



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2019

PRÜFUNG

Staatshaushalt Sachsen 2017

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen	Flächenländer Ost (Durchschnitt)	Flächenländer West (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	69,2	67,3	79,0
Kreditfinanzierungsquote in % <i>Anteil der Nettokreditaufnahme/Nettotilgung an den bereinigten Ausgaben</i>	-0,4	-1,9	-1,0
Zins-Steuer-Quote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	1,4	4,0	4,0
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	1,0	2,7	3,2
Kommunalzuweisungsquote in % <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	34,0	32,7	29,4
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	24,8	25,4	36,2
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	14,8	12,3	8,2
Finanzierungssaldo in Mio. €	706,2	596,2	693,4
Investitionsausgaben in €/Einwohner	639	546	342
Zinsausgaben in €/Einwohner	43	121	133
Steuereinnahmen in €/Einwohner	2.984	2.998	3.317
Personalausgaben in €/Einwohner	1.068	1.133	1.519
Kommunalzuweisungen in €/Einwohner	1.466	1.462	1.230
Nettokreditaufnahme in €/Einwohner	-18	-86	-41
Kreditmarktschulden in €/Einwohner	1.133	5.012	5.701
Finanzierungssaldo in €/Einwohner	173	237	87

Quellen: Haushaltsrechnung Freistaat Sachsen, Statistik der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister

Vorwort

Der Jahresbericht 2019 des Sächsischen Rechnungshofs erscheint in der besonderen politischen Situation, nämlich dem Beginn einer neuen Legislaturperiode des Sächsischen Landtags. Die Prüfungsergebnisse, die wir in den einzelnen Beiträgen aufzeigen, betreffen zwar grundsätzlich das Verwaltungshandeln in der 6. Legislaturperiode. Nichtsdestotrotz gehen wir davon aus, dass viele generelle Folgerungen und Einzelhinweise des Jahresberichts den Parlamentariern der jetzigen Wahlperiode Erklärungen und Handreichungen für einen recht- und ordnungsmäßigen sowie wirtschaftlichen Mitteleinsatz geben können.

„Das Gleiche lässt uns in Ruhe, aber der Widerspruch ist es, der uns produktiv macht.“

Dieser Ausspruch Johann Wolfgang von Goethes beschreibt sehr treffend, wie das Wirken des Rechnungshofs gemeint ist. Unsere Prüfungen und Jahresberichte sollen Fehler aufzeigen, Diskussionen anregen und zum Umdenken auffordern. Unsere Positionen werden auf parlamentarischer Seite oft nicht mit Begeisterung aufgenommen, was aber auch in unserem Sinne ist: Denn Widerspruch fordert uns heraus, ggf. unseren Blickwinkel zu ändern oder unsere Position durch weitere empirische Ergebnisse zu festigen. In jedem Fall erzeugt die Reibung Bewegung und macht aktiv. Dass sowohl die Unabhängigkeit des Diskussionspartners Rechnungshof als auch die gleichwertige Positionierung in Form des kontradiktorischen Verfahrens gesetzlich festgeschrieben ist, schafft einen neutralen Raum für konstruktiven Diskurs. Besonders in Zeiten oft sehr aufgeheizter öffentlicher Debatten will der Rechnungshof damit zu einer Versachlichung von Diskussionen beitragen.

Was lässt uns selbst produktiv werden? Das ist unsere Leidenschaft für die Verbesserung von Verwaltung mit dem Ziel eines strikt ordnungsgemäßen und wirtschaftlicheren Mitteleinsatzes. Aus aktuellen Entwicklungen und Beobachtungen im Rahmen unserer Prüfungstätigkeit eruieren wir Problemfelder, die immer wieder oder stärker in den Fokus geraten. Hieraus entwickelt das Große Kollegium des Sächsischen Rechnungshofs seine Prüfungsstrategie und legt die Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit fest. Prüfungsfreie Räume soll es nicht geben.

Der Freistaat Sachsen muss in den kommenden Jahren sehr große Aufgaben lösen. Das Land muss weiter zukunftsfähig gestaltet werden, Nachhaltigkeit und intergenerative Gerechtigkeit spielen eine immer größer werdende Rolle. Dabei setzen die finanziellen Möglichkeiten die jeweiligen Rahmenbedingungen. Ausgaben zulasten der nächsten Generationen sollten tabu bleiben. Besondere Herausforderungen stellen beispielsweise das Gelingen des Generationenwechsels in den staatlichen und kommunalen Verwaltungen, die effizienzsteigernde Digitalisierung, die Finanzierung des Bildungsbereichs und der öffentlichen Investitionen sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung zur Steigerung der Innovationsfähigkeit und die Bewältigung des Kohleausstiegs dar.

Der Rechnungshof prüft jedoch nicht nur Vergangenes, sondern er bringt entsprechend den Bestimmungen der Sächsischen Haushaltsordnung seine haushaltsrechtliche Expertise in Gesetze und Planungen des Landes ein, die von finanzieller Bedeutung sein können. Im Rahmen von 88 Anhörungsverfahren nach § 103 SÄHO hat der Sächsische Rechnungshof im Berichtszeitraum Stellung genommen. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit bei uns im Haus betrug dabei weniger als 4 Wochen.



© Steffen Giersch

Mit besonderem Interesse sehen wir die Ergebnisse der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren. Der Bericht der Kommission ist angesichts seiner umfassenden Analyse nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofs eine hervorragende Arbeitsgrundlage für die Reform des Förderwesens in Sachsen. In seiner Gesamtheit stehen die Vorschläge zur Verfahrenserleichterung in einer guten Balance zu den notwendigen Kontrollmaßnahmen, die den verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherstellen sollen. Wichtig für die weitere Umsetzung wird sein, dass diese Ausgewogenheit erhalten bleibt. Es liegt auf der Hand, dass der Bericht nur stufenweise umzusetzen ist. Für eine nachhaltige Umsetzung betonen wir deshalb die Notwendigkeit, das Maßnahmenpaket insgesamt umzusetzen und nicht nur einzelne Elemente der Verfahrensvereinfachung aufzugreifen.

Nachdem der Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs acht Jahre lang in zwei Bänden veröffentlicht wurde, haben wir uns dazu entschlossen, wieder einen gemeinsamen Bericht mit Ergebnissen aller Prüfungsabteilungen sowohl aus dem staatlichen und als auch aus dem kommunalen Bereich herauszugeben.

Noch eine weitere Neuerung enthält dieser Band: Wir haben erstmals einen Abschnitt „Ergebnisbericht“ aufgenommen, der die parlamentarische Beratung sowie weitere Entwicklungen zu den Jahresberichtsbeiträgen des Jahres 2018 behandelt. Der Ergebnisbericht soll einen jährlich zusammengefassten Überblick über die Arbeitsergebnisse des Rechnungshofs geben. Damit will der Sächsische Rechnungshof dem Informationsanspruch des Sächsischen Landtags noch besser nachkommen.

