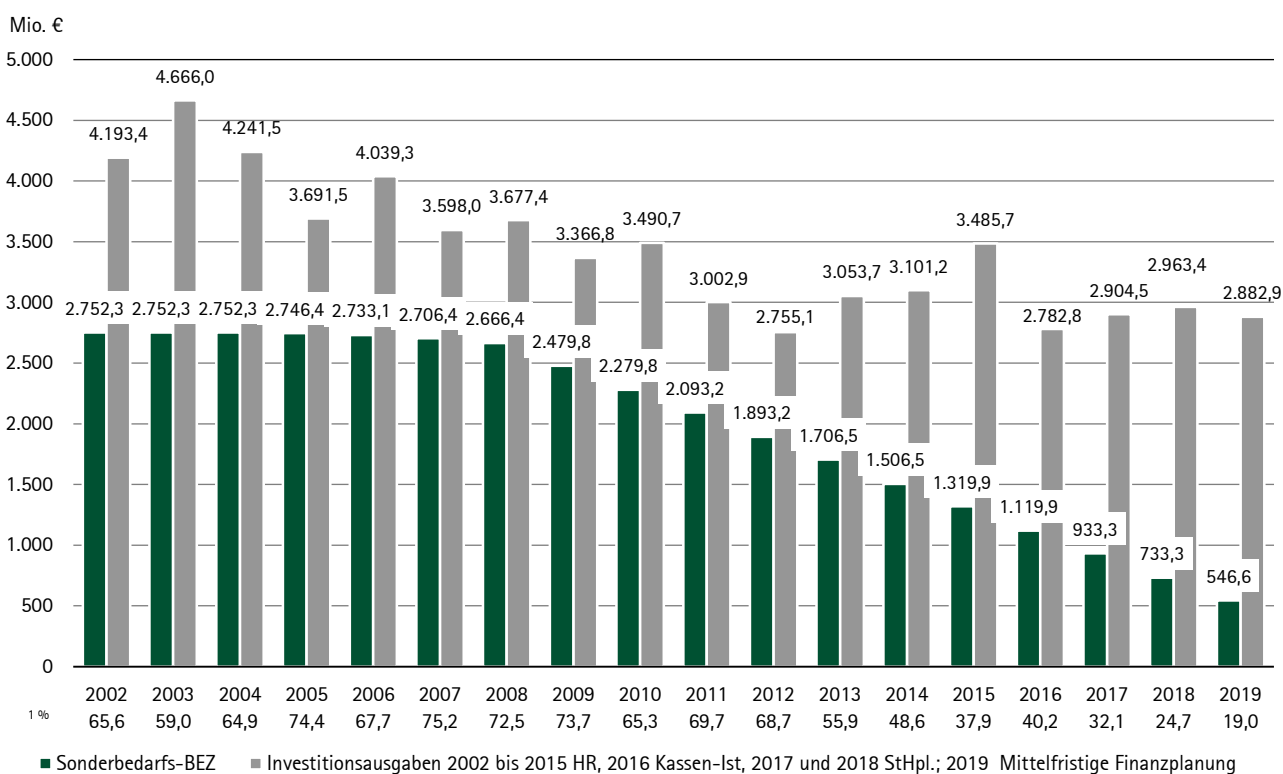
Stabile Einnahmewachse

67 Gemäß der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020 soll es zu stabilen Einnahmewachsen kommen, da die Prognosen gute Aussichten für die Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen sowie der Konsumausgaben unterstellen. Im Verhältnis zu Hj. 2016 soll das Lohnsteueraufkommen um etwa 24 % auf 3,04 Mrd. € bis zum Jahr 2020 steigen. Das Umsatzsteueraufkommen soll sich im gleichen Zeitraum um etwa 9 % auf 8,17 Mrd. € (einschließlich der Entlastung der Länder durch den Bund für Asylausgaben gem. Art. 8 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz; vgl. Pkt. 2.3) verbessern.

## 2.5 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

- 68 Die neuen Länder und Berlin erhalten zusätzlich nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpaket 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.
- 69 Weitere Solidarpaktmittel werden aus dem Korb II mit einem Gesamtvolumen von 51 Mrd. € an die neuen Länder und Berlin verteilt. Diese Mittel sind ebenfalls bis 2019 degressiv gestaffelt. Die Verteilung dieser Mittel erfolgt in Abhängigkeit von der Aufstellung des Bundeshaushalts. Im Gegensatz zu den feststehenden Korb-I-Mitteln gibt es hier keine Planungssicherheit über die jährliche Höhe der Mittel.
- 70 Der Rückgang der Solidarpaktmittel „Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich teilungsbedingter Sonderlasten“ für den Freistaat von 2002 bis 2019 ist nachfolgend dargestellt. Sie wurden den Investitionsausgaben gegenübergestellt.

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



<sup>1</sup> Anteil der Sonderbedarfs-BEZ an den Investitionsausgaben

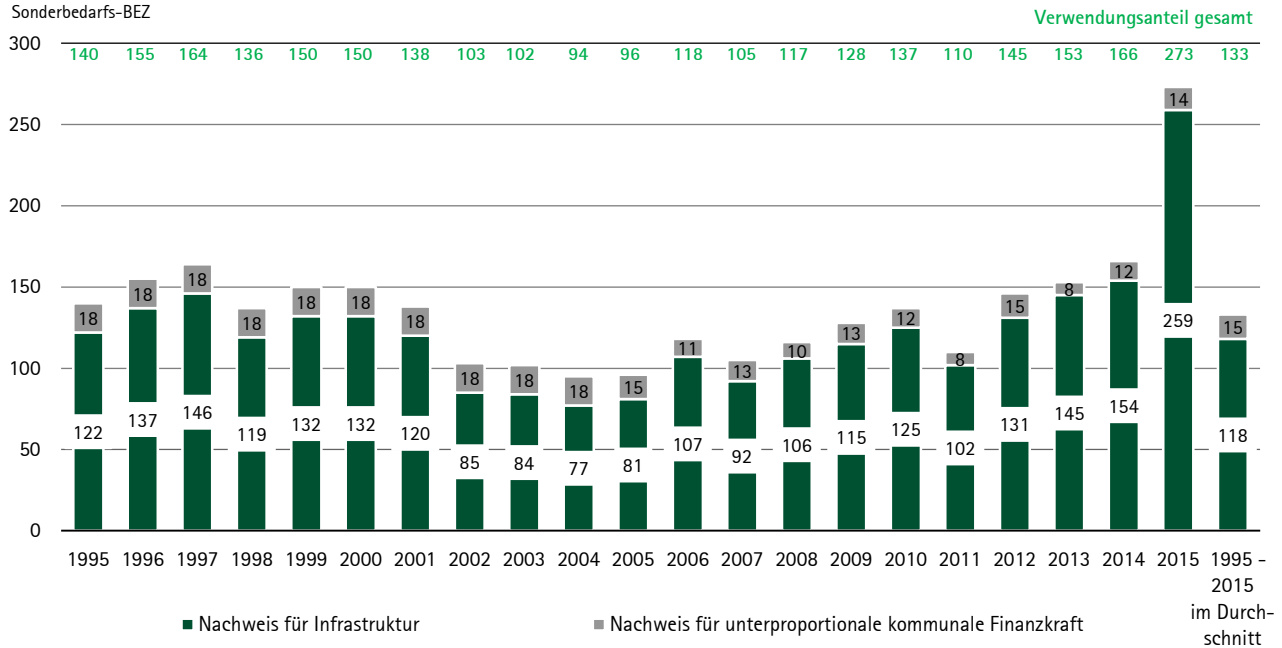
- 71 Die Grafik zeigt deutlich, dass die Investitionen des Freistaates bis zum Jahr 2013 zum überwiegenden Teil durch die Sonderbedarfs-BEZ finanziert wurden. Im Hj. 2014 sank der Anteil der mit Sonderbedarfs-BEZ finanzierten Investitionen unter die 50 Prozentmarke auf 48,6 %. Mittelfristig muss der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

Struktureller Aufholprozess muss bis 2020 abgeschlossen sein

- 72 Im Jahr 2017 betragen die Solidarpaktmittel nur noch rd. 933 Mio. €. Letztmalig werden 2019 rd. 547 Mio. € gezahlt. Somit muss der Freistaat bis 2020 den strukturellen Aufholprozess abgeschlossen haben.
- 73 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 Infrastruktur-lücke und die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten.
- 74 Für den Freistaat ergibt sich folgende Entwicklung bei der Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ:

**Nachweis der Verwendung der erhaltenen Sonderbedarfs-BEZ in %**

in % der erhaltenen Sonderbedarfs-BEZ



Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2015. Differenzen sind rundungsbedingt.

Verwendungsquote auf 273 % gestiegen

- 75 Für das Hj. 2015 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 273 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2015 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen. Der starke Anstieg der Nachweisquote gegenüber dem Vorjahr um 107 Prozentpunkte beruht auch auf rechnerisch positiv wirkenden Einmaleffekten (z. B. Zuführung von 467 Mio. € an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“).<sup>4</sup>
- 76 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 2014 insgesamt rd. 13,5 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich wie folgt auf die vereinbarten Politikfelder:

<sup>4</sup> Vgl. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2015, S. 18.

## Korb-II-Mittelverwendung nach Politikfeldern

Politikfeld	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2005 – 2014
	in Mio. €						
Wirtschaft	365	318	318	365	264	253	3.459
Verkehr	187	202	94	153	161	101	1.554
EU-Strukturfonds	543	544	489	490	492	0	4.871
Wohnungs- und Städtebau	165	140	130	135	119	86	1.615
Innovation, FuE, Bildung	163	209	241	232	232	261	1.934
Beseitigung ökologischer Altlasten, Standortsanierung	5	6	12	8	12	9	84
Sport	2	1	1	2	0	1	18
Korb II gesamt	1.430	1.421	1.284	1.386	1.280	709	13.534

Quelle: Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2015, S. 34. Differenzen sind rundungsbedingt.

- 77 Für das Hj. 2015 standen den neuen Ländern und Berlin rd. 2,1 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum 2005 bis 2015 insgesamt rd. 48,9 Mrd. €. <sup>5</sup> Damit sind bereits rd. 95 % der Leistungen aus dem Korb II (rd. 51 Mrd. €) erbracht.

### 3 Entwicklung der Ausgaben

- 78 Die Entwicklung der bereinigten Ausgaben<sup>6</sup> folgte in der Vergangenheit keinem konstanten Trend. Während sich die bereinigten Ausgaben in den Krisenjahren 2009 und 2010 noch leicht steigend knapp über 16 Mrd. € bewegten, gingen sie in den Hj. 2011 und 2012 um insgesamt rd. 1 Mrd. € zurück. Im Hj. 2013 stiegen sie dann wieder sprunghaft um rd. 1 Mrd. € an. Im Hj. 2016 verblieben die bereinigten Ausgaben mit 17,3 Mrd. € auf dem Höchststand des Vorjahres und werden gemäß Mittelfristiger Finanzplanung tendenziell bis auf 18,9 Mrd. € im Jahr 2020 weiter steigen. Bereinigte Ausgaben tendenziell steigend
- 79 Nachfolgend wurden die bereinigten Einnahmen<sup>7</sup> und Ausgaben gegenübergestellt.

#### Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben

in Mio. €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
bereinigte Einnahmen	17.278,0	17.265,5	16.148,9	15.242,1	17.046,4	16.401,4	17.336,3	17.319,6	17.233,2	17.244,5	17.858,3	17.875,4
bereinigte Ausgaben	15.324,5	15.968,5	16.128,2	16.153,6	15.642,2	15.085,7	16.010,1	16.583,9	17.334,1	17.333,2	18.287,4	18.647,9
Differenz	1.953,5	1.297,0	20,7	-911,5	1.404,2	1.316,7	1.326,2	735,7	-100,9	-88,7	-429,1	-772,5

Quellen: Eigene Berechnungen aus der HR 2007 bis 2015, Kassen-Ist 2016, 2017 und 2018 StHpl.

- 80 Die Gegenüberstellung verdeutlicht, dass die bereinigten Ausgaben ab 2015 nicht mehr den bereinigten Einnahmen folgen. Vor dem Hintergrund der seit Jahren steigenden Steuereinnahmen ist diese Entwicklung ein Ausdruck für ein strukturelles Haushaltsproblem. Ausgaben folgen nicht mehr den Einnahmen
- 81 Als Indiz dafür sieht der SRH auch, dass in den Hj. 2015 und 2016 nur aufgrund von Steuermehreinnahmen auf eine Entnahme aus der Kassen- und Haushaltsausgleichsrücklage verzichtet werden konnte. Für den Doppelhaushalt 2017/2018 wurden bereits zusätzliche Einnahmen durch die Auflösung der Versorgungsrücklage und der Bürgschaftssicherungsrücklage mit Vereinnahmung im Gesamthaushalt geplant. Diese Einmaleffekte sorgen für den Haushaltsausgleich. Einmaleffekte sorgen für den Haushaltsausgleich

<sup>5</sup> Quelle: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – Berichtsjahr 2015, S. 19.

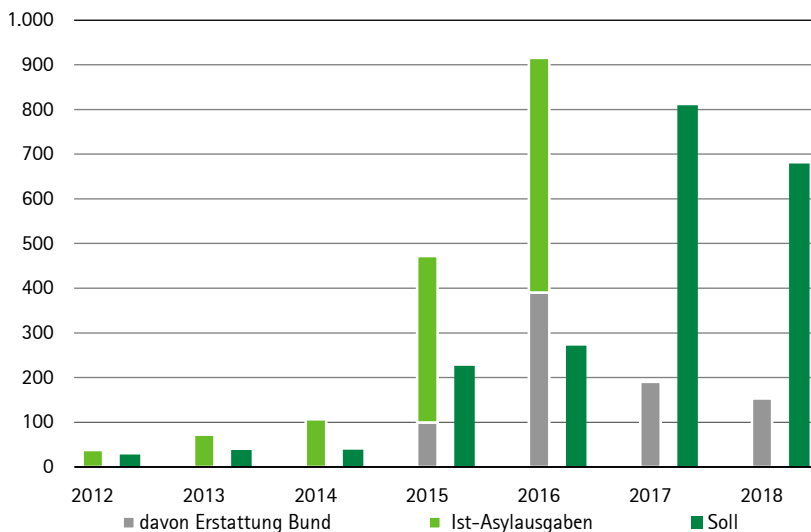
<sup>6</sup> Bereinigte Ausgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und flutbedingte Ausgaben (FKZ 861) bereinigt.

<sup>7</sup> Bereinigte Einnahmen zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und flutbedingte Einnahmen (FKZ 861) bereinigt.

- 82 Steigende Ausgaben für Personal, im Bereich der Schulen in freier Trägerschaft, in der Kinderbetreuung und der Zahlungen nach AAÜG u. a. müssen durch steigende Steuereinnahmen oder Kürzungen an anderer Stelle gedeckt werden. Dabei ermöglicht der unter Pkt. 3.3 dargestellte hohe Rechtsbindungsgrad der Ausgaben keine großen Handlungsspielräume.
- 83 Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Durchgriffsmöglichkeiten für Sparmaßnahmen in den Nebenhaushalte stark eingeschränkt sind (z. B. Hochschulbereich mit seiner Hochschulfinanzierungsvereinbarung bis 2024). Da der Landesbau in den letzten Jahren immer weiter zurückgeführt wurde, grenzen sich auch hier die Sparmöglichkeiten ein. Dagegen sind die Personalausgaben nicht nur durch Tariferhöhungen stetig steigend. Hinzu kommen die dauerhaft finanziellen Auswirkungen der im Hj. 2016 durch den HFA genehmigten zusätzlichen Stellen gem. § 6 Abs. 12 HG 2015/2016 und die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung.
- Ausgaben für Integration nicht absehbar
- 84 Als zusätzliche Dauerbelastung müssen auch die im Zusammenhang mit den Asylbewerber- und Flüchtlingsströmen stehenden Ausgaben langfristig von den Einnahmen gedeckt werden. Die Ausgaben hierfür bewegen sich im Hj. 2015 auf 472,5 Mio. € und im Hj. 2016 auf 915,5 Mio. €. Die zukünftigen Auswirkungen der Integration auf die Haushalte sind derzeit noch nicht absehbar.

#### Asylaussgaben

Mio. €



Quellen: SMF und eigene Berechnungen

Ausgabenanstieg gefährdet langfristige Tragfähigkeit des Haushalts

- 85 Angesichts der geplanten Dynamik auf der Ausgabenseite sieht der SRH eine Anpassung der Ausgaben an die Entwicklung der Einnahmen sowohl langfristig als auch kurzfristig kritisch. Die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts wird aufgrund des Ausgabenanstiegs in Gefahr gesehen.
- 86 Die Mai-Steuerschätzung prognostiziert weiterhin steigende Steuereinnahmen für den Freistaat Sachsen bis 2021. Jedoch ist fraglich, ob diese die dynamischen Ausgabensteigerungen langfristig decken können.
- 87 Vor dem Hintergrund von ausgabeseitig zunehmender Inflexibilität bei einnahmeseitig stärkerer Abhängigkeit von der gesamtdeutschen Wirtschaftsentwicklung vermisst der SRH z. B. in der Mittelfristigen



Finanzplanung Konsolidierungsstrategien. Darin sollte mit Sensitivitätsrechnungen dargestellt werden, wie der sächsische Haushalt über das Jahr 2020 hinaus ausreichend Flexibilität sichert, um auf Einnahmerückgänge oder Ausgabensteigerungen reagieren zu können.

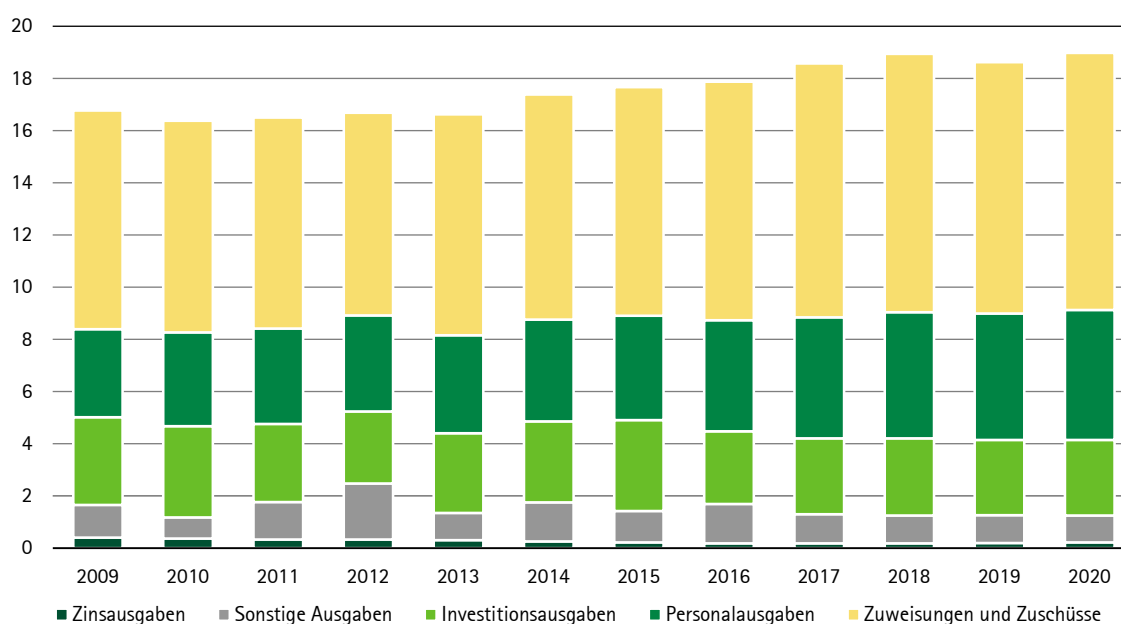
### 3.1 Ausgabenstruktur

88 Im Hj. 2016 stellten die Zuweisungen der HGr. 6 i. H. v. 9,15 Mrd. € 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.

89 Zweitgrößter Ausgabenblock sind die Personalausgaben i. H. v. 4,26 Mrd. € mit 23,8 % gefolgt von den Investitionsausgaben i. H. v. 2,78 Mrd. € mit 15,6 % der Ausgaben. Zu den sonstigen Ausgaben mit 8,4 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 i. H. v. 1,02 Mrd. € mit 5,7 % (ohne Zinsausgaben) auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 i. H. v. 0,49 Mrd. € mit 2,7 %, z. B. Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, globale Mehr- und Minderausgaben und haushaltstechnische Verrechnungen. Den kleinsten Ausgabenblock stellen die Zinsausgaben i. H. v. 190 Mio. € mit 1,1 % an den Ausgaben dar.

#### Gesamtausgaben

Mrd. €



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

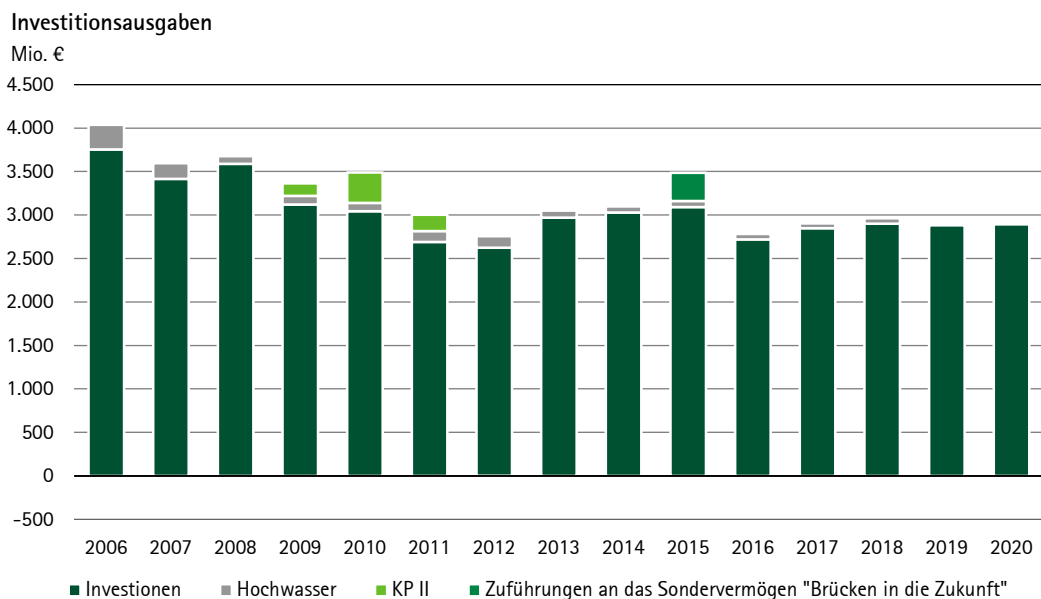
90 Durch umfangreiche Ausgliederungen in den letzten Jahren (vgl. Beitrag Nr. 3) hat sich die Haushaltsstruktur verändert. Da die Finanzierung der ausgegliederten Verwaltungsbereiche nicht mehr über die Personal- und die Verwaltungsausgaben (HGr. 4 und 5), sondern über Zuschüsse erfolgt, sind die Ausgaben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

Zuweisungen an Kommunen steigend

- 91 In den Zuweisungen des Hj. 2013 sind außerdem die Zuführungen an den „Aufbauhilfefonds Sachsen 2013“ i. H. v. 232 Mio. € enthalten. Im Hj. 2016 erreichten die Zuweisungen mit einem Volumen von 9,15 Mrd. € einen neuen Höchstwert. Mit rd. 5 Mrd. € fallen über die Hälfte der Zuweisungen an den kommunalen Bereich, einschließlich der Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG. Mittelfristig plant das SMF, die Zuweisungen an Kommunen auf 5,25 Mrd. € zu erhöhen. Die Ausgaben der HGr. 6 sollen bis auf 9,86 Mrd. € im Hj. 2020 steigen. Das entspricht mittelfristig einer Erhöhung um 7,8 % im Vergleich zum Hj. 2016.
- 92 Die Besonderen Finanzierungsausgaben (HGr. 9) unterliegen starken Schwankungen, da sich ihre Höhe nach der Höhe der Einnahmen, insbesondere der Mehreinnahmen richtet. Im Hj. 2012 entfielen 1,47 Mrd. € auf die besonderen Finanzierungsausgaben, in 2013 nur 301,4 Mio. €. Im Hj. 2014 stiegen diese Ausgaben auf 733,8 Mio. € (u. a. durch 432 Mio. € Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen und 180,4 Mio. € Zuführungen an das Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“).
- 93 Im Hj. 2015 war der Betrag mit 265,5 Mio. € wieder geringer. Er enthielt 119,6 Mio. € Zuführungen an das Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“, 72,3 Mio. € Zuführung an die Personalkostenrücklage, 34 Mio. € Zuführungen an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV und 29,7 Mio. € Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG.
- 94 Mit 490 Mio. € sind die besonderen Finanzierungsausgaben im Hj. 2016 wieder gestiegen, insbesondere durch Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen i. H. v. 330 Mio. € und die Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG i. H. v. 135 Mio. €.

### 3.2 Investitionsausgaben

- 95 Zu den Investitionsausgaben zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).
- 96 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen stellt sich wie folgt dar:



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

97 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.

98 Nachdem die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Hj. 2011 und 2012 für den starken Rückgang der Investitionen ursächlich war, sind im Hj. 2015 die Investitionen stark gestiegen. Die Steuermehreinnahmen ermöglichten zusätzliche Investitionsausgaben, insbesondere die Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322 Mio. € und 145 Mio. € (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015). Weitere 70 Mio. € wurden dem Sondervermögen „Garantiefonds“ zusätzlich zugeführt.

Steuermehreinnahmen ermöglichten 2015 zusätzliche Investitionsausgaben

99 Tendenziell werden die Investitionsausgaben aufgrund zurückgehender EU- und Solidarpaktmittel weiter sinken. Im Hj. 2016 wurden mit 2.782,8 Mio. € die zweitniedrigsten Investitionsausgaben nach 2012 getätigt. Sie lagen mit 134,6 Mio. € unter dem Haushaltsansatz. Die Investitionen verbleiben mittelfristig mit geplanten 2.893,2 Mio. € durch die prognostizierten hohen Steuereinnahmen trotzdem auf vergleichsweise hohem Niveau.

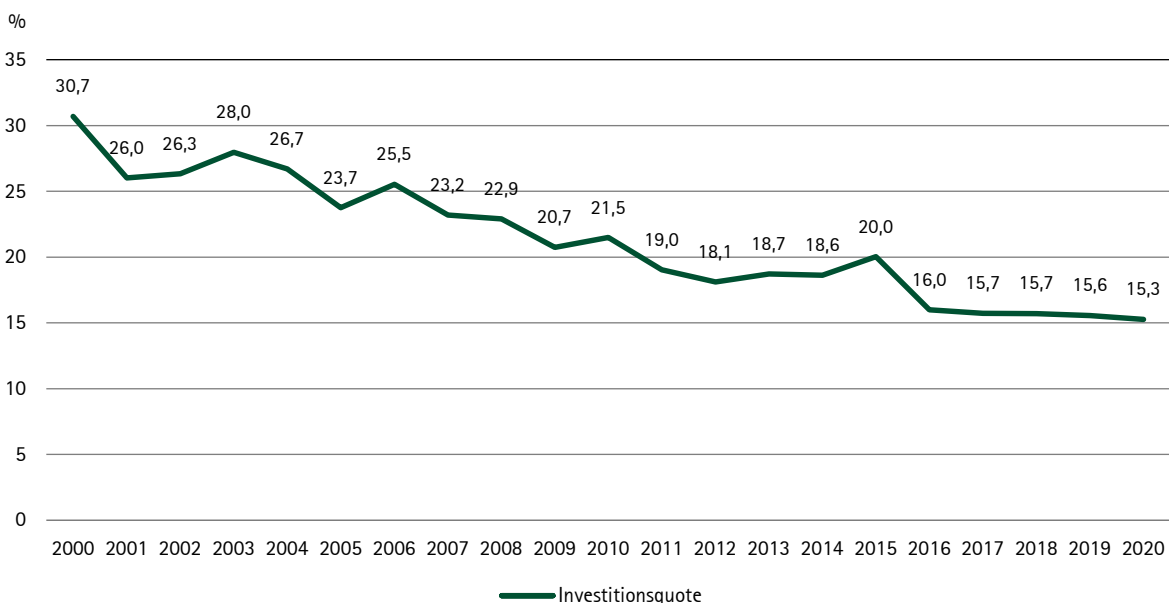
Tendenziell sinkende Investitionsausgaben

100 Mit 75,7 % (2.106,1 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2016 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen. Auf Bauausgaben entfielen 574,2 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 20,6 %. 3,7 % (102,5 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.

101 Die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2016 enthalten rd. 826,2 Mio. € investive Zuweisungen an Kommunen. Das ist der bisher niedrigste Zuweisungsbetrag. Mittelfristig rechnet das SMF im Hj. 2020 mit einem leichten Anstieg auf 1.027,3 Mio. €.

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

Investitionsquote



Quellen: 2000 bis 2015 HR, 2016 Kassen-Ist, 2017 und 2018 StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

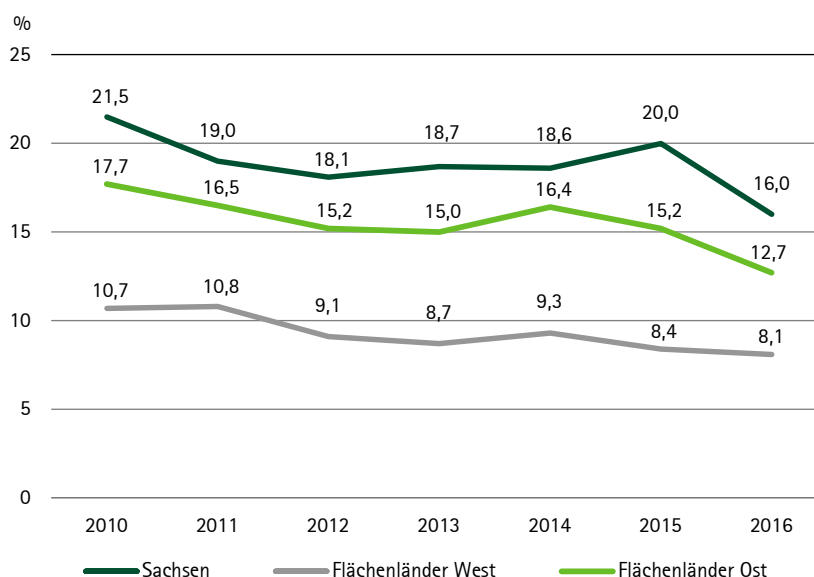
103 Seit dem Jahr 2000 hat sich die Investitionsquote von 30,7 % auf 16 % fast halbiert. Damit spiegelt sie die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Osttransfermittel wider. Die Entwicklung der Investitionsquote kann auch als Ausdruck des Rückgangs des Be-

Investitionsquote stark rückläufig

darfs an Investitionen im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.5) gesehen werden. Nicht nur die systematische Rückführung der Solidarpaktmittel, sondern auch sinkende EU- und Bundesfördermittel tragen zur Absenkung des Investitionsvolumens bei.

- 104 Anhand der Kassen-Statistik hat Sachsen im statistischen Ländervergleich die höchste Investitionsquote (20 %) im Vergleichsjahr 2015. Der Durchschnitt der ostdeutschen Länder lag – gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel – bei 15,2 %. Die Altbundesländer erreichten dagegen trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 8,4 %.

Investitionsquote in % im Ländervergleich



Quellen: HR und Kassen-Ist für Sachsen, BMF, Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2016 (endgültiges Ergebnis) für Flächenländer West und Flächenländer Ost

Trotz steigender Steuereinnahmen sinkende Investitionsquoten

- 105 Der Ländervergleich zeigt deutlich, dass die Investitionsquote sowohl der Flächenländer Ost als auch der Flächenländer West trotz steigender Steuereinnahmen tendenziell sinkt.

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

- 107 Mit dem vom Bund am 24.06.2015 verabschiedeten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz erhält der Freistaat Sachsen rd. 155,7 Mio. € (vgl. Jahresbericht des SRH 2015, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.2, Tz. 91). Hierfür wurde im StHpl. 2015/2016 des Freistaates Sachsen ein neues Kap. 1507 eingerichtet. Für das Hj. 2015 war ein Volumen von rd. 5,75 Mio. € vorgesehen und für 2016 ein Volumen von 50 Mio. €. Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015 wurde die haushaltstechnische Abwicklung dem Kernhaushalt (Kap. 1507) entzogen und über Zuführungen an das neu errichtete Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ verlagert. Erstmals wurden aus diesem Sondervermögen im Hj. 2016 Investitionen i. H. v. rd. 1,8 Mio. € finanziert.

Verlagerung von Investitionen aus dem Kernhaushalt

- 108 Mit der Finanzierung von Investitionen über Sondervermögen erfolgt eine Verlagerung der Investitionstätigkeit aus dem Kernhaushalt in die Nebenhaushalte. Während in dem Jahr der Zuführung an das Sondervermögen die Investitionsausgaben des Kernhaushalts steigen, sind die Investitionsausgaben in den Folgejahren im Kernhaushalt um diese

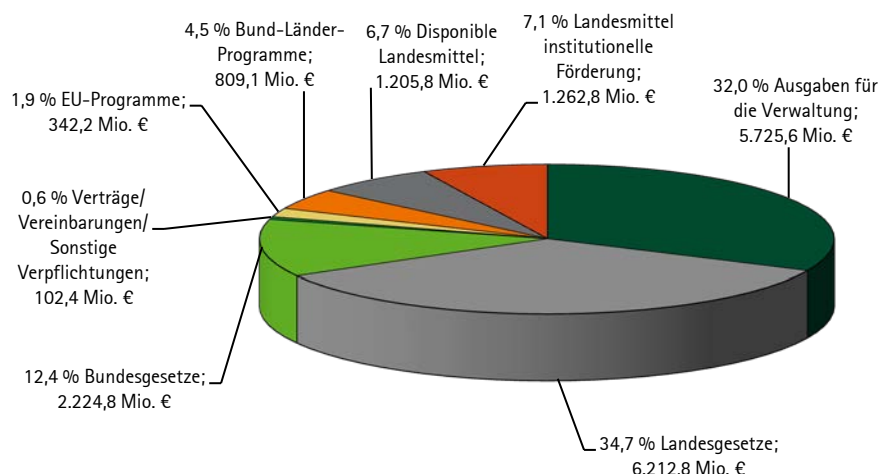
Summe niedriger, da die Investitionen jetzt zeitlich versetzt außerhalb des Kernhaushalts über das Sondervermögen erfolgen.

### 3.3 Haushaltsstruktur nach Bindungsgrad

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

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohen Rechtsbindungsgrad

Anteile der Ausgaben nach der Rechtsbindungsstruktur an den Gesamtausgaben 2016 (Ist 17.885,5 Mio. €)



Quelle: SMF.

110 Die Landesgesetze binden den größten Teil der Gesamtausgaben. Sie sollten zumindest hinsichtlich der Höhe der Zahlungsverpflichtungen regelmäßig geprüft und hinterfragt werden. Für nicht zielführend hält der SRH Kürzungen im Bereich der Vorsorgemaßnahmen (vgl. Pkt. 5.5). Zu den landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen gehören mit 2,9 Mrd. € die Zahlungen nach dem SächsFAG, die Zuführungen an den Garantiefonds (182,7 Mio. €) und den Generationenfonds (611 Mio. €). Zahlungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (508,8 Mio. €) und Zahlungen nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (322,5 Mio. €) steigen seit Jahren stetig an. Seit 2014 haben u. a. auch die Zuführungen an Sondervermögen (Sondervermögen „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“, „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“, „Brücken in die Zukunft“) für einen Anstieg dieses Ausgabenbereichs gesorgt.

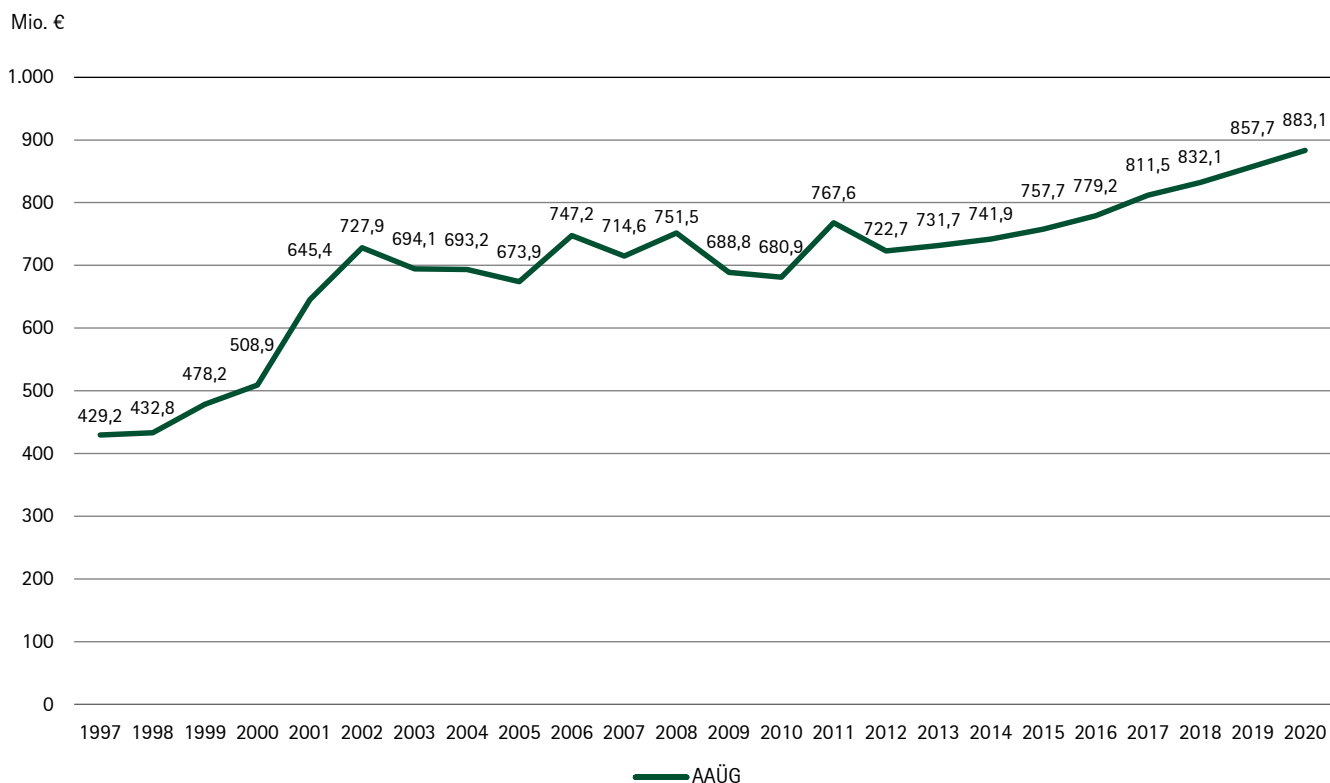
Anstieg landesgesetzlicher Rechtsverpflichtungen

111 Der Verwaltungshaushalt stellt mit einer Bindung von 32 % den zweitgrößten Ausgabenblock dar. Er ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Zu ihm gehören die Personalausgaben mit 23,8 %, die sächlichen Verwaltungsausgaben einschließlich Zinszahlungen, Sachinvestitionen und die besonderen Finanzierungsausgaben der HGr. 9 (vgl. Pkt. 3.1).

112 Bei den bundesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen hat der Freistaat nur Spielraum für Einsparungen, wenn er erfolgreich bundespolitische Initiativen ergreift. Im Hj. 2016 betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben insgesamt rd. 2,2 Mrd. €.

113 Den größten Anteil haben in diesem Bereich die Zahlungen nach dem AAÜG i. H. v. 779,2 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Anstieg um 2,8 %.

#### Erstattung von Versorgungsleistungen infolge der Überführung von Leistungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen der DDR



Quellen: 1997 bis 2015 HR, 2016 Kassen-Ist, 2017 und 2018 StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

Zahlungen nach AAÜG weiter steigend

114 Sie binden 4,4 % der Gesamtausgaben und stellen damit einen der größten Ausgabeposten des Haushalts dar. Aufgrund von Rentenanpassungen sind sie weiter steigend. Bis 2020 wird mit 883,1 Mio. € gerechnet. Von einer Reduzierung der Zahlungen ist erst auszugehen, wenn die Anzahl der Zahlfälle zurückgeht und dieser Rückgang stärker ausfällt als die Rentenanpassungen. Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen weist hierzu Zahlungsverpflichtungen i. H. v. 8,3 Mrd. € zum Stand 31.12.2015 aus.<sup>8</sup>

115 Weiterhin zählen u. a. Verpflichtungen nach dem Regionalisierungsgesetz (Bahnstrukturreform: 506,4 Mio. €) oder Zahlungen nach § 46 Abs. 6 SGB II (Unterkunft und Heizung aus Mitteln des Bundes: 252,4 Mio. €) dazu. Die Ausgaben für das BAföG (194,1 Mio. €) werden seit 2015 vollständig durch den Bund finanziert, die Abwicklung erfolgt weiterhin über den sächsischen Haushalt.

Bund-Länder-Programme rückläufig

116 Förderprogramme der EU und Bund-Länder-Programme haben im Hj. 2016 Mittel i. H. v. 1,2 Mrd. € (Vorjahr 1,6 Mrd. €) gebunden und damit einen Anteil von 6,4 % an den Gesamtausgaben. Sie sind vom Freistaat komplementär mitzufinanzieren. Die Mittel der EU-Förderprogramme sind um rd. 319 Mio. € gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. 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 Forschungsförderung (245,2 Mio. €), die Gemeinschaftsaufgabe regionale

<sup>8</sup> Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2015, Pkt. 3.3 und 3.3.2.

Wirtschaftsstruktur (180,5 Mio. €) und der Städtebau (132,8 Mio. €). Das Volumen der Bund-Länder-Programme ist seit Jahren rückläufig.

117 Die freiwilligen Landesmittel i. H. v. 2,5 Mrd. € umfassten 13,8 % der Ausgaben. Sie werden in die Bereiche disponible Mittel und institutionelle Förderung unterteilt.

118 Zur institutionellen Förderung zählen neben den Zuschüssen an Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden auch andere Einrichtungen in Landsträgerschaft wie Hochschulen, Unikliniken und medizinische Fakultäten oder Berufsakademien. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur dann durchsetzen, wenn man Strukturentscheidungen zu den geförderten Einrichtungen zu treffen bereit ist.

119 Dem Bereich der disponiblen Mittel werden der Landesbau einschließlich Hochschulbau, die Mittel für Betriebe und Beteiligungen sowie die reinen Landesförderprogramme (u. a. Jugendhilfe, Sportförderung, ÖPNV/SPNV, Schulhausbau) zugerechnet. Dieser Bereich bietet hinsichtlich Kürzung und Streichung von Maßnahmen einen großen Gestaltungsspielraum, ist aber volumenmäßig mit rd. 1,2 Mrd. € (rd. 6,7 % der Gesamtausgaben) begrenzt. Den größten Ausgabenblock bildet der Landesbau einschließlich Hochschulbau mit 426,3 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr (339,7 Mio. €) stellt dies eine Steigerung um rd. 25 % dar, bedingt durch Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber.

120 Die Analyse der Rechtsbindungsstruktur zeigt deutlich, dass der Spielraum für Einsparungen unterschiedlich gering ist. Disponibilität ist bei den Investitionen und im begrenzten Maße bei den Personalausgaben gegeben. Ergänzend müssten die Förderprogramme auf den Prüfstand. Dazu ist die Umsetzung strenger Maßstäbe an die Erfolgskontrollen erforderlich.

Förderprogramme auf den Prüfstand

## 4 Personalhaushalt

### 4.1 Ausgaben

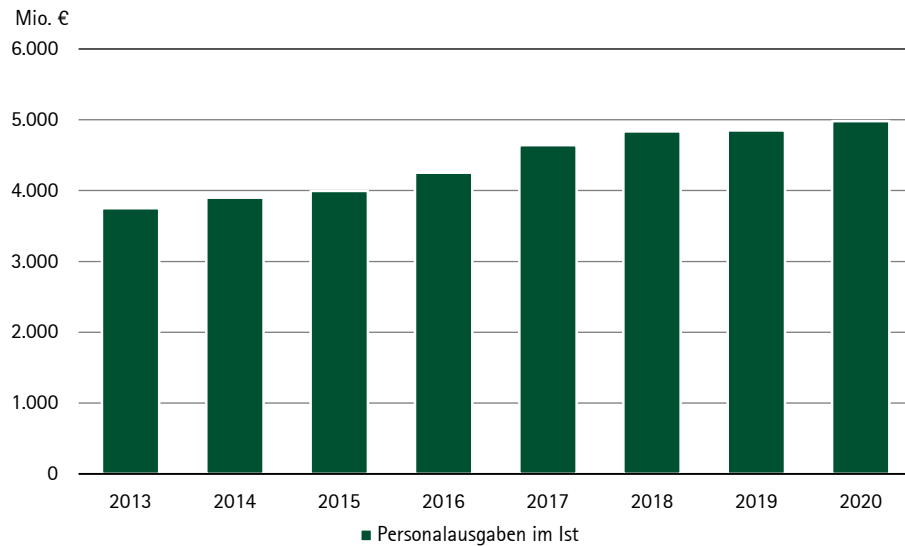
121 Im Hj. 2015 betragen die Personalausgaben im Kernhaushalt (HGr. 4) 3.998,8 Mio. €. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 95,1 Mio. € (rd. 2 %) angestiegen. Der Planansatz wurde mit 142,4 Mio. € (rd. 3 %) unterschritten. Im Hj. 2016 betragen die Ausgaben für Personal 4.257,2 Mio. €. Die im StHpl. 2016 veranschlagten 4.260,2 Mio. € wurden bis auf rd. 3 Mio. € in Anspruch genommen. Die Istaussgaben im Hj. 2016 haben sich im Vergleich zum Hj. 2015 um 258,4 Mio. € (rd. 6 %) erhöht. Ein derart starker Anstieg gegenüber dem Vorjahr war letztmalig im Hj. 2010<sup>9</sup> zu verzeichnen (Ursachen vgl. Tz. 129). Dafür ursächlich waren seinerzeit die Ost-West-Angleichung der Entgelte und Bezüge für die Bediensteten des gehobenen und höheren Dienstes sowie die Tarif- und Besoldungserhöhung.

122 Der Anstieg der Personalausgaben im Hj. 2016 gegenüber dem Vorjahr ist der stärkste seit 7 Jahren.

Stärkster Anstieg der Personalausgaben seit 7 Jahren

<sup>9</sup> Die Personalausgaben der HGr. 4 betragen 3.374,1 Mio. € im Hj. 2009 bzw. 3.596,2 Mio. € im Hj. 2010. Dies entspricht einer Steigerung von 222,1 Mio. € (rd. 7 %) im Vergleich zum Vorjahr.

## Entwicklung der Personalausgaben



Quellen: 2013 bis 2015 HR, 2016 Kassen-Ist, 2017 und 2018 StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

123 Im aktuellen Doppelhaushalt sind für das Personal im Kernhaushalt 4.642,3 Mio. € für das Hj. 2017 und 4.837,3 Mio. € für das Hj. 2018 veranschlagt. Die Planansätze liegen mit 382,2 Mio. € (+9 %) im Hj. 2017 sowie 577,2 Mio. € (+13,5 %) im Hj. 2018 deutlich über dem des Hj. 2016. Neben den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen<sup>10</sup> ist dies auf den Stellenaufwuchs zurückzuführen und der im HG 2017/2018 bzw. den Haushaltsplänen ausgebrachten Befugnis, Stellen bzw. VZÄ außerhalb des Stellenplanes zu bewirtschaften (s. Pkt. 4.3). Der StHpl. 2017/2018 sieht damit für Personal über eine halbe Mrd. € mehr Ausgaben vor als der StHpl. 2015/2016. Im Vergleich dazu wurde der Planansatz für Personal im vorherigen Doppelhaushalt<sup>11</sup> nur um 157,9 T€ (+3,8 %) erhöht. Für das Jahr 2020 werden 4.983,7 Mio. €<sup>12</sup> prognostiziert.

Deutlich steigende Personalausgaben in den nächsten Jahren

124 In den kommenden Haushaltsjahren ist weiterhin mit deutlich steigenden Personalausgaben zu rechnen.

1,2 Mrd. € Personalausgaben in den Nebenhaushalten

125 In der HGr. 4 sind nach der VwV-HS ausschließlich die Ausgaben für Personal im Kernhaushalt ausgebracht. Der Personalaufwand für Staatsbetriebe und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (u. a. Hochschulen) werden aus der HGr. 6 bezuschusst. Im Hj. 2015 betragen diese Ausgaben 1,2 Mrd. €<sup>13</sup>. Aus dieser HGr. werden zudem die Zuführungen an den Generationenfonds und die Erstattungen für Leistungen der Sonder- und Zusatzversorgungssysteme der ehemaligen DDR<sup>14</sup> finanziert. In Hj. 2015 betragen diese 554,4 Mio. € bzw. 758 Mio. €. Bei Berücksichtigung dieser Ausgaben wurden im Hj. 2015 rd. 6,5 Mrd. € für Personal aufgewendet. Das sind rd. 37 % der Gesamtausgaben des Haushaltes. Im Hj. 2012 lag dieser Anteil bei rd. 35 %.

37 % personalinduzierte Ausgaben

126 Der Anteil der personalinduzierten Ausgaben am Gesamthaushalt steigt stetig.

<sup>10</sup> 2 % zum 01.01.2017 und 2,35 % zum 01.01.2018 für Tarifbeschäftigte, Beamte, Richter und Versorgungsempfänger.

<sup>11</sup> StHpl. 2013/2014.

<sup>12</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020, S. 14.

<sup>13</sup> Personalausgaben nach Angaben der Ressorts, ohne Universitätsklinika.

<sup>14</sup> Nach einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den neuen Ländern werden diese Ausgaben ab 2001 nicht mehr in der HGr. 4, sondern in der HGr. 6 ausgewiesen.



127 Wesentliche Ausgabepositionen der HGr. 4 sind:

	2014 Ist	2015 Ist	2016 Ist <sup>1</sup>	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				in Mio. €		in %	
				2015	2016	2015	2016
Personalausgaben gesamt in Mio. €	3.903,7	3.998,8	4.257,2	95,1	258,4	2,4	6,5
darunter:							
Beamte, Richter	1.176,1	1.198,1	1.330,4	22,0	132,3	1,9	11,0
Entgelte für Arbeitnehmer	2.356,5	2.429,7	2.519,5	73,2	89,8	3,1	3,7
Versorgungsbezüge und dergleichen	167,6	184,5	235,0	16,9	50,5	10,1	27,4
Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	89,2	95,6	101,2	6,4	5,6	7,2	5,9
nicht aufteilbare Personal- ausgaben	36,3	20,7	2,3	-15,6	-18,4		

<sup>1</sup> Kassen-Ist 2016.

128 Die Mehrausgaben für das Personal im Hj. 2015 von 95,1 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr sind auf die Tarif- und Besoldungserhöhungen<sup>15</sup>, die gestiegenen Ausgaben für die Beamtenversorgung sowie auf die Aufwendungen für die zusätzlich im Rahmen des Haushaltsvollzuges<sup>16</sup> für das Jahr 2015 ausgebrachten 213 Stellen zurückzuführen. Der Rückgang der Zahlungen<sup>17</sup> zur Finanzierung der Ruhephase der Altersteilzeit von Lehrkräften spiegelt sich in der Position „nicht aufteilbare Personalausgaben“ wider.

129 Der Anstieg der Personalausgaben im Hj. 2016 (258,4 Mio. €) wurde insbesondere verursacht durch die Nachzahlung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge für den Zeitraum vom 01.01.2011 bis 30.06.2016 sowie deren lineare Erhöhung ab 01.07.2016 um 2,61 % in Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 17.11.2015<sup>18</sup>, den Tarif- und Besoldungserhöhungen<sup>19</sup> und den Ausgaben für die 795 zusätzlichen Stellen<sup>20</sup>.

130 Die Gesamtausgaben für die Beamtenversorgung betragen 214,8 Mio. € im Hj. 2015, davon 184,5 Mio. € für Versorgungsbezüge<sup>21</sup> und 30,3 Mio. € für Beihilfen der Versorgungsempfänger. Im Vergleich zum Vorjahr sind dies 21,7 Mio. €<sup>22</sup> (rd. 11 %) mehr. Im Hj. 2016 mussten für Versorgungsbezüge 235 Mio. € und für Beihilfen 34,9 Mio. € und damit insgesamt 269,9 Mio. € aufgewendet werden. Gegenüber dem Vorjahr betragen die Mehrausgaben 55,1 Mio. € (rd. 26 %). Das ist der höchste Anstieg dieser Ausgabebeziehung seit dem Jahr 2010. Neben der weiter gestiegenen Anzahl der Versorgungsempfänger<sup>23</sup> ist dies vor allem auf die bereits genannte Nachzahlung der Versorgungsbezüge zurückzuführen.

Starker Anstieg der Versorgungsausgaben

131 Im Hj. 2011 lagen die Versorgungsausgaben noch bei 127 Mio. € bei 5.387 Versorgungsempfängern. Im Zeitraum bis 2016 hat sich die Anzahl der Versorgungsempfänger auf 9.153 Versorgungsempfänger erhöht. Innerhalb von nur 5 Jahren haben sich diese Ausgaben mehr als verdoppelt, während die Zahl der Versorgungsempfänger lediglich um

<sup>15</sup> 2,1 % ab 01.03.2015 für Tarifbeschäftigte, Beamte, Richter und Versorgungsempfänger.

<sup>16</sup> § 6 Abs. 12 HG 2015/2016.

<sup>17</sup> Tit. 429 05 - Zahlungen an Personal mit auslaufender Altersteilzeit: 34,6 Mio. € im Hj. 2014, 18,5 Mio. € im Hj. 2015 und 0,3 Mio. € im Hj. 2016.

<sup>18</sup> Az.: 2 BvL 5/13.

<sup>19</sup> 2,3 % ab 01.03.2016 für Tarifbeschäftigte, Beamte, Richter und Versorgungsempfänger.

<sup>20</sup> Für das Jahr 2016 nach § 6 Abs. 12 HG 2015/2016 ausgebrachte zusätzliche Stellen.

<sup>21</sup> Versorgungsausgaben (OGr. 43).

<sup>22</sup> Im Hj. 2014 betragen die Versorgungsausgaben (OGr. 43) 167,6 Mio. € und die Beihilfen für die Versorgungsempfänger 25,5 Mio. €.

<sup>23</sup> 8.329 Versorgungsempfänger zum Stand 31.12.2015 und 9.153 zum Stand 31.12.2016.

reichlich zwei Drittel gestiegen ist. Für das Jahr 2020 werden Versorgungsausgaben i. H. v. 385,1 Mio. €<sup>24</sup> prognostiziert.

132 Im Hj 2011 betrug der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben des Kernhaushaltes noch rd. 4 %. Im Hj. 2016 waren es bereits 6 %.

133 Die Ausgaben für die Versorgung sind die dynamischste Position bei den Personalausgaben.

134 Ab dem Jahr 2018 werden auch die Versorgungsausgaben für die sog. „teilfinanzierten Jahrgänge“ aus dem Generationenfonds<sup>25</sup> mitfinanziert. Zudem sollen die angesparten Mittel aus der Versorgungsrücklage in diesem Kalenderjahr in den laufenden Haushalt überführt werden (vgl. Art. 3 § 12 HBG 2017/2018).

#### 4.2 Beschäftigungsvolumen und Stellen

Jede 25. Stelle unbesetzt

135 Zum 30.06.2015 waren im Freistaat Sachsen 74.772 VZÄ (ohne Personal an Hochschulen<sup>26</sup>) beschäftigt, darunter 65.898 VZÄ im Kernhaushalt. Von 85.243 Stellen des Personalsolls A, B und C waren 81.709 zum Stand 01.07.2015 besetzt. Dies sind rd. 96 %. Damit war wie in den Jahren zuvor etwa jede 25. Stelle zum Stichtag unbesetzt.

Jahr	Beschäftigte Freistaat insgesamt <sup>1</sup> in VZÄ	Beschäftigte im Kernhaushalt <sup>1,2</sup> in VZÄ	Personalsoll A+B <sup>3</sup>	Personalsoll C <sup>3</sup>	Personalsoll A+B+C <sup>3</sup>	Istbesetzung zum Stichtag <sup>4</sup>
2013	75.514	66.888	68.035	17.575	85.610	82.100
2014	75.422	66.416	68.070	17.473	85.543	82.039
2015	74.772	65.898	67.608	17.635	85.243	81.709
2016	74.959	66.215	67.288	17.465	84.753	82.239
2017			68.836	17.198	86.034	
2018			69.395	17.169	86.564	
2019					86.199	
2020					85.811	

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

<sup>2</sup> Im Kernhaushalt sind die Beschäftigten der Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit Sonderrechnung und der Hochschulen nicht erfasst.

<sup>3</sup> Stellen lt. StHpl., für die Jahre 2019 und 2020 lt. Stellenentwicklungsbericht zum StHpl. 2017/2018 (Regierungsentwurf).

<sup>4</sup> Quelle: Erhebung des SMF zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

136 Nach dem HG 2015/2016<sup>27</sup> und den Vermerken zu den Schulkapiteln wurden dem SMK im Rahmen der verfügbaren Personalausgabemittel über den Stellenplan hinaus weitreichende Möglichkeiten eingeräumt, befristete oder unbefristete Verträge mit Lehrkräften abzuschließen.

137 So waren bspw. zum Stand 01.09.2016<sup>28</sup> Arbeitsverträge im Umfang von 500 VZÄ nach im HG 2015/2016 ausgebrachten Sonderbedingungen und weitere Arbeitsverträge mit 734,2 VZÄ nach den in den Kapitelvermerken zu den Schulkapitel eingeräumten Bedingungen geschlossen worden. Die Inanspruchnahme dieser Ermächtigung entspricht einer faktischen Erhöhung der Stellenzahl<sup>29</sup> um rd. 1.234<sup>30</sup> Stellen im Epl. 05.

<sup>24</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020, S. 27.

<sup>25</sup> § 6 Abs. 2 Generationenfondsgesetz.

<sup>26</sup> Nach Mitteilung SMWK waren zum Stand 31.12.2015 an Hochschulen einschließlich Akademien 9.393,7 VZÄ und 9.334,5 VZÄ zum Stand 31.12.2016 beschäftigt.

<sup>27</sup> § 6 Abs. 3 HG 2015/2016 bis 500 VZÄ ab 01.08.2015.

<sup>28</sup> Angaben lt. Meldung zu Nr. 3.1.4. der VwV-HWiF 2015/2016.

<sup>29</sup> Stellen Personalsoll A+B+C im Jahr 2015 insgesamt 30.719 bzw. 30.716 im Jahr 2016.

<sup>30</sup> 500 VZÄ durch Inanspruchnahme der Ermächtigung gem. § 6 Abs. 3 HG 2015/2016.

408,7 VZÄ durch Inanspruchnahme des Kapitelvermerks Nr. 3 bei 0535 bis 0539.  
325,5 VZÄ durch Inanspruchnahme des Kapitelvermerks Nr. 2 bei 0535 bis 0539.

138 Zum Stand 01.09.2015 war die Nutzung dieser Beschäftigungsmöglichkeiten mit 315,7 VZÄ bzw. 394,8 VZÄ noch deutlich geringer.

139 Das zusätzliche Beschäftigungsvolumen wird nicht im Stellenplan abgebildet, obwohl Personal auch unbefristet, d. h. dauerhaft gebunden werden darf.

Zusätzliches Beschäftigungsvolumen in Epl. 05 nicht im Stellenplan abgebildet

### 4.3 Stellenentwicklung

140 Der mit dem aktuellen Doppelhaushalt 2017/2018 verabschiedete Stellenplan sieht einen Stellenaufwuchs um 1.811 Stellen von 84.753 im Hj. 2016 auf 86.564 Stellen im Hj. 2018 vor. Von den Zuwächsen profitieren insbesondere die Bereiche Polizei und Schulen. Die im Haushaltsvollzug 2015/2016<sup>31</sup> neu ausgebrachten 795 Stellen (vgl. Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.2) wurden in den Stellenhaushalt 2017/2018 aufgenommen.

Doppelhaushalt 2017/2018 mit Stellenaufwuchs

141 Die Anzahl der Stellen im Hj. 2018 entspricht damit nahezu der des Hj. 2011 (86.603 Stellen).

142 Darüber hinaus wurden mit dem aktuellen Doppelhaushalt geplante kw-Vermerke auf die Jahre 2020 ff. verschoben und etlichen Ressorts Bewirtschaftungsbefugnisse für zusätzliche, über den Stellenplan hinausgehende, Stellen und VZÄ erteilt. Für die einzelnen Haushaltsjahre stellt sich dies wie folgt dar:

Hj.	2017	2018
Anzahl der Stellen bzw. VZÄ	3.372	3.170
Darunter unbefristet	3.053	2.853

Quellen: HG und StHpl. 2017/2018.