Der Freistaat Sachsen steht heute so gut wie noch nie in seiner 1090-jährigen Geschichte da. Die Arbeit der Finanzkontrolle seit 1991 hat dazu zwar nur einen geringen Anteil, aber sie hat sehr wohl einen spürbaren Beitrag zu haushaltswirtschaftlicher Vernunft und Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit geleistet und wird das auch weiter tun. „Falls du glaubst, dass du zu klein bist, um etwas zu bewirken, dann versuche mal zu schlafen, wenn eine Mücke im Raum ist“, wusste schon der Dalai Lama zu erkennen.

Ich danke allen Mitgliedern des Sächsischen Rechnungshofs und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs und seiner Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für ihren unermüdlichen Einsatz.

Leipzig im Oktober 2019

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	07
Abkürzungsverzeichnis	-	37
Einleitung	-	41
I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017	1	43
Haushaltswirtschaft des Freistaates	2	57
Nebenhaushalte	3	93
Staatsschulden	4	109
Vermögensrechnung	5	117
Sondervermögen Grundstock	6	127
II. Allgemeines		
IT-Verfahren Mittelbewirtschaftungssystem SaxMBS	7	135
III. Staatsverwaltung		
Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei		
„So geht sächsisch.“	8	139
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Querschnittsprüfung zur Erfolgskontrolle bei Zuwendungen im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums des Innern	9	143
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesdirektion Sachsen - Rehabilitierungsbehörde -	10	147
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Prozessmanagement bei der Beihilfebearbeitung	11	151
Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen im Rahmen der Beihilfe	12	155
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Förderung der Investitionen in Kindertageseinrichtungen	13	159

	Nr.	Seite
Einzelplan 06:		
Sächsisches Staatsministerium der Justiz		
Zuwendungen und Zuschüsse für die Opfer- und Präventionshilfe	14	163
Einzelplan 07:		
Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Personalwirtschaft beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr	15	167
Um-, Aus- und Neubau von Staatsstraßen	16	173
Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	17	177
Ausgaben und Abrechnungen mit der DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH/Projektgesellschaft	18	181
Einzelplan 08:		
Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen	19	187
Förderung der Sächsischen Jugendstiftung	20	191
Einzelplan 14:		
Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Unterbringung der Polizeifachschule und einer Erstaufnahmeeinrichtung am Standort Schneeberg	21	195
Neubau Institut für Angewandte Photophysik, Technische Universität Dresden	22	201
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Neuorganisation der sächsischen Betriebsprüfungsstellen im Jahr 2015	23	205
Mitteldeutsche Medienförderung GmbH	24	209
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH und der futureSAX GmbH	25	213
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Energieagentur – SAENA GmbH	26	217
IV. Kommunen		
Finanzsituation der Kommunen	27	221
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	28	241
Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	29	253
Umstellung auf kommunale Doppik	30	259
Kennzahlengestützte Finanzanalyse	31	267

	Nr.	Seite
Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa bei Unternehmen in privater Rechtsform und Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen	32	273
Kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften	33	279
Kommunale Unternehmen im Freizeit- und Bäderbereich	34	283
Pflegeleistungen durch kommunale Unternehmen	35	289
Große kommunale Baumaßnahme Neubau Gymnasium Telemannstraße, Stadt Leipzig	36	293
Große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz, Landeshauptstadt Dresden	37	297
 V. Frühere Jahresberichte: nachgefragt		
Bewirtschaftung der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten und Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei	38	303
Berücksichtigung behebbarer Baumängel bei der Einheitsbewertung	39	307
Querschnittsprüfung Beteiligungsmanagement	40	311
Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungen GmbH	41	315
 Anhang		
Ergebnisbericht 2019 zum Jahresbericht 2018		319

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017

1

Für das Hj. 2017 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Die vom SRH geprüfte Haushaltsrechnung weist Gesamtausgaben im Ist von 18,6 Mrd. € aus.

Das Hj. 2017 schloss mit einem kassenmäßigen Überschuss i. H. v. von rd. 35 Mio. €.

Der Freistaat reduzierte im Jahr 2017 seine Verschuldung um 75 Mio. €.

Mit 14,8 % erreichte das Land erneut eine hohe Investitionsquote.

Investive Mittel bildeten im Jahr 2017 rd. 70 % aller Ausgabereste.

Im Haushaltsvollzug 2017 bewilligte das SMF im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts Mehrausgaben von rd. 2 Mrd. €.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

2

Der beträchtliche Ausgabenanstieg in den Bereichen Personal und Bildung kann langfristig die Tragfähigkeit und das hohe Investitionsniveau des Sächsischen Haushalts gefährden.

Der Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wird nicht reichen, um die erwarteten Steuermindereinnahmen auszugleichen.

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen sollte um weitere Indikatoren für nachhaltige öffentliche Finanzen ergänzt werden.

Die Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt und stellen das größte strukturelle Haushaltsrisiko dar.

Die Steuereinnahmen weisen gegenüber der bisherigen Projektion ein „gebremstes“ Wachstum auf. Insgesamt wird der Freistaat Sachsen bis 2023 rd. 1,8 Mrd. € weniger einnehmen. Dem stehen nur 1,3 Mrd. € als Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage gegenüber.

Der Freistaat Sachsen hat seine Leistungen an die Kommunen erheblich ausgeweitet. Der Anteil der Zahlungen an die Kommunen an den Ausgaben des Staatshaushaltes steigt 2018 auf 33,3 %.

Die Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen für sein Personal und für Personal in Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung einschließlich Zuführungen an den Generationenfonds und Zahlungen nach dem AAÜG sind auf 40 % der bereinigten Ausgaben und damit um 2 % im Hj. 2017 gestiegen.

Mittelfristig entfallen fast 73 % des Anstiegs des Ausgabenvolumens auf personalinduzierte Ausgaben.

Die Ausgaben für Investitionen sind 2017 - nach einer langen Zeit auf hohem Niveau - auf den bisher niedrigsten Stand von 14,8 % Anteil an den Gesamtausgaben gefallen.

Der SRH sieht den Freistaat Sachsen auf die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts insbesondere durch die zunehmende Abhängigkeit der Einnahmen von der Wirtschaftsentwicklung, steigende Personalausgaben und Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Personalgewinnung im öffentlichen Dienst nicht ausreichend vorbereitet.

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen muss mit Zielgrößen für die öffentlichen Finanzen unterlegt und um zusätzliche Indikatoren erweitert werden.

3

3 Nebenhaushalte

Die Anzahl der Nebenhaushalte ist unverändert hoch, was die Transparenz des Staatshaushalts einschränkt. Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte befinden sich weiterhin auf einem konstant hohen Niveau. Im Hj. 2018 betragen sie rd. 18 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts.

Zuführungen und Zuschüsse für Sondervermögen unterliegen erheblichen Schwankungen und erreichten im Hj. 2018 mit rd. 1,7 Mrd. € für den Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 einen Höchststand.

Das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte erweiterte im Hj. 2017 das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um rd. 27 %. Verglichen mit dem Vorjahr sind der Personalbestand und die Personalaufwendungen im Wesentlichen unverändert geblieben.

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2017 auf rd. 2,3 Mrd. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushalts, welche auf Nebenhaushalte entfallen, ist damit im Hj. 2017 auf rd. 12,2 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts leicht gesunken. Im Hj. 2016 lag der Anteil bei 14,4 %.

Im Hj. 2018 ist ein Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte um 65 % auf 3,8 Mrd. € zu verzeichnen. Gemessen an den Gesamtausgaben im Hj. 2018, welche ausweislich des vorläufigen kassenmäßigen Abschlusses 20,5 Mrd. € betragen, entfallen rd. 18,3 % der Ausgaben auf die Nebenhaushalte.

Die größte Gruppe der Zuschussempfänger unter den juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Jahr 2017 waren die Hochschulen. Sie erhielten rd. 35 % aller Zuschüsse und banden über die Hälfte des in Nebenhaushalten beschäftigten Personals.

4

4 Staatsschulden

Der Freistaat Sachsen hat seit 2006 rd. 1,2 Mrd. € und damit rd. 10 % seiner Schulden abgebaut.

Der SRH fordert Regelungen zum Umgang mit Entnahmen und Zuführungen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage in Zeiten des Konjunkturaufschwungs.

Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2017 Schulden i. H. v. 75 Mio. € getilgt.

Für das Hj. 2017 weist die HR eine haushaltmäßige Verschuldung i. H. v. 10,975 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 1,555 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,064 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,356 Mrd. € aufgeschobener Kreditaufnahme.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die o. g. Schulden, sondern auch die sog. impliziten oder verdeckten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen und die Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG zählen. Diese übertreffen die haushaltmäßige Verschuldung um das 1,7-Fache.

Eine planmäßige Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltssicherungsrücklage sollte im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich für unzulässig erklärt werden. Der SRH begrüßt die Einzahlung in die Rücklage im Hj. 2018 i. H. v. 300 Mio. €.

5 Vermögensrechnung

5

Die Vermögensrechnung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument. Aus ihr lassen sich sowohl Ressourcen als auch Belastungen im Haushalt für kommende Generationen ablesen. Ihr Potenzial kann nur ausgeschöpft werden, wenn Vermögen und Schulden vollständig und exakt erfasst werden.

Die Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG belasten den Staatshaushalt erheblich. Der Schuldenüberhang hat sich im Vergleich zum Hj. 2015 verdoppelt.

Das SMF hat in der Vermögensrechnung 2017 einen Bestand des Vermögens von rd. 34,1 Mrd. € und der Schulden von rd. 42,3 Mrd. € nachgewiesen.

Die Prüfung des SRH ergab, dass das Vermögen um 2,1 Mio. € zu berichtigen ist. Um diesen Wert war es zu niedrig ausgewiesen.

Die Schulden übertrafen 2017 das Vermögen um rd. 8,2 Mrd. €. Für das Jahr 2016 hatte sich ein ähnlicher Wert errechnet. Im Vergleich zum Hj. 2015 (4,0 Mrd. €) hat er sich allerdings infolge des Anstiegs der Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG mehr als verdoppelt.

Das Vermögen ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,6 Mrd. € gestiegen. Der größte Zuwachs erfolgte bei den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den Rücklagen.

Aber auch die Gesamtschulden haben in den vergangenen Haushaltsjahren zugenommen von 40,7 Mrd. € in 2016 auf 42,3 Mrd. € in 2017.

Innerhalb der Vermögensrechnung lassen sich Teilbereiche wie etwa die Altersvorsorge und deren Finanzierung gegenüberstellen und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfs bewerten.

Zwischen den Ansparungen und den Pensionsverpflichtungen ergibt sich rechnerisch eine Deckungslücke von rd. 7,7 Mrd. €. Gegenüber den Vorjahren hat sich diese weiter verringert. Sie betrug 7,9 Mrd. € im Hj. 2015 und 7,8 Mrd. € in 2016.

6 Sondervermögen Grundstock

Kapitalzuführungen i. H. v. 33,4 Mio. € dienten nicht der Stärkung des gezeichneten Eigenkapitals und hätten haushaltsrechtlich nicht aus dem Grundstock finanziert werden dürfen. Der SLT konnte damit sein Budgetrecht nicht wahrnehmen.

Der sofortige Kauf eines Objektes ohne vorherige Anmietung wäre um 8,5 Mio. € günstiger gewesen.

Im Hj. 2017 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 224,7 Mio. € auf rd. 153,9 Mio. € verringert. Einnahmen von rd. 14,1 Mio. € standen Ausgaben von rd. 84,9 Mio. € gegenüber. Die Ausgaben waren dabei bestimmt durch einen Hochschulgrunderwerb am Standort Leipzig (rd. 28 Mio. €) sowie durch Kapitalzuführungen an bestehende privatrechtliche Beteiligungen des Freistaates Sachsen i. H. v. rd. 33,4 Mio. €.

Kapitalzuführungen an privatrechtliche Unternehmen sind jedoch nicht aus dem Grundstock zu finanzieren, sondern aus dem allgemeinen Staatshaushalt, der für diesen Zweck eine Haushaltsstelle vorsieht. Bei einer Finanzierung über den allgemeinen Staatshaushalt wäre vor allem das Budgetrecht des SLT zu beachten gewesen.

Ab dem Jahr 2019 soll sich der Grundstockbestand weiter verringern.

Der Freistaat Sachsen hat im September 2015 in Dresden eine Liegenschaft zur Nutzung als Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge angemietet und diese 2017 erworben. Vor der Anmietung mit einer Laufzeit von 8 Jahren erfolgte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Ein Kauf des Objektes im Jahr 2015 hätte dem Freistaat Sachsen Ausgaben i. H. v. mindestens 8,5 Mio. € erspart.

In einer Wertermittlung des SIB vom Februar 2016 sind Sanierungskosten zur Herstellung der Altlastenfreiheit nicht angemessen wertmindernd berücksichtigt. Der gezahlte Kaufpreis von 14,6 Mio. € ist dadurch deutlich zu hoch ausgefallen.

II. Allgemeines

7 IT-Verfahren Mittelbewirtschaftungssystem SaxMBS

Das IT-Verfahren SaxMBS hat grundlegende Mängel bei der Informationssicherheit.

Es fehlen Schnittstellen – insbesondere zum Haushaltsaufstellungsverfahren.

Das IT-Verfahren ist nicht mehr zeitgemäß.

Ein sicherer wie effizienter Betrieb des Mittelbewirtschaftungssystems SaxMBS ist für die sächsische Staatsverwaltung von grundlegender Bedeutung. Mit dem IT-Verfahren wurden beispielsweise im Hj. 2016 über 16 Mrd. € Ein- und Auszahlungen angeordnet.

Die Prüfung des SRH deckte beim Betrieb des Verfahrens erhebliche Mängel bei der Informationssicherheit auf, so im Bereich Zugriffsrechte und beim Passwortschutz. Es wurden z. B. Benutzer im System geführt, die nicht mehr Mitarbeiter der Dienststelle waren. Weiterhin existierten

weder organisatorische noch systemseitige Anforderungen an Passwörter. Die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips konnte systemseitig nicht überprüft werden. Weiterhin fehlten mitunter Angaben zum Schutzbedarf oder waren nicht bekannt.