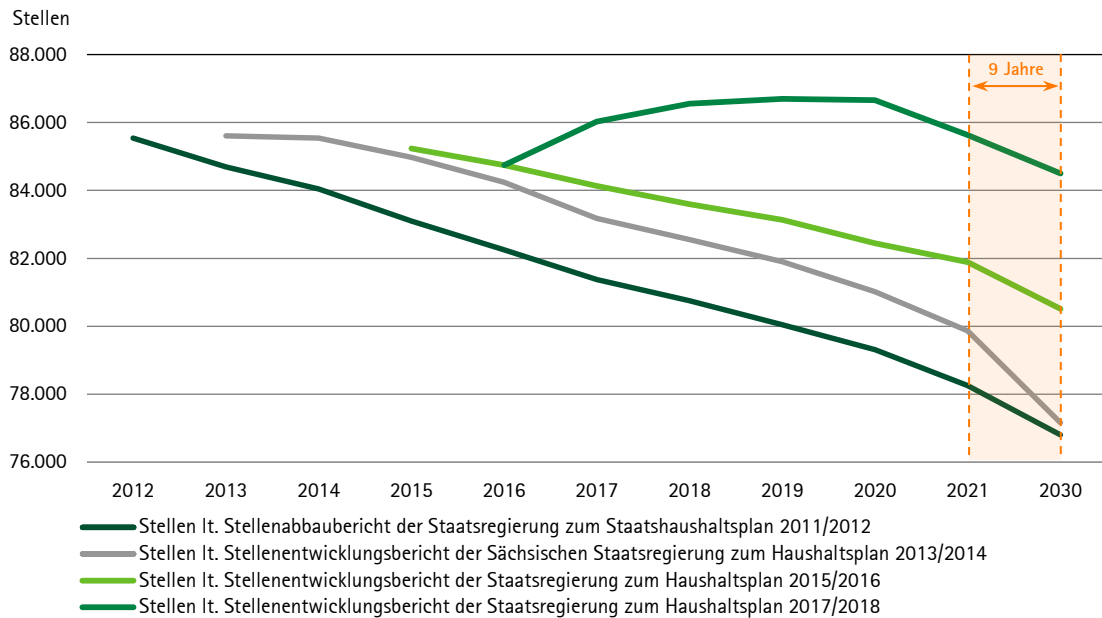
143 Die Ermächtigungen zur Personalbindung spiegeln sich nicht im Stellenplan wider. Sie sind zwar rechtlich nicht zu beanstanden. Dennoch sind sie intransparent, weil sie für das Parlament – zumindest in ihrer Größenordnung – so nicht nachvollziehbar sind. Rund 90 % der Ermächtigungen sind unbefristet. Das heißt, sie entsprechen VE für die kommenden Haushalte. Dies wird künftig die Handlungsspielräume für politisches Handeln in anderen Bereichen weiter einschränken.

Die Ermächtigungen zur Personalbindung nicht im Stellenplan

144 Unter Einbeziehung dieser Möglichkeiten stehen im Hj. 2018 insgesamt 89.755 Stellen und VZÄ zur Verfügung.

145 Nach dem Stellenentwicklungsbericht 2017/2018 soll der Stellenaufwuchs 2019 gestoppt werden. Danach sollen in den Jahren 2019 bis 2022 ff. die Stellen von 86.704 auf 84.505 reduziert werden. Der Stellenentwicklungsbericht 2011/2012 sah als Zielgröße für das Jahr 2021 noch 78.257 Stellen vor. Im aktuellen Stellenentwicklungsbericht 2017/2018 sind es mit 85.635 Stellen 7.378 mehr (s. Abbildung).

<sup>31</sup> § 6 Abs. 12 HG 2015/2016.



Anmerkung: Die Stellenangaben für das Jahr 2022 entsprechen dem Jahr 2022 ff. + ohne Jahr in den Stellenabbau- bzw. Stellenentwicklungsberichten. Da ein konkretes Zieldatum nicht benannt ist, hat der SRH das Jahr 2030 gewählt.

#### 4.4 Stellenhebungen

- 10.795 Stellen gehoben 146 In den Jahren 2013 bis 2016 sind landesweit 10.795 Stellen gehoben worden. Das bedeutet, dass innerhalb von 4 Jahren rd. jede 8. der durchschnittlich im Haushaltsplan ausgebrachten Stellen gehoben wurde.
- 147 Der überwiegende Anteil der Hebungen (8.275) betraf Stellen für Beschäftigte. Für Beamte wurden 2.520 Planstellen gehoben. Bei rd. 4.300 Stellen (40 %) erfolgten die Hebungen über mehrere Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen.
- 148 Mehr als die Hälfte der Stellenhebungen entfiel auf den Lehrerbereich (6.131), gefolgt vom Polizeibereich mit 1.785 Stellen. 1.908 Stellen sind infolge des Inkrafttretens der Entgeltordnung des TV-L zum 01.01.2012 gehoben worden, insbesondere im SMJus, dem SMWA und SMWK. Weitere rd. 500 Stellen wurden aus personalwirtschaftlichen Gründen bzw. wegen tarifrechtlicher Ansprüche gehoben.
- 149 In den Hj. 2013 bis 2016 betragen die Ermächtigungen für Mehrausgaben/Mehraufwand infolge der Stellenhebungen insgesamt 60,7 Mio. €.

Ermächtigung für Mehrausgaben/Mehraufwand infolge der Stellenhebungen 2013 bis 2016

Hj.	Anzahl der Hebungen	im Entstehungsjahr	in den Folgejahren			gesamt
			2014	2015	2016	
in T€						
2013	2.567	13.034,7	13.490,9	13.490,9	13.828,2	
2014	619	3.088,3		3.088,3	3.165,5	
2015	5.907	36.308,6			37.216,3	
2016	1.702	8.315,0				
Summe		60.746,6	13.490,9	16.579,2	54.210,0	145.026,7

Finanzielles Volumen der Hebungen 145 Mio. € 150

Stellenhebungen können nicht nur im Jahr der Bewilligung Mehrausgaben bzw. Mehraufwand verursachen. Sie sind auch in den Folgejahren wirksam. Innerhalb des geprüften Zeitraumes führten die 10.795 Stellenhebungen zur Befugnis, Mehrausgaben/Mehraufwand von rd. 145 Mio. € zu tätigen. Zusätzlich belastet jede vollzogene Planstellenhebung den

Haushalt durch Mehrausgaben für die Zuführungen an den Generationenfonds.

- 151 Sollte sich der Trend fortsetzen, Stellen im gegebenen Umfang zu heben, werden die Personalausgaben unabhängig von Tarif- und Besoldungsanpassungen weiter steigen.

#### 4.5 Demografische Entwicklung und bedarfsgerechte Nachbesetzung von Stellen

- 152 Der Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung (Personalkommission)<sup>32</sup> beschreibt die Personalsituation und die sich abzeichnenden Personalveränderungen in der Staatsverwaltung, u. a. aus demografischer Sicht. Der Bericht geht dabei von einem Stellenbestand im Jahr 2030 von 79.997 Stellen<sup>33</sup> aus. Die ermittelten Altersabgänge werden mit 40.484 Stellen angegeben.

- 153 Nach dem vorliegenden Stellenentwicklungsbericht der Staatsregierung zum StHpl. 2017/2018 wird bis 2030 – unter Zugrundelegung der ausgearbeiteten kw-Stellen (einschließlich der kw-Stellen „2022 ff.“ und „2022 ff. + ohne Jahr“) – ein Stellenbestand von 83.969 Stellen<sup>34</sup> angestrebt, mithin 3.972 Stellen mehr als im Bericht der Personalkommission. Mit der Reduzierung der kw-gestellten Stellen steigt die Anzahl der nachzubesetzenden Stellen von rd. 38.000 Stellen lt. Abschlussbericht<sup>35</sup> auf nunmehr rd. 39.600 Stellen.

- 154 Mit stetiger Reduzierung kw-gestellter Stellen steigt der Nachbesetzungs- und somit auch der Ausbildungsbedarf.

- 155 Im Rahmen der Anhörung zum Abschlussbericht der Personalkommission im SLT am 18.01.2017 wurde darauf hingewiesen, dass bis zum Jahr 2030 – nicht nur sachsenweit – wesentlich mehr Personen im erwerbstätigen Alter altersbedingt den Arbeitsmarkt verlassen als junge in den Arbeitsmarkt eintreten. Nach entsprechenden Prognosen müsse, um den bestehenden Nachbesetzungsbedarf 1:1 zu erfüllen, jede 5. Neueinstellung (20 %) auf den öffentlichen Sektor fallen. Gegenwärtig liege die Quote bei 7,5 %.<sup>36</sup>

Um Nachbesetzungsbedarf zu erfüllen, müsste jede 5. Neueinstellung (20 %) auf den öffentlichen Sektor fallen

- 156 Unter diesen Rahmenbedingungen erscheint es – wie im Abschlussbericht der Personalkommission angenommen – problematisch, den dargestellten Nachbesetzungsbedarf in der Staatsverwaltung auch nur annähernd zu decken.

- 157 Vor diesem Nachbesetzungshintergrund bedarf es dringend eines Konzeptes, in dem unter Zugrundelegung realistischer Szenarien und Prioritäten der Nachbesetzungsbedarf für die einzelnen Verwaltungsbereiche bestimmt wird.

<sup>32</sup> Vgl. SK (Hrsg.), Abschlussbericht Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung, 22.04.2016 (Redaktionsschluss), S. 20.

<sup>33</sup> Ohne SLT, SRH und Epl. 15.

<sup>34</sup> Ohne SLT, SRH und Epl. 15.

<sup>35</sup> Vgl. SK (Hrsg.), Abschlussbericht Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung“, 22.04.2016 (Redaktionsschluss), S. 21.

<sup>36</sup> Vgl. Stenografisches Protokoll der Anhörung durch den Haushalts- und Finanzausschusses am 18.01.2017, von 10:04 bis 13:42 Uhr, im Plenarsaal des SLT: „Konsequenzen aus dem Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung ziehen – umfassendes Personalkonzept erarbeiten und Maßnahmen zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes einleiten“, S. 23

## 5 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt sowie Vorsorgemaßnahmen

### 5.1 Demografischer Wandel

Demografischer Wandel ist Langfristrisiko	158	Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen gehören zu den größten Langfristrisiken des Freistaates Sachsen.
	159	Die Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln „Die Wirkung des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen in Deutschland“ kommt zu dem Ergebnis, dass sich bereits ab 2025 die Einnahmensituation spürbar ändern wird durch das Ausscheiden der „Babyboomergeneration“ (vgl. Pkt. 2).
	160	Durch den Rückgang und die Alterung der Bevölkerung nimmt auch der Anteil der erwerbsfähigen Personen ab. Der Bevölkerungsrückgang verzögert sich zwar durch Zuwanderung und Geburtensteigerung, eine Umkehr der Bevölkerungsentwicklung folgt daraus jedoch nicht (vgl. 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung).
Geringere Einnahmen aus LFA	161	Eine rückläufige relative Bevölkerung wirkt sich entsprechend negativ auf die Einnahmen aus dem LFA aus.
Risiko Personalmangel	162	Ein Abbild der demografischen Entwicklung ist auch die Altersstruktur im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen. Besonders betroffen sind die personalintensiven Bereiche Bildung und Polizei. Aber auch die Richter und der Justizvollzug sind betroffen. Für den Freistaat Sachsen ergeben sich daraus erhebliche Risiken für einen künftigen Personalmangel. Es ist fraglich, ob das ausscheidende Personal in gleicher Weise ersetzt werden kann.
	163	Mit der Alterung der Bevölkerung verbunden sind auch steigende Ausgaben hinsichtlich der öffentlichen Infrastruktur und der Daseinsvorsorge.
	164	<b>Ein Konzept zum Umgang mit dem demografischen Wandel und den Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen des Freistaates Sachsen gibt es bisher nicht.</b>
	165	Aus der langfristig gedämpften Einnahmeentwicklung müssen auch über das Jahr 2025 hinaus steigende Personalausgaben, Zahlungen aus dem AAÜG, Integrationskosten und Investitionen getätigt werden. Die finanzpolitischen Spielräume werden erheblich abnehmen.
		<b>5.2 Langfristige Strategien und Konzepte</b>
	166	In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020 werden auch die mittelfristigen Haushaltsrisiken dargestellt. Hierzu zählt das SMF im Wesentlichen die konjunkturellen Risiken, die Flüchtlingszahlen, die weitere Verringerung der EU-Fördermittel in der nächsten EU-Förderperiode 2021 bis 2027, Tarifabschlüsse und deren Auswirkungen auf die Personalausgaben in Kern- und Nebenhaushalten, ein Zinsanstieg und die mögliche Zahlungsverpflichtung nach der Auflösung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) i. H. v. maximal 344 Mio. €.
Langfristige Prognosen erforderlich	167	In der Mittelfristigen Finanzplanung spiegeln sich langfristige Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben durch die demografische Entwicklung nicht wider. Hierzu müssten langfristige Prognosen erfolgen. Beispielsweise hat Sachsen-Anhalt in seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2015 bis 2019 die Einnahmen und Ausgaben bis 2030 dargestellt, Mecklenburg-Vorpommern hat in seiner Mittelfristigen Finanzplanung eine Projektion der Handlungsbedarfe bis 2025 dargestellt. In der

Schweiz werden sogar Langfristperspektiven bis 2045 aufgezeigt (vgl. Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016).

- 168 Um auf langfristige Entwicklungen angemessen reagieren zu können, ist der Freistaat Sachsen nicht ausreichend vorbereitet. Hierzu bedarf es langfristiger Prognosen und angemessener Strategien. Über den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung hinaus müssen mögliche Einnahme- und Ausgabeentwicklungskorridore aufgezeigt werden. Gleichzeitig muss dargestellt werden, ob die Schuldenbremse dauerhaft eingehalten werden kann. Freistaat Sachsen auf langfristige Entwicklung nicht ausreichend vorbereitet
- 169 Der Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wird einen Rückgang der Einnahmen oder einen Anstieg der Ausgaben über 1 oder 2 Jahre hinaus nicht ausgleichen. Die Ausgabenseite hält der SRH für nicht flexibel genug, um bei Einnahmeausfällen reagieren zu können.
- 170 Für einen langfristig tragfähigen Haushalt muss der Freistaat Sachsen seine Vorsorge weiter ausbauen. Es bedarf langfristiger Planungen der Finanzen. Hierfür bedarf es dringend der Erstellung und Entwicklung strategische Konzepte hinsichtlich Personalentwicklung<sup>37</sup>, Investitions- und Instandhaltungsplanungen<sup>38</sup> sowie Risikostrategien. Strategische Konzepte sind erforderlich
- 171 Die immer neuen Rekordsteuereinnahmen können über die Notwendigkeit einer systematischen Ausgabenanpassung zur Schaffung langfristig tragfähiger Haushalte hinwegtäuschen. Ein langfristig tragfähiger Haushalt muss nicht nur auf Einnahmeschwankungen durch Ausgabenanpassung reagieren, sondern auch auf unvorhergesehene Mehrausgaben reagieren können. Der SRH hält Regelungen zur Konjunkturausgleichsrücklage (vgl. Beitrag Nr. 4, Pkt. 2) nach wie vor für dringend erforderlich.

---

<sup>37</sup> Vgl. Sonderbericht des SRH „Personalwirtschaftliche Konzepte in der sächsischen Staatsverwaltung“ vom März 2014.

<sup>38</sup> Vgl. Beratende Äußerung des SRH „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“ vom März 2016.





## Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte sind im Hj. 2015 auf rd. 2,73 Mrd. € gestiegen. Dadurch werden rd. 15,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes im Regelfall nur noch über je einen Zuschusstitel für Verwaltungsausgaben und für Investitionen dargestellt. Nach den Sondervermögen des Freistaates Sachsen stellen die Hochschulen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar.

Im Hj. 2015 betrug der Personalbestand der Extrahaushalte 15.685 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 24 % dar.

Der Personalbestand der Nebenhaushalte insgesamt, d. h. einschließlich der sonstigen öffentlichen Einrichtungen (ohne die Universitätsklinik), ist mit 18.572 VZÄ wesentlich höher und führt zu Personalaufwendungen bei den Nebenhaushalten i. H. v. 1,20 Mrd. €. Die umfangreichen Ausgliederungen behindern die Transparenz des Haushalts.

Der SRH fordert insbesondere auch eine transparente Rechnungslegung der Hochschulen. Zudem wird die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Rechnungslegung der Medizinischen Fakultäten empfohlen.

### 1 Bestand und weitere Entwicklung

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

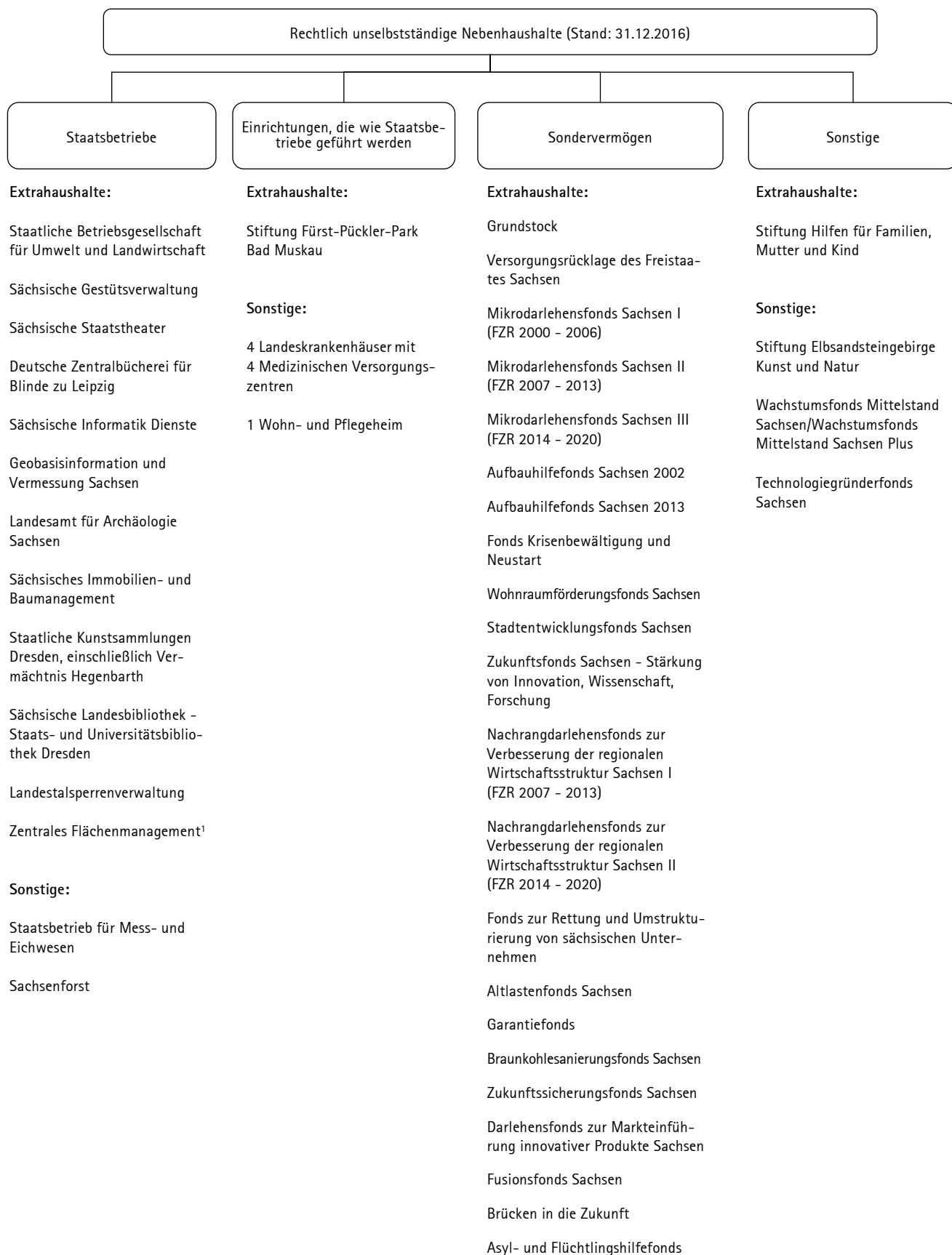
#### 1.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- 2 Die rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte umfassen mit Stand zum 31.12.2016<sup>2</sup> insbesondere 14 Staatsbetriebe, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 22 Sondervermögen und 4 Sonstige Einrichtungen.
- 3 Die Erhöhung der Anzahl der Staatsbetriebe ist auf den im Geschäftsbereich des SMF zum 01.01.2017 neu gegründeten Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen zurückzuführen. Dieser hat die Zentralisierung und Vereinheitlichung des Grundstücksverkehrs in der Verwaltung des Freistaates Sachsen zur Aufgabe.

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

<sup>2</sup> Der Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement wurde mit Kabinettsbeschluss vom 22.12.2015 zum 01.01.2017 gegründet.

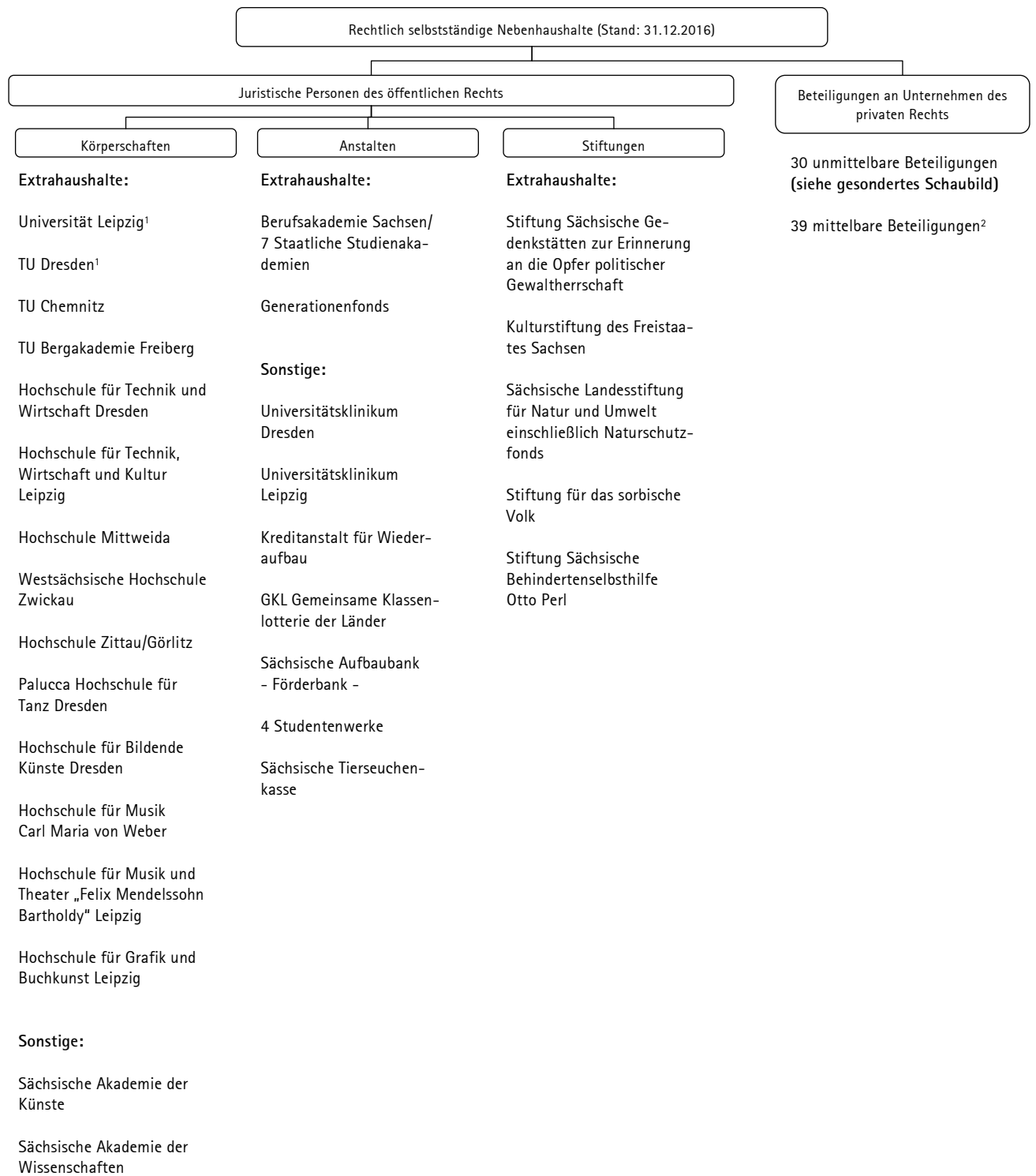
4 Nachfolgend ist der Bestand an rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalten gegliedert in Extrahaushalte und sonstige öffentliche Einrichtungen und Fonds dargestellt:



<sup>1</sup> Mit Kabinettsbeschluss vom 22.12.2015 zum 01.01.2017 gegründet.

## 1.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

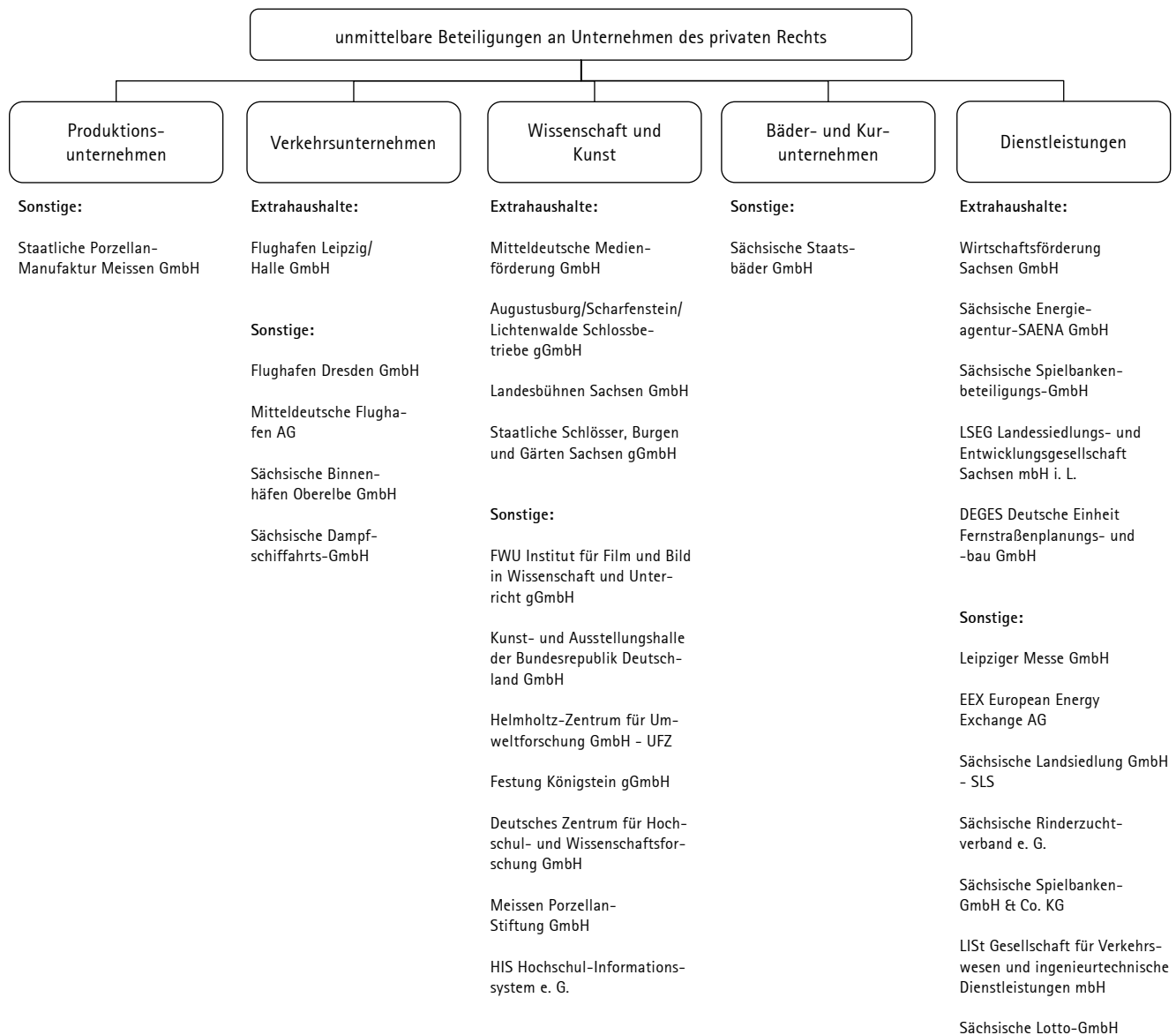
- 5 Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen mit Stand zum 31.12.2016 u. a. 14 Hochschulen, 2 Universitätsklinika, der Generationenfonds, 5 Stiftungen sowie die Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts.
- 6 Der Bestand der unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verminderte sich aufgrund der Auflösung der MHS Management-Holding Sachsen GmbH i. L. auf 30. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts sank im Hj. 2016 auf 39.
- 7 Die rechtlich selbstständigen Nebenhaushalte sind ausweislich der Extrahaushalte und der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nachfolgend dargestellt:



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

<sup>2</sup> Die aufgeführten mittelbaren Beteiligungen beinhalten auch die Beteiligungen der Anstalten des öffentlichen Rechts, SAB und Kreditanstalt für Wiederaufbau.

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



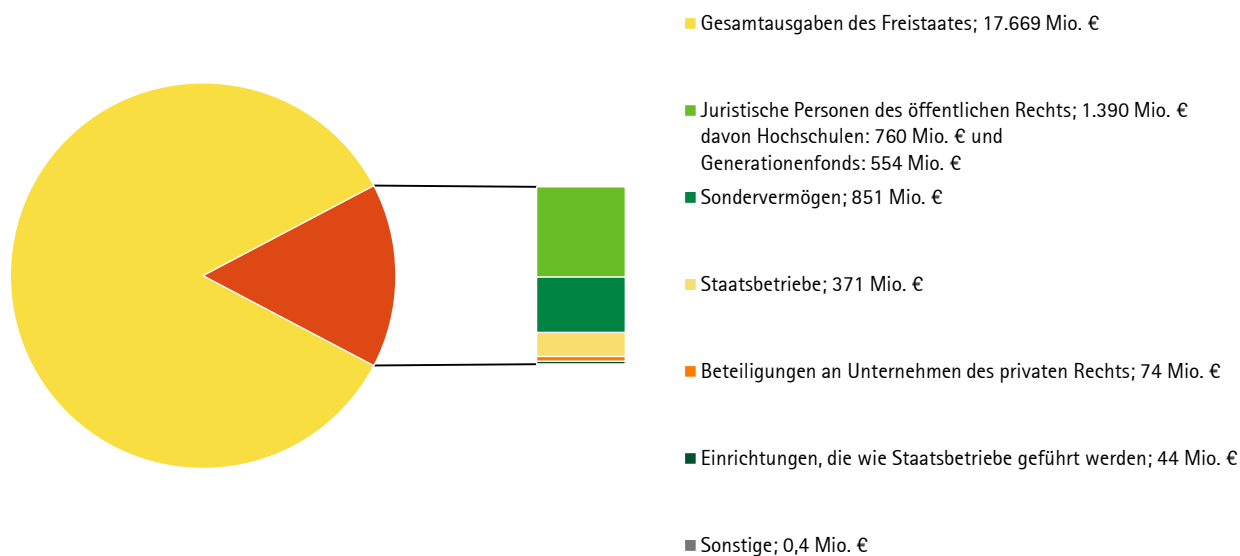
## 2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

### 2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2015

15,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes flossen im Hj. 2015 an Nebenhaushalte

- 9 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2015 auf rd. 2,73 Mrd. €<sup>3</sup>. Somit ist der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes an Nebenhaushalte im Hj. 2015 auf rd. 15,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes gestiegen (im Hj. 2014: 15,2 %). Neben den Zuschüssen und Zuführungen aus den HGr. 6 und 8 der jeweiligen Kapitel flossen auch Mittel aus anderen Haushaltsstellen an die Nebenhaushalte.
- 10 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2015, gegliedert nach Organisationsformen:

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2015



Quelle: HR 2015.

Über die Hälfte der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen erhielten die Sondervermögen und Hochschulen

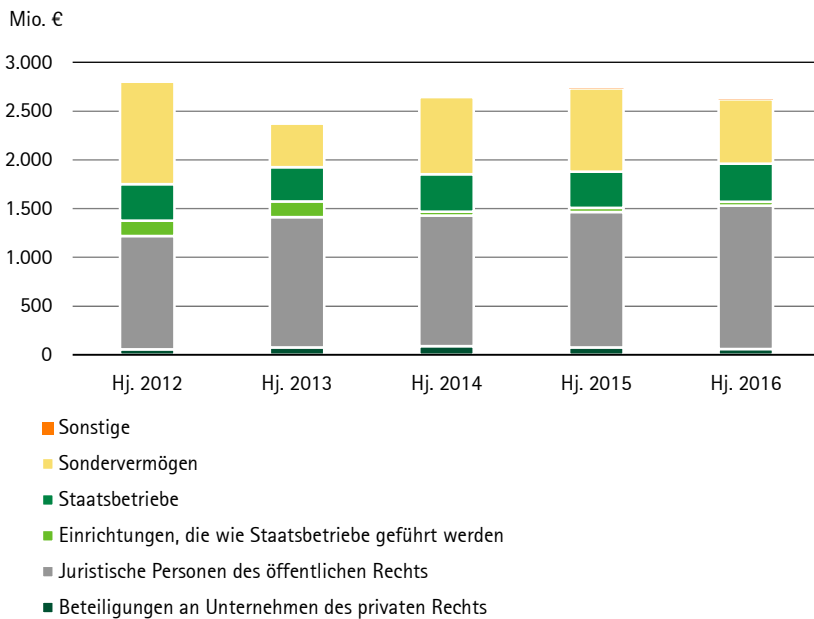
- 11 Die Sondervermögen stellen die finanziell größte Gruppe der Zuschuss-empfänger dar. Sie erhielten im Hj. 2015 mit 851 Mio. € rd. 31 % der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen. Davon erhielt das im Hj. 2015 errichtete Sondervermögen Brücken in die Zukunft 487 Mio. €.
- 12 Die Zuschüsse und Zuführungen an die 14 Hochschulen beliefen sich insgesamt auf rd. 760 Mio. €. Über die Hälfte davon (56 %) erhielten die TU Dresden mit 235 Mio. € und die Universität Leipzig mit 194 Mio. €.
- 13 Des Weiteren wurden dem Generationenfonds 554 Mio. € und den Staatsbetrieben rd. 371 Mio. € zugeführt.

### 2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2012 bis 2016

- 14 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Nebenhaushalte verbleiben im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2016 in Bezug auf die Gesamtausgaben des Staatshaushaltes weiterhin auf einem konstant hohen Niveau.

<sup>3</sup> Drittmittel wurden nicht berücksichtigt.

## Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Zeitraum 2012 bis 2016



Quellen: 2012 bis 2015 HR; 2016 Kassen-Ist.

- 15 Die hohen Zuführungen an die Sondervermögen im Hj. 2012 beruhen auf den Zuführungen an den Garantiefonds sowie auf der Errichtung des Zukunftssicherungsfonds. Der Anstieg in den Hj. 2014 und 2015 ist mit den Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds und an die Sondervermögen Brücken in die Zukunft und den Asyl- und Flüchtlingshilfefonds zu begründen.
- 16 Ein stetiger Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen ist bei den 14 Hochschulen zu verzeichnen. Im Betrachtungszeitraum sind die Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen um 27 % von 617 Mio. € im Hj. 2012 auf 784 Mio. € im Hj. 2016 gestiegen. Ursächlich für den hohen Anstieg ist vordergründig der ab dem Hj. 2014 erfolgte Ausweis der Medizinischen Fakultäten bei den Hochschulen als juristische Personen des öffentlichen Rechts.
- 17 Korrespondierend zur vorgenannten Zuordnung ist der ab dem Hj. 2014 um rd. 120 Mio. € verminderte Ausweis der Zuschüsse und Zuführungen an die Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden.

### 2.2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen

- 18 Sondervermögen werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zu- und Abführungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SäHO). Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben sowie über den Bestand werden der HR beigefügt (§ 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO). Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen im Zeitraum 2012 bis 2016:

## Zuschüsse und Zuführungen in €

Sondervermögen	2012	2013	2014	2015	2016
Grundstock	887.730	300.000	9.000.000	0	0
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen <sup>4</sup>	9.096.918	9.598.883	10.657.422	11.216.343	13.104.805
Staatslotterie im Freistaat Sachsen <sup>1</sup>	0	-	-	-	-
Mikrodarlehensfonds I	0	0	0	0	0
Mikrodarlehensfonds II	0	0	5.600.000	460.000	0
Mikrodarlehensfonds III	-	-	0	0	1.420.000
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	0 <sup>3</sup>	0 <sup>3</sup>	0 <sup>3</sup>	0 <sup>3</sup>	0 <sup>3</sup>
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	-	232.000.000	170.000	10.001.547	10.000.000
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	2.000.000	1.000.000	1.000.000	0	0
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	70.542.009	59.638.000	44.638.000	40.805.031	64.537.820
Stadtentwicklungsfonds	2.781.000	0	0	0	0
Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung	0	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	0	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	-	-	0	0	30.000.000
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	2.341.141	72.040	114.973	24.838	79.047
Sächsischer Consultant-Fonds <sup>2</sup>	0	0	-	-	-
Altlastenfonds Sachsen	0	3.886.800	6.906.000	1.703.200	496.900
Kommunaler Vorsorgefonds <sup>1</sup>	0	0	-	-	-
Garantiefonds	754.539.897 <sup>3</sup>	100.000.000	100.000.000	170.000.000	182.731.300
Braunkohlesanierungsfonds	67.000.000	0	0	0	0
Zukunftssicherungsfonds	140.000.000	40.000.000 <sup>3</sup>	432.000.000	0	330.000.000
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	0	0	0	0	17.449.000
Fusionsfonds	-	-	-	10.000.000	10.000.000
Brücken in die Zukunft	-	-	-	487.000.000	0
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	-	-	180.437.469	119.562.531	0
Summe	1.049.188.695 <sup>3</sup>	446.495.724 <sup>3</sup>	790.523.864 <sup>3</sup>	850.773.490 <sup>3</sup>	695.818.872 <sup>3</sup>

Quellen: 2012 bis 2015 HR; 2016 Kassen-Ist.

<sup>1</sup> Auflösung der Sondervermögen Staatslotterie im Freistaat Sachsen und Kommunaler Vorsorgefonds zum 01.01.2013.

<sup>2</sup> Auflösung des Sächsischen Consultant-Fonds zum 30.06.2013.

<sup>3</sup> Aktualisierung gegenüber dem Jahresbericht 2016 aufgrund der Abgrenzung von Zinseinnahmen im Zusammenhang mit Zuschüssen und Zuführungen an Sondervermögen.

<sup>4</sup> Ohne Zuführungen der Landeseinrichtungen, Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland, Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt.

### 2.2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

- <sup>19</sup> Staatsbetriebe stellen rechtlich unselbstständige Teile der Staatsverwaltung dar, für die aufgrund ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung besondere Bewirtschaftungsmaßnahmen gelten (§ 26 Abs. 1 SäHO). Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) der Staatsbetriebe sind im Haushaltsplan bzw. in der HR abgebildet. Die Staatsbetriebe erhalten im Regelfall nur Zuschüsse für Verwaltungsausgaben und für Investitionen. Daneben erfolgen für die Staatsbetriebe Zuweisungen an den Generationenfonds.



20 Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe im Zeitraum 2012 bis 2016 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Staatsbetriebe	Zuschüsse und Zuführungen in €				
	2012	2013	2014	2015	2016
Sächsisches Immobilien und Baumanagement	61.121.281	68.511.684	69.107.293	70.149.984	70.616.445
Sächsische Staatsoper <sup>1</sup>	46.393.500	-	-	-	-
Sächsische Staatstheater <sup>1</sup>	-	64.800.000	68.000.000	68.100.000	68.400.000
Staatsschauspiel Dresden <sup>1</sup>	17.800.000	-	-	-	-
Landestalsperrenverwaltung	59.552.258	62.230.431	62.425.335	62.560.523	64.254.355
Sächsische Informatik Dienste – Landesrechenzentrum Steuern (SID – LRZS) <sup>2</sup>	31.376.341	21.263.863	25.659.729	19.799.921	23.069.188
Sächsische Informatik Dienste (SID) <sup>2</sup>	34.633.281	20.013.686	19.798.958	20.337.678	21.245.436
Staatsbetrieb Sachsenforst	42.141.016 <sup>5</sup>	43.717.659 <sup>5</sup>	39.415.489	37.034.844 <sup>5</sup>	44.890.829
Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden <sup>3</sup>	-	-	24.392.417	27.695.070	27.606.174
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	20.645.821	22.176.760	23.122.646	22.379.891	22.084.901
Staatliche Kunstsammlung Dresden	19.685.600	20.740.602 <sup>5</sup>	21.775.375	22.085.832	25.190.471
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	20.228.716	19.909.266	20.096.763	20.833.475	22.594.660
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	6.005.064 <sup>5</sup>	14.242.757 <sup>5</sup>	14.491.386	7.657.511	7.696.117
Sächsische Gestütsverwaltung	3.315.300	3.222.610	4.236.002	3.525.934	3.491.453
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.500.000	3.550.000	3.665.000	3.695.000	3.735.000
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	1.164.282	1.363.349	1.330.579	1.057.843	1.023.018
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen <sup>4</sup>	12.915.183	-	-	-	-
Landesbühnen Sachsen <sup>4</sup>	6.881.845	-	-	-	-
<b>Summe</b>	<b>387.359.488</b>	<b>365.742.666</b>	<b>397.516.972</b>	<b>386.913.508</b>	<b>405.898.047</b>
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführung an den Generationenfonds	13.037.148	13.232.517	13.897.733	15.438.655	16.819.906

Quellen: 2012 bis 2015 HR; 2016 Kassen-Ist.

<sup>1</sup> Zusammenführung der Staatsbetriebe Sächsische Staatsoper Dresden und Staatsschauspiel Dresden zum Staatsbetrieb Sächsische Staatstheater zum 01.01.2013.

<sup>2</sup> Darstellung getrennt nach Einzelplänen; SID-LRZS: Epl. 04 und SID: Epl. 06 bis 2014 und ab 2015 Epl. 03.

<sup>3</sup> Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb zum 01.01.2014.

<sup>4</sup> Privatisierung des Staatsbetriebes Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen zum 01.01.2013 und des Staatsbetriebes Landesbühnen Sachsen zum 01.08.2012.

<sup>5</sup> Es erfolgten zusätzliche Zuführungen an die Rücklage aus HGr. 9. Diese Zuführungen sind nicht dargestellt.

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

22 Die Erhöhung der Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2014 resultiert aus der Umwandlung der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden in einen Staatsbetrieb.

23 Entsprechend den Vorgaben nach Buchst. D II Nr. 11 VwV Rechnungslegung 2015 sind dem Rechnungshof die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer über die Jahresabschlüsse der Staatsbetriebe spätestens bis zum Ende des auf das geprüfte Geschäftsjahr folgende Jahr zu übersenden. Für das Hj. 2015 lagen dem SRH weder der Prüfbericht des Wirtschaftsprüfers noch der Jahresabschluss der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek bis zum 31.12.2016 vor.

Vorlage des Prüfberichtes der Wirtschaftsprüfer für die Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden an den SRH nicht fristgerecht

24 Auf die Einhaltung der Vorgaben der VwV Rechnungslegung ist zu achten.

### 2.2.3 Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen einschließlich Medizinischer Fakultäten und Universitätsklinik

- 25 Die Hochschulen erhalten Zuschüsse zum laufenden Betrieb, für Lehre und Forschung sowie für Investitionen. Daneben erfolgen für die Hochschulen Zuweisungen an den Generationenfonds. Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen (einschließlich Medizinischer Fakultäten) im Zeitraum 2012 bis 2016 einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds:

Zuschüsse und Zuführungen in €					
Hochschulen	2012	2013	2014	2015	2016
Universität Leipzig <sup>2</sup>	213.160.847	213.062.692	206.523.283	208.794.461	215.186.371
TU Dresden <sup>2</sup>	250.456.509	256.042.851	249.691.898	253.306.526	260.423.820
TU Chemnitz	80.504.795	80.399.977	78.386.134	79.174.305	81.625.182
TU Bergakademie Freiberg	54.249.720	54.903.431	53.020.318	53.233.108	54.461.154
HTW Dresden	33.430.596	34.688.785	33.890.018	34.455.949	36.250.135
HTWK Leipzig	30.939.836	31.532.133	30.800.253	31.355.195	33.800.870
Hochschule Mittweida	23.156.888	24.002.578	23.427.978	23.158.925	24.367.567
Westfälische Hochschule Zwickau	30.828.278	31.517.812	30.394.718	31.028.754	32.584.892
Hochschule Zittau/Görlitz	23.514.714	24.477.257	23.859.018	24.161.788	25.335.363
Internationales Hochschulinstitut Zittau <sup>1</sup>	2.645.569	-	-	-	-
Palucca Schule Dresden	3.609.593	3.729.375	3.667.641	3.749.202	3.914.907
Hochschule für Bildende Künste Dresden	7.223.428	7.636.054	7.541.897	7.656.243	8.136.263
Hochschule für Musik Dresden	9.188.857	10.016.512	9.860.242	10.075.100	10.860.873
Hochschule für Musik und Theater Leipzig	13.434.412	14.481.894	14.301.145	14.798.019	15.859.498
Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig	6.602.111	6.801.844	6.652.928	6.795.933	7.312.200
<b>Zwischensumme</b>	<b>782.946.153</b>	<b>793.293.195</b>	<b>772.017.471</b>	<b>781.743.508</b>	<b>810.119.095</b>
zentral eingestellte Zuschüsse	15.277.715	12.130.022	49.990.837	48.400.848	51.129.758
<b>Summe</b>	<b>798.223.868</b>	<b>805.423.217</b>	<b>822.008.308</b>	<b>830.144.356</b>	<b>861.248.854</b>
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds	66.692.692	63.918.844	68.424.877	70.133.610	77.003.062

Quellen: 2012 bis 2015 HR; 2016 Kassen-Ist.

<sup>1</sup> Eingliederung zum 01.01.2013 in die TU Dresden.

<sup>2</sup> Einschließlich der Medizinischen Fakultäten.

Kontinuierlicher Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen

- 26 In den letzten 5 Haushaltsjahren sind die Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen kontinuierlich gestiegen, einschließlich der Medizinischen Fakultäten und der Zuführungen an den Generationenfonds um 63 Mio. €. Darin noch nicht enthalten sind die Zuschüsse an die Universitätsklinik. Aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen erhalten die Universitätsklinik grundsätzlich nur Zuschüsse für Investitionen.
- 27 Die folgende Übersicht zeigt die Zuschüsse an die Universitätsklinik im Zeitraum 2012 bis 2016:

Zuschüsse und Zuführungen in €					
Universitätsklinik	2012	2013 <sup>1</sup>	2014	2015	2016
Universitätsklinikum Leipzig	6.000.000	93.000.000	15.000.000	13.496.272	13.079.578
Universitätsklinikum Dresden	23.000.000	93.000.000	15.691.942	11.000.000	13.075.352
<b>Summe</b>	<b>29.000.000</b>	<b>186.000.000</b>	<b>30.691.942</b>	<b>24.496.272</b>	<b>26.154.930</b>

Quellen: 2012 bis 2015 HR; 2016 Kassen-Ist.

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

### 2.3 Rechnungslegung der Hochschulen

- 28 Mit der neuen sächsischen Hochschulgesetzgebung werden die 14 Hochschulen des Freistaates Sachsen ab dem Hj. 2009 als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts außerhalb des Kernhaushaltes geführt. Dazu wurde die Finanzierung in Gestalt globaler Zuschüsse und die Einrichtung geeigneter Steuerungsmodelle eingeführt. Die mit der Budgetierung verbundene Haushaltsflexibilität ist gem. § 11 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 6 und 7 SächsHSFG an eine Wirtschaftsführung und Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen, ein umfassendes Controlling, eine Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlensteuerung sowie an ein umfassendes Berichtswesen gekoppelt. Für die parlamentarische Kontrolle bedarf es eines Berichtswesens, welches über die Vermögenslage, die Mittelverwendung und die Leistungen der Hochschulen informiert. Dem Erfordernis wird die HR 2015 nicht gerecht. Die HR 2015 informiert bzgl. der Mittelbewirtschaftung der Hochschulen nur über die Höhe der veranschlagten und verausgabten Zuführung an den Generationenfonds, die Zuschüsse zum laufenden Betrieb und für Investitionen sowie die Zuführung an die Rücklagen.
- 29 Der SRH erhielt wiederholt erst nach Aufforderung die Abschlüsse der 7 kaufmännisch und der 7 weiterhin kameral geführten Hochschulen.
- 30 Im StHpl. 2015/2016 sind ausschließlich die Wirtschaftspläne der 7 kaufmännisch geführten Hochschulen aufgeführt, bestehend aus Erfolgs-, Finanz-, Investitionsplan und der Planbilanz.
- 31 **Der SRH fordert für die kaufmännisch geführten Hochschulen eine Anpassung der VwV Rechnungslegung. Künftig sind analog den Ausführungen zu den Staatsbetrieben die Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlustrechnungen der Hochschulen in geprüfter Form als Anlage der HR beizufügen und die Jahresabschlüsse dem SRH unaufgefordert vorzulegen.**
- 32 Für die weiterhin kameral geführten Hochschulen gilt nach § 11 Abs. 5 Satz 1 SächsHSFG ausnahmslos die SäHO.
- 33 **Hochschulen mit kameraler Haushalts- und Wirtschaftsführung sind nach den Vorgaben der SäHO in der HR auszuweisen.**
- 34 Das SMF lehnt die Forderung des SRH zur Anpassung der VwV Rechnungslegung ab. Gemäß § 85 Abs. 2 Nr. 1 SäHO könne das SMF im Einvernehmen mit dem SRH bestimmen, dass der HR auch Übersichten zu den Jahresabschlüssen bei (rechtlich unselbstständigen) Staatsbetrieben beizufügen sind. Es teilte mit, dass für rechtlich selbstständige Einrichtungen, wie z. B. die Hochschulen diese Option zu Recht nicht bestünde, da es nicht Aufgabe der HR sei, über die Einnahme- und Vermögenssituation dritter Rechtspersonen zu informieren.
- 35 Das SMF teilte mit, dass auf Hochschulen mit kameraler Haushalts- und Wirtschaftsführung die SäHO Anwendung fände (vgl. § 11 Abs. 5 SächsHSFG). Jede Hochschule mit kameraler Haushalts- und Wirtschaftsführung habe eine eigene HR zu erstellen, die dem SRH vorzulegen seien. Diese seien aber kein Teil der HR.
- 36 Der SRH teilt die Rechtsauffassung des SMF zu den kameral buchenden Hochschulen nicht. Diese müssen nach dem eindeutigen Wortlaut von § 11 Abs. 5 SächsHSFG i. V. m. § 80 ff. SäHO in der HR des Freistaates Sachsen aufgeführt werden.

Informationsbedarf des Parlaments mit Darstellung in der HR nicht gedeckt

Anpassung der VwV Rechnungslegung bzgl. der kaufmännisch geführten Hochschulen

Ausweis Hochschulen mit kameraler Haushalts- und Wirtschaftsführung in der HR

- 37 Außerdem hält es der SRH für wirtschaftlich bedenklich, dass im Hochschulbereich mit einem Zuschussvolumen i. H. v. 861 Mio. € im Hj. 2016 (vgl. Pkt. 2.2.3) keine vollständige Abbildung der Wirtschaftspläne im StHpl. und keine umfängliche Rechnungslegung in der HR erfolgen soll. Während andere Einrichtungen des Freistaates Sachsen wie Staatsbetriebe oder Beteiligungen ihre Jahresabschlüsse veröffentlichen müssen, bleibt die Mittelverwendung der Hochschulen insofern intransparent.

#### 2.4 Medizinische Fakultäten

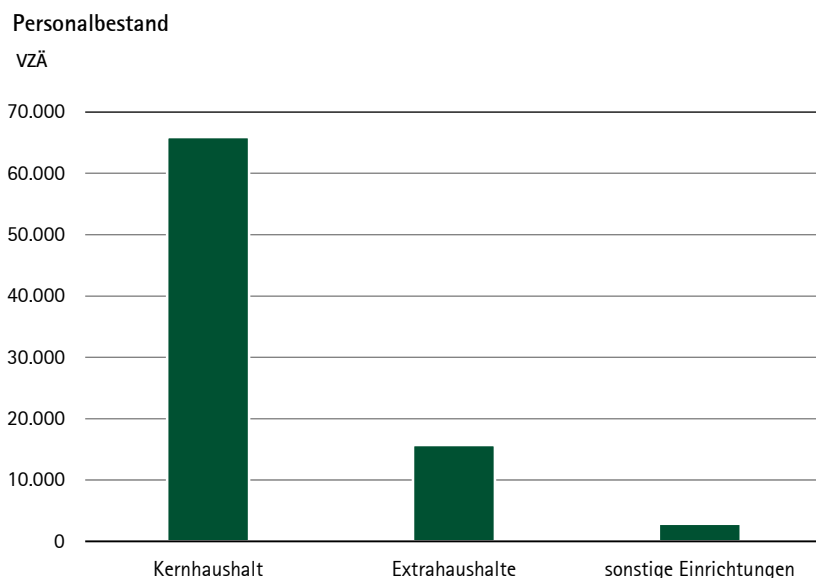
- 38 Die Medizinischen Fakultäten der Universitäten Dresden und Leipzig sind gem. § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsHSFG organisatorische Grundeinheiten der rechtlich selbstständigen Universitäten und werden wie Staatsbetriebe nach § 26 SäHO geführt. Das Rechnungswesen richtet sich nach kaufmännischen Grundsätzen. Die Medizinischen Fakultäten erstellen Jahresabschlüsse, welche als Anlage zur HR ausgewiesen werden. Die Jahresabschlüsse der Medizinischen Fakultäten werden nicht in die Jahresabschlüsse der Universitäten einbezogen. Die Wirtschaftsprüfer der TU Dresden weisen explizit darauf hin, dass die konsequente Beschränkung auf die berichtspflichtige Einheit der Universität die Aussagekraft der Jahresabschlüsse einschränkt.
- 39 Die Medizinischen Fakultäten werden weder von der Sächsischen Hochschulfinanzverordnung noch von der Sächsischen Hochschulsteuerverordnung erfasst. Insofern wird auch die VwV Rahmenhandbuch Neue Hochschulsteuerung durch die Universitätsklinik, welche die Auftragsverwaltung für die Medizinischen Fakultäten wahrnehmen, nicht angewandt.

Fehlende rechtliche Grundlagen für die Rechnungslegung der Medizinischen Fakultäten

- 40 **Der SRH empfiehlt die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Rechnungslegung der Medizinischen Fakultäten.**
- 41 Das SMF teilte mit, dass die Medizinischen Fakultäten weder der Sächsischen Hochschulfinanzverordnung noch der Sächsischen Hochschulsteuerverordnung unterfallen. Insofern sei die Feststellung des SRH zutreffend.
- 42 Das SMF beabsichtige, parallel zum geplanten Erlass einer Hochschulmedizin-Steuerungsverordnung die Sächsische Hochschulfinanzverordnung zu ändern, und den Anwendungsbereich auch auf Medizinische Fakultäten zu erstrecken.

### 3 Personalbestand und –aufwendungen im Hj. 2015

43 Nachfolgende Grafik verdeutlicht den *Personalbestand* der Extrahaushalte<sup>4</sup> und sonstigen Einrichtungen<sup>5</sup> in VZÄ im Jahr 2015 im Vergleich zum Personalbestand des Kernhaushaltes:



Quellen: VZÄ des Kernhaushaltes gemäß Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen mit Stand zum 30.06.2015; VZÄ der Extrahaushalte und der sonstigen Einrichtungen nach Angaben der Ressorts.

44 Der Personalbestand der Extrahaushalte ist im Hj. 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 621 VZÄ gestiegen. Er beträgt mit dem Hj. 2015 insgesamt 15.685 VZÄ. Gemessen am Personalbestand des Kernhaushaltes stellt dies einen Anteil von 24 % dar. Die überwiegende Anzahl der Beschäftigten der Extrahaushalte ist mit 60 % in den Hochschulen, mit 28 % in den Staatsbetrieben und mit 10 % in den Medizinischen Fakultäten beschäftigt.

Personalbestand der Extrahaushalte entspricht rund einem Viertel des Personalbestandes des Kernhaushaltes

45 Darüber hinaus ergibt sich ein Personalbestand der sonstigen öffentlichen Einrichtungen i. H. v. 2.887 VZÄ, das entspricht einem Anteil am Personalbestand des Kernhaushaltes i. H. v. 4 %, darunter der Personalbestand des Staatsbetriebes Sachsenforst mit 1.361 VZÄ sowie der Studentenwerke mit 950 VZÄ und der Landeskrankenhäuser mit 455 VZÄ.

46 Die Steigerung im Personalbestand der Extrahaushalte korrespondiert mit der Verminderung des Personalbestandes bei den sonstigen öffentlichen Einrichtungen, resultierend überwiegend aus der Zuordnung des Staatsbetriebes Landestalsperrenverwaltung zu den Extrahaushalten mit einem Personalbestand von 641 VZÄ.<sup>6</sup>

47 Insgesamt beliefen sich die Personalausgaben der Extrahaushalte auf rd. 1,06 Mrd. €, das entspricht einem Anteil von 27 % an den Personalausgaben des Kernhaushaltes.

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

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

<sup>6</sup> Bisherige Zuordnung des Staatsbetriebes Landestalsperrenverwaltung zu den sonstigen öffentlichen Einrichtungen (vgl. Liste der Extrahaushalte 2015 und 2016 des Statistischen Bundesamtes).

Personalaufwendungen der  
Nebenhaushalte insgesamt betru-  
gen im Hj. 2015 rd. 1,20 Mrd. €

- 48 Darüber hinaus ergaben sich Personalaufwendungen der sonstigen Einrichtungen i. H. v. 141 Mio. €, das entspricht 4 % der Personalaufwendungen des Kernhaushaltes, darunter die Personalaufwendungen des Staatsbetriebes Sachsenforst i. H. v. 67 Mio. € sowie für die Studentenwerke i. H. v. 41 Mio. € und für die Landeskrankenhäuser i. H. v. 26 Mio. €.
- 49 Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte insgesamt sind gegenüber dem Vorjahr um 84 Mio. € gestiegen. Sie werden grundsätzlich nicht bei den Personalausgaben (HGr. 4), sondern bei den Zuschüssen (HGr. 6) ausgewiesen. Die Berechnung der Personalausgabenquote des Freistaates verliert aufgrund dieser Verschiebung der Haushaltsstruktur an Aussagekraft.

## Staatsschulden

Die statistische Pro-Kopf-Verschuldung liegt weit unter der tatsächlichen Verschuldung des Freistaates Sachsen. Sie spiegelt nicht die haushalterische Verschuldungsquote wider.

Die Auswirkungen der Niedrigzinsphase werden für den Freistaat Sachsen zunehmend spürbar.

### 1 Vorbemerkungen

- 1 Das Statistische Bundesamt verkündete mit Pressemitteilung vom 07.04.2017 für das Hj. 2016 in der Abgrenzung der Finanzstatistiken für den öffentlichen Gesamthaushalt einen Finanzierungsüberschuss i. H. v. 25,8 Mrd. €. Der Finanzierungsüberschuss fiel damit um 3,4 Mrd. € geringer als im Vorjahr aus.
- 2 Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2016 erneut von 2.022 Mrd. € im Hj. 2015 auf 2.006 Mrd. € gesunken. Die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages wurde auch 2016 eingehalten. Die zulässige Obergrenze von 60 % des BIP für die Staatsverschuldung wurde mit 68,3 % (im Vorjahr: 71,2 %) jedoch weiterhin überschritten. Der Stabilitätsrat hat in seiner 14. Sitzung im Dezember 2016 mitgeteilt, dass die Maastrichtgrenze von 60 % des BIP voraussichtlich bis zum Jahr 2020 erreicht werden kann.
- 3 Die Europäische Zentralbank hält trotz gegenteiliger Entwicklung in den USA an ihrer Niedrigzinspolitik fest. Die Auswirkungen der Negativzinsen sind auch im Freistaat Sachsen immer deutlicher zu spüren.

Europäische Zentralbank hält an Niedrigzinspolitik fest

### 2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

- 4 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.
- 5 Für das Hj. 2015 betrug die Kreditermächtigung des SMF 0,00 € gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2015/2016. Neben der Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten enthält das HG weitere Sonderkreditermächtigungen gem. § 2 Abs. 4 und 6 HG 2015/2016, die aber nicht in Anspruch genommen wurden.
- 6 Seit 01.01.2014 sieht die Verfassung des Freistaates Sachsen vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Bei einer von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre (Normallage) um mindestens 3 % abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann davon gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen abgewichen werden.
- 7 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SÄHO). Dies erfolgte erstmalig mit dem HG 2015/2016. Die Normallage betrug für das Hj. 2015 11,360 Mrd. € und für 2016 11,741 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG). Mit dem HG 2017/2018 wurde für 2017 eine Normallage i. H. v. 12,411 Mrd. € und für 2018 i. H. v. 12,883 Mrd. € festgesetzt. Bei jeweils rd. 1,7 Mrd. weniger Steuereinnahmen als geplant, würde für die Hj. 2017 und 2018 eine Kreditaufnahme möglich sein.