Daten aus dem zentralen Haushaltsaufstellungsverfahren konnten regelmäßig nur manuell in das Mittelbewirtschaftungsverfahren übernommen werden. Das ist aufwändig und fehleranfällig.

III. Staatsverwaltung

8 „So geht sächsisch.“

8

Die Standortkampagne ist auf reine Öffentlichkeitsarbeit gerichtet. Es bedarf in Anbetracht der Höhe der jährlich verausgabten Mittel der Nachschärfung der Zielkonzeption der Kampagne, um damit auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen für den Standort Freistaat Sachsen zu generieren. Letztlich muss bei jeder Werbemaßnahme die Frage beantwortet werden, wer, zu welchen für den Freistaat Sachsen volkswirtschaftlich positiven Entscheidungen animiert werden soll.

Das Eingehen der Werbekooperation FIS-Skiweltcup 2018 ist unter rein werbewirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar. Die Entscheidung darüber war genauso wenig dokumentiert wie die für die Veranstaltung im Jahre 2019.

Für die im Jahr 2014 veröffentlichte Standortkampagne mit der Dachmarke „So geht sächsisch.“ hat die SK bis einschließlich 2017 rd. 38,5 Mio. € verausgabt.

Eine gemeinsame Markenkonzeption, die die unterschiedlichen Werbekampagnen der Staatsregierung unter dem Dach von „So geht sächsisch.“ vereint, wurde vom SRH nicht vorgefunden.

Um dem Anspruch einer Standortkampagne gerecht zu werden, darf sich die Kampagne nicht in ihrem bisherigen Primärziel, der Steigerung der Bekanntheit des Freistaates Sachsen, begrenzen. Die Werbekonzeption und die hieraus abgeleiteten Werbemaßnahmen sollten vielmehr darauf abzielen, den Freistaat Sachsen als Standort volkswirtschaftlich zu befördern. Das setzt voraus, dass aus der Gesamtvorstellung der Staatsregierung zur Standortentwicklung Ziele und Zielgruppen abgeleitet werden, die von der Kampagne möglichst konkret angesprochen werden sollten. So wird ein effizienter und effektiver Werbemittleinsatz gewährleistet.

Die Entscheidungsgründe und der Entscheidungsweg für das Eingehen der Werbekooperation FIS-Skiweltcup Dresden waren weder für das Jahr 2018 noch für das Jahr 2019 dokumentiert. In der nachträglichen Betrachtung war das finanzielle Engagement der SK unter rein werbewirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar. Die Entscheidungsfindung anhand werbewirtschaftlicher Kriterien ist optimierungsbedürftig.

9 Querschnittsprüfung zur Erfolgskontrolle bei Zuwendungen im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums des Innern

Der Erfolgskontrolle wird zu wenig Beachtung geschenkt. Der Erfolg der Förderprogramme ist nicht belegt.

Die Grundlagen für eine Erfolgskontrolle müssen bereits mit den Förderkonzepten, Förderrichtlinien und Zuwendungsverfahren geschaffen werden.

Förderprogramme sind regelmäßig zu evaluieren.

Der SRH hat anhand von 5 Förderprogrammen geprüft, inwieweit das SMI den Erfolg seiner Förderprogramme kontrolliert bzw. deren Kontrolle vorgesehen und dazu entsprechende Voraussetzungen geschaffen hat.

Er hat festgestellt, dass für 3 von 5 Förderprogrammen bislang kein Förderkonzept erstellt worden ist, obwohl dieses Voraussetzung für die Veranschlagung von Zuwendungen ist. Die vorhandenen Förderkonzepte sind keine ausreichende Grundlage für Erfolgskontrollen, wie sie die VwV zur SäHO vorsehen. Es fehlen insbesondere geeignete messbare Zielgrößen.

Die konzeptionellen Defizite setzen sich in den Förderrichtlinien und Zuwendungsverfahren fort. Notwendige Daten für die Erfolgskontrolle werden nicht erhoben. Eine wirkungsorientierte Steuerung des Programmvollzugs durch das SMI ist kaum möglich.

Bisher wurde nur ein Förderprogramm evaluiert. Mangels messbarer Zielgrößen enthält der Evaluierungsbericht pauschale Einschätzungen der befragten Antragsteller und Bewilligungsstellen zum Fördererfolg. Die Erreichung der Programmziele konnte nicht belegt werden.

Das SMI sollte die Grundlagen für die Erfolgskontrolle schaffen und alle Förderprogramme regelmäßig evaluieren.

10 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesdirektion Sachsen – Rehabilitierungsbehörde –

Eine wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben der Rehabilitierung war in der LD Sachsen nur z. T. gewährleistet.

Der SRH hat geprüft, inwieweit die LD Sachsen ihre Aufgaben als Rehabilitierungsbehörde wirtschaftlich erledigt.

Mit Abschluss einer Geschäftsprozessanalyse im Dezember 2014 empfahl ein externer Dienstleister der LD Sachsen im Wesentlichen 10 Optimierungsmaßnahmen. Den Optimierungsempfehlungen wurde bisher nur teilweise Rechnung getragen. Eine vertiefte Befassung unterblieb. Vieles ist lange Zeit beim „Alten“ geblieben.

Zum Abbau der Bearbeitungsrückstände wurden der LD Sachsen seit dem Hj. 2015 jährlich 6 befristete Personalstellen zugewiesen. Wegen Problemen bei der Stellenbesetzung war deren Beitrag allerdings gering.

Zu der künftigen Entwicklung der Fallzahlen in der verwaltungsrechtlichen und beruflichen Rehabilitierung sowie der Opferrente hat die LD Sachsen bisher keine Überlegungen angestellt und Prognosen erarbeitet.

Trotz Einführung der elektronischen Akte (VIS.Sax) im Jahr 2014 war die Papierakte nach wie vor die führende Akte. Die VIS-Akten wurden oberflächlich geführt. So fehlten dort Schriftstücke und Geschäftsgangverfügungen. Neben VIS.Sax und der Papierakte wurden für die Fallbearbeitung auch gesonderte Fachprogramme eingesetzt.

11 Prozessmanagement bei der Beihilfebearbeitung

11

Durch optimierte Prozesse und bessere IT-Unterstützung könnte der Aufwand bei der Beihilfebearbeitung deutlich gesenkt und die Bearbeitungszeit reduziert werden.

Die Anzahl der Beihilfeberechtigten und der Beihilfebescheide haben sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 stetig erhöht. Im Zuge der Verbesserungen im Lehrerbereich wird sich dieser Trend beschleunigt fortsetzen.

Bei der Beihilfebearbeitung im LSF wurden 9 Kernprozesse identifiziert. Am häufigsten durchlaufen werden die Prozesse „Postbearbeitung der Beihilfeanträge“ und „Beihilfeantragsbearbeitung“. Beide Prozesse wurden durchschnittlich fast 90.000-mal pro Jahr durchlaufen und sind damit typische Massenprozesse.