Kreditaufnahme bei rd. 1,7 Mrd. € weniger Steuereinnahmen als geplant möglich

- 8 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2015 bis 2019 hat das SMF das Ermittlungsverfahren für die Normallage beschrieben. Auf Anregung des SRH hat das SMF mit der Haushaltsaufstellung zum Doppelhaushalt 2017/2018 einen Bericht zur Ermittlung der Normallage an den HFA zur Kenntnis gegeben.
- 9 Gemäß § 18 Abs. 4 SÄHO ist aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es, zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates ergibt sich für Staatsregierung und Gesetzgeber ein aktives Handlungsgebot zur angemessenen Rücklagenbildung. Dadurch können konjunkturelle Schwankungen vor einer Kreditaufnahme geglättet werden.
- 10 Mit dem HG 2015/2016 wurde trotz erwarteter Rekordsteuereinnahmen statt einer angemessenen Rücklagenbildung eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage veranschlagt (171,1 Mio. € im Hj. 2015 und 234,2 Mio. € im Hj. 2016). Aufgrund von Steuermehreinnahmen konnte im Hj. 2015 und im Hj. 2016 auf eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verzichtet werden.
- 11 In seinem Jahresbericht 2015 Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 10 bis 16 hat sich der SRH kritisch mit diesem Sachverhalt auseinandergesetzt. Vor dem Hintergrund prognostizierter Rekordsteuereinnahmen ließen die geplanten Entnahmen aus der Rücklage für den Haushaltsausgleich eine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG nicht erkennen.
- 12 Gemäß StHpl. 2017/2018 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2016 bis 2020 sind bis zum Jahr 2020 keine Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage geplant.
- 13 Der SRH hält an seiner Forderung, eine planmäßige Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung generell für unzulässig zu erklären, fest. Weiterführende gesetzliche Regelungen zu § 18 Abs. 4 SÄHO sieht er zur Wahrung der notwendigen Haushaltsdisziplin für zukünftige Doppelhaushalte und zur Einhaltung der Verschuldungsregel über das Hj. 2020 hinaus als erforderlich an.
- 3 Schuldenstand und Schuldendienst**
- 14 Für das Hj. 2015 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 11,282 Mrd. € aus. Der haushaltsmäßige Schuldenstand ist gegenüber dem Jahr 2014 um 75 Mio. € gesunken.

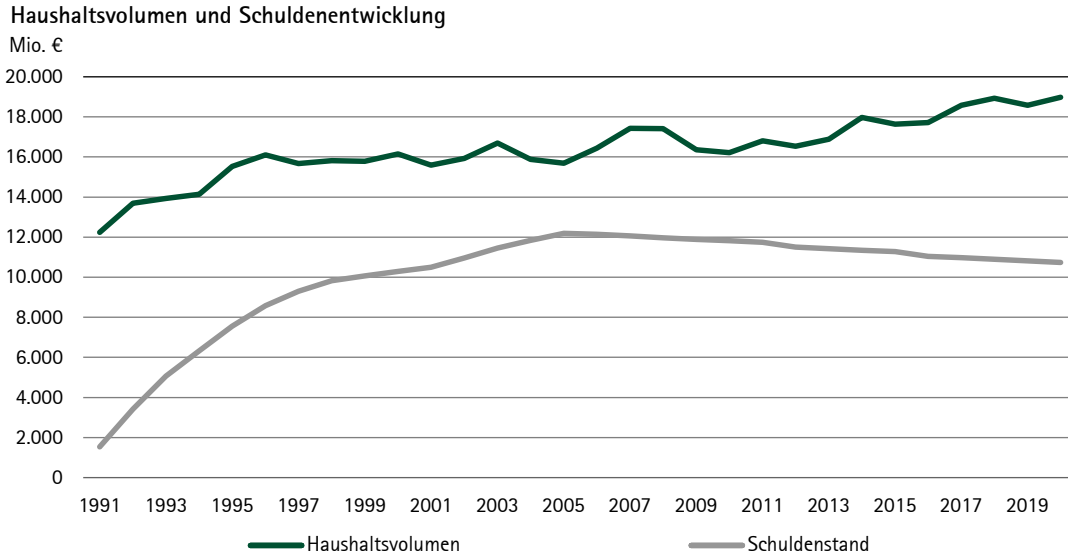
Verzicht auf Rücklagenentnahmen aufgrund Steuermehreinnahmen

Keine symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur

SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung

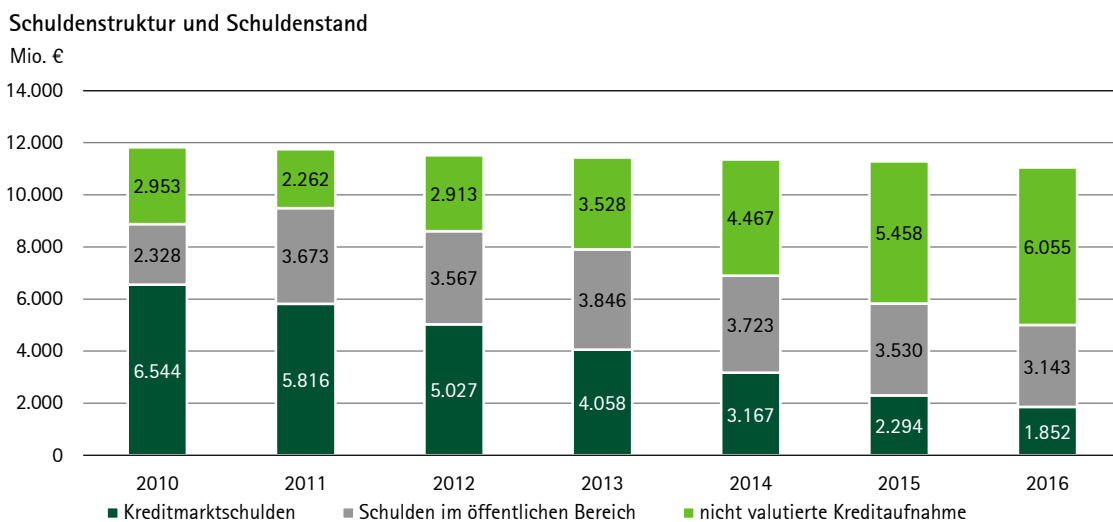


- 15 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Schulden gemäß HR im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.



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

- 16 **Der Freistaat Sachsen verzichtet seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme. Darüber hinaus tilgt er Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung konstant zu halten.** Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden getilgt werden. Aufgrund von Mehreinnahmen erfolgte im Juni 2017 rückwirkend für das Hj. 2016 gemäß Vermerk zu Kap. 1510, Tit. 325 01 eine Reduzierung der Schuldenaufnahme i. H. v. 156.652.253,00 €. Damit ergibt sich für das Hj. 2016 eine Nettokreditaufnahme i. H. v. -231.652.253,00 €. Unter Berücksichtigung dieser Sondertilgung ergibt sich für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung bei Fortführung der jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2020 rechnerisch ein Schuldenstand i. H. v. 10,750 Mrd. €. Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung
- 17 Die haushaltmäßige Verschuldung setzt sich zusammen aus 2,294 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,530 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 5,458 Mrd. € noch nicht valutierte (bis auf Weiteres aufgeschobene) Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2015/2016.



Quelle: SMF.

Neuer Höchststand der nicht  
valutierten Kreditaufnahme

18 Die nicht valutierte Kreditaufnahme hat im Hj. 2016 einen neuen Höchststand erreicht. Dies ist Ausdruck der hohen Liquidität des Freistaates Sachsen und der Nachwirkungen der Finanzkrise im Sinne fehlender Anlagestrategien im Niedrigzinsumfeld. Die liquiden Mittel des Freistaates sind zweckgebunden und stehen nur im Rahmen des Liquiditätsmanagements zur Verfügung. Ein Rückgang der liquiden Mittel (z. B. durch Rücklagenentnahmen) würde zwangsläufig zu einer Verschiebung der Schuldenstruktur führen, indem die nicht valutierte Kreditaufnahme zurückgeführt werden würde.

SRH fordert Darstellung der  
weiteren Entwicklung der Schul-  
denstruktur in der Mittelfristigen  
Finanzplanung

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

20 Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die Kreditmarktschulden, sondern auch die sog. impliziten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen und Beihilfen, Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG, Rückstellungen für Altersteilzeit, Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau sowie die Schulden und Zahlungsverpflichtungen aus Nebenhaushalten zählen (vgl. Beitrag Nr. 5). Die impliziten Schulden werden auch als verdeckte Schulden bezeichnet, da sie nicht aus dem Haushaltsplan oder der HR ersichtlich sind.

21 Der Freistaat Sachsen weist in der Vermögensrechnung neben dem Schuldenstand aus der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und bei Sondervermögen (OGr. 31 und 32) auch implizite Schulden aus.

22 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der noch nicht valutierte Kreditaufnahme i. H. v. 5,458 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2015, S. 44 und 45).

23 Der Freistaat Sachsen hat zwischen 2005 und 2015 auch bei seinen Sondervermögen<sup>1</sup> und bei Einrichtungen, bei denen er Eigentümer, Miteigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt<sup>2</sup>, Kredite aufgenommen. Sie fallen unter die Rubrik „Schulden beim öffentlichen Bereich“ und werden, mit Ausnahme der Kreditaufnahme bei der SAB, bei der statistischen Ermittlung der Nettokreditaufnahme und des Schuldenstandes pro EW nicht berücksichtigt.

24 Die Statistik suggeriert, dass Kreditaufnahmen und Zinszahlungen bei öffentlichen Einrichtungen nicht bedient werden müssen, obwohl reale Zahlungen auch hier fließen. Dies führt dazu, dass die statistische Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2015 mit 566 €/EW eine wesentlich geringere ist als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.782 €/EW. Da die statistische Pro-Kopf-Verschuldung für Ländervergleiche genutzt wird, ist die Differenz i. H. v. 2.216 €/EW im Hj. 2015 umso bedeutsamer.

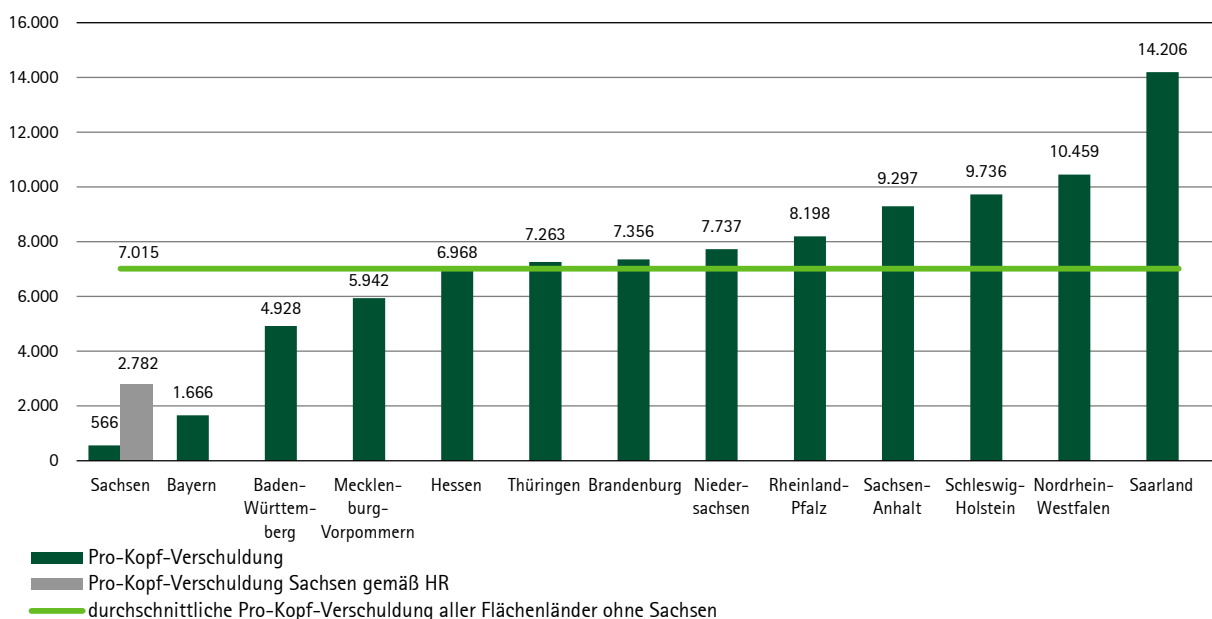
Pro-Kopf-Verschuldung durch  
Statistische Ermittlung um  
2.216 €/EW geringer

<sup>1</sup> Kreditaufnahme und -tilgung veranschlagt in der OGr. 31. Kreditaufnahmen erfolgten insbesondere bei dem „Garantiefonds“, „Aufbauhilfefonds“ und der „Versorgungsrücklage“.

<sup>2</sup> Kreditaufnahme und -tilgung veranschlagt in der OGr. 32. Kreditaufnahmen erfolgten bspw. bei Stiftungen wie der Kulturstiftung des Freistaates sowie beim „Generationenfonds“ als Anstalt des öffentlichen Rechts oder der SAB.

## Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer 2015

€/EW



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

- 25 Der Freistaat Sachsen hat im statistischen Ländervergleich (nur Kreditmarktschulden) die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Bei der Betrachtung der haushalterischen Pro-Kopf-Verschuldung steigt diese fast auf das 5-fache an. Danach hat Sachsen nach Bayern die zweitniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung. Ohne die erforderlichen Erläuterungen ergibt sich aus oben beschriebener Vorgehensweise eine deutlich zu positive Darstellung der Verschuldung des Freistaates. Haushalterische Pro-Kopf-Verschuldung auf das 5-fache höher als statistischer Ausweis
- 26 Diese Verzerrungen spiegeln sich auch in den für Ländervergleiche berechneten haushaltswirtschaftlichen Quoten wider (vgl. Pkt. 4 und 5).
- 27 Zudem wird seit dem Jahr 2010 die transparente Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung durch Änderungen bei der statistischen Erfassung erschwert. Der Ländervergleich erfordert zunehmend Erläuterungen. Für das Hj. 2015 ermittelt die ZDL aus den Daten der Kassenstatistik eine Nettokreditaufnahme i. H. v. 118 Mio. €<sup>3</sup>, obwohl sich aus der HR 2015 eine Tilgung i. H. v. 75 Mio. €<sup>4</sup> ergibt. Statistik weist Nettokreditaufnahme statt Tilgung aus
- 28 Auch die bereinigten Ausgaben, die in der Statistik mit 18.192,9 Mio. € ausgewiesen werden, weichen aufgrund der statistischen Berechnungsmethoden von den bereinigten Ausgaben gemäß HR (17.403,3 Mio. €) erheblich ab. Dies führt ebenfalls dazu, dass Ländervergleiche, die regelmäßig auf statistischen Daten basieren, in der Öffentlichkeit ein realitätsfremdes Bild wiedergeben.
- 29 Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 wurde eine weitere Differenzierung der Schuldenaufnahmen und Tilgungen sowie der entsprechenden Zinsausgaben gemäß VwV-HS vorgenommen. Neu aufgenommen wurden die Titel Schuldenaufnahme/Tilgungen von Schuldenaufnahmen und Zinsausgaben für Haushaltskredite bei öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen (Kap. 1510, Tit. 321 01/321 02 und 571 01) sowie bei Sparkassen, Förder- und Landesbanken (Kap. 1510, Tit. 321 03/321 04 und Neue Schulden-, Tilgungs- und Zinstitel im StHpl. 2017/2018

<sup>3</sup> Schuldentilgung am Kreditmarkt: 873,5 Mio. €, Schuldenaufnahme am Kreditmarkt: 991,5 Mio. €, Nettokreditaufnahme: 118 Mio. €.

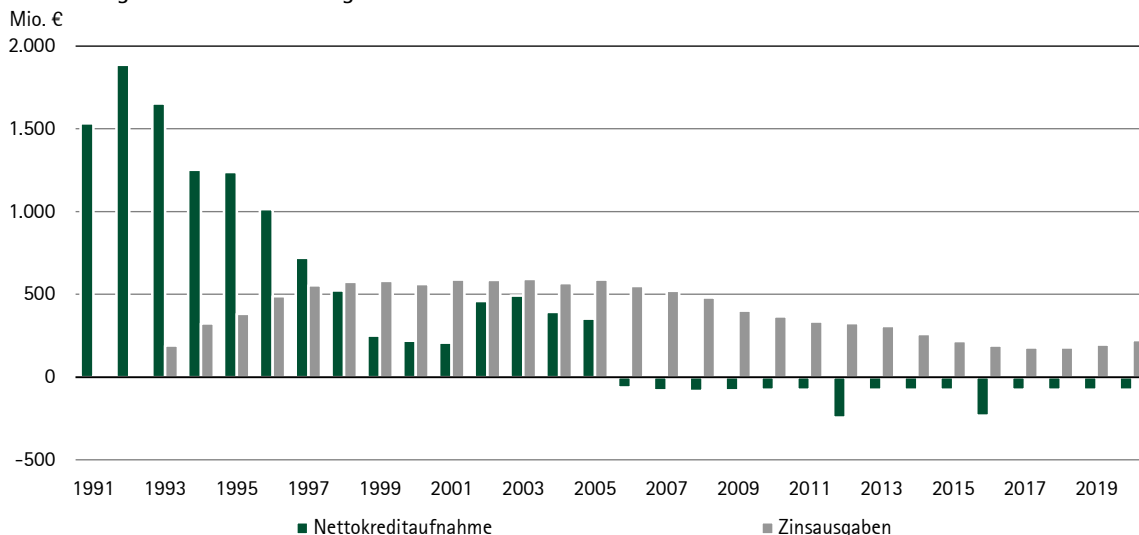
<sup>4</sup> Schuldentilgung am Kreditmarkt: 878,5 Mio. €, Schuldenaufnahme am Kreditmarkt: 991,5 Mio. €, Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt: 113 Mio. €; Schuldentilgung bei Sondervermögen: 795 Mio. €; Schuldenaufnahme bei Sondervermögen: 607 Mio. €, Nettokreditaufnahme bei Sondervermögen: -188 Mio. €; Nettokreditaufnahme gesamt: -75 Mio. €.

571 02). Mit dieser Unterteilung wird der statistischen Zuordnung besser entsprochen.

#### 4 Zinsbelastung

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

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast



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

Zinsausgaben weiter gesunken

- 31 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind im Hj. 2016 erneut auf einen Tiefstand von 190,2 Mio. € gesunken. Gegenüber dem Vorjahr sind das 28,8 Mio. € weniger.
- 32 Die gesunkenen Zinszahlungen beruhen hauptsächlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau infolge der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Schuldenmanagement des SMF. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates fallen bei der Höhe der Zinszahlungen kaum ins Gewicht.
- 33 Die Europäische Zentralbank hat mit Beschluss vom 10.03.2016 erstmalig die Nullzinspolitik eingeführt, indem sie den Leitzins von 0,05 % auf 0,00 % senkte. Der Negativzins auf Einlagen verharret seitdem auf 0,40 %. Eine Änderung der aktuellen Nullzinspolitik der Europäischen Zentralbank wurde bisher nicht in Aussicht gestellt.
- 34 Während die niedrigen Zinsen auf Kredite die Zinslasten des Freistaates stetig senken, führen dagegen die Negativzinsen auf Einlagen für den Freistaat Sachsen zu niedrigeren Einnahmen auf Anlagen. Diese werden als negative Zinseinnahme (Rotabsetzung) in OGr. 16 gebucht und stellen damit Ausgaben dar.
- 35 Im Rahmen des Liquiditätsmanagements nimmt das SMF Kassenkredite am Kapitalmarkt auf und erhält dafür Zinsen vom Kreditgeber aufgrund der Negativzinsen auf Einlagen der Europäischen Zentralbank. Diese werden als Rotabsetzungen von den Zinsausgaben in OGr. 57 gebucht und stellen Einnahmen dar. Sie wirken sich ausgabenmindernd aus. Mit den Zinseinnahmen auf Kassenkredite versucht das SMF, die Ausgaben für Negativzinsen bei den Anlagen weitestgehend auszugleichen.

36 Die Negativzinsen und die Zinseinnahmen aus Kreditaufnahme haben sich in den letzten 3 Jahren wie folgt entwickelt:

	2014	2015	2016
OGr. 16 - Negativzinsen auf Geldanlagen	-17.781,29 €	-129.881,02 €	-1.035.742,53 €
OGr. 57 - Zinseinnahmen auf Kassenkredite	3.875,29 €	227.826,04 €	643.941,63 €
Differenz	-13.906,00 €	97.945,02 €	-391.800,90 €

37 Die vom Freistaat Sachsen zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen sind gegenüber 2015 sprunghaft angestiegen. Die durch die Aufnahme von Kassenkrediten erzielten Zinseinnahmen konnten die Negativzinsen nicht mehr ausgleichen. Der Zinseinnahmetitel im Kap. 1510 ist im Hj. 2016 erstmalig negativ.

Zahlung von Negativzinsen gestiegen

38 Für den Doppelhaushalt 2015/2016 hat der SRH kritisiert (Jahresbericht 2016 des SRH Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 4, Tz. 36), dass die Buchung dieser Zinseinnahmen in dem Ausgabentitel 575 01 „Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite“ gegen das Bruttoprinzip des § 15 Abs. 1 SäHO, wonach Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen sind, verstößt. Mit dem StHpl. 2017/2018 wurde ein entsprechender Vermerk zu Tit. 575 01 ausgebracht, der die Ausnahme vom Bruttoprinzip ermöglicht.

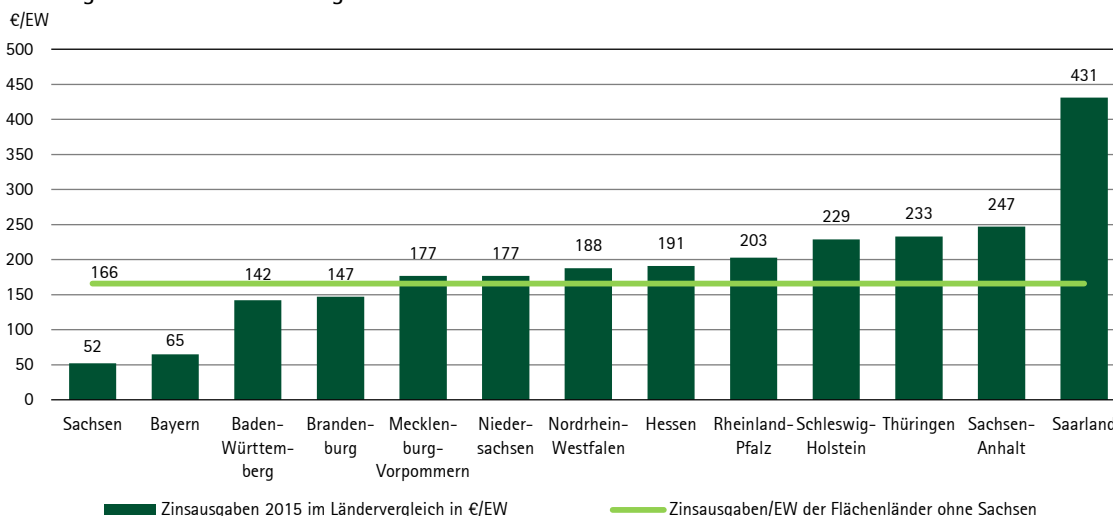
39 Das SMF hat das Anliegen zur Abbildung der „Zinsausgaben (Negativzins) für Kassenverstärkungskredite“ für eine Erörterung in der 10. Sitzung des Gremiums nach § 49a HGrG auf Empfehlung des SRH vorgeschlagen. Die Länder haben sich jedoch aufgrund unterschiedlicher Herangehensweisen nicht auf eine einheitliche Verfahrensweise geeinigt.

Länder haben sich nicht auf einheitliche Verfahrensweise für Buchung der Negativzinsen geeinigt

40 Das niedrige Zinsniveau bewirkt auch niedrigere Zinseinnahmen bei den Sondervermögen und Rücklagen, insbesondere für den Generationenfonds. Die erforderliche Verzinsung von 4,5 % für die geplante Vollfinanzierung künftiger Pensionen und die damit verbundene Generationengerechtigkeit ist nicht mehr gewährleistet. Die Auswirkungen auf den Generationenfonds zeigten sich bereits in der Festlegung höherer Zuführungssätze.<sup>5</sup>

41 Die Zinsausgaben pro EW im Ländervergleich sind nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2015 im Ländervergleich



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2015.

<sup>5</sup> Erste Verordnung des SMF zur Änderung der Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 27.10.2015.

Sachsen hat niedrigste Zinsausgaben pro EW

42 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Im Vergleichsjahr 2015 hat Sachsen mit 52 €/EW (54 €/EW gemäß HR) die niedrigsten Zinszahlungen pro EW im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 166 €/EW. Im Hj. 2016 erreicht Sachsen mit 47 €/EW einen neuen Tiefstwert.

43 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. 2015 sind somit rd. 6,4 Mio. € statistisch nicht erfasst. Die Zinslastquote und die Zinssteuerquote weichen dadurch um 0,1 % ab (vgl. Pkt. 5).

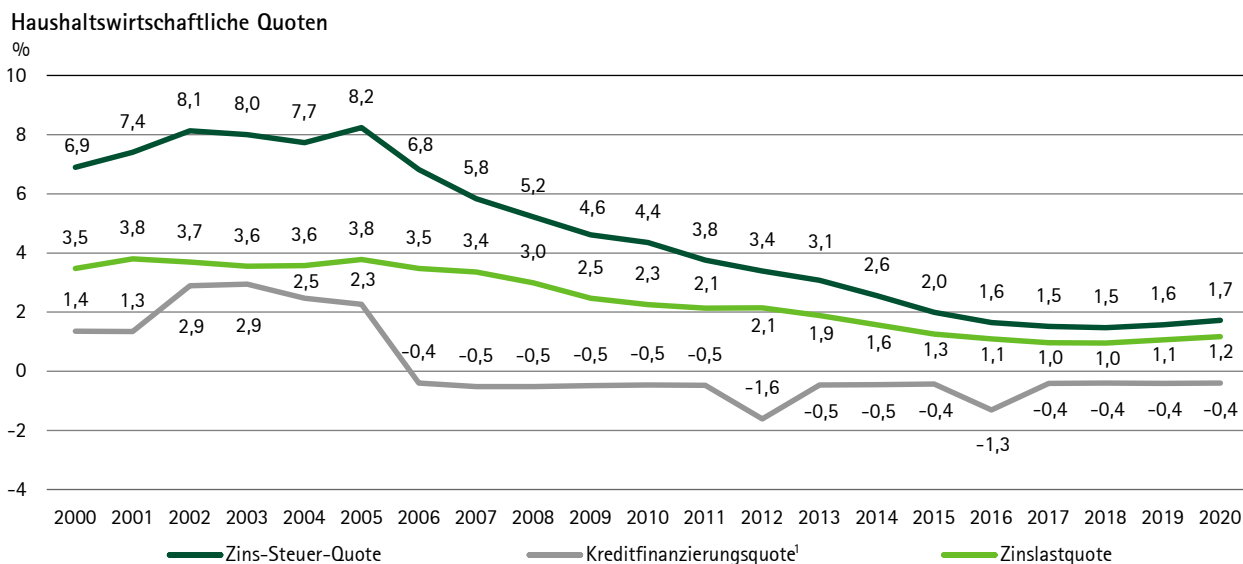
44 Das SMF rechnet in der Mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2020 mit einem Anstieg der Zinsen. Dabei unterstellt das SMF ein tendenziell steigendes Zinsniveau und eine verstärkte Inanspruchnahme der bewilligten, aber aufgeschobenen Kreditaufnahmen. Im Doppelhaushaltsplan 2017/2018 und in seiner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

Finanzieller Spielraum durch Niedrigzins

45 Das durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andauernde niedrige Zinsniveau verschafft dem Freistaat Sachsen einen finanziellen Spielraum. Aufgrund der geringen Verschuldung des Freistaates Sachsen würden sich wieder steigende Zinsen am Kapitalmarkt im Vergleich zu Bundesländern mit hoher Verschuldung nicht wesentlich auf den Haushalt des Freistaates Sachsen auswirken. Anders sieht es aus, wenn sich die Schuldenstruktur zulasten der nicht valuierten Kreditaufnahme (bewilligte, aber aufgeschobene Kreditaufnahme gem. § 2 HG 2015/2016) verschiebt. Dies würde zu einem Ansteigen der Zinsen führen, unabhängig davon, ob die Kreditaufnahme bei Sondervermögen oder am Kapitalmarkt erfolgt.

### 5 Haushaltswirtschaftliche Quoten

46 Die anhaltende Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt spiegelt sich auch in der stetig sinkenden Zinssteuerquote (Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen) und Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) wider. Die Kreditfinanzierungsquote als Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben und die Zinssteuerquote gehören zu den Kennziffern, die dem Stabilitätsrat jährlich zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen zu melden sind.



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

Quellen: 2000 bis 2015 HR, 2016 Kassen-Ist, 2017 und 2018 StHpl., 2019 und 2020 Mittelfristige Finanzplanung.

47 Für Ländervergleiche wird die Vierteljahresstatistik über die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Haushalte für das Vergleichsjahr 2015 verwendet. Diese statistischen Daten stellen allerdings nicht das endgültige Ergebnis dar. Es fehlen die Auslaufperiode und die Schlussbuchungen. Dies führte im Hj. 2015 zu einer Nichtberücksichtigung von 10 Mio. € Zuführungen an den Fusionsfonds.

48 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist im Hj. 2015 eine negative Kreditfinanzierungsquote von -0,4 % aus. Die aus der Statistik für das Hj. 2015 ermittelte Kreditfinanzierungsquote ergibt dagegen einen Wert von 0,6 % und somit eine Kreditaufnahme. Im Vergleich der Flächenländer liegt die Quote des Freistaates, aufgrund der Ermittlungsmethode (nur Kreditaufnahmen beim nicht öffentlichen Bereich-Kapitalmarkt), erstmalig über der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von 0,3 % (vgl. Pkt. 3). Für den Freistaat Sachsen ist die Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung der Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich nicht aussagefähig.

Kreditfinanzierungsquote ohne Einbeziehung Schuldenaufnahme im öffentlichen Bereich nicht aussagefähig

49 Sachsen schneidet aufgrund seiner restriktiven Verschuldungspolitik im Ländervergleich bei der Zinssteuerquote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2015 durchschnittlich 5,4 % ihrer Steuereinnahmen für Zinsausgaben (Zinssteuerquote) aufwenden mussten, waren es in Sachsen nur 1,9 % (2 % gemäß HR). Der Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben (Zinslastquote) betrug 2015 bei den Flächenländern 4 %, während Sachsen auch hier den niedrigsten Wert von nur 1,2 % (1,3 % gemäß HR) aufweist.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

## 6 Stabilitätsbericht

50 Der von Bund und Ländern gebildete Stabilitätsrat überwacht regelmäßig die Haushalte des Bundes und der Länder sowie die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 des HGrG. Dazu berät er jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes auf der Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaft.

51 Die sog. Stabilitätsberichte sollen die Darstellung bestimmter Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten. Der Stabilitätsrat hat 4 allgemein geltende Kennziffern

zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung beschlossen, die in hohem Maße geeignet seien, ein umfassendes Bild über die Haushaltslage des Bundes und der Länder abzugeben: der strukturelle Finanzierungssaldo, der Schuldenstand, die Kreditfinanzierungsquote und die Zinssteuerquote.<sup>6</sup>

Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten

52 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2016 seinen jährlichen Stabilitätsbericht vorgelegt. Der Bericht zeigt keine Auffälligkeiten zur Beurteilung der aktuellen Haushaltslage. Die Bewertung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat ergab, dass dem Freistaat Sachsen keine Haushaltsnotlage droht.

53 Hinsichtlich der Kritik an den Vorgaben des Stabilitätsrats für die Erstellung der Stabilitätsberichte verweisen wir auf den Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 6.

Eigene Projektion ermittelt wesentlich geringere Ausgabenwachstumsrate

54 Der Freistaat Sachsen ermittelt aufgrund der Schwächen der Standardprojektion zusätzlich eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung, mit der eine bessere Einschätzung der mittelfristigen Haushaltsentwicklung erzielt werden soll. Dabei wird ermittelt, welches jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstum bei realistischeren Einnahmeerwartungen und unter Einhaltung der verfassungsmäßigen Schuldenregeln möglich wäre.<sup>7</sup> Im Ergebnis könnte der Freistaat seine Ausgaben durchschnittlich um 2,3 % pro Jahr erhöhen, ohne im Jahr 2023 gegen die Verschuldungsregel zu verstoßen. Die so ermittelte maximale Ausgabenwachstumsrate ist wesentlich geringer als die der Standardprojektion.

Um langfristige Tragfähigkeit der Haushalte zu ermitteln, muss Betrachtungszeitraum verlängert werden

55 Der SRH hält eine systematische Verlängerung des Betrachtungszeitraumes über das Hj. 2023 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.

56 Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben auf ihrer Konferenz im Mai 2017 beschlossen, dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder ein Arbeitspapier „Stabilitätsrat“ zuzuleiten. Das Arbeitspapier zeigt die deutlichen Schwachstellen des aktuell vom Stabilitätsrat genutzten Systems zur Haushaltsüberwachung auf. Aus Sicht der Rechnungshöfe besteht eine Vielzahl von systematischen oder methodischen Problemen, die dazu führen, dass im derzeitigen System eine verlässliche Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat nicht gewährleistet ist.

57 Nach Auffassung der Rechnungshöfe ist es daher angezeigt, das bisher verwendete System der Haushaltsüberwachung grundsätzlich zu überarbeiten und fortzuentwickeln. Es sollten ergänzende bzw. alternative Kennziffern berücksichtigt und weitere Sanktionsmaßnahmen vorgesehen werden.

58 Mit Beschlussfassung des Stabilitätsrats in seiner 15. Sitzung am 22.06.2017 wurde der Arbeitskreis Stabilitätsrat beauftragt, ein Analyzesystem zur Überwachung und Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 zu entwickeln.

59 In diesem Zusammenhang soll auch das aktuelle Analyzesystem der jährlichen Haushaltsüberwachung zur Vermeidung drohender Haushaltsnotlagen – bestehend aus Kennziffern und einer modellgestützten Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung – überprüft und ggf. Änderungen vorgeschlagen werden.

60 Die Ergebnisse sollen dem Stabilitätsrat spätestens zu seiner letzten Sitzung im Jahr 2018 zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

<sup>6</sup> Vgl. Pressemitteilung zur konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.04.2010.

<sup>7</sup> Stabilitätsbericht des Freistaates Sachsen für das Jahr 2016, S. 7.



## Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung ist ein wichtiges Instrument, um Belastungen für künftige Generationen abzubilden.

Der Einsatz eines integrierten Buchführungssystems ist dringend erforderlich.

### 1 Vorbemerkungen

- 1 Die Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SäHO enthält den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres. Zweck der Vermögensrechnung ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen bilanziellen Nachweis über Vermögen und Schulden und deren Veränderung zu erweitern.
- 2 Die Darstellung der Vermögenslage zum 31.12.2015 in der Vermögensrechnung des SMF weicht um 149 Mio. € von der Darstellung des SRH ab. Die Abweichung ergibt sich aus einer fehlerhaften Summenbildung bei den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen in der Vermögensrechnung, in welcher der Bestand der Versorgungsrücklage nicht berücksichtigt wurde. Der SRH hat wiederholt angeführt, dass die manuelle Erstellung der Vermögensrechnung durch das SMF als unabhängige Nebenrechnung fehleranfällig ist. Er verweist darauf, dass der Einsatz eines integrierten Buchführungssystems die Fehleranfälligkeit verringern und die Qualität der Vermögensrechnung erhöhen könnte.
 

Abweichung der Vermögenslage zwischen Darstellung des SMF und des SRH

Einsatz eines integrierten Buchführungssystems zur Verringerung der Fehleranfälligkeit und Erhöhung der Qualität der Vermögensrechnung
- 3 In der Vermögensrechnung werden neben den Kapitalmarktschulden auch die impliziten Schulden i. S. d. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung abgebildet. Folglich ist die in der Vermögensrechnung ausgewiesene Schuldenposition um ein Dreifaches höher als die in der HR dargestellte haushaltmäßige Verschuldung. Bezüglich der haushaltmäßigen Verschuldung wird auf Beitrag Nr. 4 verwiesen.
 

In der Vermögensrechnung dargestellte Schuldenposition um ein Dreifaches höher als die in der HR dargestellte haushaltmäßige Verschuldung
- 4 Der Ausweis der Werte der Beteiligungen in der Vermögensrechnung über die erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode führt zu einer Verschiebung der Vermögensstruktur zwischen Sach- und Finanzvermögen. Das den Nebenhaushalten zugeordnete Grundvermögen i. H. v. 2,40 Mrd. € wird im Sachvermögen der Vermögensrechnung nachrichtlich ausgewiesen und geht über die Eigenkapitalwerte in das Finanzvermögen der Vermögensrechnung ein. Ebenso werden die Kunst- und Sammlungsgegenstände der Staatlichen Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen BgA und der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH mit einem Wert i. H. v. rd. 82 Mio. € über die Eigenkapitalwerte im Finanzvermögen der Vermögensrechnung ausgewiesen und nicht im Sachvermögen.
 

Verschiebung der Vermögensstruktur um rd. 2,48 Mrd. € zwischen Sach- und Finanzvermögen aufgrund erweiterter Eigenkapitalspiegelbildmethode
- 5 In der Vermögensrechnung 2015 sind die Anteilsrechte von 11 Hochschulen im Finanzvermögen dargestellt. Darunter befinden sich 4 Hochschulen, die noch kameral wirtschaften, aber bereits in der Lage sind, einen kaufmännischen Jahresabschluss vorzulegen (vgl. Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.3).
 

Ausweis von 4 noch kameral wirtschaftenden Hochschulen im Finanzvermögen

6 Die Vermögenslage des Freistaates Sachsen stellt sich zum 31.12.2015 wie folgt dar:

		31.12.2014 in €	31.12.2015 in €	Veränderung zum Vorjahr in %
<b>Vermögen</b>				
<b>A.</b>	<b>Sachvermögen</b>	<b>10.831.327.813,89</b>	<b>11.009.832.987,86</b>	<b>1,65</b>
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	6.510.778.153,26	6.732.433.091,92	3,40
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	4.009.456.190,42	3.980.591.141,53	-0,72
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	13.864.084,41	17.342.801,68	25,09
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	297.229.385,80	279.465.952,73	-5,98
<b>B.</b>	<b>Finanzvermögen</b>	<b>16.422.807.939,97</b>	<b>17.684.513.714,83</b>	<b>7,68</b>
I.	Beteiligungen	6.680.975.150,38	6.794.168.431,59	1,69
II.	Stiftungsvermögen	76.183.869,08	76.551.693,44	0,48
III.	Sondervermögen	3.142.010.060,68	3.633.436.712,33	15,64
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	4.628.780.619,92	5.317.015.481,88 <sup>2</sup>	14,87
V.	Rücklagen	1.548.395.735,17	1.559.781.995,26	0,74
VI.	Ausleihungen	346.462.504,74	303.559.400,33	-12,38
<b>C.</b>	<b>Forderungen</b>	<b>1.662.345.769,54</b>	<b>1.741.056.252,21</b>	<b>4,73</b>
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	497.587.814,92 <sup>1</sup>	498.265.952,26	0,14
II.	Steuerforderungen	164.375.594,92	217.328.403,71	32,21
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	29.092.692,19	25.193.184,15	-13,40
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	962.330.277,95	987.325.968,48	2,60
V.	Sonstige Forderungen	8.959.389,56	12.942.743,61	44,46
<b>D.</b>	<b>Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten</b>	<b>1.182.448.718,19</b>	<b>1.082.842.128,90</b>	<b>-8,42</b>
	<b>Summe Vermögen</b>	<b>30.098.930.241,59</b>	<b>31.518.245.083,80</b>	<b>4,72</b>
<b>Schulden</b>				
<b>A.</b>	<b>Kapitalmarktschulden</b>	<b>6.890.371.778,22</b>	<b>5.823.871.778,22</b>	<b>-15,48</b>
I.	Landesschatzanweisungen	425.000.000,00	325.000.000,00	-23,53
II.	Schuldscheindarlehen	6.465.371.778,22	5.498.871.778,22	-14,95
<b>B.</b>	<b>Kassenverstärkungsmittel</b>	<b>3.772.762.583,28</b>	<b>4.683.551.056,13</b>	<b>24,14</b>
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	154.000.000,00	671.614.000,00	336,11
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	3.433.619.496,14	3.746.793.058,48	9,12
III.	Kassenmittel von Sonstigen	185.143.087,14	265.143.997,65	43,21
<b>C.</b>	<b>Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung</b>	<b>21.268.472.346,00</b>	<b>21.574.183.465,00</b>	<b>1,44</b>
I.	Pensionsverpflichtungen	12.616.472.346,00	13.243.183.465,00	4,97
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	8.652.000.000,00	8.331.000.000,00	-3,71
<b>D.</b>	<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>1.846.833.535,95</b>	<b>1.498.829.409,30</b>	<b>-18,84</b>
I.	Steuerverbindlichkeiten	23.163.619,71	33.431.963,17	44,33
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	833.507.087,37	827.175.393,71	-0,76
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	795.350.115,65	420.087.552,91	-47,18
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	194.812.713,22	218.134.499,51	11,97
<b>E.</b>	<b>Rückstellungen</b>	<b>1.399.723.228,70</b>	<b>1.916.709.248,46</b>	<b>36,93</b>
I.	Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten	1.399.723.228,70	1.916.709.248,46	36,93
	<b>Summe Schulden</b>	<b>35.178.163.472,15</b>	<b>35.497.144.957,11</b>	<b>0,91</b>

Quelle: Vermögensrechnung 2015.

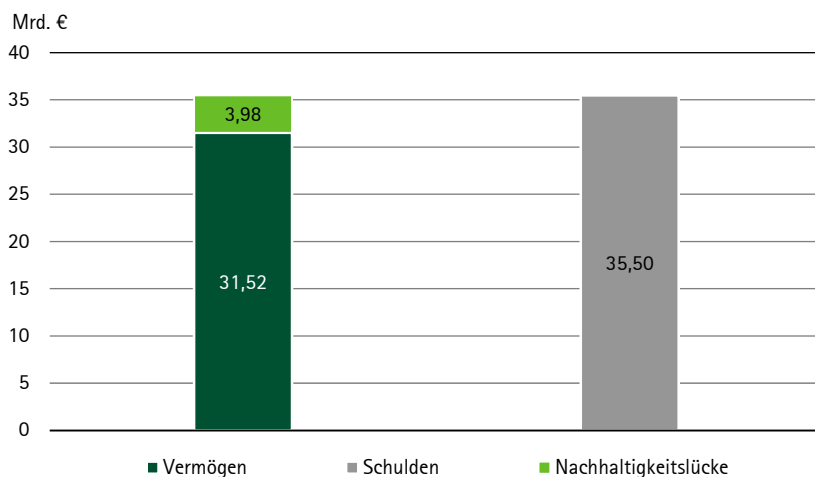
<sup>1</sup> Korrektur der Darstellung des Endbestandes aus der Vermögensrechnung 2014 aufgrund der Prüfungsfeststellungen des SRH (vgl. Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 5, Pkt. 2.3).

<sup>2</sup> Korrektur der Darstellung in der Vermögensrechnung aufgrund fehlendem Ausweis der Versorgungsrücklage in den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen.

## 2 Nachhaltigkeitslücke

- 7 Die Nachhaltigkeitslücke hat sich entgegen der Darstellung in der Vermögensrechnung des SMF gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Mrd. € auf 3,98 Mrd. € verringert. Die Schulden werden zu 89 % durch das Vermögen gedeckt.
- 8 Die abweichende Darstellung beruht auf der in der Vermögensrechnung fehlenden Berücksichtigung des Bestandes der Versorgungsrücklage zum 31.12.2015.

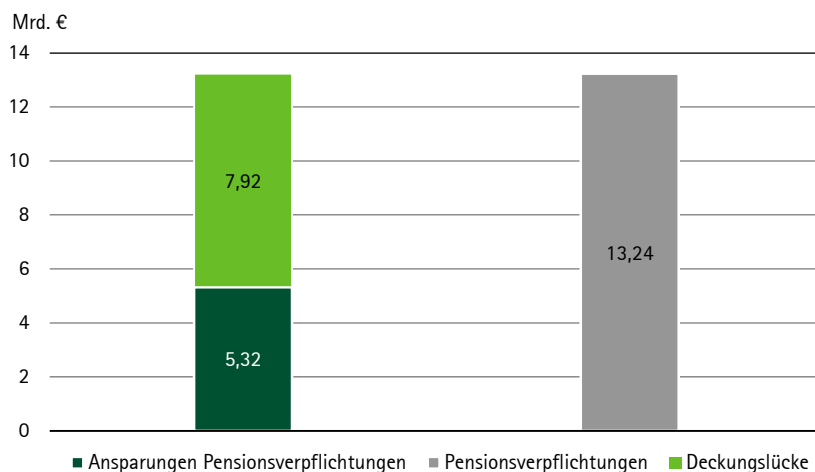
Nachhaltigkeitslücke zwischen Vermögen und Schulden auf 3,98 Mrd. € verringert



## 3 Deckungslücke

- 9 Zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen ergibt sich rechnerisch eine Deckungslücke von rd. 7,9 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Deckungslücke um rd. 61,5 Mio. € verringert. Daraus ergibt sich ein Deckungsgrad zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den künftigen Pensionsverpflichtungen von 40 %.

Ansparungen für Pensionsverpflichtungen decken zu rd. 40 % die künftigen Pensionsverpflichtungen



## 4 Weitere Prüfungen des Sächsischen Rechnungshofs

- 10 Die Vermögensrechnung ist nicht nur eine zahlenmäßige, bilanzielle Aufbereitung der Vermögens- und Schuldenpositionen des Freistaates, sie kann wertvolle Informationen für die praktische Haushaltssteuerung liefern. In diesem Zusammenhang verweisen wir bspw. auf die Beratende Äußerung zur Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur vom März 2016.

- 11 Der SRH hat die Vermögensrechnung 2014 des Freistaates Sachsen hinsichtlich des Grundvermögens (Immobilienvermögen) näher untersucht. Dieses beträgt im Hj. 2014 rd. 8,7 Mrd. € (einschließlich Grundvermögen in Nebenhaushalten).
- 12 Die Qualität der Datengrundlage des Grundvermögens für die Vermögensrechnung ist teilweise unzureichend und bedarf einer Überprüfung. Der SRH hat festgestellt, dass bspw. das angewandte Bewertungsverfahren (Clusterbewertung) zu Unschärfen führt. Daneben sind Abschreibungssätze in Teilbereichen nicht treffsicher und nachrichtliche Angaben zum Grundvermögen unvollständig.
- 13 Als vorläufiges Fazit wird deutlich, dass die bisherige Finanzausstattung zum Gebäudeerhalt nicht ausreicht, das Immobilienvermögen angemessen zu erhalten. Das führt zu einem stetig wachsenden Sanierungstau, der in den letzten 6 Jahren von rd. 2,4 Mrd. € auf mittlerweile rd. 3,1 Mrd. € angewachsen ist.
- 14 Der Rechnungshof beabsichtigt, die gewonnenen Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zur Vermögensrechnung (Grundvermögen) in einer Beratenden Äußerung dem Parlament vorzulegen.

## Sondervermögen Grundstock

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

2 Die Vermögensverschiebungen des Grundstocks werden in der sog. Grundstockrechnung nachgewiesen. Für das Hj. 2015 weist die Grundstockrechnung einen Endbestand von 215.518.626,71 € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 16,3 Mio. € verringert. Anlage II/1-1 zur HR 2015 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus.

Grundstockbestand Ende 2015 betrug rd. 216 Mio. €

### 1 Einnahmen

3 Die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock im Jahr 2015 beliefen sich auf rd. 35,8 Mio. €.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2015 in €	Ist 2015 in €	Ist 2015 in %	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	7.405.955,23	20,69	405.955,23
Verkauf von Staatswald	131 02	700.000,00	341.839,40	0,96	-358.160,60
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	1.639.013,30	4,58	1.239.013,30
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	200.000,00	481.230,68	1,34	281.230,68
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	200.000,00	732.480,61	2,05	532.480,61
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	3.958.798,00	25.188.172,77	70,38	21.229.372,77
<b>Zwischensumme</b>		<b>12.458.798,00</b>	<b>35.788.691,99</b>	<b>100,00</b>	<b>23.329.891,99</b>

Abweichungen sind rundungsbedingt.  
WGT = Westgruppe der Truppen

4 70 % der Einnahmen resultieren aus dem Verkauf von Anteilen des Freistaates Sachsen am Grundkapital einer Beteiligungsgesellschaft. Dadurch konnten allein Einnahmen von rd. 25,2 Mio. € erzielt werden.

Verkauf von Kapitalbeteiligungen i. H. v. 25,2 Mio. €

5 Daneben wurden rd. 10,6 Mio. € durch die Veräußerung von Grundstücken eingenommen (30 %).<sup>1</sup> Dies bedeutet Mehreinnahmen von rd. 2,1 Mio. €.

Einnahmen i. H. v. 10,6 Mio. € durch Veräußerung von Grundstücken

6 Aufgrund von Planungsunsicherheiten zum Zeitpunkt der Grundstockplanung kann es zu Abweichungen zwischen den Planwerten und den tatsächlichen Einnahmen kommen. So haben sich nach Aussage des SMF u. a. 3 Verkäufe von Fiskalerbschaften mit einem Gesamtwert von rd. 927 T€ erst nach der Haushaltsplanaufstellung konkretisiert und konnten im Jahr 2015 abgeschlossen werden.

<sup>1</sup> Die Zahlenangabe enthält Einnahmen der Tit. 131 01, 131 02, 131 11, 131 49, 131 81.

## 2 Ausgaben

- 7 Im Sondervermögen Grundstock wurden im Jahr 2015 rd. 52,1 Mio. € ausgegeben.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2015 in €	Ist 2015 in €	in %	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	636.500,00	288.653,37	0,55	-347.846,63
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	202.610,10	0,39	102.610,10
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Truppenübungsplätze	547 04	500.000,00	499.756,64	0,96	-243,36
Erlösauskehr nach VZOG und VermG	698 01	0,00	1.763,40	0,00	1.763,40
Erwerb von Grundstücken	821 01	98.300,00	12.388.967,33	23,77	12.290.667,33
Erwerb von Staatswald	821 02	600.000,00	657.191,93	1,26	57.191,93
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	36.636.400,00	36.955.804,58	70,90	319.404,58
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	40.025.000,00	900.896,78	1,73	-39.124.103,22
Abführung an den Haushalt	882 01	0,00	222.763,26	0,43	222.763,26
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	3.765,99	0,01	-296.234,01
Zwischensumme		78.916.200,00	52.122.173,38	100,00	-26.794.026,62

- 8 Die Ausgaben wurden bestimmt durch den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten von rd. 50 Mio. €<sup>2</sup> (rd. 96 %). Allein für den Kauf von Grundstücken für Hochschulen wurden rd. 37 Mio. € (rd. 71 %) verausgabt. Ein Großteil der Ausgaben entfällt dabei auf den Erwerb eines bebauten Grundstücks, das von der TU Dresden genutzt wird.

Minderausgaben von 39,1 Mio. € für Kapitalbeteiligungen

- 9 Für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen wurden rd. 40 Mio. € geplant, jedoch nur Zahlungen von rd. 0,9 Mio. € geleistet. Die Minderausgaben von rd. 39,1 Mio. € resultieren aus der zeitlichen Verschiebung einer Kapitalzuführung an ein öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform.

Endbestand 2015 im Grundstock 215,5 Mio. €

### 3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

- 10 Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2015 rd. 215,5 Mio. €. Der Grundstockbestand des Jahres 2016 hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 9,2 Mio. € erhöht:

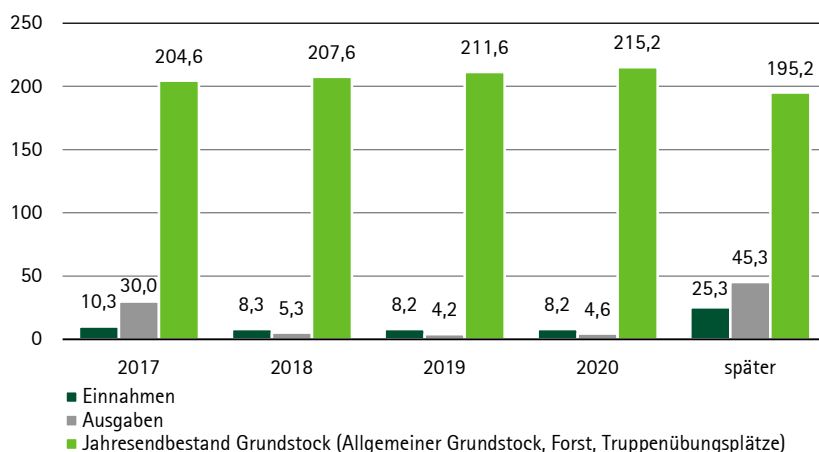
Grundstockstatus des SMF jeweils zum 31.12.		
	Hj. 2015 in €	Hj. 2016 in €
Beginn des Hj.	231.852.108,10	
Einnahmen	35.788.691,99	
Ausgaben	52.122.173,38	
Beginn/Ende des Hj.	215.518.626,71	215.518.626,71
Einnahmen		40.206.034,54
Ausgaben		31.010.451,37
Ende des Hj.		224.714.209,88

- 11 Nach den Planungen des SMF soll sich in den Jahren ab 2017 der Geldbestand des Grundstocks zwischen 195,2 und 215,2 Mio. € bewegen und sich damit gegenüber 2016 verringern.

<sup>2</sup> Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03.

## Grundstockplanung ab 2017

Mio. €



Die Angaben basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2016 (Allgemeiner Grundstock, Forst und Truppenübungsplätze); Abweichungen sind rundungsbedingt.

## 4 Einzelfälle

### 4.1 Grundstückserwerb für Biodiversitätszentrum Leipzig

12 Der Freistaat Sachsen hat im Jahr 2015 ein Grundstück in Leipzig für rd. 1,4 Mio. € erworben. Die Liegenschaft soll der Unterbringung des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungszentrums iDiv<sup>3</sup> dienen. In den Jahren 2018 und 2019 soll auf dem erworbenen Grundstück ein Neubau mit Baukosten von rd. 33,9 Mio. €<sup>4</sup> entstehen.

13 Nach Aussage des SMF wurde der Standort Leipzig zur Unterbringung des iDiv durch das SMWK bzw. die Universität Leipzig in Vorbereitung des Antragsverfahrens der Deutschen Forschungsgemeinschaft gewählt. Das SMWK habe bereits im Jahr 2011 die Finanzierung des Neubaus für die Unterbringung des iDiv in Leipzig in Aussicht gestellt. Das SMF sei jedoch erst nach Festlegung des Standorts über den Unterbringungsbedarf des iDiv in Kenntnis gesetzt worden.

14 Der Freistaat Sachsen hat eine zentrale Liegenschaftsverwaltung eingerichtet, die für die Unterbringung der Bedarfsträger, die Verwaltung der Liegenschaften und für sämtliche staatliche Hochbauaufgaben zuständig ist (VwV Nr. 1.1 zu § 64 SÄHO).

15 Bei liegenschaftlichen Entscheidungen ist daher das SMF, als oberste Dienstbehörde der zentralen Liegenschaftsverwaltung, rechtzeitig zu beteiligen. Nur so ist sichergestellt, dass bei Unterbringungsentscheidungen das Know-how der Vermögens- und Hochbauverwaltung genutzt wird. Andernfalls besteht das Risiko, dass unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen werden.

SMF wurde zu spät beteiligt

16 Zudem kann nur die Vermögens- und Hochbauverwaltung aufgrund der ihr übertragenen Bewirtschaftungsbefugnis Maßnahmen treffen, die zu Ausgaben in den Bereichen Grundstücksverkehr und Baumaßnahmen führen (§ 34 SÄHO i. V. m. VwV Nr. 2 zu § 34 SÄHO).

17 Die Staatsregierung hat sicherzustellen, dass die Vermögens- und Hochbauverwaltung bei sämtlichen Entscheidungen zur Behördenunterbringung rechtzeitig beteiligt wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass unwirtschaftliche Entscheidungen getroffen und erteilte Finanzzusagen nicht eingehalten werden können.

<sup>3</sup> Deutsches Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung Halle-Jena-Leipzig.

<sup>4</sup> Erläuterung zu Kap. 1421 Tit. 717 51 im Doppelhaushalt 2017/2018.

- 18 Das iDiv wird von einem Konsortium aus mehreren Forschungseinrichtungen auf Grundlage eines Kooperationsvertrages betrieben:

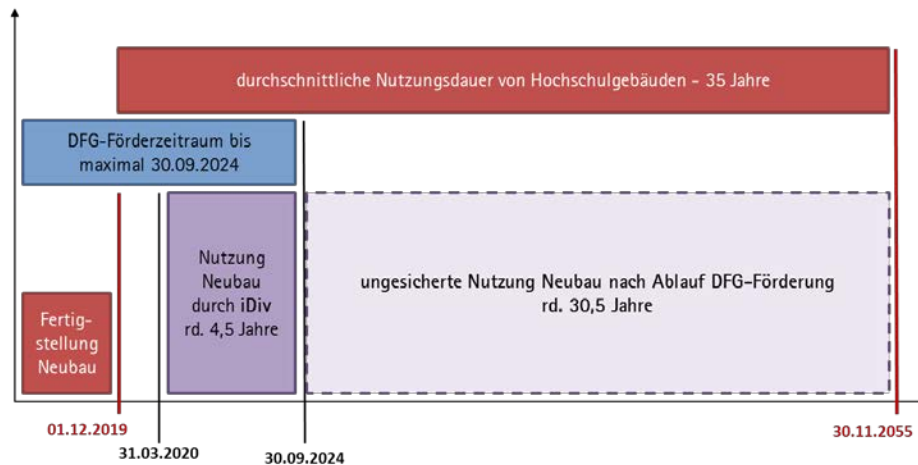


- 19 Die Grunderwerbs- und Neubaukosten zur Unterbringung des iDiv am Standort Leipzig trägt nach Aussage des SMF allein der Freistaat Sachsen. Eine Mitfinanzierung haben die beteiligten Universitäten und deren Sitz-Bundesländer (Sachsen-Anhalt und Thüringen) nach Aussage des SMWK abgelehnt. Die Ablehnung wurde mit einem Verweis auf den Standortvorteil für Sachsen begründet.
- 20 Durch den Grunderwerb und den geplanten Neubau entsteht für den Freistaat Sachsen eine alleinige finanzielle Belastung von mindestens 35,3 Mio. €. Hieran sollten die beteiligten Kooperationspartner sowie deren Sitz-Bundesländer angemessen finanziell beteiligt werden. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund sachgerecht, dass die beteiligten Kooperationspartner von den Arbeitsergebnissen des iDiv in gleichem Maße profitieren.
- 21 Dem SMF wird empfohlen, über das SMWK nochmals eine finanzielle Beteiligung der anderen Kooperationspartner hinsichtlich der Erwerbs- und Neubaukosten prüfen zu lassen.
- 22 Die Finanzierung der Personal- und Sachkosten des iDiv erfolgt aktuell vollständig durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft für jeweils begrenzte Förderzeiträume. An die 1. Förderperiode (2012 bis 2016) schloss sich nunmehr im Oktober 2016 die 2. Förderperiode für weitere 4 Jahre an.
- 23 Eine Anschlussfinanzierung nach Ablauf der 2. Förderperiode im Jahr 2020 ist aktuell offen. Nach Ablauf einer möglichen 3. Förderperiode (bis zum Jahr 2024) ist eine Finanzierung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft sogar ausgeschlossen.<sup>5</sup>
- 24 Dies hat zur Folge, dass der frühestens im Jahr 2020 fertiggestellte Neubau für den Rest seiner möglichen Nutzungsdauer (bis zum Jahr 2055)<sup>6</sup> nicht mehr für die Unterbringung des iDiv benötigt würde, wenn es nicht gelingt, die auslaufende Finanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft aus Landesmitteln der Kooperationspartner zu übernehmen. Aktuell liegt keine entsprechende Finanzierungsvereinbarung vor.
- Unterbringung des iDiv kostet den Freistaat mindestens 35,3 Mio. €
- Keine Mitfinanzierung durch Kooperationspartner
- Fördermittel laufen im Jahr 2024 aus

<sup>5</sup> Deutsche Forschungsgemeinschaft: Merkblatt DFG Forschungszentren, [http://www.dfg.de/formulare/67\\_10/67\\_10.pdf](http://www.dfg.de/formulare/67_10/67_10.pdf)

<sup>6</sup> Die durchschnittliche Nutzungsdauer von Gebäuden für Lehre und Forschung beträgt gem. HIS Hochschul-Informationssystem eG rd. 35 Jahre.





Quelle: Eigene Darstellung SRH, E-Mail des SMF vom 20.02.2017.

25 Als Belegungsoption käme eine Nachnutzung durch andere Landeseinrichtungen am Standort Leipzig infrage. Das SMF benannte ausgewählte Fakultäten der Universität Leipzig.

26 Recherchen des SRH zeigen jedoch, dass ein Großteil der genannten Fakultäten im Jahr 2010 über eine insgesamt ausgeglichene Flächenbilanz verfügte. Lediglich einzelne Flächenarten haben Flächendefizite, die allerdings in der Summe nur rd. 15 %<sup>7</sup> der geplanten Nutzfläche des Neubaus betragen würden. Demzufolge kann nicht von einer angemessenen Nachnutzung ausgegangen werden.

Ungesicherte Nachnutzung des iDiv-Neubaus

27 Die Erkenntnisse des SRH beruhen auf einer Entwicklungskonzeption zur Universität Leipzig aus dem Jahr 2008. Eine aktuelle Entwicklungskonzeption liegt nicht vor (siehe auch Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 26, Investitionen an der Universität Leipzig).

28 Eine treffsichere Planung von Flächenbedarfen ist nicht möglich. Es besteht die Gefahr, dass mit dem Neubau für das iDiv Überkapazitäten geschaffen werden und Fehlinvestitionen in Millionenhöhe entstehen könnten.