Trotz IT-Unterstützung sind in diesen Prozessen noch viele manuelle Eingriffe erforderlich, so bei der Erfassung der Antrags- und Rezeptdaten oder den mitunter ergänzenden Berechnungen mit dem Taschenrechner. Manuelle Eingriffe sind teuer und potenzielle Fehlerquellen.

Der SRH hat deshalb einen Soll-Prozess modelliert, dem eine weitestgehend automatisierte, medienbruchfreie und workflow-regelbasierte Bearbeitung vom Posteingang bis zum elektronischen Abruf der Bescheide im Web-Portal sowie die vollelektronische Beihilfeakte zugrunde liegt.

Sofern es der Beihilfestelle gelingt, 50 % der Beihilfeanträge elektronisch, z. B. über ein Mitarbeiterportal, zu erhalten und weitestgehend automatisiert zu bearbeiten, lassen sich Personal- und Sachkosten von rd. 730 T€ jährlich einsparen.

12 Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen im Rahmen der Beihilfe

12

Die Beihilfestelle erstattete im Jahr 2017 Krankenhausleistungen im Umfang von rd. 1 Mio. €, die aus fachlich-medizinischer Sicht bedenklich oder nicht angemessen waren.

Im Jahr 2017 wurden von der Beihilfestelle im LSF rd. 18,7 Mio. € für stationäre Krankenhausleistungen erstattet. Eine sachlich-medizinische Prüfung, ob die abgerechneten Krankenhausleistungen medizinisch auch notwendig und der Höhe nach angemessen sind, erfolgt nicht. Das ist mit der gegebenen personellen und sachlichen Ausstattung der Beihilfestelle auch nicht leistbar.

Der SRH hat 535 von der Beihilfestelle erstattete Krankenhausrechnungen von einem externen Dienstleister mit einschlägiger Erfahrung bei der Prüfung von Krankenhausleistungen überprüfen lassen. Die Gesamtsumme dieser Rechnungen betrug rd. 1.870 T€. 126 Rechnungen (24 %) der Stichprobe waren nicht prüfbar, weil die dafür notwendigen Angaben fehlten. Das vom Dienstleister ermittelte reale Einsparpotenzial betrug etwa 105 T€. Das entspricht rd. 6 % der Gesamtsumme der in die Stichprobe einbezogenen Abrechnungen. Bei Übertragung dieser Einsparquote

auf die Summe aller Erstattungen für stationäre Krankenhausleistungen aus dem Jahr 2017 sind dies hochgerechnet rd. 1 Mio. €.

In 9 Fällen hatten die Krankenhäuser überteuerte Fallpauschalen in Rechnung gestellt.

Bei privaten Krankenkassen ist es gängige Praxis, dass der Versicherungsnehmer seinen Anspruch auf Erstattung seiner Versicherungsleistungen an das Krankenhaus abtreten kann. Der Beihilfeempfänger kann das nicht. Das SMF lehnt eine Abtretung bisher ab. Eine veränderte Prüfpraxis in der Beihilfestelle kann bspw. dazu führen, dass der Beihilfeberechtigte Rechnungspositionen gänzlich nicht erstattet bekommt und dann eine Klärung mit dem Krankenhaus selbst herbeiführen muss. In der geprüften Stichprobe waren Krankenhausabrechnungen von über 50 T€ enthalten. Das SMF wurde gebeten, eine Abtretung bei der Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen zu ermöglichen.

13

13 Förderung der Investitionen in Kindertageseinrichtungen

Bei der Betreuung von Kindern im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt konnte 2017 der Bedarf statistisch nahezu gedeckt werden.

Die Bedarfsentwicklung in den Landkreisen und Kreisfreien Städten wurde bei Veranschlagung und Verteilung der Haushaltsmittel nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Angemessenheit des Fördermittelvolumens von rd. 84,5 Mio. € in den Hj. 2014 bis 2016 ist aktenmäßig nicht nachvollziehbar.

Das SMK hat bei Veranschlagung und Verteilung der Haushaltsmittel die künftige Kinderzahl- und Bedarfsentwicklung in den einzelnen Regionen nicht ausreichend berücksichtigt. Die Verteilung der Haushaltsmittel orientierte sich ausschließlich an der amtlichen regionalisierten Bevölkerungsprognose sowie der aktuellen Bevölkerungsstatistik des StaLa. Somit konnte der SRH nicht nachvollziehen, ob die veranschlagten Zuwendungen von rd. 84,5 Mio. € der Höhe nach angemessen waren. Der SRH hat deshalb angeregt, die Bedarfsplanungen der Landkreise und Kreisfreien Städte als Grundlage für die Förderung des Landes mit heranzuziehen.

Für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt war bereits 2017 statistisch nahezu eine vollständige Bedarfsdeckung erreicht. Zudem prognostiziert das StaLa einen Rückgang der Zahl der Kinder unter 6 Jahren ab 2020 in den Landkreisen um insgesamt rd. 19 % und bei den Kreisfreien Städten um 11 %. Um einer regionalen Überversorgung an Betreuungsplätzen und der Unterauslastung von Kindertageseinrichtungen entgegenzuwirken, sind seitens des SMK Steuerungsmaßnahmen dringend geboten.

Trotz Festbetragsfinanzierung ist der Verwaltungsaufwand im Zuwendungsverfahren des KSV an die Landkreise und Kreisfreien Städte sehr hoch. Vermeidbarer Verwaltungsaufwand entstand bspw. durch Erlass von Zuwendungsbescheiden für nicht bewilligungsreife Vorhaben. Dem SMK wird empfohlen, Überlegungen zur Harmonisierung der Bildungsinfrastruktur anzustellen und in diesem Zusammenhang die Vereinfachung des Förderverfahrens und die Zusammenführung von Schulhausbau und Kitabau bei einer Bewilligungsbehörde zu prüfen.

Wesentliche Grundlagen für eine zielgerichtete Förderung fehlten.

Das Ressort verstieß bei Förderentscheidungen gegen seine eigene Förderrichtlinie.

Das SMJus fördert mit staatlichen Zuwendungen sozialpädagogische Angebote und Leistungen von Trägern der freien Straffälligen- und Opferhilfe jährlich im Umfang von rd. 2 Mio. €. Zudem stellt das Ministerium Haushaltsmittel i. H. v. 1 Mio. € für die Förderung des Einzelprojektes „Jugendstrafvollzug in freien Formen“ zur Verfügung.

Die Ermittlung des Förderbedarfs und konkrete messbare Zielvorgaben lagen der Förderung nicht zugrunde. Mangels messbarer Ziele blieben Erfolgskontrollen aus und die Wirksamkeit der Förderung unbestimmt.

Die eigene Förderrichtlinie hielt das SMJus teilweise nicht ein. Der vorgesehene Höchstfördersatz von 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben wurde bspw. oft ohne eine ausreichende Begründung überschritten. Zudem förderte das SMJus therapeutische Leistungen, die dem Zweck der Förderrichtlinie nicht zugeordnet werden können.

15 Personalwirtschaft beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr

Bei der Neugestaltung der Straßenbauverwaltung wurden mögliche Synergie- und Skaleneffekte nicht ausgeschöpft.

Infolge einer unzureichenden Personalbewirtschaftung werden seit Jahren Fehlzahlungen an Beschäftigte geleistet.

150 Stellenhebungen erfolgten ohne sachlichen Grund.

Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen entsprachen nicht den aktuellen Gegebenheiten.

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wurde zum 01.01.2012 durch Zusammenführung des ehemaligen Autobahnamtes mit den 7 Straßenbauämtern eingerichtet. Es besteht aus einer Zentrale und 5 Niederlassungen mit insgesamt rd. 1200 Stellen.

Zur Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Zentrale und den Niederlassungen fehlten verbindliche Regelungen.

Die Personalausstattung der Niederlassungen folgte keiner erkennbaren Systematik. Sachliche Kriterien für die Personalbemessung konnten nicht ausgemacht werden. Nach Aussage des Landesamtes sei die Ausstattung überwiegend historisch entstanden. Vergleichbare Aufgaben oder Funktionen wurden in den einzelnen Niederlassungen teilweise unterschiedliche vergütet. Im Einzelfall betragen diese Unterschiede bis zu 5 Entgeltgruppen.

Für den Doppelhaushalt 2015/2016 beantragte das Landesamt aufgrund des Inkrafttretens der Entgeltordnung zum TV-L insgesamt 240 Stellenhebungen. Davon tatsächlich begründet waren 90 Hebungen, sodass 150 Stellen ohne Sachgrund gehoben wurden. Die Mehrausgaben dafür betragen 925 T€ allein im Doppelhaushalt 2015/2016.

Wegen Mängeln in den Unterlagen zur Eingruppierung (Tätigkeitsdarstellung und -bewertung) werden seit Jahren Fehlzahlungen an Beschäftigte geleistet. Zudem wurden Zulagen ohne Anspruch gezahlt.

16 Um-, Aus- und Neubau von Staatsstraßen

Auch bei Ausbaumaßnahmen ist eine sorgfältige Grundlagen- und Bestandsermittlung notwendig, um eine gute Ausgangslage zur Bau-durchführung zu schaffen.

Beim Neubau der Ortsumgehung Falkenbach hätte ein großer Teil der für die östliche Ortsanbindung verausgabten Mittel von rd. 5,22 Mio. € (brutto) bei einer anderen planerischen Lösung eingespart werden können.

Bei der baufachlichen Prüfung der Ausbaumaßnahme S 36 nördlich Hartha stellte der SRH ein überdurchschnittlich hohes Nachtragsvolumen i. H. v. 2,26 Mio. € (brutto) und damit rd. 35 % der Auftragssumme fest. Mehrere Nachträge beruhten auf unzureichender oder fehlerhafter Planung. Sie wären durch eine sorgfältigere Grundlagen- und Bestandsermittlung vermeidbar gewesen.

Beim Neubau der Ortsumgehung Falkenbach hat sich die LASuV-Niederlassung für eine planerische Variante entschieden, die fast auf der gesamten Länge von 2,6 km einen durchgängigen Zusatzfahrstreifen vorsieht. In Konsequenz dessen waren bei der östlichen Ortsanbindung mehrere Ingenieurbauwerke zu errichten und umfangreiche Erdbauarbeiten notwendig. Die Kosten dafür beliefen sich auf rd. 5,22 Mio. € (brutto). Aus Sicht des SRH wären andere planerische Lösungen möglich gewesen. Der SRH vermisst eine umfassende Abwägung der planerischen Varianten unter Berücksichtigung von Straßenkategorie, Verkehrsstärke, angestrebter Verkehrsqualität, Verkehrssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit.

17 Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

SMWA und LASuV kommen wesentlichen Verpflichtungen aus der VwV Anti-Korruption sowie der VwV Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile nicht nach.

SMWA und LASuV lassen eine systematische Auseinandersetzung mit dem Thema Korruptionsbekämpfung vermissen.

Es fehlte jahrelang an erforderlichen Zuständigkeitsregelungen für die Erfüllung von Korruptionspräventionsaufgaben.

Es ist nicht sichergestellt, dass Mitarbeiter auf korruptionsgefährdeten Dienstposten regelmäßig ausgewechselt werden oder sich deren Aufgabenzuschnitt ändert.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung wurde die Ordnungsmäßigkeit der Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des SMWA geprüft.

Im Ergebnis der Prüfung ist festzuhalten, dass die Sensibilität hinsichtlich der Korruptionsthematik vor allem in SMWA und Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wenig ausgeprägt war. Vorgaben der geltenden Verwaltungsvorschriften wurden nicht eingehalten. In SMWA und LASuV wurde die Risiko- und Gefährdungsanalyse seit Jahren nicht

umgesetzt bzw. abgeschlossen. Mithin sind die betroffenen Arbeitsplätze/ Dienstposten nicht bekannt, sodass keine adressatengerechten Präventionsmaßnahmen ergriffen werden konnten.

Die Schulungsquoten der Führungskräfte und Bediensteten sind unzureichend.

Seit Gründung (2012) und bis zur Prüfung durch den SRH war im LASuV keine zuständige Stelle zur Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen bestimmt. Ohne die damit verbundenen Melde- und Genehmigungsprozesse war das Korruptionsrisiko durch verbotene Geschenkkannahmen besonders hoch.

Es bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich systematischer Korruption, da die Standzeiten von Bediensteten auf den als korruptionsgefährdet geltenden Arbeitsplätzen und Dienstposten regelmäßig die Soll-Vorgabe von 5 Jahren der VwV Anti-Korruption übersteigen. Rund ein Viertel der Bediensteten mit korruptionsgefährdeten Tätigkeiten des SMWA haben seit mind. 10 Jahren, einzelne sogar mehr als 20 Jahre, den identischen Dienstposten/Arbeitsplatz inne.

18 Ausgaben und Abrechnungen mit der DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH/Projektgesellschaft

18

Die DEGES erfüllt wichtige Aufgaben für die sächsische Straßenbauverwaltung. Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollen die sächsischen Geschäftsanteile an den Bund veräußert werden. Um dem Parlament auch künftig eine unabhängige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die DEGES bzw. Autobahn GmbH des Bundes vorlegen zu können, müssen Prüfrechte des SRH für Projekte der sächsischen Straßenbauverwaltung in der neuen Bundesgesellschaft vertraglich verankert werden.

Anteile an Unternehmen von besonderer Bedeutung, wie dies bei der DEGES für den Freistaat Sachsen der Fall ist, dürfen nur mit Einwilligung des Landtages veräußert werden.

Die Erstellung eines Gesamtkonzeptes „Straße“ unter Einbeziehung aller Leistungserbringer ist dringend geboten.

Der Freistaat Sachsen ist seit 1991 an der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau GmbH (DEGES) beteiligt und beauftragt regelmäßig diese Ingenieurgesellschaft mit der Umsetzung von sächsischen Verkehrsinfrastrukturprojekten. Dadurch ist die DEGES zu einem wichtigen Dienstleister mit besonderer Bedeutung für die Aufgabenerfüllung der sächsischen Straßenbauverwaltung geworden. Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beabsichtigt der Freistaat Sachsen diese Geschäftsanteile an den Bund zu veräußern.