#### 4.2 Quartier III/2, Historischer Neumarkt Dresden

29 Der Freistaat Sachsen und die Landeshauptstadt Dresden haben gemäß Kaufvertrag vom 01.06.2015 Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 9.614 m<sup>2</sup> im Bereich der Gemarkung Dresden-Altstadt veräußert. Der Anteil des Freistaates Sachsen an der Gesamtfläche beträgt 8.804 m<sup>2</sup>. Es wurde ein Verkaufserlös von 24.725.192,43 € (rd. 2.808 €/m<sup>2</sup>) erzielt.

30 Der durchschnittliche Bodenrichtwert 2015 für das betreffende Gebiet beträgt 2.700 €/m<sup>2</sup>. Der SIB ging in seiner Erlöserwartung vor dem Verkauf von erzielbaren Kaufpreisen von 1.350 €/m<sup>2</sup> bis zu maximal 2.000 €/m<sup>2</sup> aus.

31 Die erhebliche Spanne in der Erlöserwartung des SIB resultiert aus Unsicherheiten zum Eintritt von Baubeschränkungen (z. B. Auflagen zur Tiefgarage, Schaffung einer Brandwand, Vorgaben zur überbaubaren Fläche und zur maximalen Verkaufsfläche). Beide Erlöserwartungen liegen letztlich deutlich unter dem durchschnittlichen Bodenrichtwert von 2.700 €/m<sup>2</sup>.

<sup>7</sup> Anerkannter Flächenbedarf von rd. 4.746 m<sup>2</sup> Nfa1-6 für Neubau iDiv, Flächendefizite von rd. 714 m<sup>2</sup> NUF1-6.

	Bodenwert	Grundstückswert	Differenz zum Bodenrichtwert
Bodenrichtwert der Landeshauptstadt Dresden (Jahr 2015)	2.700 €/m <sup>2</sup>	23,8 Mio. €	-
Erlöserwartung SIB (Minimum)	1.350 €/m <sup>2</sup>	13,0 Mio. €	10,8 Mio. €
Erlöserwartung SIB (Maximum)	2.000 €/m <sup>2</sup>	19,2 Mio. €	4,6 Mio. €

Abschläge von mehreren Mio. € nicht rechnerisch nachgewiesen

- 32 Insoweit führen die Erlöserwartungen des SIB zu erheblichen Abweichungen gegenüber dem Bodenrichtwert der Landeshauptstadt Dresden von bis zu rd. 10,8 Mio. €. Im Einzelnen ist der Erlöserwartung des SIB nicht zu entnehmen, wie die Abschläge der Varianten konkret berechnet wurden.
- 33 Eine lediglich verbale Benennung möglicher Abschlagskriterien gegenüber dem Bodenrichtwert ist nicht ausreichend, eine Verminderung der Erlöserwartung um bis zu rd. 10,8 Mio. € zu rechtfertigen.
- 34 An Grundstücksgeschäfte sind aufgrund der besonderen Werthaltigkeit strenge Anforderungen zu stellen. Abschläge in der genannten Größenordnung sind zu begründen, detailliert rechnerisch nachzuweisen und zu dokumentieren. Hier muss das SMF künftig strengere Maßstäbe ansetzen, um Veräußerungen zum vollen Wert sicherstellen zu können (§ 63 Abs. 3 SÄHO).
- 35 Besondere Nachweis- und Dokumentationspflichten für Grundstücksgeschäfte hat das SMF selbst in einer Antikorruptionsrichtlinie für den SIB festgelegt.
- 36 Erlöserwartungen, die von Bodenrichtwerten abweichen, sind rechnerisch detailliert zu erläutern und umfassend zu dokumentieren.

### 5 Stellungnahme des Ministeriums

- 37 Das SMF nimmt die Empfehlung des SRH zur Kenntnis, eine mögliche finanzielle Beteiligung der Kooperationspartner zu prüfen.
- 38 Nach Aussage des SMF sei die Verstetigung des iDiv als zentrale Einrichtung der Universität Leipzig vorrangiges und erklärtes Ziel. Dazu habe die Universität Leipzig nach eigenen Angaben bspw. Vereinbarungen mit den beteiligten Universitäten getroffen. Aktuell lägen keine Hinweise vor, die gegen eine Verstetigung des iDiv sprechen würden.

### 6 Schlussbemerkungen

- 39 Es bleibt unklar, welche Folgerungen das SMF konkret aus den Empfehlungen des SRH zur Kostenbeteiligung beim iDiv zieht. Der SRH empfiehlt deshalb nachdrücklich, auf eine finanzielle Beteiligung der Kooperationspartner hinsichtlich der Erwerbs- und Neubaukosten hinzuwirken.
- 40 Das Ziel einer dauerhaften Verstetigung des iDiv steht im Widerspruch zu einer Aussage des SMF im Jahr 2013. Damals wurde von einem ungewissen Bestand und Umfang des iDiv über das Jahr 2024 hinaus ausgegangen.<sup>8</sup>
- 41 Der Kooperationsvertrag der beteiligten Universitäten gibt keine konkreten Indizien für eine nachhaltige Finanzierung des iDiv. Im Gegenteil, lt. § 11 des Kooperationsvertrages ist die Vertragsdauer an den Förderzeitraum der DFG gekoppelt. Eine konkrete schriftliche Vereinbarung zur Anschlussfinanzierung konnte von den Ressorts nicht vorgelegt werden.
- 42 Die DFG-Finanzierung beträgt im aktuellen Förderzeitraum jährlich rd. 11,1 Mio. €. Dies zeigt, welche erheblichen Kosten nach Auslauf der DFG-Finanzierung auf die Kooperationspartner zukommen. Inwieweit diese künftig in der Lage sind, die Mehrkosten aus dem eigenen Budget zu leisten, ist bisher unklar.

<sup>8</sup> Siehe Schreiben des SMF vom 11.11.2013.

## II. Allgemeines

### Stand der Umsetzung des NSM und Einführung NSM-Standardsoftware

Die Einführung der NSM-Standardsoftware wird grundsätzlich als positiv bewertet.

Der Freistaat Sachsen lässt sich aber durch eine uneinheitliche Softwarelandschaft Synergieeffekte und Einsparpotenziale entgehen. Die Pflicht zur Einführung der NSM-Standardsoftware für NSM-Einrichtungen sollte in die VwV-NSM aufgenommen werden.

Der SRH empfiehlt die Einrichtung eines ergänzenden Controllings zur Durchsetzung gleicher Standards bei Wirtschaftsplänen, Zielvereinbarungen, Prämienbemessung und Kontrolle der Einhaltung der Controllinggespräche.

Der Justizvollzug sollte im Freistaat Sachsen vollständig auf NSM umgestellt werden.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Prüfungsgegenstand war der Stand der Umsetzung des NSM mit Schwerpunkt auf der Untersuchung der Einführung der NSM-Standardsoftware in den Staatsbetrieben der 1. und 2. Rolloutwelle (Landesamt für Archäologie, Sächsische Landesbibliothek-, Staats- und Universitätsbibliothek Dresden, Sächsische Informatikdienste [SID], Sächsisches Immobilien- und Baumanagement [SIB], Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig [DZB]) und der Justizvollzugsanstalt (JVA) Waldheim. Der bisherige Stand der Umsetzung wurde mit dem Ziel analysiert, für die weiteren Rolloutwellen Handlungsempfehlungen aufzuzeigen.

#### 2 Ausgangslage

- 2 Der Lenkungsausschuss NSM hat in seiner 8. Sitzung am 08.11.2010 die Ausschreibung und Einführung einer NSM-Standardsoftware in den Staatsbetrieben und der JVA Waldheim beschlossen. Ziel war die Vereinheitlichung der Softwarelandschaft, um die Kosten bei der Einführung und Betreuung der NSM-Software zu reduzieren. Gleichzeitig sollten die Voraussetzungen für einen zentralen Betrieb geschaffen werden.
- 3 Das Ausschreibungsverfahren wurde vom SID durchgeführt unter Einbindung einer Auswahlkommission, die sich aus Vertretern von Ministerien und Einrichtungen der Ressorts SMF, SMUL, SMI, SMJus und SMWK zusammensetzte.
- 4 Im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens wurde am 09.10.2012 eine Rahmenvereinbarung mit einer Softwarefirma über die Einführung und Nutzung der NSM-Standardsoftware abgeschlossen. Inhalt der Rahmenvereinbarung sind u. a. die Bereitstellung, Pflege und Wartung von Softwarelizenzen, Einführungs- und Betriebsdienstleistungen, Schulungsleistungen, Betreuung der Produktivsetzung und die Projektdurchführung mit dem entsprechenden Preisverzeichnis für alle Staatsbetriebe und die JVA Waldheim.

Vereinheitlichung der Softwarelandschaft als Ziel der NSM-Standardsoftware

### 3 Prüfungsergebnisse

#### 3.1 Einführung NSM-Standardsoftware

Grundsätzlich positive Bewertung der Einführung der NSM-Standardsoftware

- 5 Die Einführung der NSM-Standardsoftware wird von 5 der 6 Einrichtungen grundsätzlich positiv bewertet. Bei der DZB wurde ein bestehendes ERP<sup>1</sup>-System abgelöst, was zu größeren Schwierigkeiten bei der Umstellung führte, als bei den anderen Einrichtungen, in denen auf bestehende ähnliche Systeme aufgesetzt bzw. die NSM-Standardsoftware neu eingeführt wurde. Die NSM-Standardsoftware wird unter Berücksichtigung der Ersteinführung und der damit verbundenen normalen Einführungsschwierigkeiten grundsätzlich als lauffähig eingeschätzt. Verbesserungsbedarf wird von den Einrichtungen im Bereich der Schulungsunterlagen und der Dokumentation gesehen.
- 6 Alle Einrichtungen äußerten den Wunsch nach der Nutzung von weiteren Integrationslösungen innerhalb der Standardsoftware. Neben einer integrierten Stundenerfassung werden die Bereiche Personalkostenbudgetierung, Vertragsmanagement und Business Intelligence (Reporting) im Hinblick auf eine generelle Integration in künftige Ausbaustufen der NSM-Software vom SMF geprüft.

Keine einheitliche Softwarebetreuung

- 7 Der Rahmenvertrag mit der Softwarefirma sieht die Möglichkeit einer zentralen einheitlichen Softwarebetreuung bei einer Dienstleistungsfirma vor. Aus Kostengründen oder aufgrund der Nutzung eigener Lösungen wird diese Möglichkeit nicht von allen NSM-Einrichtungen genutzt. Von den Einrichtungen wird perspektivisch eine zentrale einheitliche Softwarebetreuung einschließlich Wartung und Pflege, vorzugsweise durch den SID, favorisiert.
- 8 Alle Einrichtungen bewerteten die Zeitschienen für die Einführung der Standardsoftware als zu kurz und empfahlen, mehr Zeit bei zukünftigen Umstellungen einzuplanen und die Testphasen zu verlängern.

#### 3.2 Standardisierungspotenziale

Standardisierungspotenziale nutzen

- 9 Mit dem Fortschreiten der Einführung der NSM-Standardsoftware in der 1. und 2. Rolloutwelle ergeben sich erhebliche Standardisierungspotenziale. Hierunter fallen insbesondere die Beschreibung eines NSM-Standardmandanten, die Standardisierung von Workflows<sup>2</sup> und der Vertragsanbahnungsprozess.
- 10 Mit den Standardmandanten werden standardisierte Vorgaben zur Gewährleistung der Nachnutzbarkeit und Übertragbarkeit auf die anderen NSM-Einrichtungen beschrieben. Dadurch kann die Einführung der NSM-Standardsoftware effizienter und ressourcensparender erfolgen.
- 11 Mit der Standardisierung von Workflows wird ein höherer Integrationsgrad gegenüber den teils heterogenen Vorsystemen erreicht. System- und Medienbrüche, die aus manuellen Eingriffen in Geschäftsprozesse resultieren, werden zunehmend vermieden bzw. beseitigt.
- 12 Mit dem Vertragsanbahnungsprozess werden im Vorfeld der Vertragsabschlüsse zwischen der Softwarefirma und den NSM-Einrichtungen in Workshops die Systemanforderungen der NSM-Standardsoftware definiert. Der Vorteil liegt in verkürzten Vertragsanbahnungsprozessen, da die Spezifika parallel mit der Grundimplementierung entwickelt werden. Hinzu kommt eine höhere Flexibilität im Projektmanagement. Nachteilig ist die geringere Planungssicherheit bezogen auf die Gesamtkosten des Projektes.

<sup>1</sup> Enterprise-Resource-Planning.

<sup>2</sup> Darunter wird die Standardisierung von Geschäftsabläufen und -prozessen verstanden.

- 13 Mit der 3. Rolloutwelle werden alternativ zum Vertragsanbahnungsprozess IT-Kurzanalysen zur Ermittlung der spezifischen Systemanforderungen an die NSM-Standardsoftware erstellt. Dieses Verfahren ermöglicht erhebliche Planungssicherheit in Bezug auf die Gesamtkosten und den Funktionsumfang der zu implementierenden Software. Nachteilig sind die langwierige Einführungsphase und die zusätzlichen Kosten für externe Unterstützung zum Zwecke der Qualitätssicherung aller Einzelschritte bis zur Erstellung des Pflichtenheftes.
- 14 Welches Verfahren für künftige Einführungsprojekte zur Anwendung kommt, bestimmt sich nach Abwägung aller Kosten-Nutzen-Aspekte und Lage des Einzelfalles.

### 3.3 Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig

- 15 Bei der DZB stellte sich die Einführung der NSM-Standardsoftware aufgrund der betriebsbedingten Besonderheiten als problematisch heraus. Die Schwierigkeiten liegen dabei nicht in den Anforderungen an die ausgeschriebenen Kerninhalte der NSM-Standardsoftware. Der Schwerpunkt der Kritik der DZB bezieht sich auf die Umsetzung des Moduls Logistik (Auftragsbearbeitung, Bestellwesen und Beschaffung), auf die bisher unzureichend umgesetzte Barrierefreiheit und die Verstöße gegen den Datenschutz.
- 16 Die DZB beabsichtigt im Einvernehmen mit dem SMWK den Ausstieg aus der NSM-Standardsoftware.

DZB plant Ausstieg aus der NSM-Standardsoftware

## 4 Folgerungen

### 4.1 Pflicht zur Umsetzung der NSM-Standardsoftware mit Kompetenzzuweisung beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen

- 17 Die Kompetenzzuweisung hinsichtlich der Federführung bei der NSM-Umsetzung einschließlich Einführung der NSM-Standardsoftware sollte in der VwV-NSM und analog des HKR<sup>3</sup>-Verfahrens in der SÄHO festgeschrieben werden. Für alle Einrichtungen, die NSM einführen, ist die Verwendung der NSM-Standardsoftware bindend in der VwV-NSM vorzuschreiben. Ausnahmen sollten nur in besonders begründeten Ausnahmefällen nach erfolgter IT-Kurzanalyse und in Abstimmung mit dem SMF möglich sein. Zu empfehlen ist eine klare Abgrenzung, was die NSM-Standardsoftware können muss und welche Bereiche einer NSM-Einrichtung einer zusätzlichen Erweiterung oder Schnittstellenlösung bedürfen. Dabei sollte definiert werden (z. B. durch ein Lasten- und Pflichtenheft), wer welche Leistungen zu erbringen hat und von wem diese zu finanzieren sind. Zusätzliche Leistungen sind einschließlich der Fristen für die Leistungserbringung und möglicher Vertragsstrafen vertraglich zu regeln.
- 18 Der Freistaat Sachsen wählt bereits jetzt unterschiedliche Herangehensweisen bei der Softwareentscheidung innerhalb des Landes einschließlich des Hochschulbereiches und lässt sich Synergieeffekte einschließlich möglicher Kostenersparnis entgehen. In Hinblick auf eine mögliche EPSAS<sup>4</sup>-Einführung müssen Abweichungen und Sonderregelungen innerhalb der Ressorts dringend vermieden werden, da sonst kostenintensive Einzellösungen drohen und die Gesamtrechnungslegung gefährdet ist.

NSM-Standardsoftware bindend in VwV-NSM vorschreiben

### 4.2 Landeslizenz und Standardmandant

- 19 Unter der Bedingung einer verpflichtenden Einführung der NSM-Standardsoftware in allen NSM-Einrichtungen und der Möglichkeit weiterer Umstellungen sollte der Erwerb einer Landeslizenz geprüft werden. Bei einem generellen Bekenntnis des Freistaates Sachsen zur Einführung der

Erwerb Landeslizenz für NSM-Standardsoftware prüfen

<sup>3</sup> Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.

<sup>4</sup> European Public Sector Accounting Standards.

NSM-Standardsoftware in den NSM-Einrichtungen könnten die Gesamtkosten für die Softwarelizenzen deutlich reduziert werden. Damit würde das SMF mehr Planungssicherheit erhalten. Zudem würde sich der Aufwand für eine Weiterentwicklung des Standardmandanten lohnen, was zu weiteren deutlichen Kostenvorteilen führen würde.

- Mitwirkungspflichten festschreiben 20 **4.3 Mitwirkungspflichten**  
Für die NSM-Einrichtungen und die Ressorts sind die Mitwirkungspflichten klar und deutlich abzugrenzen und in der VwV-NSM festzuschreiben. Es bedarf außerdem klarer Vorgaben, wie mit Problemen und Konflikten bei der Umsetzung umzugehen ist und welche Zuständigkeiten einzuhalten sind. Der SRH empfiehlt eine Ergänzung der VwV zu § 26 SÄHO, indem auf die Pflichten der Staatsbetriebe und ähnlicher Einrichtungen zur Mitwirkung bei der NSM-Umsetzung und Verwendung der NSM-Standardsoftware und des Standardmandanten hingewiesen wird.
- 21 **4.4 Rechtsformwandel**  
Bei einem Rechtsformwandel einer NSM-Einrichtung sollte die Fortführung der Nutzung der NSM-Standardsoftware sichergestellt werden. Anderenfalls drohen unnötige finanzielle Aufwendungen. Zudem muss eine mögliche Umstellung auf EPSAS im Blick behalten werden. Eine Anpassung der VwV-NSM ist zu empfehlen.
- Zentrale Softwarebetreuung anstreben 22 **4.5 Zentrale Softwarebetreuung**  
Die Einrichtung einer zentralen Softwarebetreuung und -pflege für alle NSM-Einrichtungen wird befürwortet. Eine zentrale Betreuung durch SID ist aufgrund der aktuellen Aufgabenlage und der fehlenden Personalressourcen als langfristiges Ziel anzustreben. Kurz- bis mittelfristig sind auf Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Alternativen zu realisieren, um teurere Einzellösungen der Einrichtungen zu vermeiden.
- 23 **4.6 Einrichtung eines Controllings für Staatsbetriebe**  
Die aktuellen Tendenzen zur Reduzierung der Controllinggespräche zwischen NSM-Einrichtungen und Ressorts und damit zur Abweichung zu den im NSM-Rahmenhandbuch festgelegten quartalsweisen Gesprächen könnten über ein ergänzendes Controlling unterbunden werden.
- 24 Bei der Einrichtung eines Controllings geht es um die Schaffung ressortübergreifender Rahmenbedingungen und nicht um fachliche oder ressortspezifische Inhalte oder Aufgabenverlagerungen. Vorstellbar wäre die Durchsetzung gleicher Standards bei den Wirtschaftsplänen, Zielvereinbarungen, für die Prämienbemessung, die Sicherstellung steuerbarer Ziele oder die Kontrolle der Einhaltung von Berichtspflichten. Zu den Aufgaben eines Controllings könnte die regelmäßige Erstellung eines Staatsbetriebsberichts gehören.
- Zentrales Controlling gefordert 25 Das Controlling mit ressortübergreifenden Aufgaben für Staatsbetriebe und perspektivisch ähnliche Einrichtungen sowie die klare Abgrenzung zur Fach- und Finanzaufsicht der Ressorts sollte in der VwV zu § 26 SÄHO festgeschrieben werden.
- 26 **4.7 Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig**  
Die DZB hält eine Ausschreibung einer neuen Software bzw. die Anpassung der vormalig genutzten Software für erforderlich. Das SMF wäre bereit, einen neuen Ansatz mit einem neuen Dienstleister und über die Anbindung des Moduls Logistik über eine Schnittstellenlösung zu realisieren. Bei der Entscheidung dürfen die wirtschaftlichen Aspekte nicht außer Acht gelassen werden. Insbesondere müssen der bisherige finanzielle Aufwand und die mit einer Neuausschreibung im Vergleich zur Alternativlösung des SMF verbundenen zusätzlichen Kosten berücksichtigt werden. Zur Vermeidung von datenschutzrechtlichen Verstößen wurde

zwischenzeitlich ein überarbeitetes Datenschutzkonzept vom Softwareanbieter vorgelegt.

- 27 Für andere Staatsbetriebe sind die möglichen Spezifika im Vorfeld auszuloten, um eine klare Trennung zwischen NSM-Standardsoftware und zusätzlich auszuhandelnden notwendigen Softwarelösungen oder Schnittstellenlösungen zu erreichen. Die künftige Finanzierung solcher Zusatzleistungen muss generell zwischen dem SMF und den Ressorts geregelt werden.

Spezifika von NSM-Einrichtungen im Vorfeld ausloten

#### 4.8 Justizvollzug

- 28 Mit dem Staatsvertrag über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen JVA in Zwickau vom 15.04.2014 und der Vereinbarung über die Finanzierung der Errichtung und des Betriebs einer gemeinsamen JVA zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Freistaat Thüringen vom 14.08.2014 wurde festgelegt, dass auf Basis des „Spezifischen NSM-Handbuchs für den Justizvollzug“ das NSM zur transparenten Abrechnung aller Kosten einzuführen ist.

- 29 Im Zuge der Fertigstellung und Inbetriebnahme der gemeinsamen JVA sollte die Chance genutzt werden, alle JVA's des Freistaates Sachsen sukzessive auf NSM umzustellen. Es erscheint wenig sinnvoll, mit 2 verschiedenen Systemen zu arbeiten. Dies erschwert nicht nur die Fachaufsicht, sondern auch die Vergleichbarkeit. Ein Vorteil wäre auch, dass dann erstmalig in einem Bereich eine Steuerung über Produkte und nicht mehr über kamerale Titel umgesetzt werden könnte.

Alle JVA auf NSM umstellen

### 5 Stellungnahmen

#### 5.1 Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

- 30 Seitens des SMF bestehen grundsätzlich keine Einwände gegen die getroffenen Feststellungen. Die Anregungen des SRH würden aufgegriffen und einzelne Module der NSM-Standardsoftware erworben. Zudem forcieren das SMF die Weiterentwicklung des Standardmandanten.

#### 5.2 Sächsisches Staatsministerium des Innern

- 31 Das SMI weist darauf hin, dass SID die zentrale Betreuung der NSM-Standardsoftware im Rahmen der vorhandenen personellen Ressourcen nicht übernehmen kann. Fehlende personelle Ressourcen würden nach Auffassung des SMI auch durch die Einrichtung eines Controllings nicht ausgeglichen.

#### 5.3 Sächsisches Staatsministerium der Justiz

- 32 Derzeit prüfe das SMJus, ob aufgrund der positiven Erfahrungen der JVA Waldheim ein Rollout auf weitere JVA's in Erwägung gezogen werden kann.

#### 5.4 Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst

- 33 Das SMWK teilte mit, dass die DZB den Vertrag mit dem NSM-Softwareanbieter im März 2017 wegen Nichteinhaltung der Vertragserfüllung gekündigt hat. Die verpflichtende Einführung der NSM-Standardsoftware in Einrichtungen, welche bereits über eine funktionsfähige ERP-Software verfügen, sollte nur nach einer fundierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen. Die Einrichtung eines Controllings wird für nicht akzeptabel gehalten.

### 6 Schlussbemerkung

- 34 Der SRH hält die Einführung eines Controllings im Ergebnis der Prüfung für erforderlich.





## Dienstwagen in der sächsischen Staatsverwaltung

Trotz tendenziell abnehmender Fahrleistung steigt der Fahrzeugbestand. Jeder zweite Dienstwagen dürfte wegen zu geringer Fahrleistung nicht ersetzt werden.

Durch Reduzierung der Modellvielfalt und Bündelung der Bedarfe können Einsparungen erreicht werden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand dieser Prüfung waren die Dienst-Pkw und Kleinbusse, nachfolgend als Dienstwagen bezeichnet. Dienstwagen dürfen nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans in der für den Dienstbetrieb unabweisbar notwendigen Anzahl und Ausführung beschafft oder unterhalten werden.<sup>1</sup> Der SRH hat den Bestand, die Beschaffung und den Einsatz der Dienstwagen in der sächsischen Staatsverwaltung im Zeitraum 2011 bis 2013 geprüft.
- 2 Die Prüfung wurde als Querschnittsprüfung in den Behörden und Einrichtungen der sächsischen Staatsverwaltung durchgeführt. Nicht in die Prüfung einbezogen waren die Einsatzfahrzeuge der sächsischen Polizei, die Dienstwagen des SRH und des Landesamtes für Verfassungsschutz sowie im Bereich des SMWK die Dienstwagen der Hochschulen, der Universitätsklinik, der Berufsakademie Sachsen und des Studentenwerkes.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Fahrzeugbestand

- 3 Die Anzahl der Dienstkraftfahrzeuge, insbesondere Personenkraftwagen, soll reduziert werden.<sup>2</sup>
- 4 Dennoch hat sich in den Jahren 2011 bis 2013 der Bestand an Dienstwagen in den geprüften Behörden von 976 auf 1.074 Dienstwagen erhöht (+ 9 %).
- 5 Das vorgegebene Ziel wurde nicht erreicht.
- 6 Die Dienstwagen sind auf 73 Dienststellen verteilt. Die Spannweite reicht von 13 Dienststellen mit nur einem Dienstwagen bis hin zu einer Dienststelle mit 192 Dienstwagen. Die Hälfte aller Dienststellen hat zwischen 1 und 3 Dienstwagen.
- 7 Die Haltung der Dienstwagen ist sehr kleinteilig organisiert.

Fahrzeugbestand steigt an

Haltung kleinteilig organisiert

#### 2.2 Fahrleistung und Auslastung

- 8 Im Hj. 2013 hatten ein Viertel aller Dienstwagen eine Fahrleistung von weniger als 10.000 km. Der Anteil der Dienstwagen mit dieser geringen Fahrleistung ist von 2011 bis 2013 um 32 % gestiegen.
- 9 Nach der VwV-HWiF des SMF sind Ersatz- und Neubeschaffungen von Dienstwagen erst ab einer jährlichen Laufleistung von mindestens 20.000 km zulässig. 54 % der Dienstwagen<sup>3</sup> erreichten im Jahr 2013 diese Fahrleistung nicht.

Anteil der Fahrzeuge mit geringer Fahrleistung wächst

<sup>1</sup> Vgl.: VwV des SMF über die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der sächsischen Landesverwaltung Abschn. I Nr. 2.1.

<sup>2</sup> Vgl.: Anlage 4 Ziff. 1 zu Nr. 3.3 der VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (VwV-HWiF).

<sup>3</sup> Ohne personengebundene und/oder geländegängige Dienstwagen.

- Auslastung der Fahrzeuge unzureichend
- 10 Für mehr als die Hälfte der Dienstwagen war/ist somit eine Ersatzbeschaffung wegen zu geringer Fahrleistung nicht zulässig.
- 11 Eine vom SRH stichprobenartig durchgeführte Untersuchung zur Auslastung von 5 Dienstwagen in einer Dienststelle hat gezeigt, dass Einsparpotenzial durchaus vorhanden ist. Die Auslastung der 5 Dienstwagen lag bei durchschnittlich 55 %. Bei Umverteilung der Fahrten eines Dienstwagens auf die anderen 4 hätte, bis auf wenige Ausnahmen, 1 Dienstwagen eingespart werden können.
- 12 Für diese wenigen Einsatztage standen im Fahrzeugpool der Dienststelle neben den geprüften 5 Dienstwagen noch weitere 28 zur Verfügung.
- 13 **Durch bessere Auslastung ist eine Reduzierung des Fahrzeugbestandes möglich.**
- 2.3 Bedarfskonzept**
- 14 Die Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen ist nur dann haushaltsrechtlich vertretbar, wenn keine wirtschaftlichere Alternative zur Haltung behördeneigener Dienstfahrzeuge besteht oder wenn im Hinblick auf die zu erfüllenden Dienstaufgaben eine Haltung von Dienstkraftfahrzeugen nicht verzichtbar ist.<sup>4</sup>
- 15 Mit einem Bedarfskonzept wird die Wirtschaftlichkeit und die Notwendigkeit behördeneigener Dienstwagen geprüft und dokumentiert. Einrichtungen mit mehr als 5 Fahrzeugen haben ein Bedarfskonzept zu erarbeiten.
- Keine Bedarfskonzepte, fehlende Mindestanforderungen
- 16 Mehr als die Hälfte der Dienststellen, die mehr als 5 Fahrzeuge haben, hatten kein oder nur ein veraltetes Bedarfskonzept. Die Konzepte wiesen zudem große Unterschiede in Inhalt und Form auf. Ursache dafür sind fehlende Vorgaben.
- 17 **Der SRH empfiehlt, einheitliche Mindestanforderungen für den Inhalt und die Form der Bedarfskonzepte vorzugeben. Die Kontrolle der Konzepte ist Aufgabe der jeweiligen Fachaufsicht.**
- 2.4 Standardisierung**
- Beachtliche Modellvielfalt
- 18 Die sächsische Staatsverwaltung hat im Jahr 2013 insgesamt 214<sup>5</sup> Fahrzeuge, z. B. für Post- und Kurierfahrten, Personentransport und Selbstfahrer, beschafft. Die Modellvielfalt war beachtlich. Sie erschwert jedoch wegen geringer Stückzahl eine wirtschaftliche Beschaffung und Wartung.
- Schlechte Konditionen bei geringen Stückzahlen
- 19 So war z. B. den vorgelegten Leasingverträgen zu entnehmen, dass im Jahr 2013 eine Dienststelle 4 Dienstwagen eines bestimmten Modells mit 30.000 km und eine weitere Dienststelle 16 Fahrzeuge des gleichen Modells mit einer Laufleistung von 40.000 km leasen. Trotz der um 33 % höheren Laufleistung war die Leasingrate um 34 % niedriger als bei der ersten Dienststelle.
- 20 Die nach VwV Nr. 6 zu § 7 SÄHO und Anlage 4 Ziff. 1 zu Nr. 3.3 VwV-HWiF notwendige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnte für mehr als ein Viertel aller beschafften Dienstwagen nicht vorgelegt werden.
- Fehlende Standards
- 21 Standardvorgaben für die Ausstattung gab es nicht.

<sup>4</sup> Vgl.: Anlage 4 Ziff. 1 Nr. 3.3 zur VwV-HWiF.

<sup>5</sup> Ohne 36 personengebundene bzw. zur vorrangigen Benutzung zugewiesene Dienstwagen.

22 Um die Vielfalt der Modelle zu begrenzen und um durch Bündelung der Bedarfe bessere Einkaufspreise zu erzielen, sollten, wie im IT-Bereich bereits praktiziert, Standards festgelegt werden.

### 2.5 Zentrale Rahmenverträge

23 Während der örtlichen Erhebung erklärte das SMF, es gebe keine Rahmenverträge mit der Möglichkeit des Abrufs. Die geschlossenen Vereinbarungen seien lediglich Rahmenabkommen. Den Rahmenabkommen seien keine Ausschreibungen vorausgegangen.

24 Die zentrale Fahrbereitschaft im SMI und die LD erklärten während der örtlichen Erhebung, dass im Rahmen der Beschaffung bessere Konditionen erzielt worden seien als die Rahmenabkommen beinhalten.

25 Rahmenverträge mit der Möglichkeit des Abrufs von Dienstwagen hat die Staatsverwaltung nicht geschlossen. Jede Behörde muss weiterhin ihre Dienstwagen selbst beschaffen.<sup>6</sup>

Keine Rahmenverträge

26 Es wird empfohlen, für die Beschaffung von Dienstwagen Rahmenverträge abzuschließen, aus denen die Behörden und Einrichtungen eigenständig Fahrzeuge abrufen können.

### 2.6 Dienststellen übergreifende Nutzung von Dienstwagen

27 Wegen der kleinteiligen Organisation des Fahrzeugbestandes (siehe Pkt. 2.1) wurde die Bildung ressortübergreifender Fahrzeugpools, wie z. B. in der LD Sachsen oder der zentralen Fahrbereitschaft im SMI, beispielhaft an den Standorten Zwickau und Bautzen geprüft.

28 Am Standort Zwickau gibt es 5 Dienststellen verschiedener Ressorts mit insgesamt 16 Dienstwagen. Darunter waren 5 Dienstwagen mit einer Fahrleistung von weniger als 10.000 km. 75 % der Dienstwagen am Standort Zwickau hatten im Jahr 2013 eine Fahrleistung von weniger als 20.000 km, sodass eine Ersatz- bzw. Neubeschaffung nicht möglich gewesen wäre.

Mehr Dienststellen übergreifende Fahrzeugpools notwendig

29 Am Standort Bautzen mit 4 Dienststellen verschiedener Ressorts erreichten im Jahr 2013 von insgesamt 24 Dienstwagen 46 % nicht die Fahrleistung von 20.000 km.

30 Das SMF erklärte während der örtlichen Erhebung, es sehe bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel bei ressortübergreifenden Fahrzeugpools keine Probleme.

31 Die Bildung ressortübergreifender Fahrzeugpools ist zu forcieren. Da das erfahrungsgemäß nicht im Selbstlauf erfolgt, sollten sich die Ressorts auf ein Konzept verständigen.

## 3 Folgerungen

32 Um die Anzahl der Dienstwagen zu verringern, müssen sich die Behörden konsequent von Fahrzeugen mit geringer Fahrleistung trennen.

33 Für Bedarfsspitzen, die vom vorhandenen Fahrzeugbestand nicht abgedeckt werden können, sind verstärkt Alternativen zu eigenen Fahrzeugen, wie die Nutzung von Fahrzeugpools (auch ressortübergreifend) oder von Carsharing<sup>7</sup>, in Betracht zu ziehen.

<sup>6</sup> Im Geschäftsbereich des SMUL erfolgt die Beschaffung an Dienstkraftfahrzeugen zentral im Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (ohne personengebundene Dienstwagen).

<sup>7</sup> So nutzt z. B. die Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen gemeinnützige GmbH neben eigenen Dienstwagen auch das Carsharing-Modell.

- 34 Um günstigere Einkaufspreise zu erzielen, sollte die Modellvielfalt an Dienstwagen verringert werden. Den Behörden und Einrichtungen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, aus zentralen Rahmenverträgen eigenständig Dienstwagen abzurufen.

#### 4 Stellungnahmen

- 35 SK, SMI, SMK und SMJus trugen keine Einwände oder Bedenken vor.
- 36 SMUL, SMWA und SMWK begrüßten die Vorgabe einheitlicher Mindestanforderungen zu Inhalt und Form der Bedarfskonzepte. Das SMUL sieht diesbezüglich für Spezialfahrzeuge keinen Bedarf.
- 37 SMF, SMS, SMWA und SMWK befürworteten die Empfehlung, für die Beschaffung von Dienstwagen (Standardfahrzeuge) Rahmenverträge abzuschließen. Insbesondere für kleinere Behörden werde das Verfahren zur Beschaffung dadurch effizienter. Das SMS gab an, dass die Ressorts Freiräume für die Anforderungen an Spezialfahrzeugen benötigten. Das SMUL äußerte Zweifel, ob Rahmenverträge, bei denen die Leistung nur abstrakt in Grundzügen festgelegt ist, das richtige Instrument seien.
- 38 Das SMF wies darauf hin, die Vorteile eines Rahmenvertrages (z. B. Preisvorteile, geringerer Beschaffungsaufwand) könnten nur dann generiert werden, wenn zunächst eine Standardisierung der Anforderungen erfolge. Eine weitere Bündelung der Bedarfe bzw. Zuständigkeiten (Zentralisierung) sei wünschenswert.
- 39 Das SMUL wolle der Empfehlung des SRH zur Standardisierung nicht folgen. Leistungsbeschreibungen seien produktneutral zu verfassen. Insofern sei die Modellvielfalt ein Ergebnis der Vergabegrundsätze.
- 40 Das SMI und das SMWK standen der Dienststellen übergreifenden Nutzung von Dienstwagen positiv gegenüber. Die vorgeschlagene Option der Nutzung von Carsharing zur Abdeckung von Bedarfsspitzen befürwortete das SMS. Das SMUL gab an, eine Behörden übergreifende Nutzung wahrzunehmen, sofern diese Möglichkeit bestehe.
- 41 Zudem erklärte das SMUL, eine Differenzierung, welche die ressortspezifischen Besonderheiten des SMUL berücksichtige, ließen die Ausführungen des SRH nicht erkennen. Die verallgemeinernden Feststellungen und Folgerungen seien auf das SMUL so nicht zutreffend.
- 42 Das SMWK wies darauf hin, dass sich der Fahrzeugbestand in seinem Bereich - klammere man die personengebundenen Fahrzeuge aus - reduziert habe und lediglich 2 von 22 Fahrzeugen im Jahr 2013 eine Laufleistung unter 10.000 km aufwiesen.

#### 5 Schlussbemerkung

- 43 Bis auf das SMUL haben die SK sowie die Ressorts die Empfehlungen des SRH grundsätzlich begrüßt bzw. keine gegenteilige Auffassung geäußert.
- 44 Wenn im begründeten Einzelfall bei der Beschaffung von Fahrzeugen von vorgegebenen Standards abgewichen werden muss, dann spricht nichts dagegen, diese Beschaffungen außerhalb der Rahmenverträge durchzuführen.
- 45 Der SRH hat mit dieser Prüfung das Thema „Dienstwagen“ querschnittlich in allen Ressorts geprüft, um Sachverhalte ressortübergreifend darzustellen und zu bewerten. Das schließt nicht aus, dass sich ein Sachverhalt, z. B. die Entwicklung der Anzahl Dienstwagen oder die Laufleistung, im Einzelfall in einem Ressort anders darstellen kann.

## Aufstellungsverfahren zum Personalhaushalt

Entgegen den Vorgaben zur Aufstellung des Personalhaushaltes erfolgte bei einem Viertel der in den Haushaltsjahren 2013 bis 2016 gehobenen Stellen die Hebung ohne Angabe von Gründen.

Die Anzahl der unterwertig besetzten Stellen in der Staatsverwaltung ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Im Jahr 2016 waren es mehr als 12.600 Stellen.

Durch die hohe Zahl der unterwertigen Stellenbesetzungen werden Haushaltsmittel unnötig gebunden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat geprüft, inwieweit die Vorgaben des SMF in den Aufstellungsverfahren für die Hj. 2013 bis 2016 eingehalten worden sind. Dazu wurden in der SK und den Ressorts der Umfang und die Gründe für die Stellenhebungen sowie deren finanzielle Folgen für den Personalhaushalt erhoben.
- 2 Die Budgetentscheidung des Landtages zum Personalhaushalt war nicht Gegenstand der Prüfung.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Umfang und Gründe für Stellenhebungen

- 3 Die Vorschriftensammlungen zur Aufstellung der Doppelhaushalte 2013/2014 und 2015/2016 enthalten zu Stellenhebungen folgende Vorgaben:

- Grundsätzlich sind Stellenhebungen ausgeschlossen bzw. können nur in eng begrenzten Fällen angemeldet werden.
- Stellenhebungen sind zu begründen.
- Ein unabweisbarer Mehrbedarf ist durch anderweitige Stelleneinsparungen (bzw. Stellensenkungen) in finanziell gleichwertigem Umfang auszugleichen.

- 4 Für insgesamt 2.830 Stellen, das sind mehr als ein Viertel aller Hebungen, legten die Ressorts keine Gründe dar.<sup>1</sup> 25 % der Hebungen ohne Begründung
- 5 Eine wesentliche Zielsetzung bei der Haushaltsaufstellung war, Ausgabensteigerungen insbesondere bei den Personalausgaben zu vermeiden, da sie einen der größten und am dynamischsten wachsenden Ausgabenblock darstellen, und deren Begrenzung ein wichtiger Schlüssel für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung ist.<sup>2</sup>

#### 2.2 Begründende Unterlagen für Stellenhebungen

- 6 Die von den Ministerien vorgelegten begründenden Unterlagen für Stellenhebungen unterschieden sich erheblich in Inhalt und Form. Die Bandbreite reichte von ausführlichen, nachvollziehbaren Einzelbegründungen, über Kurzbegründungen als Teil der Gesamtbegründung zum Vorschlag des Ressorts bis zur einfachen Benennung der beantragten Stellenhebung, ohne jegliche Erläuterung. Für 477 Stellenhebungen haben die Ressorts keine begründenden Unterlagen vorgelegt, darunter für 463 Hebungen beim SMF und beim SMJus. Unterlagen unterscheiden sich erheblich in Inhalt und Form

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Nr. 2, Pkt. 4.4

<sup>2</sup> Schreiben des SMF vom 01.11.2011 und vom 06.11.2013.

- Keine Dienstpostenbewertung für gehobene Planstellen
- 7 Die Notwendigkeit bzw. der unabweisbare Bedarf der Stellenhebungen konnte durch die vorgelegten Unterlagen nicht in jedem Fall belegt und insofern nicht begründet werden.
  - 8 Kein Ressort hat eine Dienstpostenbewertung für die immerhin 2.520 im Prüfungszeitraum gehobenen Planstellen vorgelegt, obwohl nach Maßgabe des § 21 Sächsisches Besoldungsgesetz eine sachgerechte Bewertung dieser Stellen vorzunehmen ist.<sup>3</sup>
  - 9 Das vom SMI für den nachgeordneten Polizeibereich vorgelegte Dienstpostenrahmenkonzept und die vom SMF übergebene Bewertung der Dienstposten für die FÄ sind keine begründenden Unterlagen für die bewilligten Stellenhebungen.
  - 10 Vor dem Heben einer Planstelle müssen die besoldungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen sein, insbesondere muss der Dienstposten sachgerecht bewertet, einem Amt zugeordnet und das Amt in den Besoldungsgruppen ausgebracht sein. Bei einer Stellenhebung für Beschäftigte folgt die Eingruppierung wegen der Tarifautomatik der auszuübenden Tätigkeit. Die (höhere) Eingruppierung ist durch eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung nachzuweisen.<sup>4</sup>
  - 11 Grundsätzlich sollten Stellenhebungen nur möglich sein, wenn
    - geändertes Recht<sup>5</sup> oder politische Entscheidungen<sup>6</sup> umzusetzen sind oder
    - Dienstposten bei Beamten bzw. Tätigkeiten von Beschäftigten höher zu bewerten sind.
- 2.3 Kompensation von Stellenhebungen**
- 12 Zur Haushaltsaufstellung 2013/2014 hatte das SMF die Kompensation von Stellenhebungen nicht ausdrücklich thematisiert, für den Doppelhaushalt 2015/2016 jedoch „... im wesentlichen haushaltsneutrale Stellenplanveränderungen ...“ gefordert. Geplante Hebungen sollten in finanziell gleichwertigem Umfang ausgeglichen werden.<sup>7</sup>
- Stellenhebungen kaum kompensiert
- 13 Die Stellenhebungen im Hj. 2015 wurden in einem Umfang von 5,1 % durch Stellensenkungen kompensiert, im Hj. 2016 waren es 1,4 %.<sup>8</sup>
  - 14 Der Vorgabe des SMF, Stellenhebungen durch anderweitige Stelleinsparungen in finanziell gleichwertigem Umfang auszugleichen, ist mit Ausnahme des SMUL kein Ressort nachgekommen.
- 2.4 Unterwertige Stellenbesetzungen**
- 15 Zur Beurteilung der Notwendigkeit der Stellenhebungen und deren Auswirkung auf den Stellenhaushalt wurde zudem die Entwicklung der Istbesetzung und der unterwertigen Stellenbesetzung in der Staatsverwaltung, jeweils zum Stand 01.07., ausgewertet.

<sup>3</sup> Die sachgerechte Bewertung der Dienstposten war auch lt. Anlage 2 zum Haushaltsaufstellungs-rundschreiben 2013/2014, Schreiben des SMF vom 01.11.2011 gefordert.

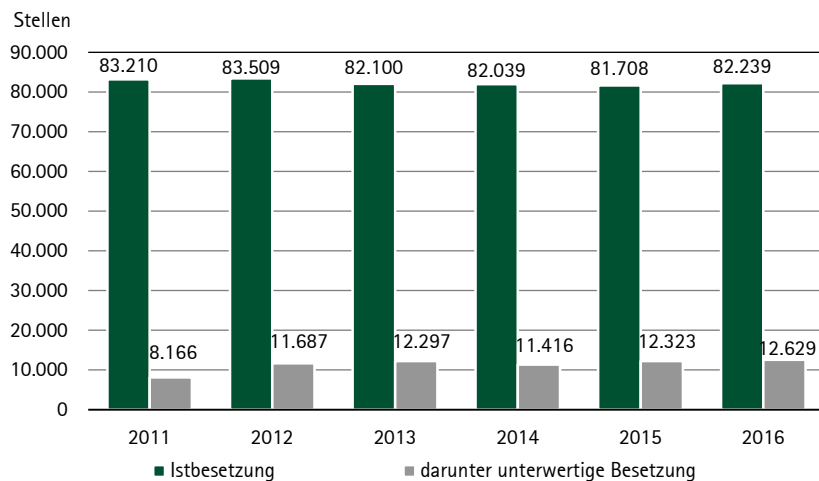
<sup>4</sup> Siehe auch Nr. 3.5.3 des Teils A der Anlage 2 zum Haushaltsaufstellungs-rundschreiben 2013/2014.

<sup>5</sup> Z. B. Inkrafttreten des TV-L.

<sup>6</sup> Z. B. im Lehrer- und Polizeibereich.

<sup>7</sup> Nr. 3.5.3 der Allgemeinen Hinweise zur Haushaltsaufstellung 2015/2016.

<sup>8</sup> Für die in die Prüfung einbezogenen Epl. 02 bis 09, 12 und 15.



Quelle: SMF, alle Einzelpläne, Personalsoll A, B und C.

- 16 Die Anzahl der unterwertig besetzten Stellen ist von 2011 zu 2012 um 43,1 % angestiegen. Dieses Niveau hat sich seitdem nicht wesentlich verändert. Die unterwertige Stellenbesetzung beträgt seit 2012 durchschnittlich rd. 15 % der Istbesetzung. Rund 15 % aller Stellen dauerhaft unterwertig besetzt
- 17 Während im Jahr 2011 rund jede 10. Stelle unterwertig besetzt war, war es im Jahr 2016 bereits rund jede 7. Stelle.
- 18 Zum Stand 01.01.2016 waren 12.129 Stellen<sup>9</sup> unterwertig besetzt, darunter 4.803 Planstellen (39,6 %) und 7.326 andere Stellen (60,4 %). Die unterwertige Besetzung betrifft nahezu alle Besoldungsgruppen/Entgeltgruppen. Auffällig ist jedoch, dass insbesondere die Stellen der Laufbahngruppe 2/2 (ehemals höherer Dienst) bzw. die entsprechenden Entgeltgruppen einen hohen Anteil an der unterwertigen Besetzung aufweisen. Zum Stand 01.01.2016 war bspw. beim Personalsoll A jede 3. Planstelle der Wertigkeit B3 unterwertig besetzt, ebenso 36 % aller in der Landesverwaltung ausgebrachten Stellen in E14 und nahezu 40 % aller Stellen der Wertigkeit E15. Unterwertige Besetzung bei Spitzenämtern auffällig hoch
- 19 Mit Ausnahme des SMI verfügten die SK und die Ministerien über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an unterwertig besetzten Stellen (zwischen 21,6 % und 37,2 %). Diese Unterbesetzungen hatten im Hj. 2016 ein finanzielles Volumen von mindestens 58,6 Mio. €. <sup>10</sup> 58,6 Mio. € gebundene Haushaltsmittel in 2016
- 20 Die Ressorts verfügen über ein qualitatives Stellenpotenzial, welches in diesem Umfang nicht benötigt wird und binden damit Haushaltsmittel, die für die Finanzierung anderer Aufgaben nicht zur Verfügung stehen.
- 3 Folgerungen**
- 21 Für notwendige, nicht vermeidbare Stellenhebungen hat die Verwaltung im Haushaltsaufstellungsverfahren dem Gesetzgeber nachvollziehbare Begründungen vorzulegen.
- 22 Für die Begründung einer Stellenhebung bedarf es neben der Darlegung des Sachgrundes immer auch einer nachvollziehbaren Bewertung zu der neu festgestellten Besoldungsgruppe/Entgeltgruppe.
- 23 Der vorhandene Bestand unterwertig besetzter Stellen bietet die Möglichkeit, die Stellenausstattung in der Staatsverwaltung dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

<sup>9</sup> Ohne SLT und SRH.

<sup>10</sup> Stand 01.01.2016; bei der Berechnung wurde unterstellt, dass jede Stelle um nur eine Besoldungsgruppe/Entgeltgruppe unterwertig besetzt war.

- 24 Um eine Stellenplanung mit den dargestellten Reserven zu vermeiden, sollte die qualitative Stellenausstattung im Haushaltsplan auf das notwendige Maß zurückgeführt werden. Den Ressorts sollte zugleich die Möglichkeit eingeräumt werden, Stellenhebungen, bei unabweisbarem Bedarf, auch im Rahmen des Haushaltsvollzuges beantragen zu können.
- 25 Die Stellenhebungen sollten in tabellarischer Form an exponierter Stelle, z. B. in den Anlagen zum Haushaltsplan, dargestellt werden.

#### 4 Stellungnahmen

- 26 Das SMF gab zu bedenken, dass die vorliegende Prüfung über den Prüfauftrag des SRH nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 88 Abs. 1 Satz 1 SÄHO hinausginge. Dem SRH obliege die Prüfung der „Rechnung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes“, also der Vollzug des Haushaltes. Insbesondere Beschlüsse des Gesetzgebers seien von dem Prüfauftrag nicht erfasst. Gleiches gelte für den vorausgehenden Prozess, das Haushaltsaufstellungsverfahren (ausschließliches Initiativrecht der Staatsregierung, Ausgestaltung als Verhandlungsverfahren).
- 27 Zudem führte das SMF aus, dass Stellenhebungen bei gebündelten Dienstpostenbewertungen erforderlich würden, wenn die höchst mögliche Bewertung nicht der aktuell ausgebrachten Haushaltsstelle entspräche. Die im SMF vorhandenen, jedoch nicht zwingend schriftlich auszugestaltenden, Dienstpostenbewertungen bildeten für den Gesetzgeber eine ausreichende Grundlage.<sup>11</sup>
- 28 Das SMK wies darauf hin, dass sich die Bewertung der Schulleiter und stellvertretenden Schulleiter nach den in der jeweils gültigen Besoldungsordnung für die einzelnen Schularten vorgesehenen Schülerzahlen richte. Eine Planstellenhebung sei daher bei dauerhaft angestiegenen Schülerzahlen geboten.
- 29 Das SMI ergänzte, dass der Haushaltsgesetzgeber für den Bereich der Polizei kompensationslose Stellenhebungen beschlossen habe.
- 30 Mehrere Ministerien haben die Empfehlung des SRH begrüßt, unabweisable, nicht vorhersehbare Bedarfe an Stellenhebungen im Rahmen des Haushaltsvollzuges beantragen zu können. Das SMUL befürwortet diese Möglichkeit, sofern nicht unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand und zeitliche Verzögerungen entstehen.
- 31 Das SMWA geht davon aus, dass die bei der SK eingerichtete Stabsstelle Organisation und Personal, die mit der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der „Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung“ befasst ist, auch Lösungsvorschläge vorlegen wird, die den vom SRH benannten Fehlentwicklungen entgegenwirken werden.

#### 5 Schlussbemerkung

- 32 Der SRH hat nicht die Beschlussfassung des Gesetzgebers geprüft, sondern das unzureichend durchgeführte Haushaltsaufstellungsverfahren kritisiert. Die Prüfung des Haushaltsvollzugs ist zwar Kernaufgabe des Rechnungshofs. Darüber hinaus besteht das Ziel seiner Prüfungstätigkeit u. a. auch darin, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu sichern und Fehlentwicklungen aufzuzeigen. Hierbei geht es um die Frage, inwieweit rechtliche Sollvorgaben für die Verwaltung geeignet sind, die von der

---

<sup>11</sup> Das SMF gibt hierzu allerdings keine Rechtsquelle an.



Politik und dem Gesetzgeber definierten Ziele zu erreichen.<sup>12</sup> Dem Rechnungshof ist es dabei unbenommen, Probleme aufzugreifen und Empfehlungen für das weitere Verfahren zu geben.<sup>13</sup>

- 33 Unabdingbare Voraussetzung für eine bedarfsgemäße Stellenausstattung ist die Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs in Anzahl und Wertigkeit. Für die Bewertung der Dienstposten sollte ein einheitliches Verfahren in Umsetzung des § 21 Sächsisches Besoldungsgesetz geschaffen werden. Allein aus Gründen der Rechtssicherheit sind nur verschriftlichte Dienstpostenbewertungen zulässig.

---

<sup>12</sup> Vgl. Mähring, in Engels/Eibels Häuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Wolters Kluwer/Luchterhand, Stand 12/15, Rdnr. 10 zu § 88 Bundeshaushaltsordnung.

<sup>13</sup> Vgl. v. Mutius/Nawrath, in Engels/Eibels Häuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Wolters Kluwer/Luchterhand, Stand 12/15, Rdnr. 33 zu Art. 114 GG.



## Politische Beamte

Der Kreis der politischen Beamten sollte enger gefasst werden. Ein Bundesland hat auf das Institut verzichtet.

Die Sonderregelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen begünstigt politische Beamte im einstweiligen Ruhestand. Einschließlich der Versorgung ermöglichte sie Gesamteinkommen bis zu 30 % über den aktiven Dienstbezügen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Verbeamtungspraxis und die Auswirkungen auf die Ausgaben für die Besoldung und Versorgung der politischen Beamten im Freistaat Sachsen in den Hj. 2008 bis 2015 geprüft.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Ausgaben für Besoldung und Versorgung

- 2 Die Anzahl der politischen Beamten mit Anspruch auf Besoldung und Versorgung ist von 2008 bis 2015 von 28 auf 34 Beamte angestiegen. Die jährlichen Personalausgaben für den Personenkreis entwickelten sich von rd. 2,1 Mio. € auf 3,1 Mio. €.

- 3 Der Anstieg wurde im Wesentlichen von den Versorgungsausgaben bestimmt, die sich von 745,8 T€ im Hj. 2008 auf 1.557 T€ im Hj. 2015 mehr als verdoppelt haben.

Versorgungsausgaben mehr als verdoppelt

#### 2.2 Ämter und Stellen für politische Beamte

- 4 Für die im Freistaat Sachsen bestimmten 4 politischen Ämter (Staatssekretäre, Präsident der LD, Regierungssprecher und Direktor beim SLT)<sup>1</sup> waren im Hj. 2015 insgesamt 13 Stellen für politische Beamte eingerichtet.

- 5 Da der Status der politischen Beamten von dem über Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich abgesicherten Lebenszeitbeamtenmodell abweicht, ist der Gesetzgeber gehalten, den Kreis dieser Beamten auf wenige Schlüsselpositionen bzw. bedeutsame Mittlerstellen zwischen politischer Führung sowie Verwaltung zu beschränken und in engen Grenzen zu halten. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Beschluss den verfassungsrechtlich zulässigen Kreis politischer Beamter eng gefasst: „Es kann sich nur um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter handeln.“<sup>2</sup> Das BVerfG setzt für ein politisches Amt voraus, dass es sich um ein klassisches „Transformationsamt“ handelt, zu dessen Aufgabe es zählt, „[...] politische Vorgaben in gesetzeskonformes und rechtsstaatliches Verwaltungshandeln umzuwandeln.“<sup>3</sup>

BVerfG fasst den Kreis der zulässigen politischen Beamten sehr eng

- 6 Der Präsident der LD und der Direktor beim SLT erfüllen die vom BVerfG aufgestellten engen Kriterien nicht, sie gehören nicht zum engsten Kreis der unmittelbaren Berater der Mitglieder der Staatsregierung. Leiter nachgeordneter Behörden wie die der LD können im Hinblick auf die nachgeordnete weisungsgebundene Stellung nicht als Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung angesehen werden.<sup>4</sup> Im Falle des Direktors beim SLT dürfte der Grundsatz der Gewaltenteilung eine Funktion als politischer Beamter sogar ausschließen.

Anzahl der Ämter enger fassen

<sup>1</sup> Vgl. § 57 Sächsisches Beamtengesetz.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 –, BVerfG 121, 205 – 233, juris.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 –, BVerfG 121, 205 – 233, juris.

<sup>4</sup> Vgl. OVG Berlin, Beschluss vom 25.02.2003 – 4 S 64.02 –, juris.

- 7 Die Anzahl der Ämter für politische Beamte im Freistaat Sachsen sollte enger gefasst werden.
- Dauerversorgung ausschließen
- 8 Im Freistaat Bayern sind die Staatssekretäre Mitglieder der Staatsregierung und stehen wie Minister in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Eine lebenslange Dauerversorgung wie bei politischen Beamten gibt es für diesen Personenkreis nicht.<sup>5</sup> Die Aufgaben der Amtschefs in den Ministerien (vergleichbar den sächsischen Staatssekretären) nehmen in Bayern Beamte auf Lebenszeit im Amt eines Ministerialdirektors wahr.<sup>6</sup>
- 9 Die Möglichkeit, Staatssekretäre als Mitglieder der Staatsregierung in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zu führen, ist nach § 1 Abs. 1 und 2 Sächsisches Ministergesetz gegeben.
- Voraussetzungen für 2. Staatssekretär im SMWA nicht gegeben
- 10 Im Zuge der Regierungsneubildung 2009 wurde das SMWA, als einziges Ressort, mit einer 2. Stelle für einen Staatssekretär ausgestattet. Im Vergleich zum Aufgabenzuschnitt anderer Ressorts sowie dem seit 2008 rückläufigen Personalbestand/-bedarf fehlen im SMWA dafür die sachlichen Rahmenbedingungen.
- 11 Der für den 2. Staatssekretär im SMWA auf Dauer entstehende finanzielle Mehraufwand erscheint nicht gerechtfertigt.
- 2.3 Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses**
- 12 Das aktive Beamtenverhältnis endete bei zwei Dritteln der 397 politischen Beamten mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand. Nahezu die Hälfte der Versorgungsausgaben (45,2 %) war für Ansprüche dieser Beamten aufzuwenden.
- Einstweiliger Ruhestand mit durchschnittlich 55 Jahren
- 13 Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgte bei dem geprüften Personenkreis im Durchschnitt mit 55 Jahren, also nahezu 10 Jahre vor der gesetzlichen Altersgrenze<sup>8</sup>. Der durchschnittlichen Amtszeit von 65 Monaten steht der einstweilige Ruhestand mit durchschnittlich 66 Monaten gegenüber.
- 14 Die Versorgungszeit steht in keinem angemessenen Verhältnis zur durchschnittlichen Amtszeit. Die vorzeitige Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bedeutet einen Leistungsverzicht auf ein Viertel der Lebensarbeitszeit dieser Beamten.
- 2.4 Versorgungsansprüche im Vergleich**
- 15 Politische Beamte erhalten in den ersten 3 Monaten nach der Ruhestandsversetzung ihre Besoldungsbezüge weiter. Im Anschluss wird ein erhöhtes Ruhegehalt von 71,75 % der letzten Dienstbezüge gezahlt, längstens für 3 Jahre, mindestens 6 Monate. Zum Stand 01.03.2016 waren dies bei Zugrundelegung des Grundgehalts der BesGr. B 9 monatlich rd. 7.480 €.
- 16 Unabhängig vom Alter haben politische Beamte danach einen Versorgungsanspruch, der sich an den erworbenen ruhegehaltstfähigen Dienstzeiten (einschließlich Anrechnungszeiten) und den letzten Dienstbezügen bemisst, wenigstens jedoch in Höhe der Mindestversorgung. Zum

<sup>5</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung in der Bayrischen Rechtsammlung.

<sup>6</sup> Umfrage im Arbeitskreis Personal der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom November 2014; vgl. auch Lindner, F. J.: Der politische Beamte als Systemfehler, In: ZBR Heft 5/2011, S. 154.

<sup>7</sup> Politische Beamte insgesamt mit Anspruch auf Besoldung bzw. Versorgung im Prüfungszeitraum.

<sup>8</sup> Regelaltersgrenze für Geburtsjahrgang 1951: 65 Jahre und 5 Monate.

Stand 01.03.2016 betrug diese z. B. für einen Staatssekretär 3.650 €/Monat.

- 17 **Trotz kurzer Amtszeit von durchschnittlich 65 Monaten haben politische Beamte lebenslange Versorgungsansprüche.**
- 18 Der Ministerpräsident und die Minister haben einen Anspruch auf Ruhegehalt ab dem 63. Lebensjahr, sofern sie eine mindestens 4-jährige Amtszeit zurückgelegt haben. Für den Höchstruhegehaltssatz von 71,75 % ist eine rd. 16-jährige Amtszeit<sup>9</sup> erforderlich.
- 19 **Eine Dauerversorgung nach Beendigung des Amtsverhältnisses sehen die Regelungen im Sächsischen Ministergesetz nicht vor.**
- 20 Bei politischen Beamten wird nicht auf die Zeit der Amtsausübung abgestellt, im Extremfall wäre 1 Tag im Amt als politischer Beamter auf Lebenszeit für den Versorgungsanspruch ausreichend. Der Höchstruhegehaltssatz kann auch über anrechnungsfähige Dienstzeiten erreicht werden.
- 21 Bei Beschäftigung von Staatssekretären in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis könnte die Versorgung bzw. ein Übergangsgeld vergleichbar den Bestimmungen für Minister durch Landesrecht geregelt werden.
- 22 **Eine lebenslange Versorgung politischer Beamter wäre über die Beschäftigung im öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis ausgeschlossen.**

### 2.5 Wiederverwendung

- 23 In 2 von 17 Fällen endete der einstweilige Ruhestand durch eine Wiederernennung. Das heißt, fast 90 % der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Staatssekretäre im Freistaat Sachsen werden dauerhaft versorgt. Kaum Wiederernennungen aus einstweiligem Ruhestand
- 24 Eine erneute Verwendung von politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand wird gegenwärtig in der sächsischen Staatsverwaltung nicht geprüft, obwohl Beamte im einstweiligen Ruhestand gem. §§ 29 und 30 Beamtenstatusgesetz wiederverwendet werden können. Keine Prüfung auf Wiederverwendung
- 25 **Sowohl Arbeitsvermögen und Erfahrungen der Beamten im einstweiligen Ruhestand als auch die Möglichkeit, Versorgungsausgaben einzusparen, bleiben bisher weitestgehend ungenutzt.**

### 2.6 Anrechnung von Erwerbseinkommen

- 26 Im Prüfungszeitraum erzielten 10 der 17 politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand neben ihren Versorgungsbezügen Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit (Erwerbseinkommen<sup>10</sup>) und 2 Beamte Einkommen aus einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst (Verwendungseinkommen).
- 27 Bei Erwerbseinkommen wird der Einkommensteil, der über dem Höchstbetrag<sup>11</sup> liegt, nur zur Hälfte von der Versorgung abgezogen (Kürzungsbetrag). Beim „normalen“ Versorgungsempfänger wird das den Höchstbetrag übersteigende Erwerbseinkommen voll auf die Versorgungsbezüge angerechnet.

<sup>9</sup> Nach § 13 Abs. 3 Sächsisches Ministergesetz sind auch Zeiten als Mitglied der Bundesregierung oder einer anderen Landesregierung als ruhegehaltsfähige Amtszeit zu berücksichtigen.

<sup>10</sup> Erwerbseinkommen i. S. v. § 72 Abs. 5 Sächsisches Beamtenversorgungsgesetz.

<sup>11</sup> Endstufe der Besoldungsgruppe, aus der Versorgung regelmäßig gezahlt wird.

- Sonderregelung ermöglicht höheres Gesamteinkommen als im aktiven Dienst
- 28 Die Sonderregelung sichert den politischen Beamten über den hälftigen Kürzungsbetrag ein höheres Gesamteinkommen. Teilweise lag dieses mit 30 % deutlich über ihren Bezügen im aktiven Dienst. So erhielt ein Beamter neben einem Jahreseinkommen von rd. 125 T€ noch Versorgungsbezüge von rd. 47 T€, zzgl. der Beihilfe im Krankheitsfall i. H. v. 70 %.
- 29 Die gute Absicherung der politischen Beamten für die Zeit nach ihrem Ausscheiden wird u. a. mit ungewisser Zukunft begründet, nämlich jederzeit mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand rechnen zu müssen. Das Risiko, anschließend ohne berufliche Perspektive dazustehen, ist zwar nicht völlig auszuschließen, hat sich aber nach den Erhebungen des SRH nicht bestätigt. Das politische Amt hat eher das weitere berufliche Fortkommen und den Beginn einer neuen beruflichen Karriere außerhalb des öffentlichen Dienstes begünstigt.
- 30 Die Sonderregelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen bietet keine Anreize für eine erneute Tätigkeit im öffentlichen Dienst (Verwendungseinkommen) und stellt eine Ungleichbehandlung gegenüber den „normalen“ Versorgungsempfängern dar.
- Übersorgung durch Einkommensoptimierung
- 31 Unter die Sonderregelung fallen auch die Einkünfte der politischen Beamten, die sie aus Berater- oder Honorarverträgen mit Behörden oder Einrichtungen der Staatsverwaltung oder einer Tätigkeit als GmbH-Geschäftsführer einer 100 %igen Tochter des Freistaates Sachsen erzielen.<sup>12</sup>
- 32 Die Regelungen für politische Beamte eröffnen durch Gestaltungsmöglichkeiten Spielräume zur Einkommensoptimierung.
- 33 Der Freistaat Sachsen ließ die Möglichkeit ungenutzt, im Rahmen der Dienstrechtsreform<sup>13</sup>, die Versorgung der politischen Beamten im einstweiligen Ruhestand und die Sonderregelungen der Anrechnung von Erwerbseinkommen zu beschränken.
- Kein zwingender Bedarf für politische Beamte
- 3 Folgerungen**
- 34 Die Anzahl der Ämter für politische Beamte im Freistaat Sachsen sollte aus verfassungsrechtlichen und fiskalischen Gründen beschränkt werden. Es wird empfohlen, den Kreis der politischen Beamten enger zu fassen oder auf das Institut gänzlich zu verzichten.
- Wiederverwendung prüfen
- 35 In der Staatsverwaltung sollte regelmäßig geprüft werden, ob politische Beamte im einstweiligen Ruhestand amtsangemessen wiederverwendet werden können.
- Sonderregelung für politische Beamte auf Prüfstand stellen
- 36 In Kenntnis der Tatsache, dass ein Teil ranghoher politischer Beamter zeitnah nach ihrer Entlassung aus dem aktiven Beamtenverhältnis regelmäßig in die Privatwirtschaft wechselt, sollte die Sonderregelung zur Anrechnung von Erwerbseinkommen im Versorgungsgesetz gestrichen und Verwendungseinkommen im versorgungsrechtlichen Sinn breiter gefasst werden.
- 4 Stellungnahme der SK**
- 37 Die SK erklärte, die Aufforderung nach Gesetzesänderungen im Bereich der politischen Beamten richte sich an den parlamentarischen Gesetzgeber.

<sup>12</sup> Vgl. § 72 Abs. 5 und 6 Sächsisches Beamtenversorgungsgesetz, Ziff. 72.6.3 Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zum Vollzug des Sächsischen Beamtenversorgungsgesetzes.

<sup>13</sup> Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen (Sächsisches Dienstrechtsneuordnungsgesetz) vom 18.12.2013.

- 38 Der sächsische Gesetzgeber habe den Kreis der politischen Beamten auf 4 Ämter beschränkt und damit – auch im bundesweiten Vergleich – eng gefasst. Für den Direktor beim Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen habe das dortige Oberverwaltungsgericht die Voraussetzungen für einen politischen Beamten bestätigt.<sup>14</sup>
- 39 Die Einrichtung einer Stelle, die prüfe, ob politische Beamte im einstweiligen Ruhestand amtsangemessen wiederverwendet werden können, sei nicht geboten. Eine Wiederverwendung hänge auch von der jeweiligen politischen Konstellation und dem erforderlichen Vertrauensverhältnis ab.
- 40 Bei der Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitze der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Andere Länder, mit Ausnahme der Freistaaten Bayern und Thüringen, hätten sich im Rahmen der Dienstrechtsreform für eine mit den sächsischen Regelungen vergleichbare Versorgung ihrer politischen Beamten entschieden.

## 5 Schlussbemerkung

- 41 Der SRH hat Wege aufgezeigt, die Ausgaben für politische Beamte nachhaltig zu reduzieren. Deren Versorgung ist insbesondere im Vergleich zu anderen Aufgabenträgern mit vergleichbarer Verantwortung zeitgemäß zu gestalten.
- 42 Die mit der Umsetzung der Vorschläge des SRH verbundenen Gesetzesänderungen sind letztendlich durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu beschließen. Die Staatsregierung hat das dazu notwendige Gesetzesinitiativrecht.
- 43 Das BVerfG hat in einer Entscheidung von 2008<sup>15</sup> darauf hingewiesen, dass es sich bei den politischen Beamten nur um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter und dabei um „Transformationsämter“ handeln kann. Der Präsident der LD und der Direktor beim SLT<sup>16</sup> erfüllen die vorgegebenen Kriterien nicht.
- 44 Die vorzeitige Versetzung politischer Beamte in den einstweiligen Ruhestand bedeutet einen Leistungsverzicht für ein Viertel der Lebensarbeitszeit dieser Beamten. Die personalverwaltende Stelle hat dies regelmäßig zu prüfen. Dabei sind Aspekte, wie politische Konstellation und Vertrauensverhältnis, zu berücksichtigen.

---

<sup>14</sup> Vgl. Urteil des Oberverwaltungsgerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12.11.2003 (OVG NRW Urteil vom 12.11.2003, 6 A 404/02).

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 –, BVerfG 121, 205 – 233, juris.

<sup>16</sup> Vgl. auch Oldiges, M., Brinktrine, R.: Der Landtagsdirektor als „politischer Beamter“, In: Die Öffentliche Verwaltung – November 2002 – Heft 22, S. 943 ff., vgl. auch Lindner, F. J.: Der politische Beamte als Systemfehler, In: ZBR Heft 5/2011, S. 154.





# III. Staatsverwaltung

## Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

### Denkmalförderung

11

Die Denkmalförderung trägt den gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend Rechnung. Zum einen tritt das staatlich vollzogene Sonderprogramm Denkmalpflege in Konkurrenz zu der im Jahr 2008 vom Gesetzgeber beschlossenen Aufgabenübertragung auf die Kommunen. Zum anderen ist die Förderung nicht auf das notwendige Maß beschränkt. Dem SMI wird empfohlen, als einheitliche Fördergrundlage einer Immobilie den Ertragswert zu verwenden.

Das SMI sollte die Denkmalförderung einer grundlegenden Prüfung unterziehen und die Ergebnisse bei der Erstellung des ausstehenden Förderkonzepts berücksichtigen.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung waren die zur Sicherung, Erhaltung, Nutzbarmachung und Pflege von Kulturdenkmälern gewährten Zuwendungen. Der SRH hat geprüft, ob bei der Denkmalförderung in den Jahren 2014 bis 2016 die gesetzlichen Vorgaben eingehalten wurden.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Förderkonzept

- 2 Das SMI hat trotz der Aufforderung durch den SRH im Jahr 2003<sup>1</sup> bislang auf die Erstellung eines Förderkonzeptes verzichtet. Damit fehlt weiterhin ein hinreichend tragfähiges Konzept als Maßstab für die Ausreichung der Zuwendungen in der Denkmalpflege, für die Erfolgskontrolle und zur Abgrenzung von anderen Fördergebieten. Kein Förderkonzept
- 3 Dem SMI wird erneut empfohlen, ein Förderkonzept zu erstellen.

##### 2.2 Förderprogramme der Denkmalpflege

- 4 Im Zuge der Verwaltungs- und Funktionalreform wurde die Förderzuständigkeit von Maßnahmen des „Landesprogramms Denkmalpflege“ zum 01.01.2009 von den LD Chemnitz, Dresden und Leipzig auf die unteren Denkmalschutzbehörden<sup>2</sup> weisungsfrei übertragen. Bei Selbstbetreffenheit der unteren Denkmalschutzbehörden blieben die LD zuständig. Zur Umsetzung des „Landesprogramms Denkmalpflege“ erließ das SMI die Sächsische Denkmalschutzförderungsverordnung (SächsDSchföVO).
- 5 Zusätzlich richtete das SMI das „Sonderprogramm Denkmalpflege“ ein, das von den LD auf der Grundlage der VwV-Denkmalförderung vollzogen wurde. Seit 01.03.2016 ist das Landesamt für Denkmalpflege (LfD) für das „Sonderprogramm“ zuständig. Mit dem „Sonderprogramm“ werden Maßnahmen gefördert, die das nationale kulturelle Erbe mit prägen und die von Förderprogrammen der Bundesregierung und der EU umfasst werden. Auch die Förderung von besonders hochwertigen oder national wertvollen Kulturdenkmälern fällt darunter.

<sup>1</sup> Jahresbericht 2003 des SRH, Beitrag Nr. 8, Pkt. 2.4, S. 110.

<sup>2</sup> Untere Denkmalschutzbehörden sind die Landkreise, die Kreisfreien Städte sowie die Städte Freiberg, Görlitz, Hoyerswerda, Pirna, Plauen und Zwickau.

Fördergrundlagen für 2 Förderprogramme immer noch identisch

6 Die SächsDSchföVO und die VwV-Denkmalförderung weisen im Wesentlichen einen inhaltsgleichen Förderzweck und vergleichbare Fördergegenstände auf. Nach dem sächsischen Förderprofil des Staatshaushaltsplans sind die Fördergegenstände sogar identisch.

Unzulässige Regelungen durch VwV

7 Soweit das Sächsische Denkmalschutzgesetz (SächsDSchG) bereits Regelungen zur Denkmalförderung trifft, können konkretisierende Regelungen nur im Rahmen der Verordnungsermächtigung des Gesetzes erlassen werden. Die VwV-Denkmalförderung kann daher nur Fördergegenstände aufgreifen, die nicht bereits gesetzlich erfasst sind. Die Fördergrundlagen für das „Sonderprogramm Denkmalpflege“ tragen dem nicht Rechnung. Infolgedessen werden – an sich kommunalisierte Aufgaben – auch vom LfD wahrgenommen.

8 Das SMI sollte die Ausrichtung der Denkmalförderung überprüfen und die VwV-Denkmalförderung auf die Fördertatbestände beschränken, die nicht bereits vom SächsDSchG erfasst sind.

Zu viele Förderbehörden

### 2.3 Effizienz der Landesdenkmalförderung

9 Im „Landesprogramm Denkmalpflege“ mit einem jährlichen Volumen von 5 Mio. € standen für jede der insgesamt 20 Bewilligungsstellen pro Jahr durchschnittlich Fördermittel i. H. v. 250 T€ zur Verfügung. Je Förderfall wurden durchschnittlich rd. 12 T€ bewilligt. Darunter waren auch Bagatellfälle mit Förderbeträgen von weniger als 5 T€. Teilweise lag der Zuschuss unter 1 T€. Im Durchschnitt ließen sich somit rd. 420 Förderfälle pro Jahr bzw. 21 Förderfälle je Bewilligungsstelle ermitteln.

10 Der für den Vollzug des „Landesprogramms Denkmalpflege“ notwendige Verwaltungs- und Steuerungsaufwand erscheint angesichts des im Einzelfall durchschnittlich zur Verfügung stehenden geringen Fördervolumens und der niedrigen Anzahl der jährlichen Förderfälle unverhältnismäßig und nicht angemessen.

11 Das SMI sollte eine Reduzierung der Zahl der Förderbehörden prüfen.

Keine Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte

### 2.4 Denkmalbedingter Mehraufwand

12 Die Denkmalförderung wurde bisher am sog. denkmalbedingten Mehraufwand<sup>3</sup> ausgerichtet, ohne dabei dem SächsDSchG ausreichend Rechnung zu tragen. Danach hat der Denkmaleigentümer die ihm zumutbaren Erhaltungskosten selbst zu tragen. Zumutbar ist der Erhaltungsaufwand, wenn und soweit er durch Erträge<sup>4</sup> gedeckt werden kann. Dementgegen sind bisher wirtschaftliche Gesichtspunkte, wie z. B. Verwertungsmöglichkeiten, Steuervorteile und pflichtwidrig unterlassene Instandhaltungen, bei allen Förderentscheidungen unberücksichtigt geblieben. In einem Fall wurden Fördermittel bewilligt, obwohl ein jährlicher Ertragsüberschuss von mindestens 30 T€ ermittelt werden konnte.<sup>5</sup>

13 Die bisherige Förderpraxis entsprach der SäHO daher nur eingeschränkt. Zuwendungen dürfen nur dann und insoweit eingesetzt werden, wie das staatliche Interesse nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen wird.

<sup>3</sup> Zuwendungsfähig sind Aufwendungen, die allein oder überwiegend aus Gründen der Denkmalpflege an einem Kulturdenkmal erforderlich werden, soweit sie den üblichen Aufwand bei vergleichbaren nicht denkmalgeschützten Objekten übersteigen (denkmalbedingter Mehraufwand).

<sup>4</sup> Erträge sind insbesondere Mieteinnahmen (bei Eigennutzung der Gebrauchswert unter Berücksichtigung der ortsüblichen Miete) und Steuervorteile.

<sup>5</sup> Vom SRH anhand der Wirtschaftlichkeitsberechnung des BayVGH (Urteil vom 12.08.2015, Az.: 1 B 12.79) ermittelt.

- 14 Das SMI muss der Nachrangigkeit des Fördermitteleinsatzes in der Denkmalpflege Rechnung tragen. Bei der Denkmalförderung sollte künftig auf den unzumutbaren Erhaltungsaufwand abgestellt werden.

### 2.5 Durchsetzung des Denkmalschutzes

- 15 In keinem der geprüften Fälle gab es Anzeichen, dass die zuständigen Denkmalschutzbehörden die Erhaltungspflicht der Denkmaleigentümer von Amts wegen angeordnet und durchgesetzt haben. Unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen führten zur Vergrößerung der Bauschäden und zu höheren Sanierungskosten. Bei den Förderentscheidungen wurde dies jedoch nie berücksichtigt und in Abzug gebracht. In einem Fall vernachlässigte eine Stadt, die auch untere Denkmalschutzbehörde und Bewilligungsstelle ist, Instandsetzungsmaßnahmen an einem ihr gehörenden denkmalgeschützten Gebäude. Dadurch vergrößerten sich die Bauschäden. Nach dem Verkauf des Denkmals gewährte sie dem Käufer Fördermittel zur Instandsetzung der zuvor entstandenen Bauschäden.
- 16 Jahrelang wurden demzufolge mehr Fördermittel ausgereicht, als dies notwendig und zulässig war.
- 17 Das SMI hat ggf. durch aufsichtliche Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass die Denkmalschutzbehörden frühzeitig Erhaltungsmaßnahmen einfordern und durchsetzen. Dabei ist auch sicherzustellen, dass gesetzwidriges Unterlassen von Erhaltungsmaßnahmen nicht mit staatlichen Zuwendungen belohnt wird.

Untätigkeit ohne Folgen

### 2.6 Mehrkostenliste

- 18 Verbindliche Vorgaben für die Festsetzung des denkmalbedingten Mehraufwandes machte das SMI den Bewilligungsstellen bisher nicht. Viele Bewilligungsstellen legten ihren Entscheidungen die sog. Mehrkostenliste, ein internes Arbeitspapier der früheren Regierungspräsidien aus dem Jahr 1998, zugrunde. Die Mehrkostenliste enthält gewerksbezogene pauschale Kostenberechnungssätze für verschiedene Leistungsbereiche, wie z. B. für Maurerarbeiten, Dachdeckungsarbeiten oder Putz- und Stuckarbeiten. Sie ist die Grundlage zur Berechnung der förderfähigen Ausgaben. Die Spannweite der denkmalbedingten Mehrkosten nach der Mehrkostenliste kann je Gewerk im Einzelfall zwischen 0 und 100 % liegen. Einige Bewilligungsstellen verwenden sie in modifizierter Form.
- 19 Da die Mehrkostenliste nur für die interne Anwendung bestimmt und den meisten Denkmaleigentümern nicht bekannt war, besteht Intransparenz. In einem Fall hat ein Antragsteller auf Empfehlung des LfD auf eigene Angaben zu den zuwendungsfähigen Ausgaben ganz verzichtet. Die fehlenden Angaben ersetzte das LfD von Amts wegen.
- 20 Viele Förderentscheidungen waren nicht oder nur unzureichend aktenkundig dokumentiert. Unklar blieb in vielen Fällen, nach welchen Kriterien die Festsetzung der Quote bei einzelnen Gewerken erfolgte. Daher bestanden nur eine eingeschränkte Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit.
- 21 Das SMI sollte Regelungen treffen, die den Vollzug der Förderentscheidungen harmonisieren und erleichtern. Außerdem ist dafür Sorge zu tragen, dass verfahrensrelevante Prüfungen und Entscheidungen in den Förderakten dokumentiert werden.

Mehrkostenliste nur eingeschränkt tauglich

### 2.7 Fördersätze

- 22 Im „Sonderprogramm Denkmalpflege“ gewährten die LD Sachsen und später das LfD Zuwendungen mit Fördersätzen, die regelmäßig über dem vorgegebenen Höchstfördersatz von 60 % lagen. Die dafür ins Feld geführten Gründe waren meist sehr allgemein, bspw.: „Ohne die Förderung

Höchstfördersätze regelmäßig überschritten

durch die BKM<sup>6</sup> und den Freistaat wäre die Durchführung der dringend notwendigen Sanierungsmaßnahmen nicht möglich.“ Dies hat das SMI über Jahre geduldet und z. T. auch selbst veranlasst. Diese Praxis führte zu vermeidbaren Fördermittelauszahlungen und entsprach nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

- 23 Überschreitungen des Höchstfördersatzes sind künftig auf begründete Ausnahmefälle zu beschränken.

### 2.8 Bundesprogramme der Denkmalpflege

Keine einheitlichen Maßstäbe

- 24 Mit dem „Sonderprogramm Denkmalpflege“ wurden auch die von der Bundesregierung zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Denkmalschutzmittel bewilligt. Die Bundesregierung hat empfohlen, das Zuwendungsrecht des Landes anzuwenden und die Zuwendung mit einem einheitlichen Bescheid zu bewilligen, um Widersprüche und Unklarheiten zu vermeiden. Der Freistaat Sachsen war zur Kofinanzierung verpflichtet.

- 25 Demgegenüber haben die LD Sachsen und das LfD die Bundes- und die Landesmittel mit getrennten Zuwendungsbescheiden ausgereicht. Sie gaben an, die Zuwendungen auf der Grundlage der VwV-Denkmalförderung zu bewilligen. Die Regelungsinhalte und Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide waren in einigen Punkten unterschiedlich. Den Förderentscheidungen lagen auch unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde. In 9 von 12 Fällen des Jahres 2016 erhielten die Denkmaleigentümer infolgedessen mehr Fördermittel, als unter Zugrundelegung des denkmalbedingten Mehraufwandes nach der VwV-Denkmalförderung. Teilweise ergab dies Fördersätze von mehr als 100 %. Nach Einschätzung des SRH hätten insgesamt rd. 554 T€ eingespart oder für andere Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden können.

- 26 Das SMI sollte der Bund-Land-Förderung künftig einheitliche Maßstäbe zugrunde legen. Dabei sollte auf den unzumutbaren Erhaltungsaufwand abgestellt werden. Die Bundes- und Landesmittel sollten künftig mit einem einheitlichen Zuwendungsbescheid ausgereicht werden.

### 3 Folgerungen

- 27 Das SMI sollte die Denkmalförderung grundlegend überprüfen und ein Förderkonzept erstellen. Der SRH empfiehlt, bei der Förderung künftig auf den unzumutbaren Erhaltungsaufwand abzustellen.

- 28 Das SMI muss gewährleisten, dass die Denkmalschutzbehörden zumutbare Maßnahmen der Denkmalerhaltung einfordern und durchsetzen. Unterlassene Erhaltungsmaßnahmen dürfen nicht mit staatlichen Mitteln gefördert werden.

- 29 Für Maßnahmen, für die Bundes- und Landesmittel zur Verfügung gestellt werden, sollten künftig einheitliche Bewertungsmaßstäbe gelten und einheitliche Bewilligungsbescheide zugrunde gelegt werden.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 30 Das SMI sagte zu, ein Förderkonzept zu erstellen und zu prüfen, inwieweit konzeptionelle Regelungen für die weisungsfreie Förderung durch die unteren Denkmalschutzbehörden vorgesehen werden können. Es werde die bestehenden Regelungen (einschließlich Mehrkostenliste) auf ihre Systematik, Verständlichkeit, konsequente Ausgestaltung und Effizienz prüfen.

<sup>6</sup> BKM = Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien.

- 31 Das Ministerium hält es auch zukünftig für geboten, die Denkmalförderung nach Landes- und Sonderprogramm zu trennen. Beide Programme würden sich in Bezug auf den Fördergegenstand und -zweck grundlegend voneinander unterscheiden. Während das Landesprogramm vorrangig dabei unterstützen soll, Denkmale ohne weitere Abhebung auf deren Wertigkeit oder Bedeutung zu erhalten, insbesondere Denkmaleigentümern die denkmalgerechte Erhaltung im Zuge von Renovierungsmaßnahmen zu erleichtern, konzentrierte sich das Sonderprogramm auf die Förderung besonders hochwertiger oder national wertvoller Kulturdenkmale. Die Einrichtung des Sonderprogramms begründete das SMI aber auch mit dem notwendigen Finanzierungsvolumen und fehlenden Einflussmöglichkeiten auf die unteren Denkmalschutzbehörden aufgrund der Weisungsfreiheit.
- 32 Die hohe Zahl der Bewilligungsstellen sei Ausdruck des politischen Gestaltungswillens des Gesetzgebers (Stärkung der Kommunen) und stelle nicht die Effizienz des Programms infrage. Oftmals würden schon geringe Mittel ausreichen, um erhebliche Investitionen auszulösen.
- 33 Das Ministerium hält an der Förderung des denkmalbedingten Mehraufwandes fest. Begrenzt werde die Förderung durch die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und die Festlegung von Fördersätzen.
- 34 Das SMI sehe ebenso wie der SRH die Relevanz rechtzeitiger Erhaltungsmaßnahmen, die frühzeitig vom Eigentümer und Besitzer eingefordert werden sollten, und werde daher zukünftig verstärkt auf die Durchsetzung von ordnungsrechtlichen Verpflichtungen hinwirken. Es wies zugleich auf den damit verbundenen personellen und finanziellen Aufwand hin, der von den unteren Denkmalschutzbehörden oftmals nicht darstellbar sei.
- 35 Die Anmerkungen des SRH zur Bund-Land-Förderung werde das SMI in die Abstimmung zur Ausgestaltung des Zuwendungsverfahrens mit dem Bund einbringen. Es gab aber zu bedenken, dass eine einheitliche Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben, z. B. anhand des denkmalbedingten Mehraufwandes, zu geringeren Förderungen führen würde. Eine Vielzahl der Maßnahmen könnten dann nicht realisiert, Bundesmittel in größerem Umfang nicht abgenommen werden.

## 5 Schlussbemerkung

- 36 Der SRH hält daran fest, dass die Denkmalförderung einer grundlegenden Neuausrichtung bedarf. Das SMI sollte daher bei der Erstellung des Förderkonzeptes sowohl die vom SRH beanstandeten Sachverhalte wie auch die vom SMI aufgezeigten Vollzugsprobleme systematisch aufarbeiten. Dabei ist nicht nur dem SächsDSchG, sondern vor allem auch § 23 SÄHO Rechnung zu tragen, indem die Förderung künftig auf den unbedingt notwendigen Bedarf begrenzt wird und ungerechtfertigte Vermögensvorteile ausgeschlossen werden. Dazu sollte die vom SRH vorgeschlagene Wirtschaftlichkeitsberechnung verwendet werden.
- 37 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Aufspaltung der Denkmalförderung in Landes- und Sonderprogramm nicht den Regelungen des SächsDSchG entspricht. Die Einrichtung des Sonderprogramms Denkmalförderung verdeutlicht die fehlende Steuerungsmöglichkeit des Ministeriums im Landesprogramm Denkmalförderung.
- 38 Der SRH empfiehlt, die Denkmalförderung zu evaluieren.



## Förderung der Regionalentwicklung nach der FR-Regio

Das SMI gestaltete die Förderung von Maßnahmen der Regionalentwicklung sehr aufwendig, ohne konkretes Förderkonzept und ohne wirksame Erfolgskontrolle. Das SMI sollte die FR-Regio unter Einbeziehung von Wirtschaftlichkeitskriterien fortentwickeln.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Maßnahmen der Regionalentwicklung werden seit dem Jahr 1997 nach der „Förderrichtlinie Regionalentwicklung (FR-Regio)“ gefördert. In den Jahren 2013 bis 2015 hat die LD Sachsen Zuwendungen auf der Grundlage der FR-Regio i. H. v. rd. 9,5 Mio. € für insgesamt 81 Maßnahmen bewilligt. Davon hat der SRH 25 Fördermaßnahmen mit einem Fördervolumen von rd. 3,8 Mio. € stichprobenartig geprüft.

### 2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Das Förderkonzept des SMI zur FR-Regio aus dem Jahr 2012 stellt den demografischen Wandel und die regionale Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt. Die aufgezeigten Handlungsfelder waren allerdings sehr allgemein und ohne ressortspezifische Abgrenzung gehalten. Einen konkreten Bezug zur FR-Regio, zur Umsetzung der Förderziele, zu den Förderinstrumenten und Indikatoren der Zielerreichung enthielt das Konzept nicht. Damit entsprach es nicht den Anforderungen der VwV zu § 44 SÄHO. Förderkonzept verbesserungswürdig
- 3 Das SMI sollte ein Förderkonzept nach Maßgabe der Hinweise nach Abschn. D der Anlage 8 zur VwV zu § 44 SÄHO erstellen.
- 4 **2.2** Indikatoren für die Messbarkeit des Fördererfolgs, die Darstellung von Förderzielen und Zielkonflikten, der eingesetzten Förderinstrumente und eine Beschreibung der Kriterien und des Verfahrens für eine Erfolgskontrolle konnte das SMI nicht vorlegen. Daher besteht die Gefahr, dass Fördermaßnahmen wie z. B. Gutachten, Konzepte und Studien zum Selbstzweck werden. Fördererfolg nicht messbar
- 5 Das SMI sollte der Erfolgskontrolle und den Förderzielen künftig mehr Beachtung schenken. Die Umsetzung der Ergebnisse von Gutachten, Konzepten, Studien und Planungen sollte künftig durch konkrete Regelungen in den Zuwendungsbescheiden vorgegeben und im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung einer Erfolgskontrolle unterzogen werden.
- 6 **2.3** Bereits im Jahr 2003 hat der SRH das Förderverfahren nach der FR-Regio geprüft. Seinerzeit wurde beanstandet, dass das SMI daran festhalten wollte, alle Förderentscheidungen selbst zu treffen, anstatt das gesamte Verfahren und die Gesamtverantwortung auf das damalige Regierungspräsidium Chemnitz zu übertragen. Dadurch werde einer zügigen, wirtschaftlichen und effektiven Aufgabenerledigung entgegen gewirkt und die Verfahrensdauer insgesamt verlängert. Der SRH hat daher gefordert, dass sich das SMI auf die Wahrnehmung seiner originären strategischen und programmatischen Steuerungsaufgaben sowie auf seine Aufsichtsfunktion beschränken solle. Keine effektive Aufgabenerledigung
- 7 An der bisherigen Praxis des SMI hat sich grundsätzlich nichts geändert. Das SMI hat weiterhin die Entscheidungen über die einzelnen Fördermaßnahmen getroffen. Der LD Sachsen als zuständiger Bewilligungsbehörde verblieb deshalb nur die rein technische Abwicklung des Förderverfahrens. Die Ineffizienz im Verfahrensablauf blieb bestehen.

- 8 Der SRH hält seine damalige Forderung weiterhin aufrecht. Förderentscheidungen sollten von der Bewilligungsbehörde getroffen werden. Das SMI sollte sich auf die Wahrnehmung seiner originären strategischen und programmatischen Steuerungsaufgaben sowie auf seine Aufsichtsfunktion beschränken.
- Hoher Verwaltungsaufwand
- 9 **2.4** Der mit dem Vollzug der FR-Regio verbundene Aufwand ist etwa doppelt so hoch wie bei anderen Förderrichtlinien. Aus wirtschaftlicher Sicht ist dies nicht vertretbar.
- 10 Das SMI sollte eine Verschlinkung des gesamten Förderverfahrens vornehmen. Es sollte insbesondere prüfen, ob auf das Anmeldeverfahren ganz verzichtet werden kann. Auch der Aufwand der Regionalen Planungsverbände und anderer Verfahrensbeteiligter sollte auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß begrenzt werden.
- Rolle der Regionalen Planungsverbände unklar
- 11 **2.5** Die z. T. mehrfache Mitwirkung der Regionalen Planungsverbände in den Förderverfahren (in den Phasen Anmeldung, Antrag, Realisierung und Verwendungsnachweis) war nach der FR-Regio nicht vorgesehen. Die Regelungen zu den Aufgaben sind insoweit lückenhaft. Durch die Einbeziehung der Regionalen Planungsverbände war der Aufwand deutlich höher als bei anderen Förderverfahren.
- 12 Angesichts der Finanzierung der Regionalen Planungsverbände durch staatliche Zuweisungen und Umlagen sollten die Aufgaben der Regionalen Planungsverbände klar festgelegt sein. Das SMI sollte eine einheitliche und wirtschaftliche Verfahrensweise der Regionalen Planungsverbände sicherstellen.
- Mitfinanzierung unterblieb
- 13 **2.6** In einigen Fällen wurden Zuwendungen gewährt, ohne dass die Zuwendungsvoraussetzungen gegeben waren. So mangelte es bspw. an der notwendigen interkommunalen Zusammenarbeit bei der Bewilligung von Zuwendungen an Landkreise, Zweckverbände und Gemeinden oder an öffentlich-rechtlichen Kooperationsvereinbarungen. Somit unterblieb auch eine finanzielle Beteiligung derjenigen, die von den Fördermaßnahmen profitierten.
- 14 Der SRH empfiehlt, zur interkommunalen Zusammenarbeit und zu Kooperationsvereinbarungen geeignete Anwendungshinweise zu erlassen.
- Haushaltsrechtliche Vorgaben nicht beachtet
- 15 **2.7** Die häufige Bewilligung von Förderhöchstsätzen widersprach der FR-Regio und den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Es ist eine wesentliche Aufgabe der Bewilligungsstellen, das Eigeninteresse und die Leistungskraft der Zuwendungsempfänger zu prüfen und den daraus resultierenden Eigenmitteleinsatz festzulegen.
- 16 Das SMI sollte die Gewährung von Förderhöchstsätzen künftig auf berechnete Ausnahmefälle beschränken.
- Vergaberechtliche Grundsätze nicht beachtet
- 17 **2.8** Bei etwa 75 % der geförderten Maßnahmen der Regionalentwicklung waren Gutachten, Konzepte und Studien Gegenstand der Förderung. Die Leistungen haben die Zuwendungsempfänger überwiegend freihändig vergeben. Dem Vergaberecht wurde kaum oder gar keine Bedeutung zugemessen. Demzufolge fehlten Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Belege für wirtschaftliches und sparsames Handeln.
- 18 Das SMI muss dafür Sorge tragen, dass die vergaberechtlichen Bestimmungen künftig sowohl von den am Förderverfahren beteiligten staatlichen Dienststellen als auch von den Zuwendungsempfängern beachtet werden.



19 **2.9** Bei dem vom SMI im Jahr 2013 mit 27 Teilnehmern durchgeführten Wettbewerb „Impulsregionen - Innovative Wege in der regionalen Daseinsvorsorge“ gab es 8 von einer Jury ausgewählte Preisträger. Neben dem Preisgeld standen zusätzlich rd. 7,6 Mio. € für eine rasche Umsetzung der prämierten Maßnahmen außerhalb der sonst vorrangigen Fachförderung zur Verfügung. Die Umsetzung der Wettbewerbsergebnisse in konkrete Förderprojekte gestaltete sich schwierig und verursachte einen hohen Steuerungsaufwand. Neben den 8 prämierten Maßnahmen kamen im Ergebnis weitere 6 Maßnahmen zum Zuge.

20 Der SRH geht davon aus, dass dies vorrangig dem Mittelabfluss diene. Im Nachhinein erscheint der Wettbewerb daher als überflüssig und die gewährten Sonderkonditionen in einigen Fällen als nicht gerechtfertigt.

### 3 Folgerungen

21 Der SRH sieht Handlungsbedarf des SMI in grundsätzlichen Bereichen bei der Förderung der Regionalentwicklung nach der FR-Regio. Für die notwendigen Korrekturen im Förderverfahren empfiehlt der SRH, wirtschaftliche Gesichtspunkte stärker als bisher in den Blick zu nehmen. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei dem Aufgabenbereich der Regionalen Planungsverbände gewidmet werden.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

22 Das SMI teilte mit, es werde allen geeigneten Hinweisen des SRH zur Fortentwicklung der Förderung der Regionalentwicklung nach der FR-Regio, darunter insbesondere zur Wirtschaftlichkeit und Verschlan-  
kung des Förderverfahrens, ein besonderes Augenmerk widmen. Das Förderkonzept solle ergänzt und die Erfolgskontrolle verbessert werden. Mit dem SRH stimme das SMI überein, dass für die oberste Raumordnungsbehörde die strategischen und programmatischen Steuerungsaufgaben im Vordergrund stünden. Es sei beabsichtigt, eine Modifizierung des Anmeldeverfahrens und der damit im Zusammenhang stehenden Regelungen die Erforderlichkeit sowie den Umfang und den Zeitpunkt der Beteiligung der Regionalen Planungsverbände zu prüfen. Zur interkommunalen Zusammenarbeit und zu Kooperationsvereinbarungen werde das SMI Klarstellungen vornehmen und - soweit erforderlich - Anwendungshinweise erlassen.

23 Nicht geteilt werde die Einschätzung des SRH, wonach der Aufwand beim Vollzug der FR-Regio etwa doppelt so hoch sei, wie bei anderen Förderrichtlinien. Die Mitwirkung der Regionalen Planungsverbände im Förderverfahren erfolge nicht ausschließlich auf Grundlage der FR-Regio. Maßgebend sei auch die konzeptionelle Vorbereitung und Umsetzungsbegleitung bei Handlungsfeldern mit hohem Koordinierungsaufwand. Hierbei stützt sich das SMI auf das SächsLPIG<sup>1</sup>.

24 Darüber hinaus erklärte das SMI, dass die Voraussetzungen der für die Förderung notwendigen interkommunalen Zusammenarbeit gegeben gewesen seien. Der vom SRH gewählten Interpretation der interkommunalen Zusammenarbeit im Sinne der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften folge das SMI nicht. Maßgebend sei die den Raum der einzelnen Kommune und ihre Planungstätigkeit verlassende räumliche Entwicklungsplanung. Auch eine finanzielle Beteiligung derjenigen, die von den Fördermaßnahmen profitierten, sei erfolgt. Das SMI teilte darüber hinaus mit, dass die Bewilligungsbehörde das Vergaberecht in den Förderverfahren berücksichtigt habe.

<sup>1</sup> Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen - Landesplanungsgesetz.

- 25 Der Schlussfolgerung des SRH, den Wettbewerb „Impulsregionen – Innovative Wege in der Regionalen Daseinsvorsorge“ als überflüssig darzustellen, widerspreche der erklärten Absicht der Staatsregierung zur Einführung dieses innovativen Instruments. Die Sächsische Staatsregierung habe sich daher ausdrücklich zur Einführung von Wettbewerben als einem raumordnerischen Steuerungsinstrument bekannt und nach Ankündigung durch Herrn Ministerpräsident auf dem Demografiekongress 2010 hierfür im Doppelhaushalt 2013/2014 Vorsorge getroffen. Auch der Vermutung des SRH, die Vorgehensweise des SMI habe vorrangig dem Mittelabfluss gedient, stünden alle raumwissenschaftlichen Befunde entgegen, die für die Förderung modellhafter Ansätze im Wege von Wettbewerben als informellem Planungsinstrument maßgebend seien.

### 5 Schlussbemerkung

- 26 Der SRH begrüßt, dass das SMI die Förderung der Regionalentwicklung nach der FR-Regio fortentwickeln und dabei verstärkt auf die Wirtschaftlichkeit als Maßstab setzen will. Dabei sollten der Verschlankeung der Förderverfahren und der Beschränkung der Aufgaben der Regionalen Planungsverbände auf das Notwendigste besondere Beachtung geschenkt werden. Die Auftragsvergabe im Wege von Gutachten, Konzepten und Studien sollte vergaberechtlichen Grundsätzen folgen und insbesondere bei der Einholung von Angeboten und der Dokumentation aus Transparenzgründen verbessert werden. An der Bewertung des Wettbewerbs „Impulsregionen – Innovative Wege in der Regionalen Daseinsvorsorge“ hält der SRH im Grundsatz ebenso fest, wie an den Feststellungen zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Förderung des Schulhausbaus

Zuwendungsverfahren und Sonderförderung waren schlecht ausgeführt. Ein Gesamtkonzept für die staatliche Förderung fehlt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zur Errichtung der Schulgebäude und Schulräume und deren Erhaltung in ordnungsgemä- Bem Zustand obliegt im Freistaat Sachsen den öffentlichen und privaten Schulträgern. Mit der Gewährung von Zuwendungen zur Schaffung und Erhaltung der schulischen Infrastruktur unterstützt der Freistaat Sachsen die Schulträger. Die Prüfung war auf die Kernfragen ausgerichtet, ob die Förderung effizient und zielgenau erfolgte sowie ob das Land die Schul- träger bei ihrer Aufgabe der Versorgung mit dem erforderlichen Unter- richtsraum bestmöglich unterstützte. Im Vordergrund standen dabei die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände in den Hj. 2010 bis 2014.

Schulhausbau als Pflichtaufgabe der Schulträger

Staatliche Finanzhilfe

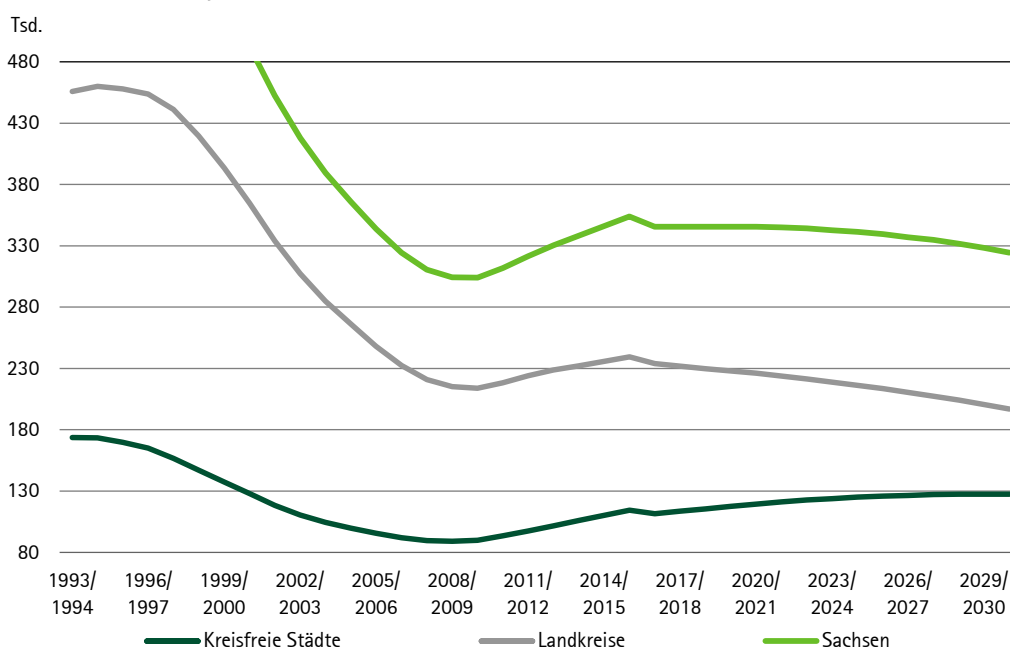
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Schülerzahlen

- 2 Die Schüler- und Absolventenprognosen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen aus den Jahren 2008 und 2011 sagten einen zeitweiligen Anstieg der Schülerzahlen bis zum Jahr 2016/2017 voraus mit anschließenden z. T. erheblichen Rückgängen. Die Entwicklung stellte sich jedoch für die Kreisfreien Städte und den kreisangehörigen Raum sehr unterschiedlich dar.

Bevölkerungsvorausberechnung und Schülerzahlen

Abbildung 1: Schüler an allgemeinbildenden Schulen und Schulen des zweiten Bildungsweges nach der amtlichen Schulstatistik und ihre Voraus- berechnung ab dem Schuljahr 2016/2017 nach der 2. Schüler- und Absolventenprognose für den Freistaat Sachsen bis zum Schuljahr 2030/2031 (Variante 1)



Regionale Unterschiede 3 Anhand der Geburtenzahlen war davon auszugehen, dass die Schülerzahlen in Leipzig und Dresden ansteigen und in Chemnitz stark sinken. Die Entwicklung unter den 3 Kreisfreien Städten verläuft insoweit nicht einheitlich.

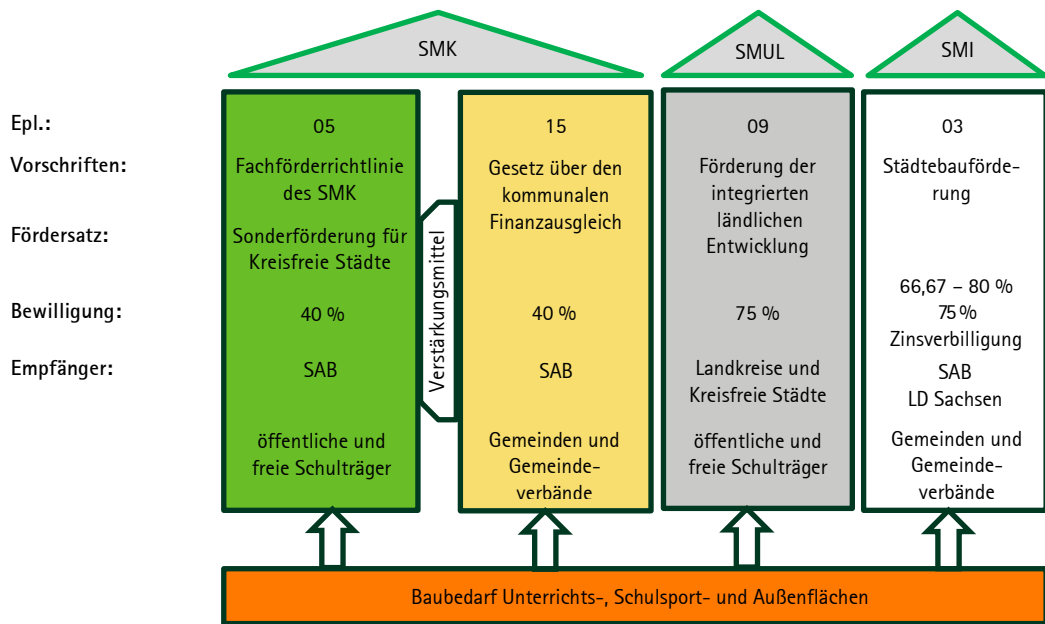
Vorübergehende Zunahme 4 Die neueste Vorausberechnung aus dem Jahr 2016 geht von steigenden Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2028/2029 aus. Die Fortschreibung von Geburten- und Bevölkerungsentwicklung lässt aber auf längere Sicht erkennen, dass die Schülerzahlen für alle Gebietskörperschaften wieder zurückgehen werden. Auch dies erfolgt jedoch in unterschiedlichem Ausmaß in Stadt und Land.

5 Die Nutzung regionalisierter Vorausberechnungen von Schülerzahlen ist für die realistische Ermittlung des Schulraumbedarfs zwingend. Entsprechende Daten hatte das SMK lediglich bei der 2. Schüler- und Absolventenprognose im Jahr 2011 angefordert.

**2.2 Fördermöglichkeiten**

Vielfalt der Fördermöglichkeiten 6 Den Schulträgern standen Fördermöglichkeiten mit unterschiedlichen Förderbedingungen offen.

Abbildung 2: Fördermöglichkeiten (Übersicht zum 01.01.2013):



7 Die nachstehend näher betrachtete Fach- und Sonderförderung sowie die Finanzausgleichsmittel des SMF umfassten 2010 bis 2014 zwischen rd. 60,4 Mio. € und rd. 89,1 Mio. € im Haushaltsjahr.

**2.2.1 Gesamtkonzept**

Fehlende Gesamtkonzeption 8 Der Förderung des Schulhausbaus lag keine fachübergreifende Planung und Lenkung mittels einer Gesamtkonzeption zugrunde. Eine Gesamtkonzeption sorgt für eine Abstimmung in den Förderbedingungen und Schnittstellen und zeigt Synergien auf. Sie erleichtert die Zusammenarbeit der Fachministerien und erschwert Einflussnahmen von dritter Seite auf förderpolitische Entscheidungen.

Fördermitteldatenbank nur beschränkt einsetzbar 9 Dafür wäre eine einheitliche Datenbasis zur Beschreibung der Ausgangslage und des Förderzieles notwendig. Die landeseinheitliche Förderdatenbank FÖMISAX wies jedoch zahlreiche Beschränkungen für Recherche und Auswertungen auf. Das SMK musste sich zur Bereitstellung von Daten über das Fördergeschehen mit Arbeitslisten behelfen und war auf Arbeitslisten aufwendig

Zuarbeiten der anderen Ministerien angewiesen. Wegen abweichender ressorteigener Erfassungsmerkmale war selbst dann ein vollständiger Überblick über alle geförderten Schulobjekte nur mit unverhältnismäßigem Arbeitsaufwand möglich.

- 10 Ebenso lagen ein Gesamtüberblick über den Bestand an Schulraum einschließlich Nutzungsgrad, Tauglichkeit und baulichem Zustand und eine Prognose zum künftigen Bedarf nicht vor. Baubestands- und Bedarfsdaten
- 11 **Nur mit einem schlüssigen Gesamtkonzept können die Finanzhilfen für den Schulhausbau zielgerichtet verwendet werden.**
- 2.2.2 Kriterienkatalog**
- 12 Obwohl das Förderprogramm bereits vor dem geprüften Zeitraum mehrfach überzeichnet war, erstellte das SMK einen Kriterienkatalog zur Maßnahmenauswahl erst 2012 und wendete diesen nicht konsequent an. Es verfolgte zudem bei seiner Förderauswahl auch nach Bekanntwerden der abweichenden Entwicklung von kreisfreiem und -angehörigem Raum das Prinzip der annähernd gleichmäßigen regionalen Verteilung unter Berücksichtigung schulfachlicher Gesichtspunkte. Förderauswahl nicht gesteuert  
Räumliche Gleichverteilung angestrebt
- 13 Dennoch erhielt die Landeshauptstadt Dresden im Zeitraum von 2007 bis 2015 mit rd. 244 € je EW mehr als doppelt so viel Schulhausbauförderung aus den Mitteln des SMK wie der Landkreis Mittelsachsen mit rd. 102 € je EW. Die Kreisfreie Stadt Leipzig belegte mit rd. 125 € je EW den drittletzten Platz. Vergleich der Zuwendungen je EW
- 14 Das SMK selbst sah sich in seinen Steuerungsmöglichkeiten wesentlich beschränkt. Neben den fehlenden Datengrundlagen sei dafür auch das Antragsverhalten der Schulträger, das sich zwangsläufig der ministeriellen Einflussnahme entziehe, maßgeblich gewesen. SMK verneint Steuerungsmöglichkeit
- 15 Die Wahl eines von Dringlichkeit und Vorrang losgelösten Ermessensmaßstabs, der vorwiegend eine gleichmäßige Mittelstreuung vorsah, erwies sich als nachteilig in der Fachförderung. Im Ergebnis wurde auch die angestrebte Mittelverteilung deutlich verfehlt.
- 2.3 Vollzug der Fachförderrichtlinien des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus**
- 2.3.1 Schulbau- und Raumprogramm**
- 16 Mit starken Anstiegen der Schülerzahlen gewannen für Schulträger in Kreisfreien Städten Neu- und Erweiterungsbauten zunehmend an Bedeutung. Verbindliche Schulbau- und Raumprogrammempfehlungen für Schulen des Freistaates waren außer Kraft gesetzt. Eine Orientierungshilfe zum bedarfsgerechten Bauen fehlte. Die Stadt Dresden entwarf deshalb eine eigene Schulbauleitlinie. Flächennormative für Schulen
- 17 **Der SRH empfiehlt dem SMK die Erarbeitung von Raumprogrammrichtlinien.**
- 2.3.2 Antragsrückstau**
- 18 Das Bewilligungsverfahren gestaltete sich beim SMK und bei der Bewilligungsstelle SAB langwierig und arbeitsaufwändig. Aufgelaufene, nicht berücksichtigte Zuwendungsersuchen der Vorjahre bewirkten einen hohen Antragsrückstau. Der daraus folgende Verlust an Aktualität der Antragsunterlagen band Bearbeitungszeit und Personal bei allen an den zuwendungsrechtlichen Prüfungen beteiligten Stellen. Antragsteller wurden mit fortschreitender Wartezeit von geplanten Förderzusagen überrascht und hatten inzwischen andere finanzielle und personelle Schwerpunkte gesetzt. Alte Anträge machen Arbeit  
Hoher Personalaufwand

Wegfall schulfachlicher Prüfung	19	Das SMK strich 2012 die schulfachliche Prüfung durch die Sächsische Bildungsagentur aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung.
	20	Die ergriffenen Verfahrensvereinfachungen verfehlten ihr Ziel teilweise und führten mit dem Wegfall o. g. Fachprüfung zu neuen Nachteilen.
	21	Der Vollzug der Förderrichtlinie ohne umfassende schulfachliche Prüfung lässt das Staatsinteresse an der Förderung entfallen. Der SRH hat das SMK aufgefordert, die Maßnahmen zu Verfahrensvereinfachungen zu überprüfen.
		<b>2.3.3 Bewilligungszeitpunkte und Jahresscheiben</b>
Später Antragsschluss	22	Antragsschluss der Fachförderrichtlinie des SMK für das Folgejahr war jährlich am 01.09. Die SAB erließ Förderbescheide selbst gegen Ende des Jahres mit der vollständigen Bereitstellung der zugewendeten Mittel oder eines hohen Teilbetrages noch im gleichen Jahr. Die Bewilligungen waren oftmals nicht am technisch erforderlichen Zeitbedarf für die Bauausführung und den objektiv möglichen Zeitpunkten für den Vorhabensbeginn und -abschluss ausgerichtet. War in diesen Fällen zugleich eine hohe erste Jahresscheibe für das ablaufende Haushaltsjahr festgesetzt, konnten die Empfänger die Ausgaben nicht oder nur unzureichend bewirken.
Später Bewilligungszeitpunkt		
Hohe erste Jahresscheibe		
	23	Der SRH empfiehlt, das Fristende für die Antragstellung in das I. Quartal zu verschieben.
		<b>2.4 Baubedarf in den Kreisfreien Städten</b>
		<b>2.4.1 Brandschutz</b>
Schulträger Stadt Leipzig	24	Die Stadt Leipzig ist Trägerin von 66 Grundschulen, 25 Oberschulen, 16 Gymnasien, 15 Förder- und 10 berufsbildenden Schulen. <sup>1</sup>
Erhebliche Brandschutzmängel	25	Sie schätzte im Jahr 2011 den Sanierungsbedarf ihrer Schulen auf 570 Mio. €. <sup>2</sup> Allein Brandschutzmaßnahmen wären bis zum Jahr 2014 an mindestens 53 Schulen notwendig. Die Stadt Leipzig zog sogar Nutzungsbeschränkungen bis hin zur Sperrung von Schulen wegen Brandschutzmängeln in Erwägung. Demgegenüber berichtete das SMK in der Antwort auf eine kleine Anfrage an die Staatsregierung vom 14.07.2015, schwerwiegende Baumängel, welche für den Schulbetrieb sicherheitsrelevant sind, seien an Schulen im Bereich der Sächsischen Bildungsagentur, Regionalstelle Leipzig nicht festgestellt worden. <sup>3</sup>
Schulaufsicht hat keine Kenntnis		
	26	Die öffentlichen Schulträger sind gesetzlich verpflichtet, für die Errichtung der benötigten Schulgebäude zu sorgen. Sie haben diese in ordnungsgemäßem Zustand zu erhalten.
	27	In der Stadt Leipzig entstand ein gewaltiger Sanierungsstau, bedingt durch bauliche Mängel insbesondere beim Brandschutz. Der Zustand der Schulgebäude wurde in der Stadt und im SMK unterschiedlich bewertet. Das SMK hat im Rahmen der Aufsicht sein Augenmerk auch auf die Sicherheit der Schulgebäude zu richten.

<sup>1</sup> Stadt Leipzig, Dezernat Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule, Schulentwicklungsplan der Stadt Leipzig, Fortschreibung 2016, S. 35, 146, 164, 182, 210.

<sup>2</sup> Stadt Leipzig, Vorlage „Investitionen in Schulen der Stadt Leipzig – eine zentrale Herausforderung an die Kommunalpolitik der nächsten Jahre“, RB V-744/11, DS V/1070 vom 23.03.2011.

<sup>3</sup> SLT, LT-DS 6/1893, S. 2.

## 2.4.2 Kapazitätserweiterung

28 In den Städten Dresden und Leipzig ermittelte das Statistische Landesamt für die Schuljahre 2011/2012 bis 2015/2016 folgende Schülerzahlen; vgl. Pkt. 2.1:

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Leipzig	38.986	40.797	42.562	44.774	46.487
Dresden	41.200	43.096	45.319	46.950	48.801

- 29 Bis 2029/2030 waren weitere Zunahmen vorausgerechnet. Der Rechnungshof wies bereits 2007 auf sich abzeichnende Bevölkerungsgewinne in den Städten Dresden und Leipzig hin.<sup>4</sup> Hinweis des Rechnungshofs
- 30 Insbesondere bei der Stadt Leipzig traf, wie in Pkt. 2.4.1 dargestellt ist, der Schülerzuwachs auf eine stark sanierungsbedürftige Schulinfrastruktur. Steigerung des Problems in der Stadt Leipzig
- 31 Das für die Förderung zuständige Fachreferat nahm die im Ministerium bekannte Entwicklung nicht zum Anlass für eine Initiative zu förderprogramatischen Maßnahmen. Erst nachdem in den Verhandlungen zur Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs vom Mai 2012 die Entscheidung zur Bereitstellung von zusätzlichen 80 Mio. € an Schulhausbaumitteln für die Kreisfreien Städte in den Hj. 2013 und 2014 gefallen war, nahm das SMK seine Aufgabe als fachlich zuständiges Ministerium wahr. Im Februar 2013 erließ es eine VwV als Grundlage für die Bewilligung der Sonderförderung. Initiative bleibt aus  
Späte Aufgabenübernahme
- 32 Die Sonderförderung sollte dem durch die demografische Entwicklung verursachten Investitionsbedarf Rechnung tragen. Die Regelungen waren jedoch nicht ausdrücklich auf eine Erweiterung der Beschulungskapazität ausgerichtet und damit unzureichend zielorientiert. So förderte das SMK bei der Stadt Leipzig letztlich auch 35 Brandschutzmaßnahmen und in 21 Fällen die Sanierung genutzter Schulgebäude einschließlich Außenanlagen (Stand 25.03.2013). Förderziel zu wenig zugespitzt
- 33 Die Stadt Leipzig benötigt nach Presseberichten bis zum Jahr 2030 zusätzliche 31 Schulen.<sup>5</sup> Schulen fehlen
- 34 Entwicklungen, die Einfluss auf Bedarf und Nachfrage an Fördermitteln haben können, sind aus förderpolitischer Verantwortung heraus zu beobachten. Im Rahmen des politischen und finanziellen Spielraums sind geeignete Maßnahmen rechtzeitig zu ergreifen.

## 2.4.3 Vollzug der Regelungen über die Sonderförderung

35 Die nachstehenden Förderbedingungen waren von Einfluss auf die Wirksamkeit der Sonderförderung:

### Auswahlkriterien

36 Der Schülerzahlenaufwuchs zeichnete sich hauptsächlich in den Städten Leipzig und Dresden ab. In der Stadt Chemnitz waren dem SMK sogar Überkapazitäten im Grundschulbereich bekannt. Das Ministerium bestimmte dennoch eine Gleichbehandlung der drei Städte und setzte einwohnerzahlenabhängige Mittelkontingente an. Zuwendungen für Chemnitz

<sup>4</sup> Jahresbericht 2007 des SRH, Beitrag Nr. 36, S. 316.

<sup>5</sup> Leipziger Volkszeitung vom 04.05.2017, S. 13.

### Einfluss auf die Bauentscheidungen

- Probleme im Vollzug 37 Ungenügender Planungsvorlauf und damit verbundene Eilbedürftigkeit führten zu unausgewogenen und wenig tragfähigen Entscheidungen:
- Bewilligung nach Baubeginn 38 a) Die Stadt Dresden zog einen mehrjährig aufrecht gehaltenen Fördermittelantrag zum Bau des dringend benötigten Gymnasiums Bürgerwiese im Januar 2012 zurück und begann den Bau mit Abschluss verschiedener Bauverträge von Mai bis August 2012 ohne Landeszuschüsse. Mit Auflage des Sonderprogramms erklärte die Stadt Dresden, an der Antragsrücknahme nicht festhalten zu wollen. Sie erhielt Fördermittel für den längst begonnenen und selbst finanzierten Bau.
- Standort bedarfsfern 39 b) Bei der Stadt Leipzig sprach für die Standortwahl eines neuen Gymnasiums im Ortsteil Schönefeld, dass es sich um eine sofort zur Verfügung stehende Schulimmobilie in ausreichender Größe handelte. Dies habe, so die Stadt Leipzig, die Einrichtung eines Gymnasiums zügig ermöglicht. Demgegenüber wies der Schulentwicklungsplan dringenden Bedarf in anderen Stadtteilen auf.
- Grundstückssituation ungenügend 40 Der Altbestand aus mehreren Gebäuden befindet sich auf 2 Grundstücken. Diese teilt ein Friedhofsweg, der im Eigentum der nicht verkaufsbereiten Kirchgemeinde steht. Um den Schülern einen Gebäudeübergang dennoch zu ermöglichen, erwog die Stadt Leipzig die kostenintensive Querung des Weges per Tunnel oder Brücke.
- Späte Lösung für Gebäudeübergang 41 Die SAB bewilligte die Zuwendung am 05.09.2013. Erst im Mai 2015 erteilte die LD Sachsen eine Teilbaugenehmigung für eine Brücke. Die Grundbucheintragungen einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit für die Stadt Leipzig und einer Grunddienstbarkeit erfolgten im November 2015.