Der SRH hat die Abrechnungen mit der DEGES stichprobenartig überprüft und festgestellt, dass alle Kosten auf alle Projekte verursachungsgerecht verteilt wurden. Aus Sicht des SRH eignet sich ein derartiges Umlage- und Abrechnungssystem grundsätzlich auch für die Abrechnung anderer Gesellschaften gegenüber dem SMWA mit einer Vielzahl von Auftraggebern und Einzelprojekten.

Gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO ist der Rechnungshof "unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen des Landes an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden". Dieser ge-

setzlichen Verpflichtung kam das zuständige SMF erst auf schriftliche Aufforderung des SRH nach.

Zudem dürfen Anteile an Unternehmen von besonderer Bedeutung nach § 65 Abs. 5 SÄHO nur mit Einwilligung des Landtages veräußert werden. Entgegen der Auffassung des SRH bestreiten SMWA und SMF wegen der geringen nominalen Staatsbeteiligung im Fall der DEGES das Vorliegen einer besonderen Bedeutung.

Auf Grundlage einer Nutzwertanalyse des SMWA hat sich der Freistaat Sachsen entschieden, die gesetzlich mögliche Übertragung der Bundesstraßen an den Bund nicht zu beantragen und diese in Auftragsverwaltung fortzusetzen. Laut SMWA war die Frage, ob die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen in der Lage wäre, die an die DEGES GmbH übertragenen Projekte zu übernehmen, nicht Gegenstand der Nutzwertanalyse. Vor diesem Hintergrund ist nach Ansicht des SRH nunmehr die Erstellung eines Gesamtkonzeptes „Straße“ dringend erforderlich.

Im Zusammenhang mit dem avisierten Anteilsverkauf sind die Prüfrechte des SRH für Projekte der sächsischen Straßenbauverwaltung auch in der Bundesgesellschaft umfassend zu sichern und vertraglich zu verankern.

19 Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen

Das SMS sollte in einem Förderkonzept den Ist-Zustand analysieren und anhand von Zielvorgaben die daraus resultierenden Handlungsbedarfe darstellen.

Der SRH empfiehlt, die soziale Betreuung von Flüchtlingen über gesetzliche Zuweisungen zu finanzieren.

Der Freistaat Sachsen gewährt nach der Förderrichtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge den Landkreisen und Kreisfreien Städten seit dem Jahr 2015 Zuwendungen für die soziale Beratung und Betreuung von Flüchtlingen. Der SRH hat die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens sowie die Ziele und Wirksamkeit der Förderung geprüft. Dabei wurde berücksichtigt, dass der enorme Flüchtlingszustrom, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, die Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Unterbringungsbehörde sowie die Kommunen vor Ort vor große Herausforderungen stellte.

Bei Erlass der Richtlinie verfügte das SMS nicht über ein Förderkonzept. Das SMS erstellte auch zu einem späteren Zeitpunkt, beispielsweise bei Neufassung der Richtlinie im Juni 2018, kein Förderkonzept. Dadurch fehlte es an der Ermittlung des Ist-Zustandes und daraus ableitend an zu erreichenden Zielvorgaben sowie der Bestimmung von entsprechenden Handlungsbedarfen.

Im Zusammenhang mit der Antragstellung durch die Landkreise und Kreisfreien Städte sowie im Zuge der Bewilligungsverfahren ergaben sich eine Vielzahl von Fragen und Problemen zur Anwendung der Richtlinie. Zudem führte die Art und Weise der Weiterleitung der Mittel im Verwaltungsvollzug zu erheblichen Schwierigkeiten.

Zur Vereinfachung des Verfahrens empfiehlt der SRH, die Mittel nicht mehr über Zuwendungen sondern als gesetzlich geregelte pauschale Zuweisungen auszus zahlen.

Das Ministerium sieht die Verantwortung für die fachliche Steuerung auf der kommunalen Ebene vor Ort.

Die Anregung des Rechnungshofes, die Mittel als gesetzlich geregelte pauschale Zuweisungen auszuführen, wird seitens des SMS befürwortet.

20 Förderung der Sächsischen Jugendstiftung

20

Die Sächsische Jugendstiftung ist als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts auf die dauerhafte Alimentierung über Zuwendungen angewiesen.

Sie verfügt jedoch mit ihren Aktivitäten über kein Alleinstellungsmerkmal, das sich in der Förderstrategie des SMS abbilden ließe.

Die Förderung der Stiftung sollte grundsätzlich überprüft werden.

Die Sächsische Jugendstiftung wurde 1997 auf Beschluss des SLT als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts gegründet.

Der Zweck der Stiftung besteht in der Unterstützung der Jugendhilfe im Freistaat Sachsen.

Gesamtausgaben i. H. v. rd. 1,3 Mio. €/Jahr standen Erträge von rd. 160 T€/Jahr gegenüber.

Der Freistaat Sachsen gründete die Sächsische Jugendstiftung u. a. mit dem Ziel, ein von Haushaltsrecht und Jährlichkeitsprinzip unabhängiges Förderinstitut zu schaffen. Die geschäftsführende Stelle war bei der Obersten Landesjugendbehörde für die Jugendarbeit angesiedelt. Damit sollte eine Koordinierungsfunktion zwischen der Förderung von Projekten aus dem Haushalt der Jugendhilfe und aus der Stiftung gewährleistet werden. Beide Ziele sind aktuell nicht zu erreichen.

Der Sächsischen Jugendstiftung fehlt es an langfristiger Finanzierungssicherheit. Sie ist auf die dauerhafte Alimentierung über Zuwendungen des Freistaates angewiesen. Die regelmäßig wiederkehrende Förderung der Geschäftsführung erfolgt als Projektförderung, was dem einmaligen Charakter dieser Finanzierungsart widerspricht.

Der Stiftungszweck ist sehr allgemein gefasst. Die Sächsische Jugendstiftung nimmt Aufgaben wahr, die auch andere Träger der freien Jugendhilfe wahrnehmen können.

Der Freistaat Sachsen sollte Konsequenzen prüfen, die aus der Nichterreichbarkeit der verfolgten Ziele zu ziehen sind. Das SMS hat dafür Sorge zu tragen, dass eine künftige Förderung der Sächsischen Jugendstiftung mit einer klaren Zielsetzung erfolgt, deren Erreichung kontrolliert wird. Die Unterstützung der Sächsischen Jugendstiftung durch den Freistaat Sachsen ist zu überprüfen.

Aus Sicht des SMS könne der SRH-Bericht zum Anlass genommen werden, um mit zuständigen politischen Entscheidungsträgern die gesetzten Ziele einer kritischen Bewertung zu unterziehen.

21 Unterbringung der Polizeifachschule und einer Erstaufnahmeeinrichtung am Standort Schneeberg

Vor dem Erwerb der Liegenschaft zum Preis von 14,5 Mio. € hat der Freistaat Sachsen 7,5 Mio. € in fremdes Eigentum investiert. Dieser Betrag hätte den Kaufpreis ermäßigen müssen.