Abbildung 3: Bauzustand Gymnasium Schönefeld am 30.05.2017

Schule mit Brücke über den Friedhofsweg



- Schulsport nicht geklärt 42 Das begrenzte Flächenangebot der Liegenschaften in Leipzig-Schönefeld ließ den Bau von Schulsporteinrichtungen für das Gymnasium nicht zu. Erst 2016 konnte die Stadt Leipzig eine Fläche zum nachträglichen Bau einer Sporthalle finden. Bei Erlass des Zuwendungsbescheides bestand – ohne die Frage der Möglichkeiten für den Schulsport geklärt zu haben – jedoch keine Entscheidungsreife hinsichtlich der umfassenden nachhaltigen Nutzbarkeit des Fördergegenstandes.
- Mangels Nachhaltigkeit keine Entscheidungsreife



43 Der Vollzug der Regelung über die Sonderförderung führte zu einem Mehraufwand für die Beteiligten ohne klar erkennbaren Zeitvorsprung.

44 Der SRH forderte das SMK zur Nachprüfung der o. g. Förderfälle auf und empfiehlt, die Sonderförderung insbesondere hinsichtlich der Zielerreichung zu evaluieren.

### 3 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus

45 Das SMK pflichtete der Auffassung des SRH bez. der Subsidiarität der staatlichen Förderung bei.

46 Die vom Ministerium festgelegten Förderauswahlkriterien beschrieb es als einheitlich, transparent und nachvollziehbar und betonte die regional ausgewogene Verteilung, z. B. anhand der Schülerzahlen. Auf demografische Entwicklungen ging das Ministerium in seiner Stellungnahme nicht ein. Der bislang verzeichnete Antragsrückstau sei bis zum Sommer 2017 abgearbeitet worden.

47 Eine direkte Einflussnahme auf die Ausgestaltung der landeseinheitlichen Förderdatenbank sei aufgrund der Zuständigkeitsverteilung nicht möglich. Die Anwendung relativ starrer Vorgaben für die Planung von Schulgebäuden in Form von Raumprogrammempfehlungen bezeichnete das Ministerium als nicht zeitgemäß.

### 4 Schlussbemerkung

48 Der SRH begrüßt den Abbau des Antragsrückstaus. Er sieht jedoch weiterhin erhebliche Defizite im Förderverfahren und hält insoweit an seiner Auffassung fest.



## Berufliche Bildung der Gefangenen

Bei der Vermittlung von Berufsabschlüssen zeigten sich nur geringe Erfolge. Beschäftigungsfördernde Wirkung des Aus- und Weiterbildungsangebotes war nicht bekannt.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das SMJus fördert sozialpädagogische Vorhaben und Projekte der beruflichen Qualifizierung von Gefangenen mit ESF- und Landesmitteln. Die jährlichen Ausgaben für den ausschließlich durch den SRH geprüften Förderzweck beruflicher Qualifizierungsvorhaben für Gefangene lagen in den Hj. 2012 bis 2015 zwischen 5,6 und 5,9 Mio. €, insgesamt beliefen sich die Zuwendungen hierfür im angegebenen Zeitraum auf rd. 23 Mio. €.
- Umfang der Förderung

- 2 Zuwendungsempfänger waren Bildungsträger, die innerhalb der Gefängnismauern berufliche Qualifizierungsprojekte für Gefangene anboten. In den 10 sächsischen Haftanstalten standen im Rahmen der ESF-Förderung je Jahr rd. 750 Teilnehmerplätze in durchschnittlich 70 verschiedenen Projekten zur Verfügung. Über 75 % dieser Projekte betrafen die berufliche Qualifizierung Gefangener.
- Bildung hinter Gittern

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Mittelbedarf und Förderziele

##### 2.1.1 Mittelbedarf

- 3 Bei der Veranschlagung der Fördermittel orientierte sich das SMJus an dem von der Europäischen Kommission genehmigten Operationellen Programm des Freistaates Sachsen.
- Strukturfondsmittel verplant
- 4 Die Notwendigkeit für die veranschlagten Ausgaben und VE begründete das SMJus bei der Haushaltsaufstellung nicht näher. Die dem SRH vorgelegten Unterlagen enthielten keine Angaben zur Kalkulation für die Berechnung des Förderbedarfs. Weder die Art künftiger Berufsbildungsvorhaben noch die Anzahl benötigter Teilnehmerplätze ließ sich den Unterlagen des SMJus zur Haushaltsaufstellung entnehmen.
- Kosten eines Ausbildungsplatzes
- Kalkulationsgrundlagen fehlen
- 5 Der SRH hat empfohlen, eine Begründung der Planansätze und entsprechende Erläuterungen in die Haushaltspläne zur Verbesserung der Transparenz aufzunehmen.

##### 2.1.2 Förderziele

- 6 Das SMJus profitiert seit mehr als 10 Jahren von der Strukturfondsförderung, verfügt jedoch bisher über keine einrichtungübergreifende Konzeption für das Aus- und Weiterbildungsangebot.
- Konzeption unzureichend
- 7 Eine solche Konzeption hätte auch eine Messung beschäftigungspolitischer Wirkungen, insbesondere wie viele Personen in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden sollen, ermöglicht. Das SMJus entwickelte für beide Förderzeiträume nicht ausreichend messbare Zielvorgaben im Ressortbereich, um die Programmziele des Operationellen Programms weiter zu untersetzen.
- Nicht ausreichende Zielvorgaben

- |                                     |    |   |
|-------------------------------------|----|---|
| Beschäftigungspolitik der EU        | 8  | Die Förderung mit Mitteln des ESF verfolgt beschäftigungspolitische Ziele. Im Operationellen Programm des Landes findet sich dies in der Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen wieder.  |
| Vermittlungschancen nach Entlassung | 9  | Die Maßnahmen sollen zur Herstellung, Erhaltung oder Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Wiedereingliederung von Gefangenen in den Arbeitsmarkt nach ihrer Haftentlassung führen. Mit dem Erwerb fachlicher Qualifikationen soll die Vermittelbarkeit von ehemaligen Gefangenen in den Arbeitsmarkt verbessert werden. |
|                                     | 10 | Ob eine EU-Förderung nach 2020 weiterhin erfolgen wird, ist ungewiss. Eine künftige Mittelausstattung durch den Landeshaushalt sieht der SRH an die Einführung einer langfristigen Wirkungskontrolle gekoppelt.   |
|                                     | 11 | Sollten messbare Kriterien für das Ziel Beschäftigung nicht aufgestellt werden können, sind die Ziele neu zu definieren. Infrage kommt, auf bildungs- oder sozialpolitische Ziele in Abstimmung mit den fachlich zuständigen Ressorts zu setzen.  |

## 2.2 Bildungsmaßnahmen

### 2.2.1 Projektinhalte

- |   |    |   |
|---|----|---|
| Befähigung zur Teilnahme an Bildungsmaßnahmen | 12 | Viele berufliche Qualifizierungsvorhaben aus dem Förderzeitraum 2007 bis 2013 dienten zur Heranführung von Gefangenen an die Arbeit oder Ausbildung und dem Aufbau von Grundfähigkeiten und -kenntnissen. Die Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit durch Aufbau von Grundkompetenzen gehörte nicht zu den Förderzielen für die beruflichen Vorhaben nach Maßgabe der für den Zeitraum von 2007 bis 2013 geltenden Förderrichtlinie.  |
| Nachhilfe und soziale Betreuung               | 13 | Weiterhin war sozialpädagogische Betreuung für Gefangene mit strukturellen Bildungsschwächen sehr häufig in die Projekte eingegliedert. Eine Abgrenzung zur Tätigkeit des Personals der Justizvollzugsanstalten im Sozialdienst forderte die SAB regelmäßig vom Bildungsträger mit Zuwendungsbescheid. In vielen Vorhaben sollten Nachhilfestunden (sog. Stützunterricht) das unterschiedliche Leistungsniveau der Teilnehmer beruflicher Qualifizierung möglichst ausgleichen. In welchem Umfang Stützunterricht und sozialpädagogische Betreuung förderfähig ist, war in der Förderrichtlinie nicht geregelt. |
| Berufsabschluss als Förder Voraussetzung      | 14 | Die teilweise viel zu kurze Zeit, die Gefangenen angesichts der Dauer ihrer Haftzeit für die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungsvorhaben zur Verfügung stand, hinderte Bildungsträger an einer geregelten und abschlussbezogenen Vermittlung beruflicher Aus- oder Weiterbildungsinhalte. Die in der Richtlinie des SMJus verankerte Fördervoraussetzung „Qualifizierungsvorhaben sollen vorrangig zu einem anerkannten Berufsabschluss führen“, entsprach weitestgehend nicht der Wirklichkeit in den sächsischen Gefängnissen.   |
|   | 15 | Der SRH hat empfohlen, bei der Auswahl der zu fördernden Vorhaben stärker auf deren Ausrichtung zu achten. Die Maßnahmen haben der Vermittlung von anerkannten Berufsabschlüssen zu dienen. Der SRH weist darauf hin, dass die von der EU geforderte Zusätzlichkeit nur dann gewahrt ist, wenn die Maßnahmen nicht schwerpunktmäßig zur allgemeinen Resozialisierung gehören. Vor allem bei den in diesem Abschnitt genannten Projektinhalten (Aufbau von Grundkompetenzen, sozialpädagogische Betreuung, Stützunterricht) war dies zumindest fraglich.   |

- 2.2.2 Zielgruppe und Auswahl**
- 16 Gefangene zählen zu den auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Personen. Dies geht zurück auf Integrationshemmnisse, wie Lernbehinderungen und -einschränkungen, Verhaltensauffälligkeiten, physische und psychische Einschränkungen, ein ungünstiges soziales Umfeld, häufige Misserfolgserlebnisse und das Stigma „Strafgefangener“. Ein Großteil Gefangener war vor Haftantritt arbeitslos oder führte lediglich einfache Tätigkeiten aus. Nachteile auf dem Arbeitsmarkt  
Ausgrenzungsmerkmal „Ex-Häftling“
- 17 Die Angebote zur beruflichen Qualifizierung standen grundsätzlich allen Gefangenen offen. Eine besondere Förderung junger Menschen ließ sich bereits am Umfang des Bildungsangebotes und der Projektinhalte vor allem in der Jugendstrafanstalt Regis-Breitungen erkennen. Bildungsangebot
- 18 Teilnehmer an beruflichen Qualifizierungsvorhaben hinter Gittern mussten für die Maßnahme geeignet sein. Ausgeschlossen sind Gefangene, die dem Arbeitsmarkt auch nach ihrer Entlassung voraussichtlich nicht zur Verfügung stehen werden, wie bspw. Bezieher einer Altersrente oder Rente wegen Erwerbsminderung. Teilnehmerkreis
- 19 Die Einhaltung der Zuwendungsvoraussetzungen oblag der SAB. Sie übertrug mittels Zuwendungsbescheid entsprechende Verpflichtungen auf die Bildungsträger. Aufgaben der SAB
- 20 Die Auswahl und Zuweisung der Teilnehmer erfolgt jedoch auf Grundlage der sächsischen Strafvollzugsgesetze in Verantwortung der jeweiligen Justizvollzugsanstalt. Aufgaben der Justizvollzugsanstalt
- 21 Bei Prüfung von Eignungskriterien der Teilnehmer gingen die sächsischen Haftanstalten nicht einheitlich vor. Vor allem untersuchte keine Einrichtung, ob der Gefangene nach seiner Entlassung voraussichtlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen wird. Keine umfassende Prüfung
- 22 Der SRH hat empfohlen, das Verfahren der Auswahl und Zuweisung von Gefangenen zu beruflichen Qualifizierungsvorhaben für die sächsischen Haftanstalten zu verbessern.
- 23 Eine Regelung zur Auswahl und Zuteilung geeigneter Gefangener für den Jugendstrafvollzug fehlt. Der SRH regt an, das Jugendstrafvollzugsgesetz um eine Regelung zu ergänzen, nach der sich Bildungsvorhaben im Jugendstrafvollzug an geeignete Gefangene richten.

## 2.3 Teilnehmer

### 2.3.1 Bildungshintergrund

- 24 Eine Querschnittsbetrachtung des SRH zur Belegung zeigt, dass vorrangig Gefangene bis 30 Jahre (57 %) und im Altersbereich zwischen 31 und 49 Jahren (38 %) an beruflichen Qualifizierungsvorhaben zum 31.12.2015 teilgenommen haben. Untere und mittlere Altersstufe
- 25 Der Bildungsstand der Teilnehmer war sehr unterschiedlich. Rund 49 % der Teilnehmer besaß einen Schulabschluss, weitere 28 % verfügten über berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten aufgrund eines Berufsabschlusses, Meisterabschlusses oder eines höheren Schulabschlusses. 23 % der Teilnehmer hatten keinen Schul- oder Berufsabschluss. Zum Teil ohne Schulabschluss
- 26 Der SRH hat empfohlen, für Gefangene ohne Schulabschluss vorrangig schulbildende Maßnahmen vorzusehen.

Austrittsgründe vielfältig	27	<h3>2.3.2 Teilnehmerwechsel und -stärke</h3>	Teilnehmer an beruflichen Qualifizierungsvorhaben traten aus unterschiedlichen Gründen aus: Entlassung, Wechsel in eine anstaltseigene Tätigkeit, Wechsel des Bildungsangebotes, anstaltsbedingter Abbruch oder durch Verlegung in eine andere Haftanstalt. Insgesamt war die Teilnahme stark wechselnd und damit wenig planbar.
Hohe Fluktuation	28		Die Zahl der Teilnehmer soll nach den Vorgaben der Förderrichtlinien 8 nicht unter- und 20 nicht überschreiten. Die vorgesehene Gruppengröße war häufig, wenn auch z. T. kurzzeitig, nicht erreicht und die Platzkapazität nicht ausgelastet.
	29		Die geschilderten teilnehmerbedingten Einflüsse waren geeignet, den Bildungserfolg zu beeinträchtigen. Der SRH sieht eine Möglichkeit zur Abhilfe in der oben unter Pkt. 2.2.2 vorgeschlagenen Verbesserung der Teilnehmerauswahl seitens der Vollzugsanstalten.
Kaum vollwertige Berufsabschlüsse	30	<h3>2.4 Abschlüsse</h3>	Die Anzahl der Gefangenen, die 2012 bis 2015 einen Berufsabschluss erreicht haben, betrug im Verhältnis zu den jährlich vorhandenen Teilnehmerplätzen nach einer Berechnung des SRH höchstens 6 %. Bei Zusatzqualifikationen, die durch externe Prüfungen nachgewiesen werden, z. B. in den Bereichen Schweißen, Gabelstaplerführerschein, Berechtigung Hubarbeitsbühnen, waren die Teilnehmer überwiegend erfolgreich. Ebenso konnte eine große Anzahl angebotener Qualifizierungsbausteine (Module) in verschiedenen Berufsfeldern erfolgreich abgeschlossen werden.
Häufige Zusatzqualifikationen	31		Angebote beruflicher Qualifizierung Gefangener sollen vorrangig zur Erlangung eines anerkannten Berufsabschlusses führen. Dies war nur in geringem Umfang gewährleistet.
	32		Das SMJus wird dies bei der unter Pkt. 2.1.2 beschriebenen Neubestimmung der Ziele zu beachten haben. Der SRH empfiehlt, nach Bildung der notwendigen Kennziffern eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Vorhaben und eine Erfolgskontrolle der Förderung vorzunehmen.
	33	<h3>3 Stellungnahme des Ministeriums</h3>	Die Begründung der Planansätze des SMJus für die Förderung sei gegenüber dem SMF erfolgt. Im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens werde die Pflicht zur Erläuterung der Haushaltsansätze zukünftig beachtet.
	34		Eine einrichtungsübergreifende Grobkonzeption zur strategischen Ausrichtung der Förderziele bestehe – entgegen der Darstellung unter Pkt. 2.1.2 – in Form der Förderkonzeption sowie den Darstellungen im Operationellen Programm. Das SMJus habe bereits festgestellt, dass eine detaillierte Konzeption von Nöten sei. Für die Erarbeitung einer solchen detaillierten Konzeption zur zukünftigen Ausrichtung der beruflichen Bildung im Justizvollzug sei im Jahr 2015 eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden. Deren Aufgabe sei es u. a., auch in Bezug auf die mögliche Umstellung der Förderung auf Landesmittel, bis zum Jahr 2019 ein Gesamtkonzept für die Bildung im sächsischen Strafvollzug zu erarbeiten.
	35		Das SMJus sieht Optimierungspotenzial bei der Anzahl erreichbarer Berufsabschlüsse.
	36	<h3>4 Schlussbemerkungen</h3>	Der SRH begrüßt, dass das SMJus im Hinblick auf den auslaufenden ESF-Förderzeitraum ein Gesamtkonzept für die Bildung im sächsischen Strafvollzug bis 2019 erarbeitet. Im Übrigen hält der SRH an seiner Auffassung fest.

## Um- und Ausbau von Staatsstraßen

Ausgaben i. H. v. rd. 230.000 € hätten vermieden werden können.

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Niederlassung Leipzig muss die Qualität der Planungsunterlagen sowie die baufachliche Prüfung der Bieterangebote verbessern.

### 1 Prüfungsgegenstand

1 Der SRH hat die 3 Staatsstraßenbaumaßnahmen

- S 44 - Ausbau nördlich, in und südlich Skoplau,
- S 36/S 38 - Ausbau nördlich Ragewitz und
- S 24 - Ausbau südlich Dahlen

in der Niederlassung Leipzig baufachlich geprüft.

2 Die baufachliche Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Ordnungsmäßigkeit bei der Ausschreibung und Vergabe sowie der Vorhabendurchführung.

### 2 Prüfungsergebnisse

3 Bei den 3 Maßnahmen ergaben sich teils gleich gelagerte Prüfungsergebnisse.

#### 2.1 Qualität der Planungsunterlagen

4 Mängel in den Planungsunterlagen waren insbesondere

- unzutreffende Mengenansätze,
- widersprüchliche Ausschreibungsunterlagen,
- technische Lösungen, die sich nicht konsequent am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierten sowie
- fehlerhafte Dimensionierung.

#### Unzutreffende Mengenansätze

5 Bei der S 44 nahm die Niederlassung zu 60 Leistungsverzeichnispositionen mit dem Ingenieurbüro Rücksprache wegen auffälliger Mengenansätze. Das Ingenieurbüro bestätigte fast alle Mengenangaben als zutreffend, nur bei 6 Positionen ergaben sich Änderungen. Ein Vergleich des SRH der ausgeschriebenen mit den in der Schlussrechnung abgerechneten Mengen zeigte, dass bei 46 Positionen Änderungen um mehr als +/-10 % eingetreten sind. Die Kostensteigerung aus diesen Mengenänderungen betrug rd. 321.000 €. Selbst von den 6 vom Ingenieurbüro korrigierten Leistungsverzeichnispositionen unterlagen 5 nochmals erheblichen Mengenänderungen.

Unzutreffende Mengenansätze zogen  
321.000 € Kostensteigerungen nach sich

#### Widersprüchliche Ausschreibungsunterlagen

6 Die S 24 verläuft auf rd. 550 m durch die Trinkwasserschutzzone IIIa und auf einem weiteren Streckenanteil an der Grenze dazu. Die Bedingungen für Nebenangebote waren in der Baubeschreibung festgelegt. Der später bezuschlagte Bieter reichte ein Nebenangebot mit dem Bauverfahren

Kaltrecycling in situ<sup>1</sup> für eine Schicht des Oberbaus ein. Zur Zulässigkeit dieses Bauverfahrens waren die Festlegungen uneindeutig. Da die Widersprüche in der Baubeschreibung nicht dem Bieter angelastet werden sollten, nahm die Niederlassung das Nebenangebot an. So hat sie letztendlich ein in dem umweltsensiblen Bereich nicht gewünschtes Bauverfahren akzeptieren müssen.

### Fehlerhafte Dimensionierung

- 7 Bei der S 44 hatte der Planer eine zu hohe Bauklasse festgesetzt. Für die Fahrbahnbefestigung war die bemessungsrelevante Beanspruchung „B“ i. H. v. 0,655 Mio. äquivalenten Achsübergängen errechnet worden. Nach RStO 01<sup>2</sup> ließ sich daraus die Bauklasse IV ableiten. Gewählt wurde jedoch die nächsthöhere Bauklasse III. Bei der Bauklasse IV wäre keine Binderschicht und für die Deckschicht kein hoch belastbarer Splittmastixasphalt erforderlich geworden. Allein für die Binderschicht fielen nebst dem dafür erforderlichen Anspritzen der Unterlage mit Bindemittel Kosten i. H. v. rd. 155.000 € an.

Mindestens 155.000 € Mehrkosten durch überdimensionierte Bauklasse

- 8 Der SRH hat der Niederlassung empfohlen, die Aufgabenstellung für die Planer künftig stringenter zu formulieren. Die Aufgabenstellungen sollten Vorgaben, insbesondere zur Entwicklung vorhabenkonkreter, wirtschaftlicher und sparsamer Lösungsvarianten enthalten. Um die Qualität der Planungsunterlagen zu erhöhen, muss die Niederlassung zudem die Arbeitsergebnisse der Planer inhaltlich ausreichend prüfen. Dazu gehört auch das Erkennen von Widersprüchen in der Leistungsbeschreibung sowie der fehlenden Plausibilität wesentlicher Mengenansätze.

Klare Aufgabenstellungen für Planer vorgeben

### 2.2 Prüfung und Wertung der Angebote

- 9 Mehrfach führten während der Angebotsprüfung unzureichend aufgeklärte Einheitspreise bei der Vorhabendurchführung zu Kostensteigerungen oder zur Unwirksamkeit angebotener kostenreduzierender Preiskomponenten. Auffällig überhöhte und unteretzte Einheitspreise müssen konsequent und umfassend aufgeklärt werden. Die Aufklärung dient einerseits dem Erkennen ggf. unzutreffender Mengenansätze, andererseits zeigt sie die Positionen auf, die im weiteren Bauablauf Risiken für die Kosten in sich bergen.

Preise konsequent aufklären

- 10 Mit dem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sind i. d. R. andere Bearbeiter befasst als mit der Baudurchführung. Der SRH regte deshalb an, auffällige Positionen nach der Zuschlagserteilung auch mit dem Bauleiter der Niederlassung auszuwerten, damit dieser deren Mengenentwicklung gezielt verfolgen und in der Vorhabendurchführung steuern kann.

### 2.3 Vorhabendurchführung

- 11 Bei der Vorhabendurchführung kamen Planungsmängel, insbesondere unzutreffende Mengenansätze und spekulative Preisgestaltung der Bieter zum Tragen.

Folgen aus Planungsmängeln

- 12 Bei der S 36/S 38 waren in mehreren Titeln des Leistungsverzeichnisses bei den Erdbauleistungen insgesamt 13 technologisch inhaltsgleiche Positionen zur Bodenverbesserung mit Bindemitteln ausgeschrieben. Bezogen auf den Straßenquerschnitt war die Verbesserung in 3 unterschiedlichen Horizonten vorzunehmen.

- **Horizont 1:** Bodenverbesserung in der **Dammaufstandsfläche**
- **Horizont 2:** Boden der **Dammschüttung** verbessern
- **Horizont 3:** Qualifizierte Bodenverbesserung im **Planum**

<sup>1</sup> Anmerkung SRH: Durchmischung vor Ort in der Baustrecke = in situ.

<sup>2</sup> Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen.



- 13 Alle Leistungsverzeichnispositionen für die Planumsverbesserung (Horizont 3) verpreiste der Auftragnehmer mit 3,75 €/m<sup>2</sup>. Für die Verbesserung der Dammaufstandsfläche und Dammschüttung (Horizont 1 und 2) waren im Wesentlichen Einheitspreise von nur 0,02 €/m<sup>2</sup> bzw. 0,04 €/m<sup>3</sup> angeboten worden.
- 14 Im Rahmen der Angebotsprüfung wurden die Einheitspreise für die Horizonte 1 und 3 hinterfragt. Alle Kalkulationselemente waren identisch und mit einem Grundpreis i. H. v. 3,12 €/m<sup>2</sup> ausgewiesen. Bei der Leistungsverzeichnisposition für die Verbesserung der Dammaufstandsfläche war vom Bieter ein kalkulatorischer Abzug i. H. v. 3,10 €/m<sup>2</sup> angesetzt worden.
- 15 Den 3 Bodenverbesserungspositionen schließen sich im Leistungsverzeichnis jeweils die zugehörigen Positionen für das Liefern und Ausstreuen des Bindemittels an. Auch hier wurden, bei gleichen Kalkulationselementen, die zu den Horizonten 1 und 2 gehörigen Positionen mit unteretzten Einheitspreisen zwischen 3,50 und 3,75 €/t und die zum Horizont 3 gehörigen Positionen mit einem deutlich höheren Einheitspreis von 145,44 bzw. 145,65 €/t angeboten. In der Position für das Ausstreuen des Bindemittels in der Dammaufstandsfläche war wiederum ein kalkulatorischer Abzug i. H. v. 120 €/t vorgenommen worden.
- 16 Bei der Vorhabendurchführung machte der Auftragnehmer im Nachtrag 1 Leistungen für eine zweilagige Bodenverbesserung im Bereich der S 38 geltend. Die Nachtragspositionen 10.01.0020 untere Schicht verbessern, Boden und ausgestreutes Bindemittel mit Bodenmischgerät gleichmäßig durchmischen und verdichten zu 3,75 €/m<sup>2</sup> sowie 10.01.0050 Bindemittel zur Verbesserung - Bindemittel zur Bodenverbesserung für die untere Lage liefern und ausstreuen - zu 145,65 €/t entsprachen inhaltlich vergleichbaren Positionen des Leistungsverzeichnisses für eine qualifizierte Bodenverbesserung. Eine qualifizierte Bodenverbesserung ist nur in der Planumsebene des Straßenkörpers auszuführen. Nach Auffassung des SRH hätten die im Nachtrag beschriebenen Leistungen als einfache Untergrund- bzw. Unterbauverbesserung zugeordnet werden müssen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass für die untere Schicht eine Bodenverbesserung gemäß Horizont 1 angemessen und vergütungsfähig gewesen wäre.
- 17 Die Niederlassung hatte die höheren Preise (gemäß Horizont 3) akzeptiert, da für die untere Lage wegen des darüber liegenden Planums besondere Ebenheits- und Gefälleanforderungen gelten. Allein das rechtefertigt den höheren Preis aber nicht, da das profilgerechte Ausheben bereits mit einer anderen Leistungsposition abgegolten ist. Aufgrund der falschen Zuordnung hat die Niederlassung die überhöhten Einheitspreise bei den o. g. Nachtragspositionen akzeptiert, was nach den Berechnungen des SRH zu Mehrausgaben i. H. v. rd. 38.000 € führte.
- 18 Bei der S 24 wurde ein Nebenangebot angenommen. Der Bieter rückte dadurch auf Platz 1 der Bieterfolge. Das Nebenangebot bezieht 2 Leistungsverzeichnispositionen aus dem Hauptangebot ein, die vom Nebenangebot nicht betroffen sind, da sich weder Leistungsinhalt noch Mengensatz ändern. Der Entfall dieser Positionen aus dem Hauptangebot und ihre Einbeziehung in das Nebenangebot ist falsch.
- 19 Auffällig ist, dass die in das Nebenangebot verlagerten Pauschalpositionen deutlich niedrigere Einheitspreise als im Hauptangebot ausweisen. Allein bei der Baustelleneinrichtung beträgt der Einheitspreis im Hauptangebot rd. 170.000 €, im Nebenangebot nur noch 51.000 € netto. Die hohe Diskrepanz hätte die Niederlassung sensibilisieren müssen, den
- Nachtragsleistungen und -preise falschen Vergleichspositionen zugeordnet
- Unzureichende fachlich-inhaltliche Prüfung eines Nebenangebotes

niedrigen Pauschalpreis aufzuklären. Da dies unterblieben ist, wurden wahrscheinliche Spekulationen nicht erkannt.

20 Im Ergebnis seiner Prüfung hat der SRH der Niederlassung weiter empfohlen:

- Leistungsverzeichnispositionen mit spekulativen Einheitspreisen aufmerksam zu verfolgen sowie strikt darauf zu achten, dass die Leistungen zutreffend in diesen Positionen abgerechnet und nicht zum Nachteil des Auftraggebers in für den Auftragnehmer preislich vorteilhaftere Positionen verschoben werden.
- die fachlich-inhaltliche Prüfung von Nachträgen in erforderlicher Tiefe und die Prüfung der Nachtragspreise anhand zutreffender vergleichbarer Leistungen zu orientieren.
- Planungsmängel und -fehler in einer Rückschau mit dem freiberuflichen Planer auszuwerten, um Wiederholungen vorzubeugen. So kann letztendlich auch die Qualität von Planungsleistungen besser beurteilt und dies bei künftigen Beauftragungen berücksichtigt werden.

### 3 Stellungnahme

21 Die Niederlassung hat zugestanden, dass die Ausschreibungsunterlagen zu Nebenangeboten bei der Baumaßnahme S 24 widersprüchlich waren. Die Niederlassung hat die Musterbaubeschreibung überarbeitet, um derartige Widersprüche in Zukunft zu vermeiden. Ferner hat sie erklärt, zukünftig erhöhtes Augenmerk auf die Angemessenheit von Einheitspreisen zu legen.

22 Im Hinblick auf die fehlerhafte Dimensionierung der S 44 stimmt die Niederlassung dem SRH zu, dass sich aus der Straßenverkehrszählung 2005 rechnerisch die Bauklasse IV ableiten ließ. Allerdings seien die 2005 ermittelten Zahlen nur bedingt verwertbar, weil die Straße gesperrt war. Die Bauklasse III sei gewählt worden, um sicherzustellen, dass die Straße auch einem höheren Verkehrsaufkommen gerecht werden kann.

23 Zur Kritik des SRH an der unzureichenden Prüfung des Nebenangebotes zur S 24 bemerkt die Niederlassung, Änderungen der Bauweise und Technologie können auch Änderungen in den Pauschalpositionen, wie der Baustelleneinrichtung, nach sich ziehen.

### 4 Schlussbemerkung

24 Der Argumentation der Niederlassung zur Wahl der Bauklasse III folgt der SRH nicht. Die Ergebnisse benachbarter Zählstellen an für den Verkehr freigegebenen Straßen lassen den Schluss auf ein höheres Verkehrsaufkommen nicht zu. Gründe, die auf einen für die Änderung der Bauklasse erforderlichen hohen Verkehrszuwachs schließen lassen, trägt die Niederlassung nicht vor.

25 Die Argumentation der Niederlassung zum Nebenangebot bei der Baumaßnahme S 24, dass Änderungen der Bauweise und Technologie auch Preisänderung nach sich ziehen können, ist zwar grundsätzlich richtig. Sie geht jedoch am konkreten Sachverhalt vorbei und rechtfertigt nicht eine so erhebliche Preisdifferenz wie im vorliegenden Fall.

## Anbau eines Geh-/Radwegs entlang der S 297 an der Talsperre Pöhl

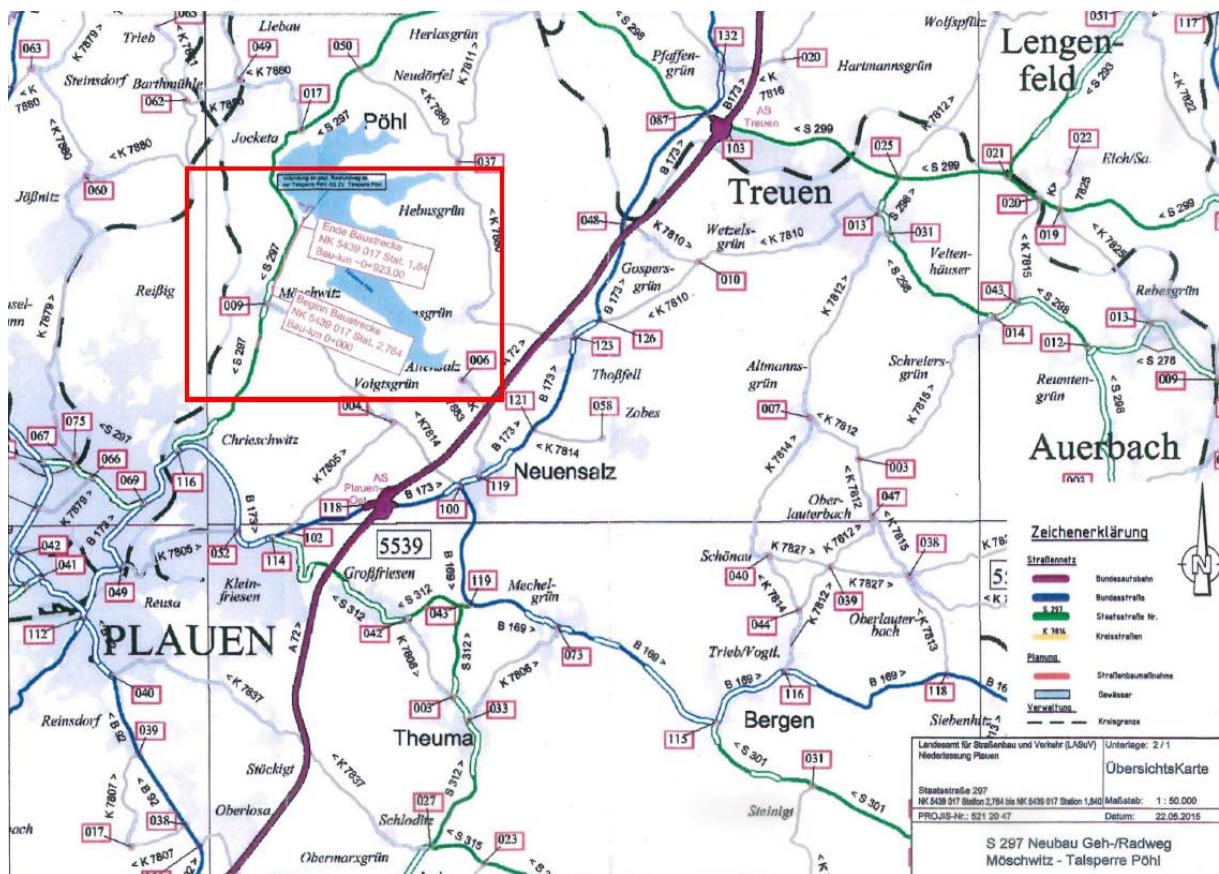
Mängel in der Planung und Ausschreibung verursachten Nachträge.

Die Prüfung der Planungs- und Ausschreibungsunterlagen durch das Landesamt für Straßenbau und Verkehr, Niederlassung Plauen muss verbessert werden.

Eine kritische Befassung mit den Anspruchsgrundlagen von Nachtragsforderungen ist unerlässlich.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte den Neubau eines Straßen begleitenden Geh-/Radwegs an der Staatsstraße 297 (S 297) im Abschnitt vom Ortsausgang Möschwitz bis zur Zufahrt zum Campingplatz Gunzenberg an der Talsperre Pöhl. Die Baulänge beträgt 925 m, die Breite 2,50 m.
- 2 Das folgende Bild zeigt eine Lageskizze der Baumaßnahme:



Baustrecke in der roten Umrandung.

- 3 Der Neubau ist ein Abschnitt des in den letzten Jahren entlang der S 297 gebauten Geh-/Radwegs zwischen Plauen und der Talsperre Pöhl und Bestandteil des länderübergreifenden Radfernwegs „Elsterradweg“. Der Bau wurde im November 2015 begonnen und im Juni 2016 fertiggestellt.

## 2 Prüfungsergebnisse

- 4 Die Prüfung wurde baubegleitend durchgeführt und konzentrierte sich auf die vom Baubetrieb eingereichten Nachtragsangebote. Die hier berichteten Nachtragsangebote wurden von der zuständigen Niederlassung inhaltlich und kostenseitig ohne Änderungen bestätigt.

Falsche Höhenangabe in den Plänen

### 2.1 Nachtrag Nr. 1 – Sickerleitung

- 5 Der Geh-/Radweg wird streckenweise über neu angelegte Mulden entwässert. Unterhalb der Mulden verlaufen in Gräben Sickerleitungen, welche an die vorhandene Regenwasseranbindung anzuschließen waren. Vor Ort wurde die Einleitstelle tiefer als ausgeschrieben angetroffen. Entsprechend mussten die Sickerleitungen tiefer verlegt werden, was nach der DIN<sup>1</sup> eine größere Grabenbreite nach sich zog. Der Baubetrieb machte Mehraufwendungen i. H. v. rd. 14 T€ geltend.

- 6 Der Nachtrag resultiert aus einem Planungsfehler. Er hätte vermieden werden können, wenn die Einleithöhe korrekt ermittelt worden wäre.

### 2.2 Nachtrag Nr. 3 – Entsorgung von Oberboden und Asphaltaufbruch

- 7 Der Nachtrag enthält zum einen die Entsorgung von Oberboden i. H. v. rd. 15,7 T€ und zum anderen von Asphaltaufbruch i. H. v. rd. 7,6 T€.

Gründliche Vorbereitungen fehlen

#### 2.2.1 Entsorgung von Oberboden

- 8 Nach den Positionen des Bauvertrages sollte der Oberboden im Bereich des Radwegs abgetragen und der Verwertung nach Wahl des Auftragnehmers zugeführt werden. Der Auftragnehmer veranlasste eigenverantwortlich chemische Bodenuntersuchungen, die eine Überschreitung der Vorsorgewerte gemäß Bundesbodenschutzverordnung ergaben. In seinen Mehrkostenanzeigen Nr. 2 und 3 führt der Auftragnehmer aus: „... Der Oberboden darf somit nicht, entgegen unserer Kalkulation, als Oberboden wieder eingebaut werden. Des Weiteren ist die Entsorgung dieses Oberbodens im bestehenden Vertrag nicht geregelt. Die Entsorgung erfolgt zur Deponie ...“
- 9 Gemäß Schreiben der Unteren Abfall- und Bodenschutzbehörde des Vogtlandkreises an die Niederlassung Plauen wäre dennoch eine ortsnahe Verbringung des Oberbodens auf landwirtschaftlichen Flächen zulässig gewesen. Ortsnah hätten sich jedoch nach Aussage der Niederlassung keine landwirtschaftlichen Flächen gefunden. Der Oberboden habe deshalb entsorgt werden müssen.
- 10 Die Mehrkosten i. H. v. rd. 15,7 T€ hätten vermieden werden können, wenn die Niederlassung die Untersuchung des Oberbodens in der Planungsphase selbst veranlasst hätte.
- 11 Die Leistungsbeschreibung hätte entsprechend formuliert werden können. Dann hätte der Niederlassung auch genügend Zeit zur Verfügung gestanden, um geeignete ortsnahe landwirtschaftliche Einbauflächen zu finden und die Verbringung des Oberbodens dorthin vertraglich zu binden.

#### 2.2.2 Asphaltaufbruch

- 12 Für den Anbau des Radwegs mussten die vorhandenen asphaltierten Bankettbereiche der Fahrbahn der S 297 zurückgebaut werden. Gemäß Leistungsverzeichnis war der Asphalt in einer Frästiefe über 18 bis 20 cm abzufräsen und der Verwertung nach Wahl des Auftragnehmers zuzuführen.

---

<sup>1</sup> Deutsches Institut für Normung e. V.

13 Vor Ort wurde nur eine Asphaltstärke von 4 bis 6 cm vorgefunden. Ein Fräsen der Bankettflächen war aufgrund von Schollenbildung des dünneren Asphalts nicht möglich. Deshalb musste dieser mit dem Bagger aufgebrochen und die entstandenen Asphaltchollen entsorgt werden. Der Auftragnehmer machte Mehrkosten i. H. v. rd. 7,6 T€ geltend.

14 Für das Vorhaben hatte die Niederlassung die „Untersuchung der Straßenbaumaterialien/Feststellung des Oberbaus der S 297“ vom April 2013 durchführen lassen. Im genannten Abschnitt sind insgesamt 9 Bohrungen in der Asphaltdecke des Straßenkörpers der S 297 ausgeführt und aus dem Bankett 6 Mischproben entnommen worden.

Unvollständige Untersuchungen

15 Auch hier liegt ein Planungsmangel vor. Es ist unverständlich, dass nicht auch die Dicke der Asphaltbankette festgestellt worden ist.

### 2.3 Nachtrag Nr. 4 – Immobilisierung von Bankettmaterial

16 Gemäß Leistungsverzeichnis sollte das aufgebrochene Bankettmaterial mit einer Schadstoffbelastung nach LAGA >Z2<sup>2</sup> vor Ort homogenisiert, mit Bindemittel stabilisiert und im Bereich der Dammlage des Geh-/Radwegs<sup>3</sup> in einer Gesamtdicke von 60 cm als stabilisierte Tragschicht unterhalb der Asphaltdecke wieder eingebaut werden.<sup>4</sup>

17 Der Auftragnehmer trug aufgrund eigener Baugrunduntersuchungen vor, dass aus dem stark inhomogenen Bankettmaterial kein standfestes, frostsicheres Gemisch gemäß Bauvertrag hergestellt werden könne. Er schlug deshalb vor, unter den Asphaltdecken eine 25 cm starke Frostschutzschicht anzuordnen und erst unterhalb dieser das homogenisierte Bankettmaterial, aus umweltrechtlichen Bedenken nur im Dammkern, wieder einzubauen. Die Homogenisierung und Bindemittelzugabe sollten nicht mehr vor Ort, sondern in einer Mischanlage durchgeführt werden.

18 Die Niederlassung bestätigte die Vorschläge des Baubetriebes. Das Nachtragsangebot Nr. 4 umfasst Mehrkosten von rd. 34,3 T€.

19 Der SRH ist zu der Auffassung gelangt, dass der Nachtrag durch die mängelbehafteten Ausschreibungsunterlagen und eine unzureichende Nachtragsprüfung möglich geworden ist. Das Nachtragsangebot wurde von der Niederlassung nicht ausreichend mit den im Bauvertrag vereinbarten Leistungen verglichen.

20 Im Einzelnen bemerken wir dazu:

#### 2.3.1 Veränderter frostsicherer Oberbau

21 Die Niederlassung hat die Bedenken hinsichtlich der Verwendung des stabilisierten Bankettmaterials als Tragschicht unmittelbar unter den Asphaltdecken akzeptiert und dem Einbau unterhalb einer Frostschutzschicht zugestimmt. Der neue Einbauhorizont des Bankettmaterials befindet sich nunmehr unterhalb der für den Radweg erforderlichen frostsicheren Oberbaustärke von 40 cm und somit in dessen Unterbau. Damit war die Anforderung an die Frostsicherheit deutlich geringer als bei der ursprünglichen Funktion als gebundene Tragschicht. Ein Durchmischen auf der Baustelle wäre ausreichend gewesen.

Ohne Notwendigkeit teurere Technologien

22 Die im Bauvertrag vorgesehene Technologie für die Homogenisierung des Bankettmaterials hätte zur Ausführung kommen können und müssen.

<sup>2</sup> Länderarbeitsgemeinschaft Abfall, Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen.

<sup>3</sup> Von Bau-km 0+640 bis 0+850.

<sup>4</sup> Straßenquerschnitte 7.2 und 7.3 der Ausführungsplanung.

### 2.3.2 Immobilisierung der Schadstoffe

- 23 Das für eine bodenmechanische Stabilisierung zuzugebende Bindemittel bewirkt auch eine Bindung und Verringerung der Schadstoffe. Deshalb ist unverständlich, warum die Niederlassung nicht forderte, die Bindemittelzugabe so zu bemessen, dass ein Auslaugen der Schadstoffe nicht mehr möglich und ein Wiedereinbau in einer durchgängigen Schicht unbedenklich ist. Der im Nachtrag angebotene Einbau im Dammkern wäre dann überflüssig. Mehrkosten i. H. v. rd. 9 T€ wären nicht entstanden.
- 24 Die Niederlassung hat den technologisch teureren Dammkerneinbau akzeptiert, statt ein ausreichend immobilisiertes Material und damit den preiswerteren Einbau in einer durchgängigen Schicht zu fordern.

### 3 Stellungnahme

- 25 Im Hinblick auf den unter Pkt. 2.1 behandelten Nachtrag Nr. 1 bestätigt die Niederlassung Plauen den vom SRH festgestellten Planungsmangel. Sie gibt zu bedenken, dass bei einer tiefgründigen Baufelderkundung schätzungsweise zusätzliche Kosten i. H. v. 20 T€ angefallen wären.
- 26 Die Feststellungen des SRH zu Nachtrag Nr. 3 (Pkt. 2.2) hat die Niederlassung zur Kenntnis genommen und zugesichert, diese bei zukünftigen Planungen zu berücksichtigen.
- 27 Bezüglich des Nachtrags Nr. 4 (Pkt. 2.3) zieht sich die Niederlassung darauf zurück, dass nur der letztlich durchgeführte Einbau im Dammkern zulässig gewesen ist. Alternativen werden nicht diskutiert.

### 4 Schlussbemerkung

- 28 Zu Nachtrag Nr. 1 merkt der SRH an, dass im konkreten Fall lediglich eine Erkundung der genauen Tiefenlage des Bestandskanals notwendig gewesen wäre. Dazu hätte die Feststellung der Sohlentiefe des Schachts, an den anzuschließen war, ausgereicht. Wesentliche Kosten hätte dies nicht verursacht.
- 29 Im Hinblick auf Nachtrag Nr. 4 rät der SRH, zukünftig fehlenden Sachverstand hinsichtlich umwelt- und regelgerechter Aufbereitung der Ausbaustoffe durch Beteiligung eines Planungsbüros auszugleichen.

## Zuwendungspraxis nach der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr

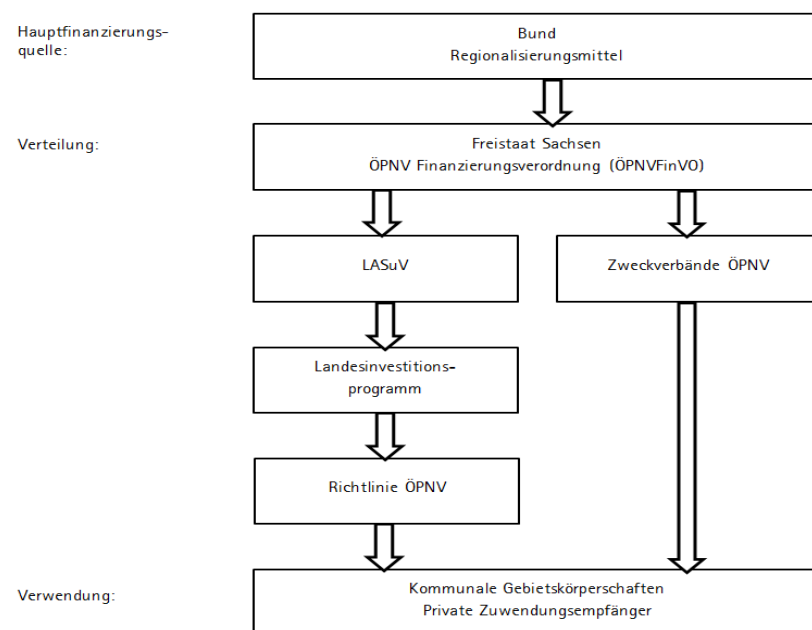
Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) fördert Ausgaben für Infrastrukturvorhaben, die auch durch die Zweckverbände öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) bezuschusst werden. Die Finanzierung erfolgt parallel und unabhängig voneinander.

Es existieren unterschiedliche Anforderungen an die Finanzierungsfähigkeit von Vorhaben.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen hat mit dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG) den ÖPNV auf Schiene und Straße geregelt. Das Gesetz überträgt die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV den Landkreisen, Kreisfreien Städten und Gemeinden als freiwillige Aufgabe, § 3 Abs. 1 Satz 3 ÖPNVG. Sie arbeiten flächendeckend in den Nahverkehrsräumen Vogtland, Chemnitz/Zwickau, Leipzig, Oberelbe und Oberlausitz/Niederschlesien in einer dem Sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) entsprechenden Form zusammen (vgl. § 4 ÖPNVG).
- 2 Nach § 7 ÖPNVG soll sich der ÖPNV so weit wie möglich selbst finanzieren. Das SMWA regelt seine Finanzierungsleistungen mittels Rechtsverordnung (Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs – ÖPNVFinVO). Das Zuwendungsverfahren selbst wird durch die Förderrichtlinie ÖPNV bestimmt. Neben diesem staatlichen Bewilligungsverfahren existieren weitere auf den Zweck – Businfrastrukturen – gerichtete Finanzierungsverfahren seitens der Zweckverbände ÖPNV.
- 3 Der SRH hat die Zuwendungen des Freistaates Sachsen an Nahverkehrsunternehmen und kommunale Gebietskörperschaften für Ausgaben beim Bau von Betriebshöfen, zentralen Omnibusbahnhöfen sowie für den Bau von Haltestelleneinrichtungen des ÖPNV im Zeitraum 2011 bis 2014 untersucht.

### Finanzierungsstrom der Regionalisierungsmittel bei geförderten Investitionen in Businfrastrukturen



## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Unabgestimmte Finanzierungswege

- Nebeneinander unabgestimmte Finanzierungswege
- Keine Abstimmung der finanzierenden Körperschaften über Finanzierungsvoraussetzung und -höhe
- 4 Die kommunalen Zweckverbände ÖPNV als öffentlich-rechtliche Zusammenschlüsse mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften finanzieren, ebenso wie das LASuV als staatliche Bewilligungsbehörde, Verkehrsinfrastrukturinvestitionen.
  - 5 Durch zweierlei Finanzierungsverfahren existieren unterschiedliche Definitionen über die Finanzierungsfähigkeit einzelner Ausgaben. Darüber hinaus werden durch LASuV und Zweckverbände unterschiedliche Maßstäbe in Bezug auf die Finanzierungshöhe gesetzt.
  - 6 Aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensweise können Förderentscheidungen des LASuV unterlaufen werden.
  - 7 Fehlende Abstimmungen von LASuV und Zweckverbänden führen aus der Sicht der Zuwendungsempfänger zu einem höheren Verwaltungsaufwand und bergen die Gefahr, dass Fördermittel unwirtschaftlich verausgabt werden.

### 2.2 Praktische Auswirkungen am Beispiel Busbahnhof Oschatz

- Einzelfall Busbahnhof Oschatz
- 8 Der Busbahnhof in Oschatz wurde ab dem Jahr 2012 mittels Fördermitteln des LASuV und des Zweckverbands für den Nachverkehrsraum Leipzig (ZVNL) finanziert. Ein Teil der geförderten Maßnahmen betraf die Haltestellenüberdachung.

#### Busbahnhof Oschatz



Quelle: Eigene Darstellung.

- 9 Hieran lässt sich das Nebeneinander zweier Zuwendungsgeber exemplarisch zeigen.
- Sich widersprechende Förderentscheidungen
- 10 Die Ausgaben betragen 544 T€. Diese erkannte das LASuV nur teilweise als förderfähig an und ermittelte insoweit nicht zuwendungsfähige Ausgaben der Haltestellenüberdachung in Höhe von 206,6 T€. Der ZVNL hingegen bejahte die Finanzierungsfähigkeit des kompletten Betrages, sodass im Ergebnis 100 % der Gesamtausgaben durch das LASuV und den ZVNL gemeinsam finanziert wurden.
  - 11 Erfahrungsgemäß bergen vollständig durch Fördermittel finanzierte Investitionen das Risiko, dass der Zuwendungsempfänger einen geringen Anreiz hat, kostengünstigere Alternativen zu prüfen.
- ### 3 Folgerung
- 12 Soweit die Zweckverbände und die staatliche Bewilligungsbehörde LASuV Zuweisungen für ein gleiches Projekt vorsehen, sollten sie sich abstimmen.



#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 13 Die Zweckverbände hätten jeweils für ihre Zuständigkeiten eigene Festlegungen bzw. Vergabekriterien bei der Ausreichung von Finanzhilfen getroffen. Diese Festlegungen sollen ein einheitliches Handeln bei der Mittelausreichung absichern. Bei einem einheitlichen Verfahren allein nach den Maßstäben der Förderrichtlinie ÖPNV sei die finanzielle Absicherung von ÖPNV-Vorhaben im kommunalen Bereich nicht mehr gegeben.

#### 5 Schlussbemerkung

- 14 Der SRH ist weiterhin der Auffassung, dass die Finanzierungsvorhaben abzustimmen sind. Dies belegt das Beispiel des Busbahnhofs Oschatz.
- 15 Soweit der Weg einer Abstimmung nicht gegangen werden soll, könnte die Finanzierung von ÖPNV-Businfrastrukturen künftig originär und ausschließlich bei den Zweckverbänden ÖPNV angesiedelt werden.



## Förderung von Bussen zur Verbesserung der Bedingungen im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) gewährte für die Beschaffung von Linienbussen im Zeitraum 2011 bis 2015 Ausgleichsleistungen i. H. v. rd. 43 Mio. € an Verkehrsunternehmen.

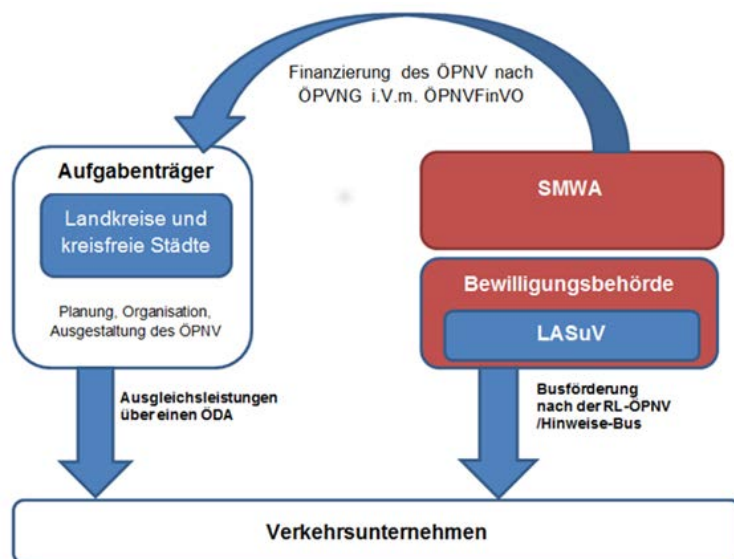
Unionsrechtskonform kann nur die zuständige Behörde Ausgleichsleistungen gewähren und dies auch nur im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages. Weder ist das LASuV eine „zuständige Behörde“ noch hat sie im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages gehandelt.

Private Busunternehmen sind durch eine überlange Verfahrensdauer gehalten, bereits vor Erlass des Zuwendungsbescheides die Busse zu bestellen. Im Ergebnis tragen die Busunternehmen das alleinige wirtschaftliche Risiko der Busbeschaffung, wenn ein entsprechender Fördermittelbescheid nicht erlassen wird.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen hat mit dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG) den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf Schiene und Straße geregelt. Das Gesetz überträgt die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV den Landkreisen und Kreisfreien Städten (Aufgabenträger) als freiwillige Aufgabe. Der SRH hat die Zuwendungen des Freistaates Sachsen an Verkehrsunternehmen zur Erreichung von Verbesserungen im Straßenpersonennahverkehr, insbesondere die Zuwendungspraxis nach der Förderrichtlinie (FRL) ÖPNV zum Fördergegenstand „Beschaffung von Linienomnibussen“ im Zeitraum 2011 bis 2015 untersucht.
- 2 Die Bewilligungsbehörde hat im Prüfungszeitraum für die Beschaffung von 514 Omnibussen Zuwendungen i. H. v. insgesamt rd. 43 Mio. € ausgereicht. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Rechts- und Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen, den kommunalen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen:

Finanzierungssystem bei der Förderung der Beschaffung von Linienbussen



Quelle: Eigene Darstellung.

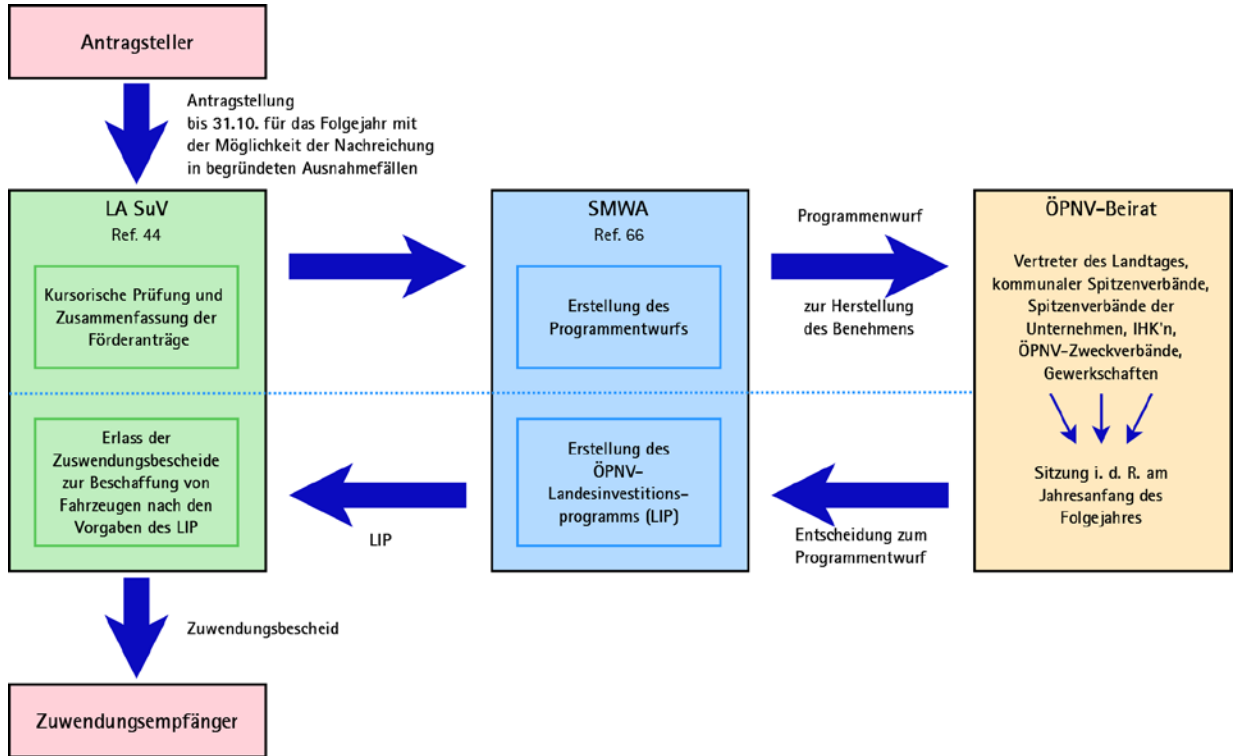
	3	In die Prüfung mit einbezogen wurde auch die beihilferechtliche Einordnung der an die Verkehrsunternehmen ausgereichten Zuwendungen. <sup>1</sup>
Europarechtliche Relevanz	4	Das Europarecht regelt, unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden den Verkehrsunternehmen unionsrechtskonform Ausgleichsleistungen gewähren dürfen. Ausgleichsleistungen sind hierbei insbesondere finanzielle Vorteile, die eine zuständige Behörde aus öffentlichen Mitteln für die Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung gewährt. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ihrerseits sind bestimmte Anforderungen zur Sicherstellung des öffentlichen Personenverkehrsdienstes, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte.
		<b>2 Prüfungsergebnisse</b>
	5	Gewährt eine zuständige Behörde nach der genannten VO (EG) dem Betreiber Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Demnach ist Voraussetzung für die Gewährung von Ausgleichsleistungen, dass es sich um eine zuständige Behörde handelt und die Ausgleichsleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gewährt werden.
		<b>2.1 Fehlende Bestimmung der zuständigen Behörde</b>
	6	Die VO (EG) Nr. 1370/2007 bezeichnet die Stellen, die zu Gewährung von Ausgleichsleistungen befugt sind, als „zuständige Behörde“. Der Bund hat das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) zum 01.01.2013 an die unmittelbar geltende VO angepasst und die Bestimmung der zuständigen Stellen im PBefG dem Landesgesetzgeber überlassen.
Fehlende Regelung im Landesrecht	7	Nach dem ÖPNVG des Freistaates Sachsen – die im Übrigen noch auf eine seit 2009 außer Kraft getretene Verordnung der EG Bezug nimmt – sind allein die kommunale Aufgabenträger (Landkreise und Kreisfreie Städte) zuständige Behörden. Eine gesetzliche Regelung im ÖPNVG oder in einem sonstigen Landesgesetz, wonach das LASuV zuständige Behörde für die Gewährung von Ausgleichsleistungen ist, fehlt.
		<b>2.2 Fördermittel als Ausgleichsleistung</b>
Notwendigkeit eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages	8	Ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag stellt nach dem anzuwendenden europäischen Recht einen oder mehrere rechtsverbindliche Akte dar, den Betreiber eines öffentlichen Dienstes mit der Verwaltung und Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten zu betrauen.
	9	Da der Verwaltungsakt über Fördermittel nicht die Erbringung von Personenverkehrsdiensten zum Inhalt hat, stellt dieser keinen öffentlichen Dienstleistungsauftrag dar.
		<b>2.3 Beihilferechtliche Bewertung</b>
Beihilferechtlich problematische Situation im Freistaat Sachsen	10	Das LASuV hat weder als zuständige Behörde gehandelt noch hat es die Ausgleichsleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages ausgereicht. Da im Weiteren die Planung, Organisation und Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs vorbehaltlich der §§ 4 und 5 ÖPNVG eine freiwillige Aufgabe der Landkreise und Kreisfreien Städte ist, ist es weiter fraglich, ob das LASuV aufgrund der erfolgten Kommunalisierung der Aufgabe Regelungen über Personenverkehrsdienste überhaupt treffen und sich damit beihilferechtskonform verhalten kann.

<sup>1</sup> VO (EG) Nr. 1370/2007.

## 2.4 Verfahren

- 11 Das Verfahren von der Antragstellung bis zum Erlass des Zuwendungsbescheides ist in der nachfolgenden Grafik vereinfacht dargestellt:

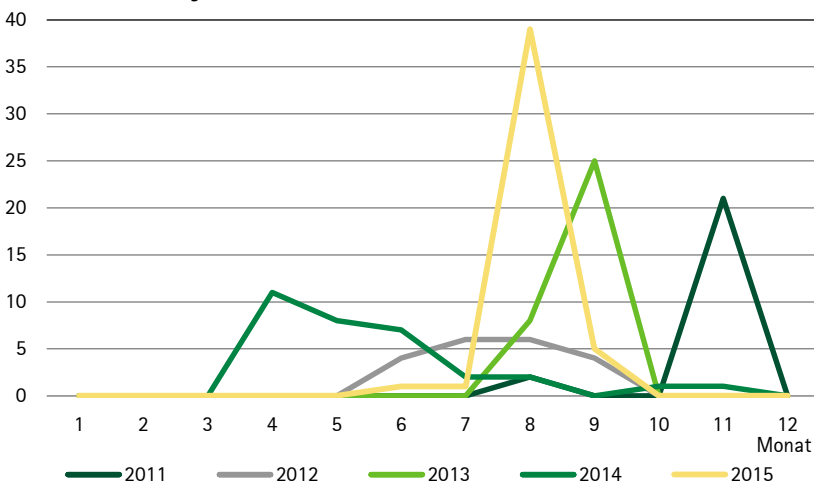
### Bewilligungsverfahren Busförderung



- 12 Eine Folge des Verfahrens ist, je nach Entscheidungslage des SMWA, dass das LASuV mit dem Erlass der Zuwendungsbescheide erst nach Erhalt des Landesinvestitionsprogramms, in der Regel frühestens ab Jahresmitte des der Antragstellung folgenden Jahres, beginnt. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht dies, anhand der im Zeitraum 2011 bis 2015 nach der RL-ÖPNV/Hinweise-Bus erlassenen 154 Zuwendungsbescheide:

### Verfahrensdauer bis zum Erlass eines Zuwendungsbescheides

Anzahl der Zuwendungsbescheide



Überlange Verfahrensdauer

- 13 Danach dauerte ein Verfahren von der Antragstellung bis zum Erlass des Zuwendungsbescheides zwischen 4 und 11 Monaten. Dies ist nach Auffassung des SRH zu lang. Das zeigt sich daran, dass die Verkehrsunternehmen die Omnibusse regelmäßig vor Bescheidung anschafften.

Potenzielle Risikoverlagerung zu Lasten der Privatwirtschaft

### 3 Folgerung

- 14 Der SRH hat das SMWA um Prüfung gebeten, ob das LASuV Ausgleichsleistungen für die Übernahme von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gewähren kann, da das Landesrecht das LASuV nicht als zuständige Stelle benennt und der Verwaltungsakt über die Gewährung von Fördermitteln keine Regelungen über Personenverkehrsdienste trifft.
- 15 Das SMWA sollte prüfen, ob die Systematik zur Förderung von Linienomnibussen zu ändern ist und die Förderung ggf. direkt über die kommunalen Aufgabenträger erfolgen kann.
- 16 Hält das SMWA an der Systematik der Förderung fest, sollte das Ministerium die Verwaltungspraxis zur Förderung mit dem Ziel einer Optimierung der Geschäftsabläufe bei der Bearbeitung von Förderanträgen überprüfen.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Nach Auffassung des SMWA werde eine unionrechtskonforme Ausreichung von Ausgleichsleistungen durch Zuwendungen gewährleistet.
- 18 Das LASuV habe als nach der nationalen Fördermittelzuständigkeitsverordnung zuständige Behörde gehandelt. Das Ministerium werde zu gegebener Zeit auf eine landesrechtliche Regelung hinwirken, mit der klargestellt werde, welche Behörden „zuständige Behörden“ i. S. d. VO (EG) Nr. 1370/2007 sind.
- 19 Aus Sicht des SMWA ergebe sich der Pflichtinhalt eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages aus mehreren Rechtsakten, namentlich aus dem Zusammenwirken von Zuwendungsbescheid und der personenbeförderungsrechtlichen Liniengenehmigung in Verbindung mit den Vorgaben des Nahverkehrsplanes.
- 20 Im Rahmen der vom Freistaat Sachsen gebildeten ÖPNV-Strategiekommision werde auch die künftige Handhabung der Fahrzeug- und Busbeschaffung diskutiert. Das SMWA erwarte von der Kommission diesbezügliche Vorschläge bzw. Handlungsempfehlungen.
- 21 In 2017 sei auf Grundlage eines frühzeitig beschlossenen Haushaltes und eines bereits Anfang Februar bestätigten Landesinvestitionsplans alle Zuwendungsbescheide im Rahmen der Busförderung erteilt worden.

### 5 Schlussbemerkung

- 22 Dass das LASuV als nach nationalem Recht zuständige Behörde gehandelt hat, ist nicht entscheidungserheblich. Der SRH begrüßt es aus Gründen der Rechtssicherheit deshalb ausdrücklich, wenn das SMWA durch eine landesrechtliche Regelung die zuständigen Behörden i. S. d. VO (EG) Nr. 1370/2007 künftig benennt.
- 23 Die vom SMWA vertretene Rechtsauffassung, wonach durch das Zusammenwirken von mehreren Rechtsakten ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag vorliege, führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Bei der Beschaffung von Bussen durch Zuwendungen handelt es sich in der Sache um eine einzelbetriebliche Investitionsmaßnahme und nicht um die Erbringung von Personenbeförderungsleistungen. Im Übrigen ist nur die zuständige Behörde befugt, Ausgleichsleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages zu gewähren. Dass eine zuständige Behörde gehandelt hat, ist mangels landesrechtlicher Regelung aber nicht ersichtlich. Die Rechtsauffassung des SMWA ist nicht frei von Risiken.
- 24 Dass 2017 – und damit außerhalb des Prüfungszeitraums – die Verabschiedung der Anträge zeitnäher erfolgte, nimmt der SRH zur Kenntnis. Es sollte dennoch aufgrund der aufgezeigten europarechtlichen Risiken geprüft werden, ob die parallele Finanzierung der Linienomnibusse durch die kommunalen Aufgabenträger und das SMWA noch sachgerecht ist.

## Modellprojekte

Das SMS förderte verschiedene Maßnahmen mit der Bezeichnung „Modellprojekte“ in verschiedenen Titeln mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen ohne Klärung des Begriffs „Modellprojekt“.

Das SMS hatte keinen Überblick über die in den Jahren 2005 bis 2014 aus dem Haushalt des SMS finanzierten Modellprojekte.

Fehlende Festlegungen des SMS führten zur Verwendung des Begriffs „Modellprojekt“ als Auffangtatbestand in mehreren Förderrichtlinien.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung waren Modellprojekte, die in den Hj. 2005 bis 2014 aus dem Haushalt des SMS finanziert wurden.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Definition des Begriffs Modellprojekte

- 2 Das SMS verfügte über keine eigene Definition des Begriffs „Modellprojekte“. Ausweislich der Haushaltspläne der geprüften Jahre arbeitete das SMS mit den Begriffen Modellmaßnahmen, Modellprojekt, Modellvorhaben und Pilotprojekt. Fehlende Festlegungen des SMS führten zu einer beliebigen Verwendung des Begriffs „Modellprojekt“. Er wirkte wie ein Auffangtatbestand für die als Zuwendung weitergeleiteten Mittel. Die bloße Kennzeichnung eines Vorhabens als Modellprojekt reicht nicht aus, Besonderheiten einer solchen Maßnahme herauszustellen.

Keine eigene Begriffsdefinition im SMS

- 3 Eine nach § 23 SÄHO erforderliche Zweckbindung für Zuwendungen fehlte. Die Zweckbindung gilt zum Zeitpunkt der Bewilligung und setzt sich im Zuwendungsverfahren fort. So müssen Zuwendungsempfänger einen Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel erbringen. Ohne vorherige Konkretisierung des Zuwendungszwecks wird der Verwendungsnachweis gegenstandslos. Allein mit dem Begriff „Modellprojekt“ lässt sich der erforderliche Zuwendungszweck nicht festlegen. Bei der Beschreibung von Modellprojekten sollte erkennbar sein, welche Anforderungen an solche Vorhaben bestehen, wie z. B. durch Beschreibung der Kriterien Erprobung und Weiterentwicklung. Durch die derzeit im SMS stattfindende Praxis kann dieser „bestimmte Zweck“ durch die Gewährung einer Zuwendung für ein Modellprojekt umgangen werden.

#### 2.2 Überblick im SMS

- 4 Das SMS übersandte dem SRH Übersichten zu 22 Modellprojekten. Der SRH ermittelte weitere 8 Modellprojekte aus verschiedenen HÜL-A, davon 5 aus dem Haushaltstitel mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse und Kosten zur Förderung von wissenschaftlichen Veranstaltungen, von Kongressen, Forschungsvorhaben und Modellprojekten“.
- 5 Das SMS besaß kein ausschließlich für Modellprojekte geltendes Ordnungskriterium (z. B. eine entsprechende Haushaltsstelle). Aus diesem Grund hatte es keinen Überblick über die im Prüfungszeitraum 2005 bis 2014 aus seinem Haushalt finanzierten Modellprojekte.

Kein Überblick im SMS

- Lückenhafte Erfassung im Fömisax
- 6 **2.3 Überblick in Fömisax**  
Der von der Leitstelle IT-Verfahren vorgelegte Auszug aus Fömisax enthielt lediglich 3 der vom SMS übermittelten 22 Modellprojekte sowie Modellprojekte, zu denen das SMS dem SRH keine Übersichten übermittelt hatte. Als Erklärung für die fehlenden Modellprojekte gab das SMS an, dass in Fömisax lediglich die Zuwendungen eingestellt würden, die über Förderrichtlinien (FRL) gefördert werden. Bei Beachtung dieses Grundsatzes hätten mindestens 18 der 22 Modellprojekte in Fömisax auffindbar sein müssen.
- Modellprojekte werden beliebig gefördert
- 7 **2.4 Modellprojekte aus Förderrichtlinien**  
Im Widerspruch zum Wesen eines Modellprojektes, der Erprobung und Weiterentwicklung, wurden 19 von 22 Modellprojekten aus 5 FRL und 1 VO gefördert. Im Prüfungszeitraum ließen 6 der damals geltenden FRL/VO Modellprojekte ausdrücklich als Gegenstand der Förderung zu. Aktuell sind dies sogar 9 von derzeit 29 geltenden FRL/VO. Modellprojekte entwickeln sich somit zu einem beliebigen Förderinstrument.
- 3 Folgerung**
- 8 **3.1** Das SMS hat den Begriff Modellprojekt hausintern verbindlich zu definieren.
- 9 Die Förderung einzelner Modellprojekte sollte auf der Grundlage konkreter Anforderungen beruhen. Zuwendungsempfänger sind nur dann zu fördern, wenn sie die zuvor bestimmten Voraussetzungen eines solchen Vorhabens erfüllen.
- 10 **3.2** Das SMS hat durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass es selbst zu jeder Zeit einen umfassenden Überblick über sämtliche in einem bestimmten Zeitraum finanzierten Modellprojekte hat und diesen Überblick auch nach außen transparent vertreten kann.
- 11 **3.3** Der SRH empfiehlt dem SMS, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Zuwendungen aus seinem Förderhaushalt konsequent in Fömisax registriert werden.
- 12 **3.4** Soweit in FRL Modellprojekte als Gegenstand der Förderung zugelassen sind, sollten in den FRL oder den Förderkonzeptionen zumindest Quoten für deren Anteil am Gesamtfördervolumen festgelegt werden. Das SMS sollte bei Änderung der entsprechenden FRL und Neuerlass von FRL auf Modellprojekte als Fördergegenstände i. S. v. Auffangtatbeständen verzichten.
- 4 Stellungnahme des Ministeriums**
- 13 **4.1** Das SMS kündigte an, dass es für künftige Änderungen und für den Neuerlass von Richtlinien im hausinternen Leitfaden für die Erstellung von FRL eine Definition für Modellprojekte vorgeben werde, die auf ein zeitlich befristetes Ausprobieren neuer Lösungswege sowie die Merkmale Erprobung und Weiterentwicklung abstelle. Ebenso werde es in diesem Leitfaden Bedingungen für Einzelfallförderungen festlegen.
- 14 **4.2** Das SMS sei grundsätzlich bestrebt, künftig die Voraussetzungen für die Erfassung für jeden Fördergegenstand in Fömisax zu gewährleisten.
- 15 **4.3** Das SMS werde die Bewilligungsstellen auf die Empfehlung des SRH hinweisen. Im SMS habe eine Schulung durch die Fömisax-Leitstelle stattgefunden.



16 **4.4** Das SMS sieht eine Quotierung aufgrund der Unvorhersehbarkeit von Modellprojekten als nicht zielführend an.

#### **5 Schlussbemerkung**

17 Der SRH empfiehlt die konsequente Umsetzung der vom SMS angestrebten Maßnahmen.



## Externe Beratungs- und beratungsähnliche Leistungen für das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

Das SMS hatte keinen ausreichenden Gesamtüberblick über die vergebenen Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen.

Die Notwendigkeit der Vergabe an Dritte war nur unzureichend geprüft. Vergaberechtliche und haushaltsrechtliche Vorschriften wurden teilweise nicht eingehalten.

Bei der Vertragsgestaltung besteht Verbesserungsbedarf.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH prüfte den Umgang des SMS mit externen Beratungs- und beratungsähnlichen Leistungen im weiteren Sinne. Dazu zählten bspw. die Erstellung von Gutachten, Studien, Berichten, Konzepten und Evaluationen. Die Schwerpunkte der Prüfung lagen in der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe, dem Vergabeverfahren sowie der vertraglichen Ausgestaltung und Kontrolle bei der Inanspruchnahme von Beratungsleistungen in den Jahren 2011 bis 2015.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Gesamtüberblick über Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen

- 2 Das SMS übermittelte auf Anforderung des SRH nur eine unvollständige Übersicht über die zwischen den Jahren 2011 bis 2015 beauftragten Beratungs- und beratungsähnlichen Leistungen. Zusätzlich zu den 26 gemeldeten Beratungsleistungen mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,5 Mio. € ermittelte der SRH 9 weitere Aufträge mit einem Auftragsvolumen von rd. 650 T€. Von den 26 gemeldeten Leistungen hat der SRH 14 Beauftragungen mit einem Auftragsvolumen von rd. 840 T€ geprüft. In der Hälfte der geprüften Fälle stimmte der vom SMS gemeldete Auftragswert lt. Vergabedatenbank nicht mit dem vertraglich vereinbarten Auftragswert überein. Auch bei der Vergabeart stellte der SRH Abweichungen fest.
 

Aufstellung des SMS unvollständig

Fehlerhafte Angaben in der Vergabedatenbank
- 3 Die Staatsregierung berichtet dem Landtag alle 2 Jahre über die Vergabe der öffentlichen Aufträge. Der Vergabebericht muss u. a. den Auftragswert und die Vergabeart enthalten. Die im SMS zur Anwendung kommende Datenbank bildete hierfür die statistische Grundlage. Die festgestellten fehlerhaften Angaben in der Vergabedatenbank können zu fehlerhaften Angaben im Vergabebericht führen.
 

Fehlerhafte Angaben im Vergabebericht möglich
- 4 Im SMS bestand kein ausreichender Gesamtüberblick über die vergebenen Studien-, Gutachten- und Beratungsleistungen. Es ist nicht auszuschließen, dass weitere Studien- und Beratungsleistungen beauftragt wurden, die der SRH im Rahmen der Prüfung nicht identifizieren konnte.
 

Kein ausreichender Gesamtüberblick

#### 2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Prüfung der Notwendigkeit von Leistungen durch Dritte

- 5 In keinem der geprüften Vorgänge wurde eine nach § 7 Abs. 2 SÄHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen. Die Begründung für die Notwendigkeit der Leistung war teilweise nicht dokumentiert, sodass eine Beurteilung für den SRH nicht möglich war. Der Einsatz eigenen Personals wurde nur in wenigen Fällen nachweislich geprüft.
 

Notwendigkeit der Leistung nicht ausreichend begründet

Vergabe von Kernaufgaben an Dritte	<p>6 Ein Gutachtenauftrag i. H. v. 35 T€ enthielt juristische Fragestellungen, die zu den Kernaufgaben des SMS zählten.</p> <p>7 Die mangelnde Prüfung der Notwendigkeit der Fremdvergabe und fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellen einen Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar.</p> <p>8 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens oder die Mittelveranschlagung für einzelne Maßnahmen im Haushaltsplan entbinden die Verwaltung nicht, bei der Ausführung des Haushalts Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen.</p>
Bestimmungen des Vergaberechts einhalten	<p><b>2.3 Wertschätzung</b></p> <p>9 Die Höhe des geschätzten Auftragswertes ist für die Wahl der richtigen Vergabeart relevant. Es ist von der geschätzten Gesamtvergütung für die Leistung einschließlich aller Optionen oder etwaiger Vertragsverlängerungen auszugehen.</p>
Fehler bei der Wertschätzung	<p>10 Aus den Vergabeunterlagen des SMS war nicht ersichtlich, auf welche Weise das SMS Auftragswerte geschätzt hatte. In 3 Fällen beruhte die Angabe des Auftragswertes offensichtlich auf bereits vorliegenden Angeboten. Bei einer weiteren Auftragsvergabe berücksichtigte das SMS die vorgesehene Verlängerungsoption bei der Schätzung des Auftragswertes nicht.</p>
Keine Vergleichsangebote bei Freihändiger Vergabe	<p><b>2.4 Freihändige Vergaben</b></p> <p>11 Das SMS vergab 12 der geprüften Aufträge im Rahmen der Freihändigen Vergabe. In keinem der Fälle wurden Vergleichsangebote eingeholt. Die Begründungen des SMS rechtfertigten den Verzicht auf Wettbewerb nicht.</p>
Sicherung des Wettbewerbs	<p>12 In der Regel ist vor der Vergabe öffentlicher Aufträge eine Ausschreibung durchzuführen. Nur in geregelten Ausnahmefällen können Aufträge freihändig vergeben werden. Zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und des Wettbewerbs sind auch bei formlosen Vergabeverfahren in der Regel mindestens 3 Vergleichsangebote einzuholen. Hiergegen hat das SMS verstoßen.</p>
Zu hohe Teilleistungen	<p><b>2.5 Leistung und Vertragsgestaltung</b></p> <p>13 Die Vertragsgestaltung nahmen die Fachreferate des SMS, teilweise unter Beteiligung des Justizariats, vor. In 11 Stichproben bewertete der SRH die vereinbarte 1. Teilleistung als zu hoch. Die zu diesem Zeitpunkt vorliegende messbare Gegenleistung stand dazu in keinem angemessenen Verhältnis. Mehrere Verträge sahen die Schlusszahlung bereits vor Abnahme der Leistung vor.</p>
Schlusszahlung vor Abnahme	
Unzulässige Vorleistung	<p>14 In einem Fall vereinbarte das SMS die Fälligkeit der 1. Ratenzahlung i. H. v. 25 % der Gesamtleistung zu Projektbeginn, obwohl nicht nachvollziehbar war, wann und in welcher Höhe der Auftragnehmer Mittel vorab benötigte. Die Vereinbarung der Vorleistung verstieß gegen § 56 Abs. 1 SäHO und war unzulässig.</p>
Unzulässige Auszahlung	<p>15 In einem weiteren Fall zahlte das SMS ohne Begründung einen Betrag von 21,0 T€ aus, obwohl die Auszahlungsbedingungen (Abnahme der Grobkonzeption, Rechnungslegung durch die Auftragnehmer) nicht erfüllt waren. Es drängte sich der Eindruck auf, dass die Auszahlung dem Zweck des Mittelabflusses zum Jahresende dienen sollte.</p>
Keine einheitliche Vertragsgestaltung	<p>16 Eine einheitliche Vertragsgestaltung, die § 55 Abs. 2 SäHO verlangt, war nicht erkennbar. Unzulässige Vorleistungen stellen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dar.</p>

### 3 Folgerung

- 17 **3.1** Das SMS muss sicherstellen, dass die Angaben in der Datenbank vollständig und korrekt erfasst werden. Künftig ist der Gesamtüberblick über bestehende Leistungsbeziehungen und deren Volumen herzustellen. Der SRH empfiehlt die einheitliche Dokumentation in der Beschaffungsstelle.
- 18 **3.2** Das SMS hat vor der Beauftragung externer Leistungen in angemessenem Umfang Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Alternative Lösungsmöglichkeiten und insbesondere der Einsatz des eigenen Personals sind ernsthaft zu prüfen. Die Begründungen sind so zu dokumentieren, dass sie durch die Beschaffungsstelle nachvollzogen werden können.
- 19 **3.3** Die Bestimmungen des Vergaberechts im Hinblick auf die Wertschätzung sind künftig zu beachten. Verlängerungsoptionen sind in die Schätzung des Auftragswertes einzubeziehen.
- 20 **3.4** Die Beschaffungsstelle hat die Wahl der Vergabeart in eigener Zuständigkeit zu prüfen. Auch bei Freihändigen Vergaben sind regelmäßig Vergleichsangebote einzuholen.
- 21 **3.5** Bei der Vereinbarung von Teilzahlungen ist auf ein angemessenes Verhältnis der bis dahin erbrachten Gegenleistung zur Gesamtleistung zu achten. Sollen Vorleistungen erbracht werden, muss das Vorliegen besonderer Umstände ausführlich dargelegt sein. Schlusszahlungen vor Abnahme der Gesamtleistung sollte das SMS vermeiden.
- 22 Der SRH empfiehlt, für eine einheitliche Vertragsgestaltung Musterverträge zu erarbeiten und auf die Einhaltung der im SMS bereits vorhandenen internen Vorgaben zu achten.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 23 Das SMS habe unabhängig von der Prüfung des SRH zum 01.01.2017 eine neue technische Datenbanklösung zum Controlling von Vertragsdaten implementiert. Einer früheren Realisierung des bereits seit längerem geplanten Vorhabens seien immer wieder personelle Ressourcendefizite entgegen getreten. Mit der neuen technischen Lösung, einem gestrafften work-flow und einer prozessbegleitenden Dokumentation eröffne sich die Möglichkeit, den gesamten Vergabeprozess einschließlich der erfolgten Prüfschritte besser zu dokumentieren. Mit der gewählten Prozesslösung werde den Feststellungen, Hinweisen und Vorschlägen des SRH weitestgehend gefolgt.
- 24 Das SMS strebe grundsätzlich eine einheitliche Vertragsgestaltung an, stoße in der Praxis angesichts des sehr breiten Aufgabenspektrums des Geschäftsbereichs an Grenzen. Das Ministerium prüfe die Erarbeitung von Musterverträgen und die sich daraus ggf. ergebenden Vertragsanpassungen bei Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen.
- 25 Einen generellen Ausschluss der Fremdvergabe juristischer Leistungen halte das SMS nicht für sachgerecht. In ausgewählten Rechtsbereichen (z. B. Steuerrecht, Bilanzrecht, Beihilferecht) könnte im Einzelfall eine Fremdvergabe angezeigt sein, wenn entsprechende spezialrechtliche Kompetenzen nicht verfügbar seien. Auch könne eine Fremdvergabe mangels (ggf. temporär) ausreichender personeller Ressourcen nicht völlig ausgeschlossen werden. Dies sei im Einzelfall auch künftig zu prüfen.

Eine Prüfung müsse nach dem Verständnis des SMS grundsätzlich ergebnisoffen sein.

## 5 Schlussbemerkung

- 26 Der SRH begrüßt die Einrichtung der neuen Datenbanklösung im SMS ausdrücklich. Die damit verbundenen Möglichkeiten des Vertragscontrollings muss das SMS nunmehr auch intensiv nutzen. Insbesondere sollte das SMS in Zukunft neben der erwarteten verbesserten Dokumentation daran arbeiten, die Beanstandungen auszuräumen. Die festgestellten Fehler bei der Prüfung der Notwendigkeit der Fremdvergabe, der Schätzung des Auftragswertes, der Auftragsvergabe und der Vertragsgestaltung sind bei der Neugestaltung des Vergabeprozesses zu beheben.
- 27 Vermeintlicher Personalmehrbedarf ist durch interne organisatorische Maßnahmen auszugleichen.
- 28 Bei künftigen Fremdvergaben juristischer Leistungen sollte das SMS abgesehen von fachfremden und spezialgesetzlichen Bereichen die eigenen Kapazitäten stärker nutzen. Gerade bei Fachfragen, die zu den originären Aufgaben des Ministeriums gehören, dürfte das SMS selbst über ausreichendes Know-how verfügen.

## Heim „Haus am Karswald“ Arnsdorf

Das SMS sollte prüfen, ob das Heim „Haus am Karswald“ weiter in Landsträgerschaft geführt werden soll.

Die saldierte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben des Heimes im Haushalt des Freistaates war haushaltsrechtlich unzulässig.

Die Aufsichtsführung durch das SMS ist zu verbessern.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Heim „Haus am Karswald“ Arnsdorf ist eine Wohn- und Pflegeeinrichtung in der Trägerschaft des Freistaates Sachsen. Es ist aus dem ehemaligen Langzeitbereich des Sächsischen Krankenhauses für Psychiatrie und Neurologie Arnsdorf entstanden. Seit dem 01.06.1995 ist der Heimbereich wirtschaftlich-organisatorisch eigenständig. Das Heim hat etwa 165 Beschäftigte und wird nach Aussage des SMS wie ein Staatsbetrieb geführt.
- 2 Das „Haus am Karswald“ bietet in einem Wohnpflegeheim mit 45 Plätzen Leistungen der vollstationären Pflege nach dem SGB XI sowie in verschiedenen sozialtherapeutischen und heilpädagogischen Wohngruppen mit insgesamt 126 Plätzen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII. Die Einrichtung richtet sich vorrangig an Menschen mit geistiger oder seelischer Behinderung und schweren chronisch psychischen Erkrankungen.
- 3 Der SRH untersuchte in Anlehnung an die vorausgegangenen Prüfungen der Sächsischen Landeskrankenhäuser<sup>1</sup> die Anwendung der SäHO für das Heim „Haus am Karswald“ sowie ausgewählte Fragen der Haushalts- und Wirtschaftsführung.



Quelle: SRH.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Notwendigkeit der Landsträgerschaft

- 4 Zum Zeitpunkt der wirtschaftlich-organisatorischen Verselbstständigung des Heims im Jahr 1995 beabsichtigte der Freistaat Sachsen, alle aus den Landeskrankenhäusern hervorgegangenen Heimeinrichtungen perspektivisch aufzulösen oder in andere Trägerschaft zu überführen.
- 5 Zum Prüfungszeitpunkt befand sich nur noch das Heim „Haus am Karswald“ in der Trägerschaft des Freistaates Sachsen. Das SMS gab an, dass ein Trägerwechsel nicht mehr beabsichtigt sei. Ein Kabinettsbeschluss<sup>2</sup> oder eine ähnliche Grundsatzentscheidung, das Heim in Landsträgerschaft fortführen zu wollen, fehlt.
- 6 Die Haushaltsführung des Freistaates unterliegt den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Diese verpflichten zu einer regelmäßigen Aufgabenkritik. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 SäHO sind Aufgaben und Einrichtungen darauf zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die Tätigkeit entfallen kann oder durch nichtstaatliche Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, kostengünstiger oder besser erledigt werden kann.

Fehlende Grundsatzentscheidung

Aufgabenkritik notwendig

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2016 des SRH, Beitrag Nr. 17 (S. 145 ff.) und Beitrag Nr. 18 (S. 149 ff.).

<sup>2</sup> Für 4 Landeskrankenhäuser mit angeschlossener Klinik für Forensische Psychiatrie beschloss das Kabinett am 05.07.2005 (Beschluss Nr. 04/0134) den Verbleib in der Trägerschaft des Freistaates Sachsen.

- 7 Das SMS stellte in den vergangenen Jahren Mittel in erheblichem Umfang für Bau- und Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung. Im Doppelhaushalt 2017/2018 sind weitere 6 Mio. € Investitionszuschüsse vorgesehen.
- Keine hoheitlichen Aufgaben 8 Dem Heim „Haus am Karswald“ sind keine hoheitlichen Aufgaben übertragen. Den Unterlagen des SMS war nicht zu entnehmen, dass das Ministerium bei der Entscheidung, das Heim in Landsträgerschaft zu belassen, die wirtschaftlichen Risiken für den Freistaat geprüft und berücksichtigt hat. Weder die Entscheidung, das Heim in Landsträgerschaft zu belassen, noch die Gründe dafür sind nachvollziehbar dokumentiert. Ein zwingender Grund für den Freistaat, das Heim selbst zu betreiben, ist nicht ersichtlich.
- Wirtschaftliche Risiken prüfen
- Behördeneigenschaft 9 **2.2 Organisationsform und Veranschlagung im Haushaltsplan**  
Das Heim ist nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz (SächsVwOrgG) dem SMS unmittelbar nachgeordnet. Durch das SächsVwOrgG wird der Einrichtung die Behördeneigenschaft zuerkannt und auch die Stellung innerhalb des Staatsaufbaues festgelegt. Über das Ausmaß der organisatorischen und haushaltsrechtlichen Verselbstständigung macht das SächsVwOrgG keine Aussage.
- „Wie“ ein Staatsbetrieb 10 Das SMS führt das Heim wie einen Staatsbetrieb.<sup>3</sup> Die Pflicht zur Anwendung der kaufmännischen doppelten Buchführung ergibt sich aus der Pflege-Buchführungsverordnung. Die Veranschlagung im Staatshaushaltsplan nahm das SMS nach dem für Staatsbetriebe geltenden Nettoprinzip vor.
- Nettoveranschlagung im Haushaltsplan unzulässig 11 Zu der Frage, ob das SMS das Nettoprinzip für Einrichtungen anwenden durfte, die es wie einen Staatsbetrieb führt, äußerte sich der SRH umfassend im Rahmen der Prüfung des Anwendungsvollzugs der SäHO und der VwV SäHO für die Sächsischen Krankenhäuser.<sup>4</sup> Der SRH kam zu dem Ergebnis, dass die Nettoveranschlagung für die Sächsischen Krankenhäuser unzulässig war.<sup>5</sup> Die Ausführungen treffen gleichermaßen für das Heim „Haus am Karswald“ zu.
- 12 Das Heim wurde, ebenso wie die Sächsischen Krankenhäuser, nicht als Staatsbetrieb konstituiert. Einrichtungen, die „wie“ Staatsbetriebe geführt werden, sind sowohl der Verfassung als auch dem Haushaltsrecht fremd. Für das Heim galt deshalb uneingeschränkt das Prinzip der Einzelveranschlagung.
- Kein Aufsichtsorgan 13 **2.3 Aufsichtsorgan**  
Das SMS hat für das Heim kein Aufsichtsorgan eingerichtet.
- 14 Nach Angaben des SMS folgte aus der Festlegung, das Heim wie einen Staatsbetrieb zu führen, dass alle für Staatsbetriebe geltenden Regelungen der SäHO anzuwenden seien.
- 15 Nach § 26 Abs. 1 Satz 2 SäHO ist bei Staatsbetrieben ein geeignetes Aufsichtsorgan einzurichten. Durch das Aufsichtsorgan soll eine bessere betriebswirtschaftliche und ergebnisorientierte Steuerung der Staatsbetriebe erreicht werden.
- 16 Der Verpflichtung zur Einrichtung eines Aufsichtsorgans beim Heim „Haus am Karswald“ ist das SMS nicht nachgekommen.

<sup>3</sup> Ziff. VI Nr. 1 der Rahmendienstordnung Heime.

<sup>4</sup> Vgl. Jahresbericht 2016 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 17 (S. 145 ff.).

<sup>5</sup> a.a.O.



## 2.4 Bilanzierung der Vermögensgegenstände

- 17 Teilweise nahm das Heim bei den Gebäuden B7 und B6 keine ausreichende Abgrenzung der Gebäudeteile, die nicht in einem einheitlichen Nutzungs- und Funktionszusammenhang mit dem Gebäude stehen und selbstständige Wirtschaftsgüter<sup>6</sup> sind, vor. Die fehlende Abgrenzung zwischen selbstständigen Wirtschaftsgütern und Gebäudeteilen im Zeitpunkt der Aktivierung führte zu fehlerhaften Abschreibungswerten, da nicht die korrekte Nutzungsdauer zugrunde gelegt wurde. Abgrenzung selbstständiger Wirtschaftsgüter vom Gebäude
- 18 Nach umfangreichen Instandsetzungs- und Modernisierungsarbeiten am Gebäude B6 schätzte das Heim die Restnutzungsdauer für dieses Gebäude neu. Dabei legte das Heim die Verlängerung der Restnutzungsdauer nicht für alle Finanzierungsschlüssel, denen die Anschaffungskosten zugeordnet waren, neu fest. Dies hat zur Folge, dass für denselben Vermögensgegenstand unterschiedliche Nutzungsdauern gelten. Dadurch werden auch hier die Abschreibungsbeträge nicht ordnungsgemäß ermittelt. Fehlerhafte Abschreibungsbeträge
- 19 Das SMS kam seiner Aufsichtspflicht bei der Bilanzierung der Vermögensgegenstände nicht ausreichend nach. Es verwies darauf, dass der Wirtschaftsprüfer für die Jahresabschlüsse des Heims stets einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt habe. Mangelnde Aufsicht

## 3 Folgerung

- 20 **3.1** Das SMS sollte unter Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Möglichkeit eines Trägerwechsels prüfen. Die entscheidungserheblichen Tatsachen und das Ergebnis sind zu dokumentieren.
- 21 **3.2** Das SMS sollte für den Fall, dass der Freistaat weiterhin als Träger des Heims infrage kommt, das Heim konsequenterweise als Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO errichten. Verzichtet das SMS für das Heim auf die Bildung eines Staatsbetriebes oder eine rechtliche Verselbstständigung, ist bei der Haushaltsveranschlagung das Bruttoprinzip anzuwenden.
- 22 **3.3** Das SMS hat in Abhängigkeit von der Organisationsform beim Heim „Haus am Karswald“ ein geeignetes Aufsichtsorgan einzurichten.
- 23 **3.4** Das SMS sollte im Rahmen seiner Fachaufsicht die Darstellung der Vermögensverhältnisse beim „Haus am Karswald“ überprüfen. Für das Gebäude B6 ist eine einheitliche Nutzungsdauer für alle Finanzierungsschlüssel zugrunde zu legen.

## 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 24 Derzeit prüfe das SMS die künftige Rechtsform des Heimes und die geeignete Aufsichtsführung.
- 25 Zur Möglichkeit eines Trägerwechsels führt das SMS aus, dass es einer Abwägungsentscheidung bedürfe, ob dem Heim hoheitliche Aufgaben zur Betreuung von pflegebedürftigen Patienten aus den Maßregelvollzugseinrichtungen zugewiesen werden sollen. Solche hoheitlichen Aufgaben dürften nicht von privaten Trägern erbracht werden. Auch Überlegungen, zumindest in einem Heim des Freistaats Sachsen durch staatliche Trägerschaft ein Durchgriffsrecht zu sichern, wären zu beachten. Die fachlichen Überlegungen dazu seien noch nicht abgeschlossen.

<sup>6</sup> Hierzu zählen z. B. Betriebsvorrichtungen, wie Maschinen, die zu einer Betriebsanlage gehören (§ 68 Abs. 2 Nr. 2, § 99 Abs. 1 Nr. 1 Bewertungsgesetz) und wie bewegliche Wirtschaftsgüter nach R 7.1 Abs. 3 Einkommensteuer-Hinweise 2015 behandelt werden.

- 26 Bei dem Gebäude B6 handele es sich um einen einheitlichen Vermögensgegenstand mit einer Nutzungsdauer. Das SMS werde eine Anpassung veranlassen.
- 27 Bei der Angleichung der Nutzungsdauern in den Finanzierungsschlüsseln ergebe sich ein Korrekturbedarf im Anlagevermögen sowie im Sonderposten aus Zuführung von Haushaltsmitteln für Investitionen.
- 28 Zutreffend habe der SRH angemerkt, dass die Jahresabschlüsse des Heimes regelmäßig in testierter Form und mit uneingeschränktem Prüfvermerk vorgelegt worden seien. Das SMS sei seiner Aufsichtspflicht durch Plausibilitätskontrollen nachgekommen. Für eine weitergehende Prüfung stünden die dafür notwendigen Personalressourcen weder qualitativ noch quantitativ zur Verfügung.

### 5 Schlussbemerkung

- 29 Der SRH begrüßt, dass das SMS die künftige Rechtsform des Heims prüft. Mit dem Hinweis, dem Heim hoheitliche Aufgaben übertragen zu wollen, lehnte das SMS bereits im Jahr 2011 ein Kaufangebot für die Einrichtung ab. Eine Aufgabenübertragung wurde allerdings bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeleitet. Der SRH empfiehlt, die Überlegungen zur künftigen Aufgabenstruktur und Rechtsform des Heims „Haus am Karswald“ zügig abzuschließen und dabei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzubeziehen.
- 30 Der SRH begrüßt die Zusage des SMS, die Nutzungsdauer des Gebäudes B6 in den unterschiedlichen Finanzierungsschlüsseln anzupassen. Damit wird die Grundlage für eine korrekte Ermittlung der Abschreibungsbeträge geschaffen.
- 31 Das SMS hat im Rahmen seiner Fachaufsicht grundlegende Änderungen in der bilanziellen Darstellung der Vermögensverhältnisse (z. B. durch Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, Neubewertung der Restnutzungsdauer) inhaltlich zu begleiten und zu überprüfen. Die fachaufsichtlichen Aufgaben gehen über die Jahresabschlussprüfung des Wirtschaftsprüfers hinaus. Vermeintlicher Personalmehrbedarf ist durch interne organisatorische Maßnahmen auszugleichen.

## Einnahmepotenziale im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz

Die Gebühren der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen Sachsen (LUA) blieben seit 2001 nahezu konstant. Das SMS sollte die Grundlagen für die Erhebung der Gebühren, insbesondere bei der LUA, in regelmäßigen Abständen anpassen.

Die seit Jahren angekündigte Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) in der LUA wurde bisher nicht realisiert.

Für Regelkontrollen im Bereich Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung ohne Beanstandung werden durch die LUA keine Gebühren erhoben. Damit verzichtet der Freistaat jährlich auf 1,75 Mio. €.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Rahmen seiner Prüfung untersuchte der SRH die Einnahmepotenziale und das Einnahmeverhalten im Geschäftsbereich des SMS. Neben den Einnahmepotenzialen innerhalb des SMS wurden die nachgeordneten Bereiche LUA und Staatsbetrieb Mess- und Eichwesen betrachtet.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Gebührenerhebung bei der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen Sachsen

- 2 Landesrechtliche Grundlagen für die Erhebung von Gebühren durch die LUA bilden die im Sächsischen Kostenverzeichnis und in der LUA-Benutzungsgebührenverordnung aufgeführten Tatbestände. Letztere wurde seit 2001 nicht aktualisiert und angepasst. Preisentwicklungen seit 2001 wurden bei der Bemessung der Gebühren in der LUA nicht berücksichtigt. Die fehlende Aktualisierung und Anpassung der Gebühren stellen einen Verstoß gegen das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Gebührenerhebung dar.

Seit 16 Jahren keine Aktualisierung und Anpassung der Gebühren in der LUA

- 3 Die Gebührentatbestände und Gebührenhöhen sind regelmäßig zu überprüfen und zu aktualisieren. Die Auswirkungen der Gebühren der nachgeordneten Bereiche auf den Gesamthaushalt des SMS erfordern eine intensivere Steuerung der Prozesse zur Aktualisierung der Gebühren durch das Ministerium.

SMS muss Steuerungsfunktion intensiver wahrnehmen

#### 2.2 Fehlende Kosten-Leistungs-Rechnung

- 4 Die KLR in der LUA sollte bereits im Jahr 2000 eingeführt werden. Der SRH beanstandete bereits in seinen Prüfungsmittelungen aus den Jahren 2002 und 2011, dass die LUA über keine KLR verfügt und empfahl, diese schnellstmöglich einzuführen, u. a. um Controlling und Steuerung der Gebühren besser zu verwirklichen. Trotz Zusagen des SMS und der LUA ist eine KLR bis heute noch nicht eingeführt.

Fehlende KLR verhindert seit Jahren Kostentransparenz

#### 2.3 Keine Gebührenerhebung für Regelkontrollen der Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen Sachsen

- 5 Das SMS entschied mit „Erlass zur Kostenerhebung für amtliche Kontrollen gem. Art. 28 der VO (EG) Nr. 882/2004“ vom 16.02.2015, dass ausschließlich amtliche Kontrollen (Betriebskontrollen, Probenahmen und -untersuchungen) der LUA kostenpflichtig sind, die infolge eines amtlich festgestellten Verstoßes und über die normalen, planmäßigen Kontrollen hinausgehend erfolgen. Im Gegensatz zum Freistaat nutzen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bereits die vom EU-Recht eingeräumte

Einnahmeverluste in Millionenhöhe durch fehlende Gebührenerhebung

Möglichkeit, Gebühren für Regelkontrollen auch ohne Verstoß erheben zu können. Dem Freistaat entgingen dadurch Einnahmen i. H. v. jährlich 1,75 Mio. €.

### 3 Folgerung

- 6 **3.1** SMS und LUA haben künftig dafür zu sorgen, dass Gebühren regelmäßig aktualisiert und angepasst werden. Das SMS sollte künftig stärker auf die fortlaufende Kalkulation in den nachgeordneten Bereichen, insbesondere bei der LUA, Einfluss nehmen und die Gebührensätze fortlaufend überprüfen.
- 7 **3.2** Die KLR-Einführung hat das SMS um viele Jahre verzögert. Die LUA hat die KLR schnellstmöglich einzuführen. Dabei ist das SMF entsprechend VwV NSM zu beteiligen.
- 8 **3.3** Der Freistaat Sachsen hat die Möglichkeiten der EG VO Nr. 882/2004 nicht genutzt, wonach Gebühren auch ohne Anlass erhoben werden können.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 9 **4.1** Das SMS wolle eine Novellierung der LUA-Benutzungsgebührenverordnung im Turnus der Novellierung der VwV Kostenfestlegung des SMF prüfen.
- 10 **4.2** Die LUA betreibe die Einführung der KLR seit 2015. Ein früherer Projektbeginn sei in Ermangelung hinreichender Personalressourcen nicht möglich gewesen. Es sei auch auf den zu erbringenden Stellenabbau trotz Zusatzbelastung durch prioritär zu bewältigende Krisenereignisse, wie zuletzt Gesundheitsuntersuchungen bei Asylbewerbern, verwiesen.
- 11 **4.3** Regelkontrollen seien im Bereich des Verbraucherschutzes vorwiegend präventiv und qualitätssichernd. Sie dienten damit den Verbraucherinteressen der Bürger des Freistaates. Gebühren für Regelkontrollen auch ohne Verstoß legten die kostenbelasteten Erzeuger und Verarbeiter auf die Verbraucherpreise um. Daher machten bisher nur 2 Bundesländer von den Möglichkeiten der EG VO Nr. 882/2004 Gebrauch.

### 5 Schlussbemerkung

- 12 Der SRH begrüßt die vom SMS geplanten Vorhaben. Die Einführung der KLR sieht der SRH als eine vordringliche Aufgabe an, um Kostentransparenz unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit herzustellen, auch um ein Controlling und eine Steuerung der Prozesse zu ermöglichen.

## Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

### Einzelbetriebliche Förderung von Investitionen für eine wettbewerbsorientierte und nachhaltige Land- wirtschaft

23

Die Aufnahme zusätzlicher sächsischer Regelungen und die Vielzahl der Fördergegenstände führen zu Mehraufwand.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation ist ein Schwerpunkt der ELER-Verordnung<sup>1</sup> und des sächsischen EPLR<sup>2</sup>. Die Umsetzung dieses Schwerpunktes erfolgte in der Förderperiode 2007 bis 2013 u. a. auf der Grundlage von Teil A der Richtlinie des SMUL zur Förderung der Land- und Ernährungswirtschaft (RL LuE/2007). Für die Förderperiode 2014 bis 2020 wurde die Förderrichtlinie Landwirtschaft, Innovation, Wissenstransfer (RL LIW/2014) als Folgerichtlinie erlassen.



Quelle: SRH.

- 2 Im Zeitraum 2007 bis 2013 wurden 1.787 Maßnahmen mit einem Gesamtzuschussvolumen von 241 Mio. € bewilligt. Ein großer Teil der Mittel wurde zur Förderung von Investitionen im Bereich Rinder- und Milchviehhaltung verausgabt.

#### 2 Prüfungsergebnis

- 3 **2.1** In der sächsischen RL LuE/2007 sind Bewilligungsvoraussetzungen enthalten, die über die europäischen Regelungen des EPLR 2007 bis 2013 hinausgehen. So wurde z. B. die Besicherung durch selbstschuldnerische Bürgschaft in die Richtlinie aufgenommen, obwohl im EPLR keine entsprechende Regelung enthalten ist. Diese Bewilligungsvoraussetzung wurde auch in die neue sächsische RL LIW/2014 übernommen, wiederum ohne eine entsprechende Regelung in den EPLR 2014 bis 2020 aufzunehmen. Darüber hinaus wurden in der RL LIW/2014 weitere Voraussetzungen definiert, die nicht im EPLR enthalten sind. Dies betrifft bspw. die Definition des Begriffs des „Begünstigten“, die Qualifikation des

Zusätzliche sächsische Regelungen

<sup>1</sup> Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes.

<sup>2</sup> Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen.

Betriebsleiters und die Notwendigkeit der Vorlage eines Investitionskonzeptes.

10 Fördergegenstände in einer Richtlinie

- 4 **2.2** Die RL LuE/2007 enthält 10 Fördergegenstände. Im Rahmen der Halbzeitevaluierung wurde durch externe Gutachter bereits im Jahr 2010 empfohlen, die Fördergegenstände zu reduzieren, um die Komplexität der Förderung zu verringern und die Effizienz der Abwicklung zu steigern.

EPLR unterscheidet nur 2 Schwerpunkte

- 5 Im EPLR 2014 bis 2020 werden 2 Förderschwerpunkte: „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ und „Verarbeitung und Vermarktung von Anhang I-Erzeugnissen“ (landwirtschaftliche Produkte) definiert. Die Wirksamkeit der Förderung wurde im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung auf der Grundlage dieser 2 Schwerpunkte bewertet. Dennoch unterteilt die RL LIW/2014 weiter in 8 Fördergegenstände.

### 3 Folgerung und Empfehlung des SRH

- 6 Die Aufnahme zusätzlicher sächsischer Regelungen und die Vielzahl der Fördergegenstände verursacht mehr Bearbeitungsaufwand bei der Bewilligungsbehörde. Zugleich trägt es nicht zur Übersichtlichkeit der Förderung bei. Darüber hinaus erhöht sich die Fehleranfälligkeit bei der Bewilligung, wodurch das Anlastungsrisiko steigt.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 7 Das SMUL weist darauf hin, dass Regelungen, die in der sächsischen ELER-Förderung über die implementierte EU-Recht 1:1 Förderung hinausgingen, solche seien, die generell für alle investiven Förderrichtlinien des SMUL gelten (z. B. Förderausschluss in Überschwemmungsgebieten) und in der Umsetzung kein erhöhtes Fehler- bzw. Anlastungsrisiko darstellten. Dies zeige die Fehlerstatistik der Förderperiode 2007 bis 2013. Die Anzahl von aktuell 8 Fördergegenständen sei sowohl von den Antragstellern als auch von der Bewilligungsstelle beherrschbar und verbessere den zielgenauen Mitteleinsatz (Erreichung der Förderziele). Im Übrigen helfe die Differenzierung in verschiedene Fördergegenstände die Checkpunkte für die Verwaltungskontrolle gezielter anzusteuern und so die Verwaltungskontrolle effektiver zu gestalten. Dies ermögliche die Reduzierung von Fehlerquellen. Würden dagegen nur wenige Fördergegenstände benannt, sei der Aufwand für die Entscheidung und die Dokumentation der Entscheidungsfindung, ob das geplante Vorhaben tatsächlich darunter subsumiert werden könne, wesentlich höher und könne eher zu Fehlern bzw. Anlastungen führen.

### 5 Schlussbemerkung

- 8 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass die Aufnahme zusätzlicher nationaler Regelungen und die Vielzahl der Fördergegenstände zu einem Mehraufwand und einer erhöhten Fehleranfälligkeit führen können.

## Wolfsmanagement in Sachsen

Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Wolfsmanagements ist zu verbessern.

Schnittstellen zwischen Wolfsmonitoring und Wildmonitoring fehlen.

Die Aufgabenerledigung sollte gebündelt werden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Mit dem Wolfsmanagement will der Freistaat Sachsen einen positiven Beitrag zur Erhaltung und Wiederansiedlung des Wolfes in Sachsen als Teil der Mitteleuropäischen Tieflandpopulation leisten. Der Wolf ist nach EU-Recht eine streng zu schützende Tierart. Um seinen Schutz in Deutschland sicherzustellen, enthalten das Bundesnaturschutzgesetz und das Sächsische Naturschutzgesetz entsprechende Regelungen. Der „Managementplan für den Wolf in Sachsen“ bildet die Grundlage der Zusammenarbeit der einzelnen Beteiligten. In den Jahren 2010 bis 2015 wurden mindestens 2,2 Mio. € für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wolfsmanagement Sachsen verausgabt.
- 2 Schwerpunkte der Prüfung waren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen und Geeignetheit der Instrumente Öffentlichkeitsarbeit, Prävention und Schadensausgleich.
- 3 Bei 11 örtlichen Erhebungen wurden das SMUL, Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG), die SAB, LD Sachsen sowie das Institut für Wolfsmonitoring und -forschung in Deutschland geprüft und Feststellungen getroffen.
- 4 Die Wolfspopulation in Sachsen entwickelte sich von 3 Rudeln und 18 Welpen im Jahr 2006 auf ungefähr 10 Rudel, 1 Paar sowie insgesamt 41 Welpen im Jahr 2013.



Quelle: Lupus – Institut für Wolfsmonitoring und -forschung in Deutschland.

## 2 Prüfungsergebnisse

- Zu viele Beteiligte 5 **2.1** Das Wolfsmanagement beinhaltet die Forschung, das Monitoring, die Öffentlichkeitsarbeit und Unterstützung der Nutztierhalter. An der Umsetzung der Aufgaben sind neben dem SMUL 11 weitere Stellen beteiligt (SMUL, Landkreis Görlitz Kontaktbüro, LUPUS, SAB, TU Dresden, Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS), Senkenberg Gesellschaft für Natur und Forschung, u. a.).
- Keine Erfolgskontrolle 6 **2.2** Für das Wolfsmanagement wurde bisher keine Erfolgskontrolle auf der Grundlage eines Evaluierungsplans durchgeführt.
- 2 Systeme für ein Monitoring 7 **2.3** Das LfULG hat zunächst für das Monitoring Daten aus einem System verwendet. Seit 2013/2014 stehen zusätzlich landesweit Monitoringdaten aus dem Wildmonitoring des Staatsbetriebes Sachsenforst zur Verfügung. Die Jagdausübungsberechtigten wurden durch das Sächsische Jagdgesetz verpflichtet, Daten für das Wildmonitoring zu erheben.

## 3 Folgerungen

- Bündelung von Aufgaben beim LfULG 8 **3.1** Die Aufgaben des Wolfsmanagements sollten gebündelt werden. Die Zuständigkeit für die Förderung von Nutztierhaltern zur Unterstützung bei präventiven Maßnahmen gegen Schäden durch den Wolf, die Gewährung des Schadensausgleichs und die Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Beratung, Information der Nutztierhalter sowie die Abstimmung mit den Landkreisen/Kreisfreien Städten bei der Erteilung von Befreiungen im Vollzug artenschutzrechtlicher Bestimmungen sollten im LfULG zusammengefasst werden. Dadurch hat das SMUL auch mehr Kapazität für eine strategische Steuerung.

SMUL Strategische Steuerung (Fortschreibung des Wolfsmanagementplans aufgrund einer Erfolgskontrolle)						
LfULG in Kooperation mit den Wolfsbeauftragten der Landkreise/Kreisfreien Städte Operatives Geschäft						
Forschung	Monitoring	Öffentlichkeitsarbeit	Unterstützung der Nutztierhalter			Befreiungen im Vollzug artenschutzrechtlicher Vorschriften
			Förderung von Prävention	Schadensausgleich	mobile Einsatzgruppe an Herdenschutz-hunden	

Quelle: Eigene Darstellung.

- Bewertung der Wirksamkeit notwendig 9 **3.2** Um die Wirksamkeit des Wolfsmanagements bewerten zu können und um ggf. notwendige Maßnahmen zur Umsteuerung zu ergreifen, ist eine Erfolgskontrolle auf der Basis eines Evaluierungsplans durchzuführen.
- Erhöhter Aufwand durch fehlende Datenschnittstelle 10 **3.3** Die Einrichtung des Wildmonitorings durch den SBS in 2013/2014 schuf neben den bereits bestehenden Wolfsmonitoring weitere Strukturen. Beim Wildmonitoring sind die Jagdausübungsberechtigten verpflichtet, bei der systematischen Erfassung, Beobachtung und Überwachung beim Wolf mitzuwirken. Eine Schnittstelle für die Datenübertragung zwischen Wolfsmonitoring und Wildmonitoring fehlt.



## 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 11 **4.1** Im Zuge der regelmäßigen Strukturprüfung des Wolfsmanagements habe das SMUL bereits erkannt, dass die bisherige Struktur auf den Verbreitungsschwerpunkt Ostachsen fixiert sei. Mit der weiteren Ausbreitung der Wölfe in Sachsen stieße die gegenwärtige Struktur des Wolfsmanagements an ihre Grenzen. Zur künftigen Ausrichtung gebe es noch keine Entscheidung. Es werde derzeit geprüft, eine Zuordnung der entsprechenden Aufgaben und Mitarbeiter beim LfULG zu bündeln.
- 12 **4.2** Für die Gestaltung des Wolfsmanagements gebe es deutschlandweit bisher kein mustergültiges Beispiel. Sachsen sei als erstes Bundesland von der Rückkehr der Wölfe betroffen gewesen und habe ein praxisnahes Wolfsmanagement entwickeln müssen, um die Akzeptanz für diese streng geschützte Tierart in der Bevölkerung – speziell bei den Nutztierhaltern – zu sichern. Alle im Wolfsmanagement ergriffenen Maßnahmen seien regelmäßig auf ihre Wirksamkeit zu prüfen und an geänderte Rahmenbedingungen oder an neue Erkenntnisse aus der Praxis anzupassen. Dies werde in einem Evaluierungsplan zusammengefasst. Das Anliegen werde entsprechend umgesetzt.
- 13 Aufgrund der politischen Bedeutung bei der Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmegenehmigungen zum Töten von Wölfen werde während der Etablierungsphase der Wölfe in Sachsen an der bisherigen Vorbehaltsregelung für das SMUL festgehalten. Nach Abschluss der Etablierungsphase werde die Zuständigkeit nach heutiger Einschätzung bei den Landratsämtern und Kreisfreien Städten liegen.
- 14 **4.3** Zusätzliche Strukturen und einen erhöhten Aufwand durch das Nebeneinander von 2 Monitoringsystemen weist das SMUL zurück. Das Wildmonitoring sei nicht als Wolfsmonitoring entwickelt worden. Der Schwerpunkt des Wildmonitorings liege in der elektronischen Abschussplanung und Streckenmeldung. Lediglich in den Jahren, in denen die Jäger verpflichtet seien, Wahrnehmungen zum Wolf in das Wildmonitoringsystem einzugeben, würden zusätzliche Hinweise zum Vorkommen von Wölfen in Sachsen in das Wolfsmonitoring eingehen. Derzeit umfasse der Anteil der Hinweise zum Wolfsvorkommen in Sachsen aus dem Wildmonitoring ca. 2 % der jährlichen Hinweise, die beim Wolfsmanagement eingingen und ausgewertet werden. Das Wolfsmanagement habe zwischenzeitlich direkten Zugriff auf die im Wildmonitoring erhaltenen Hinweise zum Wolf bekommen. Aufwand und Nutzen des Wildmonitorings seien nicht an den Informationen zum Wolf festzumachen.
- 15 Im Hinblick auf eine Schnittstelle zur zentralen Artdatenbank teilt das SMUL mit, dass diese vorgesehen sei und derzeit an deren Errichtung gearbeitet werde.

## 5 Schlussbemerkung

- 16 Im Hinblick auf die Erfolgskontrolle und die Bündelung der Aufgaben des Wolfsmanagements begrüßt der SRH die Stellungnahme des SMUL.
- 17 Im Hinblick auf die Schnittstelle für die Datenübertragung begrüßt der SRH, dass das SMUL derzeit an deren Errichtung arbeitet.



## Umsetzung der Eingriffsregelung im Freistaat Sachsen

Das Kompensationsflächenkataster Koka-Nat ist unvollständig. Es unterstützt daher weder Ministerium noch Landesdirektion oder Untere Naturschutzbehörden ausreichend bei ihrer Aufgabenwahrnehmung.

### 1 Prüfungsgegenstand

1 Im Kompensationsflächenkataster sind lt. Bundesnaturschutzgesetz Kompensationsmaßnahmen und -flächen zu erfassen. Die Unteren Naturschutzbehörden (UNB) der Landkreise und Kreisfreien Städte sind zuständig für die Führung eines solchen Katasters. Es dient der Überwachung der Einhaltung naturschutzrechtlicher Vorschriften.

2 Das SMUL und die LD Sachsen haben die Fachaufsicht über die UNB.

3 Das SMUL hat das Kompensationsflächenkataster Koka-Nat entwickelt, welches die UNB zur Datensammlung verwenden können. 3 UNB nutzen ausschließlich eigene Kataster.

### 2 Prüfungsergebnisse

4 **2.1** Die Kompensationsflächenkataster der UNB sind unvollständig, da nicht alle UNB ihrer Katasterführungspflicht rechtzeitig und vollständig nachkamen und nicht alle Genehmigungsbehörden ihre Mitteilungspflicht gegenüber den UNB erfüllten.

Unvollständige Kataster durch Versäumnisse der UNB und der Genehmigungsbehörden

5 **2.2** Unvollständige Kataster und fehlende Schnittstellen zwischen „Insellösungen“ von einzelnen UNB und Koka-Nat führen dazu, dass eine Prüfung zur Vermeidung von Mehrfachnutzungen gleicher Flächen zum Ausgleich für verschiedene Vorhaben nicht möglich ist.

Unzureichende Prüfungsmöglichkeiten für die UNB

6 **2.3** Die LD Sachsen hat die Katasterführung im Rahmen ihrer Fachaufsicht nicht überwacht und durchgesetzt.

Fehlende Fachaufsicht

7 **2.4** Statistische Auswertungen als Steuerungsgrundlage für das SMUL sind aufgrund der unvollständigen Kataster nicht möglich.

Steuerung durch SMUL mittels unvollständiger Daten

### 3 Folgerungen

8 **3.1** Die UNB müssen die Kataster vollständig und zeitnah führen. Dazu müssen die Genehmigungsbehörden ihrer gesetzlichen Pflicht zur Datenübermittlung an die UNB nachkommen.

Vollständigkeit der Kataster

9 **3.2** Es ist sicherzustellen, dass die UNB Zugang zu allen Daten haben, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Dazu kann das landesweite Kataster Koka-Nat genutzt werden.

Ausreichende Datengrundlage zur Aufgabenerfüllung

10 **3.3** Die LD Sachsen muss die Katasterführung im Rahmen ihrer Fachaufsicht überwachen und sicherstellen.

Fachaufsichtliche Kontrolle

11 **3.4** Alle Daten müssen zeitnah und vollständig in das landesweite Kataster Koka-Nat eingepflegt werden, um eine Steuerung durch das SMUL zu ermöglichen.

Landesweites Kataster

#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 12 Das SMUL führte in seiner Stellungnahme aus, dass es dafür Sorge trage, die Daten aus den bestehenden eigenen Katastern der UNB in das KoKa-Nat zu übernehmen und jährlich zu aktualisieren. Die LD Sachsen beabsichtige, sich im Rahmen ihrer Fachaufsicht regelmäßig gezielt der Katasterführung zu widmen. Das SMUL werde kurzfristig auf dem Erlassweg die Fachaufsicht der LD Sachsen über die Katasterführung der UNB konkretisieren und überprüfen. Im Übrigen solle die beabsichtigte Landeskompensationsverordnung allgemein verbindliche Regelungen zur dauerhaften Sicherung der Kompensationsmaßnahmen treffen.

#### 5 Schlussbemerkung

- 13 Der SRH begrüßt die von SMUL und LD Sachsen eingeleiteten Maßnahmen.

Fehlende Schnittstellen zwischen zentralen EDV-Programmen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Freistaat Sachsen führten im Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie zu unnötigem manuellen Aufwand sowie zur Gefahr von Übertragungsfehlern.

Die Notwendigkeit von Aufgaben im Hinblick auf Personalressourcen ist zu begründen.

## 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) ist die landesweit zuständige Fachbehörde für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft, Geologie und Ländlichen Raum im Geschäftsbereich des SMUL.

## 2 Prüfungsergebnisse

- 2 **2.1** Das LfULG verwendet landesweite EDV-Programme, z. B. zur Haushaltsplanaufstellung (HAVWeb) und zur Buchführung (SaxMBS). Diese EDV-Programme haben keine gegenseitigen Schnittstellen. Deshalb übertrug das LfULG die Daten manuell. Dies betrifft z. B. die Mittelzuweisungen und Übertragungen aus den Vorjahren aus HAVWeb nach SaxMBS. Dies bindet Personal und birgt das Risiko einer Dateninkonsistenz durch Übertragungsfehler.

Fehlende Schnittstellen zwischen EDV-Programmen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Höherer Verwaltungsaufwand

- 3 **2.2** Das LfULG analysierte regelmäßig und systematisch, ob und in welchem Umfang Aufgaben wahrgenommen werden müssen und welche Personalressourcen dazu notwendig sind. Im Rahmen der Aufgabenanalyse hat das LfULG 8 Aufgaben identifiziert, die das LfULG selbst als „Nicht-Pflichtaufgaben“ bezeichnet hat. In der Dokumentation fehlt eine Begründung, weshalb diese Aufgaben dennoch weiterhin wahrgenommen werden sollen.

Regelmäßige und systematische Aufgabenkritik

Wahrnehmung von Aufgaben ohne besonders dokumentierte Begründung

## 3 Folgerungen

- 4 **3.1** Ein landesweit einheitliches IT-Programm zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Komponenten zur Haushaltsplanung und -aufstellung, Mittelverteilung und -bewirtschaftung, Bestandsnachweisung sowie zum Kassenwesen würde zu einer höheren Effizienz und einer geringeren Fehleranfälligkeit bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Landesbehörden führen.

Landesweit einheitliches IT-Programm erstrebenswert

- 5 **3.2** Künftig ist die Notwendigkeit von Aufgaben, zu denen das LfULG nicht verpflichtet wurde, zu begründen und zu dokumentieren.

Dokumentation der Notwendigkeit

## 4 Stellungnahmen des SMUL und des SMF

- 6 **4.1** Das SMUL führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Auffassung des SRH zur Notwendigkeit von Schnittstellen zwischen landesweit einheitlichen IT-Programmen teile.

- 7 **4.2** Es werde künftig darauf geachtet, dass die Notwendigkeit der Aufgabenwahrnehmung nachvollziehbar begründet, dokumentiert und regelmäßig überprüft wird. Die Darstellung der Ergebnisse ziele darauf ab, den aktuellen Stand der Entwicklung von Pflichtaufgaben und politisch bestimmten „Nicht-Pflichtaufgaben“ zu verdeutlichen.

- 8 **4.3** Das SMF erklärte im Prüfungsverfahren, es sei sich des zu den derzeit genutzten HKR-Verfahren bestehenden Handlungsbedarfs bewusst. Es habe ein Projekt zur Modernisierung und nachhaltigen Optimierung der IT-Verfahren im Haushaltsbereich mit Schwerpunkt Haushaltsvollzug initiiert. Im Rahmen dieses Projekts sei auch die Empfehlung des SRH zur Einführung eines integrierten Haushaltsmanagementsystems aufzugreifen und in die Prüfung der Handlungsoptionen einzubeziehen.

#### 5 Schlussbemerkung

- 9 Der SRH begrüßt die von SMUL und LfULG beabsichtigten Änderungen und die Anregungen des SMF.

## Hochwasserschutzmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung im Rahmen der RL GH/2007

Für 6 Hochwasserrisikogebiete fehlen noch die notwendigen Hochwasserrisikomanagementpläne.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Für die Förderung des präventiven Hochwasserschutzes wurden 2007 bis 2014 insgesamt 39 Mio. € bewilligt.
- 2 Förderfähig ist auch die Erstellung flussgebietsbezogener Hochwasserschutzkonzepte (HWSK) für Gewässer in der Unterhaltungslast der Kommunen nach § 99 b Abs. 2 Satz 1 SächsWG.

### 2 Prüfungsergebnis

- 3 Die EG-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten für die Gebiete, in denen ein potenzielles signifikantes Hochwasserrisiko besteht oder für wahrscheinlich gehalten werden kann, bis zum 22.12.2015 Hochwasserrisikomanagementpläne (HWRMP) erstellen und veröffentlichen. Verpflichtung zur Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen
- 4 Bei der Aufgabe der Erstellung von HWRMP für die Gewässer II. Ordnung durch die Gemeinden handelt es sich um eine Pflichtaufgabe der Gemeinden (§ 71 Abs. 3 i. V. m. § 32 Abs. 1 Nr. 2 SächsWG).
- 5 In Sachsen waren mit Stand vom 15.05.2017 für insgesamt 68 Hochwasserrisikogebiete 62 HWSK/HWRMP erstellt. Somit fehlten 1 Jahr nach Ablauf der Frist immer noch 6 Pläne. Verpflichtung nicht erfüllt
- 6 Als Gründe wurden vom SMUL fehlende Eigenmittel und fehlendes Know-how sowie fehlende Kenntnisse zur Hydrologie an Gewässern 2. Ordnung in den Gemeinden identifiziert. Ursachenanalyse durch SMUL
- 7 Zur finanziellen Absicherung hat das SMUL die Erarbeitung der HWRMP gefördert. Die hydrologischen Daten stehen den Gemeinden ab ca. Mitte 2017 für rd. 60 %, bis ca. Mitte 2018 für die restlichen 40 % aller Gewässer in Sachsen zur Verfügung. Einleitung notwendiger Schritte
- 8 Obwohl das SMUL Schritte unternommen hat, um die Erstellung der Pläne voranzubringen, waren bis zum Ende der Frist nicht für alle Gebiete mit einem identifizierten potenziellen signifikanten Hochwasserrisiko die HWSK/HWRMP durch die Gemeinden erstellt. Maßnahmen nicht ausreichend

### 3 Folgerung und Empfehlung des SRH

- 9 Das SMUL hat ggf. in Abstimmung mit SMI darauf hinzuwirken, dass die Gemeinden ihren gesetzlichen Aufgaben nachkommen. Die fehlenden HWRMP sind zeitnah zu erstellen, damit auf dieser Grundlage ein Schutz vor künftigen Hochwassern hergestellt werden kann.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 10 Das SMUL weist darauf hin, dass aktuell lediglich 6 HWSK/HWRMP noch nicht abschließend aktualisiert seien. Hierbei handele es sich um einen dynamischen Prozess, welcher kurzfristig zur Fertigstellung weiterer Konzepte/Pläne führen werde.

### 5 Schlussbemerkung

- 11 Der SRH begrüßt die Reduzierung der offenen HWSK/HWRMP. Im Interesse eines wirksamen Hochwasserschutzes ist die vollständige Erstellung der Konzepte dringend geboten.





# Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

## Gewährung von Bürgschaften durch den Freistaat Sachsen

Die Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind seit Jahren überdimensioniert.

Die Anhebung der Bürgschaftsprovisionen auf das Niveau anderer Bundesländer wird angeregt.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gewährt Bürgschaften für Bankkredite und Garantien für Kapitalbeteiligungen zur Unterstützung von förderungswürdigen Vorhaben der Wirtschaft, der freien Berufe und der Land- und Forstwirtschaft.
- 2 Der SRH hat die Übernahme von Bürgschaften durch den Freistaat Sachsen geprüft. Die Übernahme von Bürgschaften, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf nach § 39 Abs. 1 SäHO der Ermächtigung durch Gesetz. Im Freistaat Sachsen erfolgt die gesetzliche Ermächtigung im HG.
- 3 Mit der Gewährung von Bürgschaften sind neben dem SMF, die SAB und die Bürgschaftsbank Sachsen (BBS) betraut. Gegenüber diesen Eigenrisiko tragenden Einrichtungen treten der Freistaat Sachsen und der Bund als Rückbürgen auf.

### 2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Die gewährten Bürgschaftsrahmen sind seit Jahren überdimensioniert, wie die nachfolgenden Übersichten verdeutlichen. Nach dem Abschmelzen von 1,75 Mrd. € auf 1,5 Mrd. € im HG 2013/2014, wäre ein weiteres deutliches Zurückfahren der Ermächtigungsrahmen angezeigt. Bürgschaftsrahmen überdimensioniert

Ermächtigungsrahmen in T€	2011	2012	2013	2014	2015
Beteiligungsunternehmen	300.000,0	300.000,0	300.000,0	300.000,0	300.000,0
Wirtschaftsförderung	1.750.000,0	1.750.000,0	1.500.000,0	1.500.000,0	1.500.000,0
atomrechtliche Deckungsvorsorge	65.000,0	65.000,0	65.000,0	65.000,0	65.000,0
	2.115.000,0	2.115.000,0	1.865.000,0	1.865.000,0	1.865.000,0

Neubewilligungen in T€	2011	2012	2013	2014	2015
Beteiligungsunternehmen	0,0	0,0	0,0	11.500,0	3.390,3
Wirtschaftsförderung	51.844,2	27.400,2	26.470,6	26.451,3	22.568,2
atomrechtliche Deckungsvorsorge	100,0	883,1	50,0	250,0	0,0
	51.944,2	28.283,3	26.520,6	38.201,3	25.958,5

Ausschöpfung Ermächtigungsrahmen	2011	2012	2013	2014	2015
Beteiligungsunternehmen	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,8 %	1,1 %
Wirtschaftsförderung	3,0 %	1,6 %	1,8 %	1,8 %	1,5 %
atomrechtliche Deckungsvorsorge	0,2 %	1,4 %	0,1 %	0,4 %	0,0 %
Gesamtausschöpfung	2,5 %	1,3 %	1,4 %	2,0 %	1,4 %

- 5 Bürgschaften wurden in den letzten Haushaltsjahren im Umfang von bis zu 4 % der gesetzlich festgelegten Ermächtigungsrahmen bewilligt. Eine Ausweitung ist infolge der anhaltenden Niedrigzinsphase und des Kreditangebotes nicht zu erwarten. Auch bedarf das Eingehen von Gewährleistungen von 50 Mio. € im Einzelfall der gesonderten Ermächtigung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages.
- Anpassung Bürgschaftsprovision 6 **2.2** Die vom Freistaat Sachsen erhobene Bürgschaftsprovision für Landesbürgschaften i. H. v. 0,5 % p. a. deckt nicht die Ausgaben, die dem Freistaat durch die Beauftragung der SAB mit der Abwicklung dieses Bürgschaftsprogrammes entstehen. Für Landesbürgschaften fordern andere Bundesländer höhere Bürgschaftsentgelte. Durch die Anhebung der Bürgschaftsprovision für Landesbürgschaften größer 2,5 Mio. € würden die Ausgaben, die dem Freistaat entstehen, gesenkt.
- 7 **2.3** Einnahmen aus Regressforderungen und Erlöse aus der Verwertung von Sicherheiten als auch Bürgschaftsentgelte werden gemeinsam im Haushaltstitel „Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen“ gebucht.
- Ausweis der Bürgschaftsentgelte 8 Bürgschaftsentgelte sind keine Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen. Sie sind unabhängig von der Ziehung einer Bürgschaft dem Bürgen für die Übernahme des Risikos der Inanspruchnahme zu zahlen. Nach dem Sächsischen Gruppierungsplan<sup>1</sup> sind Entgelte in der OGr. 11, in der Gr. 111 zu veranschlagen.

### 3 Folgerungen

- 9 **3.1** Der SRH empfiehlt das Abschmelzen der Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Bürgschaften auf den tatsächlichen Bedarf.
- 10 **3.2** Der SRH regt die Anhebung der Bürgschaftsprovision für Landesbürgschaften auf das Niveau anderer Bundesländer von ca. 1 % p.a. an. Für Landesbürgschaften fordern andere Bundesländer höhere Bürgschaftsentgelte. So verlangen Thüringen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen 1,0 % p.a., Niedersachsen 0,75 % p.a. und Rheinland-Pfalz 1 bis 1,5 % p.a. Bürgschaftsprovision.<sup>2</sup>
- 11 **3.3** Die vom SMF vereinnahmten Bürgschaftsentgelte sind getrennt von den Einnahmen aus Regressforderungen und Erlösen aus der Verwertung von Sicherheiten nachzuweisen.

### 4 Stellungnahmen des SMF

- 12 **4.1** Die im HG enthaltenen Ermächtigungsrahmen sollen auch zukünftig beibehalten werden, um die jederzeitige Handlungsfähigkeit des Freistaates – auch mit Blick auf zukünftige Wirtschaftskrisen und Großansiedlungen – sicherzustellen.
- 13 **4.2** Ziel der Staatsregierung ist, Bürgschaftsprovisionen gering zu halten, um Bürgschaften im Freistaat attraktiv zu gestalten. Insbesondere in Zeiten der Niedrigzinsphase würden erhöhte Bürgschaftsprovisionen prozentual besonders stark auf die Finanzierungskosten wirken.
- 14 **4.3** Im Rahmen der Haushaltsaufstellung zum Doppelplan 2019/2020 wird geprüft, die Bürgschaftsentgelte getrennt von den übrigen Einnahmen aus Regressforderungen und Sicherheitenerlösen nachzuweisen.

<sup>1</sup> Enthalten in der VwV des SMF zur Haushaltssystematik.

<sup>2</sup> Vgl. Angaben zu Landesbürgschaftsprogrammen unter [www.foerderdatenbank.de](http://www.foerderdatenbank.de).

## 5 Schlussbemerkungen

- 15 Der SRH bleibt bei seinen Auffassungen, die Ermächtigungsrahmen zur Bürgschaftsgewährung deutlich abzuschmelzen und die Höhe der Bürgschaftsprovisionen zu überdenken. Die Notwendigkeit zur Fortführung der überdimensionierten Ermächtigungsrahmen wird nicht gesehen. Eine Angleichung der Provisionen für Landesbürgschaften größer 2,5 Mio. € auf das Niveau anderer Bundesländer bedingt keinen Wettbewerbsnachteil des Freistaates Sachsen.



## Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen durch die Finanzämter

Die FÄ des Freistaates Sachsen veranlagten jährlich 252.000 Umsatzsteuererklärungen mit einem Gesamtvolumen von 3,9 Mrd. €. Nicht plausible und risikobehaftete Sachverhalte klären sie dabei nur selten auf. Allein in den vom SRH geprüften 531 Einzelfällen summierten sich die ungeprüften Risiken auf 60,7 Mio. €.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Umsatzsteuer gilt aufgrund ihrer Systematik als besonders anfällig für organisierten Betrug. Die EU-Kommission schätzte den daraus resultierenden Schaden für Deutschland für das Jahr 2014 auf bis zu 23,5 Mrd. €. Systembedingt drohen hohe Steuerausfälle
- 2 In den jährlich abzugebenden Umsatzsteuererklärungen berechnen die Unternehmen die zu entrichtende Abschlusszahlung oder den Erstattungsanspruch selbst, melden sie beim Finanzamt an und führen ggf. die Zahlbeträge eigenständig ab. Hierbei haben sie alle im laufenden Kalenderjahr in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen enthaltenen Sachverhalte zu berücksichtigen. Unternehmen berechnen Umsatzsteuer selbst
- 3 Der SRH berichtete in seinem Beitrag Nr. 11 des Jahres 2013 über eine Reihe von Mängeln bei der Bearbeitung der Voranmeldungen. Das SMF hatte erwidert, dass es sich hierbei lediglich um ein Vorauszahlungsverfahren zur Jahresveranlagung handele. Nach Eingang der Umsatzsteuererklärung würden die Finanzämter die Steuerfälle regelmäßig überprüfen.
- 4 Die sächsischen Unternehmen geben jährlich rd. 252.000 Umsatzsteuererklärungen mit einem steuerlichen Gesamtvolumen von 3,9 Mrd. € ab. Die Finanzämter werden bei der Bearbeitung durch maschinelle Plausibilitätsprüfungen unterstützt. Diese können aus technischen Gründen aber bisher keine komplette Risikobeurteilung leisten. Die Finanzämter müssen deshalb jede Umsatzsteuererklärung personell prüfen. Unzureichende maschinelle Plausibilitätsprüfung im Massenverfahren erfordert personelle Endbearbeitung
- 5 Der SRH hat die Arbeitsabläufe und Ergebnisse dieser Bearbeitung untersucht. Maßgeblich war insbesondere, ob die Finanzämter die wesentlichen Risiken erkannten und evtl. Bearbeitungsmängel des Voranmeldungsverfahrens bereinigten. Hierzu hat er u. a. sachsenweit Daten ausgewertet und bei 3 Finanzämtern 531 risikoträchtige Umsatzsteuererklärungen eingesehen.

### 2 Prüfungsergebnisse

- 6 **2.1** Der SRH hat in 32 von 63 Einzelfällen ungeprüfte steuerliche Risiken im Umfang von rd. 11 Mio. € beobachtet, welche die Finanzämter weder im Voranmeldungsverfahren noch bei der Bearbeitung der Jahreserklärungen aufgegriffen hatten. Die Gesamtfallprüfung bei der Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen räumte demnach die Kontrolldefizite des Voranmeldungsverfahrens vielfach nicht aus. Die im Jahresbericht Nr. 11 aus 2013 geäußerte Auffassung des SMF einer regelmäßigen nochmaligen Überprüfung der Steuerfälle im Rahmen der Veranlagung kann somit nicht bestätigt werden. Prüfungsdefizite des Voranmeldungsverfahrens kaum ausgeräumt
- 7 **2.2** Auch die erstmals im Rahmen der Umsatzsteuererklärung auftretenden Auffälligkeiten hatten die Finanzämter wiederholt nicht sachgemäß aufgeklärt. Dies betraf folgende Problemfelder: Unzureichende Aufklärung von Risiken bei der Gesamtfallprüfung

Elektronische Hinweise nicht konsequent beachtet	8	<p><b>2.2.1</b> Für Fälle mit erklärten Nachzahlungsbeträgen von mehr als 5 T€ existierte ein Hinweis des Fachprogramms, weil ein solcher Sachverhalt u. a. auch auf Mängel in der Buchführung hindeuten konnte und dies ggf. strafrechtlich relevant war. Die personelle Überprüfung war in 42 von 116 dahingehend untersuchten Einzelfällen unterblieben. Vielfach war der für den Bearbeitungsanstoß maßgebliche maschinelle Risikohinweis aufgrund von programmgesteuerten Aufgriffsgrenzen unterblieben.</p>
Erstattungen nicht ausreichend geprüft	9	<p><b>2.2.2</b> Bei Umsatzsteuererklärungen mit Erstattungsansprüchen müssen die Finanzämter vor der Auszahlung zustimmen. Der SRH fand in 40 von 125 Einzelfällen keine Aufzeichnungen vor, welche die Ursachenanalyse der Finanzämter zur Rechtmäßigkeit der Auszahlung dokumentierte und die erteilte Zustimmung rechtfertigte. Das beanstandete steuerliche Risiko betrug in den geprüften Fällen 485 T€.</p>
Elektronische Kontrollverfahren werden nicht genutzt	10	<p><b>2.2.3</b> Zur Plausibilitätsverprobung der Steuerfreiheit von Ausfuhr- bzw. innergemeinschaftlichen Lieferungen standen den Finanzämtern 2 elektronische Kontrollverfahren („OZEAN“, „USLO“) zur Verfügung. In keinem der 241 hierzu eingesehenen Veranlagungen hatten die Finanzämter diese Verfahren genutzt. Die insoweit ungeprüften steuerlichen Risiken summierten sich allein in der Stichprobe auf rd. 49 Mio. €.</p>
Bereitstellung benötigter Informationen verbesserungswürdig	11	<p><b>2.3</b> Die aktuellen Verfahren zur Aktenführung und Datenspeicherung erschweren es den Bearbeitern der Umsatzsteuererklärungen in erheblichem Maße, sich schnell und unkompliziert über alle entscheidungserheblichen Tatsachen zu informieren. Ursächlich hierfür ist u. a. die dezentrale Aktenführung in den verschiedenen Arbeitsgebieten sowie die unsystematische, wenig zielgerichtete Informationsbereitstellung in verschiedenen Steuerakten und Programmen. Dies betrifft insbesondere Informationen zu Maßnahmen der Außendienstleistungen.</p>
Fehlendes Controlling	12	<p><b>2.4</b> Das LSF konnte im Rahmen der Prüfung keine Aussage dazu treffen, wieviel Umsatzsteuererklärungen nach der Gesamtfallprüfung durch die Finanzämter zu ändern waren und welche steuerlichen Ergebnisse dies nach sich zog. Die hierzu erforderlichen Aufzeichnungen werden nur 6 Monate gespeichert und dann endgültig gelöscht. Ein steuernder Eingriff in die Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen anhand dieser Daten war insoweit ausgeschlossen.</p>
Fehlendes Qualitätsmanagement	13	<p><b>2.5</b> Ohne ein Verfahren zur Leistungsmessung für die Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen ist eine landesweit gleichmäßige Bearbeitungsqualität/-quantität nicht gewährleistet. Des Weiteren ist die Steuerverwaltung nicht in der Lage, die Wirtschaftlichkeit der Umsatzsteueranmeldung zu belegen. Schon angesichts der 1.290 in den Veranlagungsbezirken auch für die Veranlagung der Umsatzsteuer eingesetzten Mitarbeiter ist die Verfahrenswirtschaftlichkeit aber von grundlegender Bedeutung.</p>
Schleppende Softwareentwicklung	14	<p><b>2.6</b> Die Steuerverwaltung hat sich in den Jahren 2007 und 2015 mit dem Auftrag an den Programmierverbund der Länder (KONSENS) gewandt, beide o. g. Kontrollverfahren in eine maschinelle Fallprüfung der Umsatzsteuer einzubinden. Ob und wann dieser Auftrag umgesetzt wird, war nach Aussage des SMF im Jahr 2017 noch immer ungewiss. Derartige Verzögerungen von mehr als 10 Jahren bei der Entwicklung von Programmlösungen behindern in inakzeptabler Weise die Entwicklung einer effektiven und effizienten Steuerverwaltung.</p>

### 3 Folgerungen

- 15 **3.1** Im Hinblick auf eine gleichmäßige und sachgerechte Besteuerung sollten erforderliche Überprüfungen auch in einem Massenverfahren tatsächlich erfolgen. Deshalb sollte das LSF die zur Veranlagung einer Umsatzsteuererklärung notwendigen Arbeitsabläufe optimieren. Der SRH hat der Steuerverwaltung in seiner Prüfungsmitteilung hierzu eine Reihe von Vorschlägen gemacht. Dies betrifft vor allem den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Arbeitsgebieten sowie die konsequente Nutzung der Datenabfrage- und Verprobungsmöglichkeiten.
- 16 **3.2** Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns müssen seitens der Steuerverwaltung stetig kontrolliert werden, um ggf. nachsteuern zu können. Ziel sollte ein zeitnahes und wirksames Controlling sein.
- 17 **3.3** Mittelfristig kommt die Steuerverwaltung nicht umhin, das Veranlagungsverfahren der Umsatzsteuererklärungen zu einem umfassenden Risikomanagementsystem mit ständiger Risikoerkennung, -analyse, -behandlung und -steuerung fortzuentwickeln. Erst dadurch kann sie länderübergreifend ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und dabei ihr Personal effektiv einsetzen.
- 18 **3.4** Das SMF sollte beim Programmierverbund der Länder darauf drängen, eine beschleunigte Softwareentwicklung zu erreichen.

### 4 Stellungnahme des SMF

- 19 Das SMF hat darauf hingewiesen, dass nach der bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung für 2016 nur ein Anteil von rd. 29,6 Vollzeitkräften in den Veranlagungsbezirken für die Bearbeitung umsatzsteuerlicher Sachverhalte vorgesehen seien. Gleichwohl sei der vom SRH vermittelte Eindruck, die Finanzämter hätten bisher die Umsatzsteuererklärungen durchgehend ungeprüft gelassen, unzutreffend.
- 20 Zudem gehe der SRH mit seiner Darstellung von „steuerlichen Risiken“ unzutreffend von einer Steuerausfallwahrscheinlichkeit von 100 % aus. Tatsächlich könne die Steuerverwaltung jedoch davon ausgehen, dass die Angaben des Steuerpflichtigen vollständig und richtig seien. Die vom SRH kritisierte Sachbearbeitung richte sich an der steuerlichen Bedeutung des Einzelfalles aus.
- 21 Unabhängig davon hat die Steuerverwaltung eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität ergriffen. So seien die Finanzämter angewiesen, die vorhandenen elektronischen Abfrage- und Kontrollverfahren verstärkt zu nutzen. Die elektronischen Verfahren selbst wären z. T. technisch verbessert worden.
- 22 Bis März 2018 soll mit dem neuen Verfahren RMS-Veranlagung 2.0 ein Risikomanagementsystem für die Umsatzsteuererklärungen eingeführt werden.
- 23 Die priorisierte Entwicklung einer qualitativen Leistungsmessung im Rahmen des KONSENS-Programmierverbundes wird unterstützt. Allerdings seien die Einflussmöglichkeiten der sächsischen Steuerverwaltung auf die Softwareentwicklung im KONSENS-Verbund stark begrenzt. Insoweit könne nicht abgeschätzt werden, wann die angeforderten Softwarelösungen tatsächlich bereitgestellt werden.

## 5 Schlussbemerkungen

- 24 Der SRH nimmt die Stellungnahme des SMF zur Kenntnis und begrüßt die bereits durch die Steuerverwaltung ergriffenen Maßnahmen. Die Ausführungen des SMF bestätigen seine Einschätzung, dass zumindest im untersuchten Zeitraum die Bearbeitung und Überprüfung von Umsatzsteuerklärungen verbesserungswürdig war. Die Einschätzung des SMF, dass 29,6 Vollzeitkräfte jährlich 252.000 Umsatzsteuerklärungen sachgerecht und umfänglich prüfen können, überzeugt nicht. Die unzureichende Entscheidung darüber, welches Arbeitsgebiet welche Sachprüfungen vornehmen soll, lässt unverändert Kontrolldefizite befürchten.
- 25 Eine Gleichstellung von Risiko und Steuerausfall hat der SRH nicht vorgenommen. Durch die Darstellung der „steuerlichen Risiken“ und deren Überprüfung folgt der SRH dem von der Steuerverwaltung selbst konzipierten Prüfungsansatz. Je höher die steuerliche Auswirkung eines Sachverhaltes sein könnte, desto intensiver sollten auch die Kontrollmaßnahmen der Finanzämter ausgestaltet sein.



## Die Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe

Die Überwachung der sächsischen Spielbanken durch Finanzbeamte kostet den Freistaat Sachsen jährlich rd. 1,23 Mio. €. Durch eine Anpassung der Dienstanweisung und die Nutzung der vorhandenen technischen Möglichkeiten ließen sich diese Aufwendungen um fast eine 1 Mio. € verringern.

Der SRH empfiehlt zudem, die Fachaufsicht über die Spielbankrevisoren zu intensivieren.

### 1 Prüfungsgegenstand

1 Die 3 staatlichen Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz sind zur Zahlung einer Spielbankabgabe an den Freistaat Sachsen verpflichtet. Diese betrug im Jahr 2015 rd. 2,3 Mio. €. Spielbanken zahlen Abgabe

2 Für die Überwachung der Spielbankabgabe und die Steueraufsicht nach Sächsischem Spielbankengesetz (SächsSpielbG) sind die FÄ zuständig. Dabei hatten sie die Dienstanweisung des SMF vom 13.09.2001 zu beachten. Verwaltung und Kontrolle durch FÄ

3 Der SRH prüfte die Spielbankabgabe erstmalig. Dabei hat er sich auf die Vollständigkeit der Einnahmen (§ 34 Abs. 1 SäHO) sowie die Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit der Steueraufsicht (§ 7 SäHO) konzentriert.

### 2 Prüfungsergebnisse

4 **2.1** Mit § 13 Abs. 1 S. 2 SächsSpielbG hat der Gesetzgeber geregelt, dass mindestens bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Spielbankabgabe (Bruttospielertrag) ein Steueraufsichtsbeamter anwesend sein muss. Die Spielbanken berechnen diese täglich bei ihrer Geldzählung. Vollumfängliche Überwachung übersteigt gesetzliche Mindestvorgaben

5 Darüber hinaus kann lt. § 14 Abs. 2 SächsSpielbG der laufende Spielbetrieb vollumfänglich überwacht werden. Dies hat das SMF seit 2001 unverändert angewiesen. Insoweit nutzte es den zulässigen Rahmen vollumfänglich aus. Es begründete seine Entscheidung mit der Präventivwirkung aufgrund der Anwesenheit von Aufsichtsbediensteten.

6 **2.2** Seit Erlass der Dienstanweisung hat sich der Spielbetrieb jedoch erheblich gewandelt. In den Spielbanken kommen ausschließlich Automaten zum Einsatz. Diese sind durch Sicherungsvorkehrungen (z. B. Rüttelsensoren, Akzeptoren zur automatischen Geldscheinprüfung) geschützt. Zusätzlich werden sie durch eine aufwändige Videoüberwachung sowie den Einsatz eines Online-Kassensystems abgesichert. Überdies ist im Spielsaal stets Aufsichtspersonal der staatlichen Spielbanken anwesend. Eingeführte technische Überwachung könnte personelle Steueraufsicht ersetzen

7 Unter diesen Gegebenheiten ist eine permanente Steueraufsicht in den 3 staatlichen Spielbanken überprüfungsbedürftig.

8 **2.3** Für die Überwachung und Festsetzung der Spielbankabgabe setzte die Verwaltung im Jahr 2015 rd. 20 Vollzeitkräfte der Laufbahngruppen 1.2<sup>1</sup> und 2.1<sup>2</sup> ein. Die Aufwendungen betragen rd. 1.230 T€. Beaufsichtigung durch die FÄ kostet p.a. 1,2 Mio. €

<sup>1</sup> Laufbahngruppe 1.2 der Steuerverwaltung (ehemals mittlerer Dienst) = Berufsausbildung zum Finanzwirt/Finanzwirtin = Einstellung als Steuersekretär/-in.

Keine angemessenen/aufgabengerechten Schulungen erfolgen	9	<b>2.4</b> Auf ihre Tätigkeit als Revisor in der Spielbank wurden die Steuer- aufsichtsbeamten während ihrer Ausbildung zum Laufbahnbeamten nicht vorbereitet. Zum Einsatzbeginn erfolgte lediglich eine 4 bis 6 wöchige mündliche Einweisung. Fundierte Schulungen zur Funktions- weise der Automaten (bspw. durch die Hersteller) sowie zum Erkennen von Unterschlagung und Betrug in Spielbanken erhielten die Revisoren nicht.
Erheblicher Aufwand bei Überwachung des Spielbetriebes – kaum Ergebnisse	10	<b>2.5</b> Die weit überwiegende Arbeitszeit der Revisoren entfiel auf die laufende Überwachung des Spielbetriebes während der Öffnungszeiten von 13:00 bis 02:00 Uhr. Hierbei musste die Steueraufsicht alle besonderen Vorkommnisse gesondert aufzeichnen. Diese hatten nach den Feststellungen des SRH für 2015 einen finanziellen Umfang von 1,7 T€. Dabei handelte es sich vor allem um Bargeldfunde bzw. nicht eingelöste Gewinne, in keinem Fall aber um aufgedeckte Betrugshandlungen von Spielbankbesuchern oder -angestellten.
Bedeutende Kassendifferenzen unaufgeklärt	11	<b>2.6</b> Die tägliche Abrechnung dauerte rd. 2 Stunden. Hierbei stellten die Revisoren für das Jahr 2015 auch Differenzen zwischen dem Inhalt der Spielautomaten und den elektronisch vermerkten Beständen lt. Online-Kassensystem von insgesamt 348,8 T€ fest. Die Kassenfehlbeträge blieben jedoch unaufgeklärt und somit ohne Konsequenz. Ebenso war es nicht nachvollziehbar, weshalb die Steuerverwaltung nicht bereits bei Einführung des Online-Kassensystems auf dessen Revisionsicherheit gem. §§ 145 ff Abgabenordnung sowie § 22 UStG geachtet hatte.
Erhebliches Einsparpotenzial bei Steueraufsicht	12	<b>2.7</b> Auch für die Steueraufsicht hat die Verwaltung die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 Abs. 1 SÄHO) zu beachten. Deshalb ist nur so viel Personal einzusetzen, wie für die Aufgabenerledigung notwendig ist. Die aktuell praktizierte laufende Überwachung der Spielbanken durch Revisoren erscheint aber unnötig. Sie kann auf die Beaufsichtigung der täglichen Geldzählung und diverse Stichprobenkontrollen beschränkt werden. Diese Aufgaben könnten künftig durch eine Vollzeitkraft der Laufbahngruppe 2.1 (die bisherigen Oberrevisoren) je Spielbank erledigt werden. Die Beschäftigten der Laufbahngruppe 1.2 (die bisherigen Revisoren) könnten von ihrer Tätigkeit freigestellt werden. Bei vergleichbarer Arbeitsqualität ließe sich dadurch der Personalaufwand vorsichtig geschätzt um bis zu 972 T€ reduzieren bzw. im FA für andere Aufgaben einsetzen.
Verbesserungswürdige Fachaufsicht	13	<b>2.8</b> Die Fachaufsicht des LSF beschränkte sich jeweils halbjährlich auf einen unangekündigten Besuch jeder Spielbank und dauerte bis zu 35 Minuten. Aus den Berichten hierüber waren keine sachlichen Beanstandungen ersichtlich. Zusätzlich ließ sich das LSF monatlich von den FÄ über besondere Vorkommnisse informieren. Hierdurch erlangte das LSF auch Kenntnis von den Feststellungen zum Online-Kassensystem lt. Tz. 11. Dennoch ergriff es keine weiteren Maßnahmen.
Kein Nachweis der Wirtschaftlichkeit	14	<b>2.9</b> Im Hinblick auf den vom Gesetzgeber eingeräumten Rationalisierungsspielraum (§ 14 Abs. 2 SächsSpielbG) hätte das SMF seine Entscheidung zur vollumfänglichen Überwachung mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. § 7 Abs. 2 SÄHO unterlegen müssen. Der Verzicht des LSF auf eine Leistungs- und Ergebnismessung machte diese letztlich undurchführbar.

<sup>2</sup> Laufbahngruppe 2.1 der Steuerverwaltung (ehemals gehobener Dienst) = Studium zum Diplom-Finanzwirt/Diplom-Finanzwirtin mit dem Zusatz Fachhochschule (FH) = Einstellung als Steuerinspektor/-in.

### 3 Folgerungen

- 15 **3.1** Die Steuerverwaltung sollte kritisch hinterfragen, ob der Personaleinsatz den derzeitigen Gegebenheiten in den staatlichen Spielbanken noch angemessen ist. Der SRH regt hierzu eine Aufgabenkritik an, um die noch erforderlichen Prüfungshandlungen der Steueraufsicht zu identifizieren. Die Dienstanweisung ist sodann an die Ergebnisse anzupassen. Steueraufsicht modernisieren
- 16 **3.2** Für eine wirksame Steueraufsicht ist eine ausreichende Qualifikation unabdingbar. Die Steuerverwaltung sollte die Aus- und Fortbildung der Revisoren angesichts des eingeforderten Arbeitsprofils optimieren. Hierzu erscheint die Dokumentation des wesentlichen Fachwissens, bspw. in einem Arbeitshandbuch sinnvoll. Revisoren ausreichend qualifizieren
- 17 **3.3** Die Verwaltung ist gehalten, die Wirtschaftlichkeit ihrer Arbeitsabläufe und Verfahren zu belegen. Entsprechend sollte sie für die Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken eine Leistungs- und Ergebnismessung einführen, die der Fachaufsicht künftig neben einem Vergleich der Arbeitsqualität auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ermöglicht. Verbesserung der Fachaufsicht
- 18 **3.4** Das LSF sollte dafür Sorge tragen, dass auch in den staatlichen Spielbanken revisionssichere Kassensysteme eingesetzt werden, die den steuerrechtlichen Ansprüchen genügen. Dies ist auch eine Frage der steuerlichen Gleichbehandlung. Keine Sonderstellung bei der Kassenführung

### 4 Stellungnahme des SMF

- 19 **4.1** Das SMF hat eine Prüfung zur Umgestaltung der Steueraufsicht zugesagt. Es weist darauf hin, dass die vom SRH angestrebte Reduzierung des Personaleinsatzes jedoch nur bei einer grundlegenden Abkehr von der permanenten Steueraufsicht denkbar sei.
- 20 **4.2** Das SMF erachtet die bisherige Schulungspraxis der Revisoren als ausreichend. Die geringen Feststellungen der Steueraufsicht seien in diesem Zusammenhang ein Indiz für eine erfolgreiche Prävention. Deren Wirkung könne aber nicht gemessen werden, weshalb ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht möglich sei. Hier unterscheide sich die Steueraufsicht der Spielbanken von anderen Prüfungsdiensten der FÄ.
- 21 **4.3** Das SMF stimmt dem SRH insoweit zu, als die tägliche personelle Auszählung der Spielbankeinnahmen unter Anwesenheit eines Revisors für die Ermittlung der Spielbankabgabe maßgeblich sei. Insoweit seien die Ergebnisse des Online-Kassensystems unbeachtlich. Aus diesem Grund habe die Fachaufsicht keine weiteren Maßnahmen bez. der festgestellten Differenzen ergriffen.

### 5 Schlussbemerkungen

- 22 Der SRH begrüßt, dass das SMF nunmehr eine Prüfung über die künftige notwendige Ausgestaltung der Steueraufsicht – auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – durchführen wird. Über die Ergebnisse dieser Untersuchung wird sich der SRH gesondert informieren.



## Spielbanken im Freistaat Sachsen

Die Sächsische Spielbanken GmbH & Co. KG verfügt über Liquiditätsreserven in Millionenhöhe, die nicht benötigt werden. Nicht benötigte Mittel sollten dem Unternehmen entnommen und dem Landeshaushalt zugeführt werden.

Das SMF sollte die Erreichbarkeit der ordnungspolitischen Ziele überprüfen.

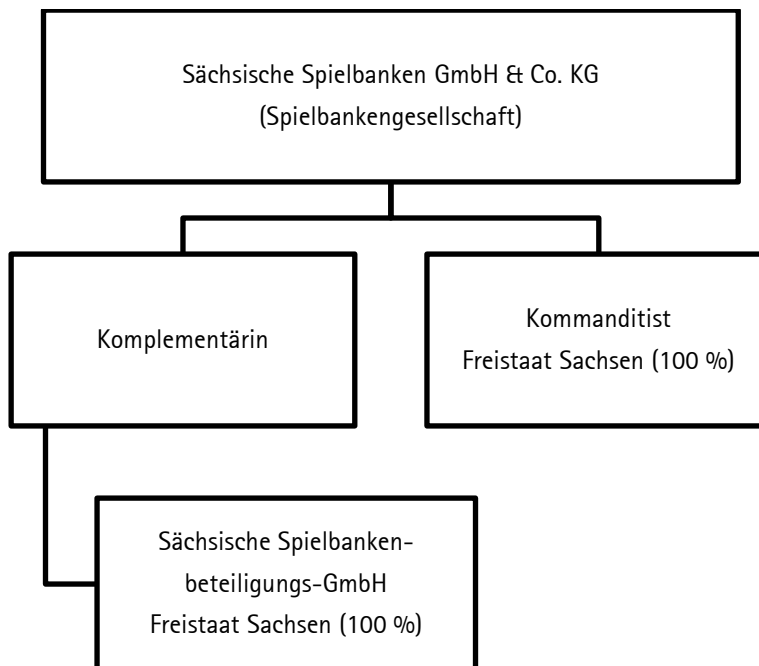
### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Sächsische Spielbanken GmbH & Co. KG (Spielbankengesellschaft) wurde 1994 gegründet und betreibt im Freistaat Sachsen die Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz. Gesellschafter der Spielbankengesellschaft sind die Sächsische Spielbankenbeteiligungs-GmbH als persönlich haftende Gesellschafterin und der Freistaat Sachsen als alleiniger Kommanditist. Die Geschäftsführung und Vertretung der Spielbankengesellschaft obliegt der Komplementärin, deren Anteile wiederum vom Freistaat Sachsen gehalten werden.



Bildquelle: SRH.

Gesellschafterstruktur der Sächsischen Spielbanken GmbH & Co. KG



- 2 Alle 3 Spielbanken bieten ausschließlich das „Kleine Spiel“, das Automaten spiel, an. Das „Große Spiel“, Tischspiele wie bspw. Roulette, Poker oder Black Jack, wird in den Spielbanken in Sachsen seit 1999 nicht mehr angeboten. Damit stehen die staatlichen Spielbanken in faktischer Konkurrenz zu den gewerblichen Spielhallen.

### 2 Prüfungsergebnisse

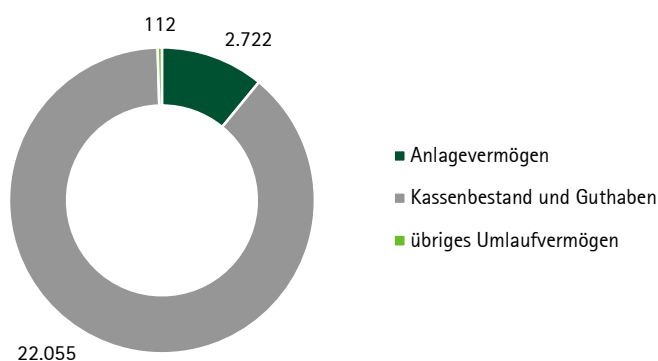
- 3 **2.1** Die Einnahmen des Freistaates Sachsen aus dem Betrieb der Spielbanken sind in den letzten 10 Jahren stark zurückgegangen und in 2008/2009 dramatisch eingebrochen. Ursächlich hierfür waren besonders das gesetzlich verankerte Rauchverbot (Landesnichtraucherschutzgesetz 2007) und die geforderten Einlasskontrollen wegen des Jugend- und Spielerschutzes (Ausfluss aus dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 – Ausweisungspflicht im Kleinen Spiel).

Einnahmen des Freistaates stark zurückgegangen

- 4 Seit 2010 haben sich in den sächsischen Spielbanken die Bruttospielerträge auf niedrigerem Niveau von durchschnittlich 7,7 Mio. € stabilisiert. Aus den Bruttospielerträgen flossen im Jahr 2015 rd. 2,3 Mio. € als direkte Abgaben an den Freistaat Sachsen. Im Jahr 2005 waren es noch rd. 9,1 Mio. € und damit mehr als das Dreifache.
- 5 Trotz positiver Jahresergebnisse von durchschnittlich 1,6 Mio. € (2010 bis 2015) hat sich das Marktrisiko für die sächsischen Spielbanken seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages sowie auch durch den allgemeinen Zuwachs an illegalen Onlineangeboten deutlich erhöht.
- 6 **2.2** Das Eigenkapital der Spielbankengesellschaft stieg von 2010 bis 2015 um rd. 3,3 Mio. € auf 23,9 Mio. €. Dies entspricht einer Eigenkapitalquote<sup>1</sup> von 96 % (2015).
- 7 Betriebswirtschaftlich relevante Gründe für diese außerordentlich üppige Kapitalausstattung sind nicht erkennbar. Sämtliche Investitionen der Spielbankengesellschaft konnten aus der laufenden Geschäftstätigkeit heraus finanziert werden.

Außerordentliche hohe Kapitalausstattung der Spielbankengesellschaft

Bilanzwerte Spielbankengesellschaft 2015 in T€



Liquidität überhöht

- 8 Die Liquiditätsreserven der Spielbankengesellschaft sind überhöht. Aus Sicht des SRH ist eine derart hohe Ausstattung insbesondere mit Beständen an liquiden Mitteln nur in Ausnahmefällen, die von der Beteiligungsverwaltung nicht vorgetragen wurden, akzeptabel. Der Spielbankengesellschaft sind lediglich die betrieblich notwendigen Mittel zu belassen. Darüber hinausgehende Mittel sind durch entsprechende Entnahmen dem sächsischen Haushalt zuzuführen. Aufgrund der Steuerbefreiung käme dieser Betrag vollständig, d. h. ohne Abzug von Kapitalertragsteuer, dem Landeshaushalt zugute.

Wichtiges staatliches Interesse nicht allein mit ordnungspolitischen Zielen begründbar

- 9 **2.3** Bereits 1993 hatte der sächsische Gesetzgeber beschlossen, dass der Betrieb einer Spielbank einer staatlichen Erlaubnis bedarf und diese nur dem Freistaat Sachsen oder einem Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts, das ausschließlich dem Freistaat gehört, erteilt werden darf. Auch das infolge des Glücksspielstaatsvertrages<sup>2</sup> erlassene Sächsische Spielbankengesetz<sup>3</sup> fordert die ausschließliche Beteiligung des Freistaates Sachsen am Spielbankunternehmen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 SächsSpielbG). Der Staatsvorbehalt wird im Wesentlichen aus einem erhöhten Sicherungspotenzial des Landes über deren Unternehmen gegenüber der bloßen Aufsicht über Private begründet.

<sup>1</sup> Eigenkapital bezogen auf die Bilanzsumme.

<sup>2</sup> Glücksspielstaatsvertrag vom 31.07.2007, am 01.01.2008 in Kraft getreten.

<sup>3</sup> Sächsisches Spielbankengesetz vom 26.09.2009.

- 10 Das Vorgehen anderer Bundesländer zeigt, dass die Umsetzung der im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziele (Suchtprävention, Kanalisierungsfunktion, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention) nicht zwingend ein staatliches Betreibermonopol voraussetzt bzw. begründet.
- 11 Das in den sächsischen Spielbanken ausschließlich angebotene Automatenpiel gehört zu den Glücksspielen mit dem höchsten Suchtpotenzial. Jedoch kommt den Spielbanken im Vergleich zu den Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten hinsichtlich ihres Marktumfanges am regulierten Markt (gemessen an den Bruttospielerträgen) nur eine untergeordnete Bedeutung zu. So betrug im bundesweiten Vergleich der Anteil der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten am regulierten Markt 51 %, der Anteil der Spielbanken bemaß sich dagegen nur auf 5 %.<sup>4</sup>

### 3 Folgerungen

- 12 **3.1** Die Bedeutung der Spielbankabgabe für die Einnahmenseite des Staatshaushaltes ist gering.
- 13 **3.2** Das Eigenkapital der Spielbankengesellschaft muss auf die betrieblichen Erfordernisse reduziert werden. Die Beteiligungsverwaltung wurde aufgefordert, die Höhe der betrieblich nicht notwendigen Mittel zu ermitteln. Überschüssige Mittel sind zu entnehmen und dem Landeshaushalt zuzuführen. Der SRH hat das SMF um entsprechende Berichterstattung gebeten.
- 14 **3.3** Aus Sicht des SRH sollte angesichts des geringen Marktanteils der Spielbanken am Automatenpiel von 5 % geprüft werden, ob die ordnungspolitischen Ziele noch erreicht werden können.

### 4 Stellungnahme des SMF

- 15 **4.1** Die sächsischen Spielbanken hätten den gesetzlichen Auftrag, die im Glücksspielstaatsvertrag vorgegebenen Ziele (insbesondere Suchtprävention, Kanalisierung, Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsprävention) zu erfüllen. Dabei käme es nicht auf die Bedeutung der Spielbankabgabe für die Einnahmenseite des Staatshaushaltes an.
- 16 **4.2** Das gesetzlich sanktionierte staatliche Spielbankenmonopol im Freistaat Sachsen erteile dem SMF den ordnungspolitischen Auftrag, selbst Spielbanken zu betreiben oder durch eine landeseigene Gesellschaft betreiben zu lassen. Damit bestehe das wichtige staatliche Interesse zum Betrieb von Spielbanken weiterhin.
- 17 Aus Sicht des SMF sei auch unter Einbeziehung der Erfahrungen anderer Bundesländer (mehrere Privatisierungen oder Konzessionsausschreibungen waren erfolglos oder wurden gestoppt) der angestrebte ordnungspolitische Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise zu erreichen.

### 5 Schlussbemerkung

- 18 Der SRH hält es weiter für erforderlich, dass das SMF die Erreichbarkeit der ordnungspolitischen Ziele überprüft.

Im Übrigen sollte das SMF nicht benötigte Liquiditätsreserven der Spielbankengesellschaft entnehmen. Ein insoweit angekündigter Bericht des SMF wird erwartet.

<sup>4</sup> Jahresreport 2015 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder - [https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/jahresreport\\_2015.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/jahresreport_2015.pdf).





## IV. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

### Arbeitsweise bei Verkehrsverstößen auf Bundesautobahnen

(Jahresbericht 2013, Band 1 - Beitrag Nr. 7)

32

#### 1 Prüfungsergebnisse

1 Der SRH prüfte 2012/2013 die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verfahren zur Feststellung, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten auf Bundesautobahnen im Freistaat Sachsen.

2 Er stellte fest, dass die Arbeitsabläufe bei der Polizei (Feststellung von Verkehrsverstößen, insbesondere Geschwindigkeitsüberschreitungen) und der Zentralen Bußgeldstelle bei der LD Sachsen (Verfolgung und Ahndung) nicht ausreichend aufeinander abgestimmt waren. Medienbrüche, Doppelarbeit und eine verzögerte Weitergabe der Messdaten der Polizei an die LD Sachsen wären bei einer durchgehend elektronischen Bearbeitung vermeidbar. Aufgrund der kurzen Verjährungsfrist führten lange Verfahrens-/Bearbeitungszeiten zur Verjährung und zum teilweisen Verzicht auf die Bearbeitung festgestellter Verkehrsverstöße, verbunden mit Einnahmeausfällen in Millionenhöhe. Im Ergebnis wurde nur die Hälfte der Verstöße geahndet. Das von der Polizei praktizierte Verwarnungsgeldverfahren bei Anhaltekontrollen war personal- und zeitaufwendig und könnte durch den Einsatz mobiler Zahlungsgeräte erheblich wirtschaftlicher durchgeführt werden.

3 Der SRH schlug verschiedene Maßnahmen mit dem Ziel vor, die Verfahren zu beschleunigen und die Ahndungsquote der festgestellten Ordnungswidrigkeiten zu erhöhen.

4 Die 2017 durchgeführte Nachschau des SRH ergab, dass das SMI seit 2013 eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Bußgeldverfahren umgesetzt hat oder deren Umsetzung beabsichtigt. Der erreichte Sachstand stellt sich unter Einbeziehung der Angaben des SMI, der Zentralen Bußgeldstelle und der Verkehrspolizeiinspektion Dresden wie folgt dar:

Prüfung führte zur Verbesserung des Bußgeldverfahrens

1. Die mit mobilen PC ausgestatteten interaktiven Funkstreifenwagen ermöglichen nunmehr eine elektronische Fallaufnahme. Die elektronische Datenübermittlung an die LD Sachsen scheitert aber nach wie vor an einer entsprechenden Schnittstelle. Deren Einrichtung wurde aufgrund vorrangiger IT-Projekte zurückgestellt.

2. Die Polizei verfolgt die Umstellung auf bargeldlosen Zahlungsverkehr bereits seit 2013. Die Erprobung des bisher im Freistaat Sachsen eingesetzten Systems bestätigte die erwarteten positiven Effekte aber nur z. T. Es zeigte sich, dass das vorhandene Zahlungssystem die polizeilichen Anforderungen nur unzureichend erfüllt, weshalb der SID die Beschaffung eines neuen elektronischen Zahlungssystems vorbereitet.

3. Die Polizeidirektionen übersenden die festgestellten Ordnungswidrigkeiten spätestens nach 14 Tagen der LD Sachsen per DVD. Nur die Polizeidirektion Chemnitz gibt die Daten tagaktuell weiter. Die anderen Direktionen halten eine tägliche Weitergabe aufgrund des geringeren Datenaufkommens für unwirtschaftlich.

4. Nach Angaben des SMI erhöhte sich der Anteil der verfolgten Geschwindigkeitsverstöße von 50 % (2013) auf 62 % (2016). Der SRH stellte hingegen fest, dass die wegen drohender Verjährung nicht aus-

In 3 von 5 Fällen keine Verfahren eingeleitet

gewerteten Daten hierbei unberücksichtigt blieben (siehe dazu auch Nr. 5). Unter Einrechnung dieses Datenmaterials betrug die Verwertungsquote im Jahr 2016 lediglich 39 %. Das heißt, nur bei 2 von 5 von der Polizei festgestellten Geschwindigkeitsverstößen wurden Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet.

Die Zentrale Bußgeldstelle erklärte, 2015/2016 wurden 5 bis 6 Beschäftigte zur Bewältigung der Flüchtlingskrise umgesetzt. Dadurch erhöhten sich die Bearbeitungszeiten deutlich. Sofern eine fristgerechte Einleitung der Ordnungswidrigkeitenverfahren nicht mehr möglich war, verzichtete die Bußgeldstelle auf eine Auswertung des Datenmaterials.

Noch immer keine Verfolgung bei ausländischen Kraftfahrzeugen

Die Zentrale Bußgeldstelle leitet nach eigenen Angaben regelmäßig keine Ordnungswidrigkeitenverfahren bei ausländischen Kraftfahrzeugen ein, weil die technischen Voraussetzungen für die automatisierte Halterabfrage beim Kraftfahrtbundesamt noch nicht vorliegen.<sup>1</sup> Hinzu kommt, dass Ermittlungen im Ausland innerhalb der 3-monatigen Verjährungsfrist nicht Erfolg versprechend sind und EU-Staaten Bußgelder erst ab einem Betrag von 70 € anerkennen und vollstrecken.<sup>2</sup>

Geschätzte Einnahmeverluste von rd. 2 Mio. €

5. Seit der Prüfung des SRH im Jahr 2013 sanken die jährlichen Einnahmen der Zentralen Bußgeldstelle von 4,2 auf 3,5 Mio. € im Jahr 2016. Die seinerzeit schon festgestellten erheblichen Einnahmeverluste bestehen fort. Der SRH schätzt sie für das Jahr 2016 auf rd. 2 Mio. €. Hintergrund ist, dass mehr als ein Drittel der 2016 von der Polizei festgestellten Geschwindigkeitsverstöße (rd. 55.000) von der LD Sachsen unbearbeitet blieben (siehe oben Nr. 4). In weiteren rd. 3.000 Fällen trat während des Verfahrens Verjährung ein. Dies ist nach Angaben der Zentralen Bußgeldstelle insbesondere der Fall, wenn der Fahrer wegen fehlender Mitwirkung des Fahrzeughalters nicht rechtzeitig ermittelt werden kann.<sup>3</sup>

Nach Auffassung des SRH ist in diesen Fällen zu prüfen, ob die Zentrale Bußgeldstelle häufiger als bisher bei den zuständigen Straßenverkehrsbehörden die Anordnung zum Führen eines Fahrtenbuchs beantragen sollte. Voraussetzung bei privaten, nicht gewerblichen Fahrzeughaltern wäre aber, dass sie innerhalb von 2 Wochen über den Verstoß informiert und angehört werden.<sup>4</sup> Die längeren Bearbeitungszeiten der Zentralen Bußgeldstelle lassen keine Fahrtenbuchauflagen zu.

6. Um die Bearbeitungskapazitäten an der Auswertungseinheit zu erhöhen und Arbeitsspitzen aufzufangen, beschaffte die LD Sachsen eine dritte Lizenz für das Auswertungsprogramm.

---

<sup>1</sup> Die EU hatte wiederholt Regelungen erlassen, um Verkehrsdelikte ausländischer Verkehrsteilnehmer leichter zu ahnden. Zuletzt erließ sie am 11.03.2015 eine Richtlinie zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte. Die Mitgliedsstaaten wurden verpflichtet, einen elektronischen Datenaustausch sicherzustellen. Für den Freistaat Sachsen ist das Kraftfahrtbundesamt die zuständige Kontaktstelle für die Halterabfrage.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2 Buchst. h Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24.02.2005.

<sup>3</sup> Der Berechnung der Einnahmeverluste legte der SRH folgende Annahmen zugrunde: Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Verwertungsquote von 62 % hätten rd. 34.000 der 55.000 unbearbeitet gebliebenen Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können. Daneben wurden rd. 3.000 Verwarnungs- und Bußgeldverfahren wegen Verjährung eingestellt. Gemäß der Monatsstatistik der Zentralen Bußgeldstelle wurden 2016 durchschnittlich 53,11 € je geahndeter Ordnungswidrigkeit eingenommen. Die Einnahmeverluste errechnen sich demnach wie folgt:  $37.000 \times 53,11 \text{ €} = 1.965.070 \text{ €}$

<sup>4</sup> Vgl. Urteil des BVerwG vom 13.10.1978, Az.: VII C 77.74. Weitere Voraussetzung ist, dass ein wesentlicher Verkehrsverstoß vorausging (Verstoß führt z. B. zu einer Eintragung im Fahrtenregister).

## 2 Folgerungen

- 5 Der SRH begrüßt, dass das SMI die Prüfung des SRH zum Anlass nahm, um die Verfahren zur Feststellung, Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zu hinterfragen und zu verbessern und dabei die Vorschläge des SRH aufgegriffen hat. Eine Reihe von Maßnahmen für einen effizienteren und effektiveren Verfahrensablauf stehen noch aus, die es nunmehr gilt umzusetzen.
- 6 Um das angestrebte Ziel – die Erhöhung der Verkehrssicherheit – effektiver erreichen zu können, sind alle festgestellten und verfolgbaren Verkehrsverstöße konsequent zu ahnden. Die Nichtahndung eines erheblichen Teils der festgestellten Verkehrsverstöße ist für die verkehrserzieherische und damit präventive Wirkung kontraproduktiv. Außerdem stehen dem Aufwand der Polizei nicht vertretbare Einnahmeverluste in Millionenhöhe gegenüber.
- 7 Der Personaleinsatz und die Arbeitsabläufe sind daran auszurichten, dass die Verfahren zügig durchgeführt und Verjährungen vermieden werden. Die Arbeitsabläufe müssen eine Anhörung bzw. Zeugenbefragung des Fahrzeughalters innerhalb von 2 Wochen ermöglichen, um ggf. Fahrtenbuchauflagen rechtssicher anordnen zu können. Verfahrenslaufzeiten verkürzen
- 8 Verstöße ausländischer Kraftfahrzeugführer müssen ebenso wie die von Inländern geahndet werden.
- 9 SMI und LD Sachsen sollten schnellstmöglich die technischen Voraussetzungen für die automatisierte Abfrage ausländischer Halterdaten schaffen und in Anbetracht der 3-monatigen Verjährungsfrist für ein frühzeitiges Tätigwerden und zügige Verfahren der Bußgeldstelle sorgen.
- 10 Die Einführung des elektronischen Bezahlsystems bei der Polizei, die Einrichtung elektronischer Schnittstellen zwischen der LD Sachsen und der Polizei sowie dem Kraftfahrtbundesamt, der weitere Erfahrungsaustausch zwischen der Zentralen Bußgeldstelle und der Polizei, die Nutzung der technischen Möglichkeiten und deren Weiterentwicklungen lassen effektivere und effizientere Ordnungswidrigkeitenverfahren erwarten.
- 11 Das SMI sollte die Wirksamkeit von Verbesserungsmaßnahmen anhand geeigneter Indikatoren kontrollieren (z. B. Umfang des ausgewerteten Datenmaterials der Polizei, Verwertungsquote, Bearbeitungszeiten, Einnahmentwicklung). Der SRH empfiehlt erneut, von der Zentralen Bußgeldstelle die Gründe für die Nichtauswertbarkeit von Datenmaterial, für die Nichtverfolgung von Ordnungswidrigkeiten und für Verfahrensabbrüche erfassen zu lassen, um ggf. weiteren Handlungsbedarf erkennen und ableiten zu können. Controlling erforderlich

## 3 Stellungnahme des Ministeriums

- 12 Das Ministerium weist darauf hin, dass die technischen Voraussetzungen für die automatisierte Halterabfrage beim Kraftfahrtbundesamt möglichst noch 2017 geschaffen werden sollen. Dann werden auch bei ausländischen Kraftfahrzeugen Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet.
- 13 Hinsichtlich der Forderung des SRH, Verfahren zügiger durchzuführen und Verjährungen zu vermeiden, stellte das SMI die Personalausstattung in den Vordergrund.

#### 4 Schlussbemerkung

- 14 Im Ergebnis ist festzustellen, dass das SMI dem Anliegen des SRH in weiten Teilen Rechnung getragen und dadurch deutliche Verbesserungen erreicht hat.
- 15 In Anbetracht des weiter zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs kann der Fokus grundsätzlich nicht auf Personalmehrungen liegen. Für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sollten daher vorrangig Verfahrensoptimierungen genutzt und hierzu – wie vorgeschlagen – erfolgsabhängige Indikatoren erhoben und ausgewertet werden.

Leipzig, den 05.09.2017

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus  
Präsident

Rix  
Vizepräsident

Dr. Spiegel  
Rechnungshofdirektor

Teichmann  
Rechnungshofdirektor

Böhmer  
Rechnungshofdirektor



**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktion:**

Sächsischer Rechnungshof

**Gestaltung und Satz:**

Sächsischer Rechnungshof

**Redaktionsschluss:**

05. September 2017

**Bezug:**

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: [poststelle@srh.sachsen.de](mailto:poststelle@srh.sachsen.de)

[www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)

**Verteilerhinweis**

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

**Copyright**

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.