Bis Ende 2018 wurden bereits rd. 49,1 Mio. € für den Erwerb und die Herrichtung der Liegenschaft ausgegeben, obwohl bisher keine Gesamtkonzeption existiert, die den Staatsbedarf abschließend begründet. Hier drohen Fehlinvestitionen.

Werterhöhende Investitionen in fremdes Gebäudeeigentum führen dazu, dass diese als wesentlicher Bestandteil des Gebäudes in das Eigentum des Grundstückseigentümers übergehen. Sie sind ohne eine Entschädigungsvereinbarung bei Vertragsbeendigung „verloren“. Investitionen in fremden Grund und Boden sollten daher grundsätzlich unterbleiben.

Es ist mit weiteren Baumaßnahmen im Bereich der Polizeifachschule zu rechnen, durch die sich nach aktuellem Kenntnisstand die Ausgaben auf insgesamt mindestens 53,3 Mio. € erhöhen werden.

Eine Entwicklungskonzeption, aus der hervorgeht, wie die Liegenschaft insgesamt mittel- und langfristig genutzt werden soll, gibt es auch 3 Jahre nach dem Erwerb nicht.

Derzeit ist über den Standort für die Erstaufnahmeeinrichtung nicht abschließend entschieden; das SMF geht von einer Standortsicherheit für die Bedarfe der Polizeifachschule bis zum Jahr 2024 oder 2027 aus. Eine eindeutige Festlegung fehlt. Bei Investitionen i. H. v. über 53,3 Mio. € müssen jedoch Bedarfe und eine Standortsicherheit für die Liegenschaft langfristig gegeben sein.

22 Neubau Institut für Angewandte Photophysik, Technische Universität Dresden

Die Regelungen der RLBau zum Verfahren bei Großen Baumaßnahmen wurden mehrfach nicht eingehalten.

Sowohl die Entscheidungsunterlage als auch die Entwurfsunterlage-Bau wurden ohne geprüfte und anerkannte Bedarfsanmeldung erstellt. Dies stellt einen schwerwiegenden Mangel dar.

Der Gebäudeentwurf hat einen zu hohen Anteil an Verkehrsflächen und ist auch hinsichtlich des umbauten Raums unwirtschaftlich.

Der SRH ermittelte ein Kosteneinsparpotenzial von rd. 2,8 Mio. €.

Als besonders schwerwiegend ist festzustellen, dass sowohl die ES als auch die EW-Bau ohne geprüfte und anerkannte Bedarfsanmeldung erstellt wurden. Insbesondere Abweichungen im Bereich der Bedarfsanmeldung, -prüfung und -anerkennung führen zu Störungen im nach RLBau vorgesehenen weiteren Verfahren.

Die verspätete Abstimmung mit dem Stadtplanungsamt hatte die unnötige Wiederholung von Verfahrensschritten, Zeitverzug und kostenintensive Anpassungen von Planungen zur Folge.

Aus Sicht des SRH sollten insbesondere der Nutzer und der Bedarfsträger mit dem zuständigen Staatsministerium die Relevanz einer vollständigen Bedarfserfassung und -planung für wirtschaftliches Bauen stärker verin-

nerlichen. Dadurch lassen sich aufwendige, zeitintensive und kostspielige Änderungen im weiteren Verlauf vermeiden.

Das Bewusstsein für den Stellenwert der RLBau als das verbindliche Instrument für die Bauaufgaben des Freistaates Sachsen muss bei allen am Verfahren Beteiligten weiter geschärft werden.

Der SIB erkannte nur unzureichend Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Planung und Ausführung. Der Gebäudeentwurf hat einen zu hohen Anteil an Verkehrsflächen. Er ist auch hinsichtlich des umbauten Raums unwirtschaftlich.

Allein mit der Anpassung der Geschosshöhen auf einen für Büros üblichen Wert hätte eine Kostenreduzierung der Gesamtkosten i. H. v. 1,53 Mio. € (rd. 5 %) erzielt werden können.

23 Neuorganisation der sächsischen Betriebsprüfungsstellen im Jahr 2015

23

Im Jahr 2011 wurde die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen der sächsischen FÄ beschlossen. Die Kosten dieser Entscheidung schätzt der SRH auf 17,8 Mio. €.

Weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme konnten belegt werden.

Die Maßnahme führte zu keinen wesentlichen Verbesserungen bei der Aufgabenerledigung und den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfungsstellen.

Der SRH untersuchte für den Zeitraum von 2015 bis 2017 die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen von 8 auf 16 Standorte. Der SRH prüfte die Rahmenbedingungen im Zeitpunkt der Veranlassung dieser Dezentralisierung, die verfolgten Ziele, deren Erreichung sowie insbesondere die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme.

Obwohl die ursprünglich 8 Betriebsprüfungsstellen nach den Feststellungen des SRH ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen konnten, hat das SMF keine hinreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vorfeld dieser Umstrukturierungsmaßnahme angestellt. Das SMF konnte weder die Wirtschaftlichkeit der Dezentralisierung belegen noch wurden überhaupt gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt. Des Weiteren fehlten eine Kosten-Nutzen-Abwägung sowie eine Nutzwertschätzung.

Aufgrund der nicht rechtzeitigen Fertigstellung der benötigten Räumlichkeiten entstanden zusätzliche Kosten an 5 Standorten.

24 Mitteldeutsche Medienförderung GmbH

24

Die Zielerreichung der Medienförderung muss in Anbetracht der Entwicklung der Filmwirtschaft im Freistaat Sachsen regelmäßig evaluiert werden.

Die Finanzierungsbeiträge des Freistaates Sachsen sind auf die Höhe des Gesellschaftsanteils an der MDM zu beschränken.

Der mit der Film- und Medienförderung verbundene Verwaltungsaufwand sollte überprüft werden.

Zur Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienproduktionen mit dem Ziel der Verbesserung und Sicherung der Wirtschaftskraft und der kulturellen Vielfalt im Bereich der Medienproduktionen stellt der Freistaat Sachsen als Gesellschafter der MDM jährlich rd. 5 Mio. € zur Finanzierung zur Verfügung. Dies ist mehr, als er nach seinem Gesellschafteranteil von 30 % zu leisten hat. In den Jahren 2014 bis 2018 kam es daher zu einer Überzahlung von 2,1 Mio. €.

Trotz steigenden Finanzierungsbeiträgen des Freistaates Sachsen hat der Bereich der Filmwirtschaft nur einen geringen Anteil an der Bruttowertschöpfung, den Umsätzen und Erwerbstätigen der Gesamtwirtschaft in Sachsen. In den vergangenen Jahren hat sich die Zahl der Erwerbstätigen in der Filmwirtschaft zwar erhöht, dies geht aber allein auf den gestiegenen Anteil der Beschäftigten zurück, deren Beschäftigungsverhältnis nicht sozialversicherungspflichtig ist oder Unternehmen, deren Jahresumsatz unter 17.500 € liegt.

Das für die Beteiligungsverwaltung zuständige SMF und die für die Medienförderung zuständige SK führten bisher jedoch keine Erfolgskontrollen hinsichtlich der mit der Beteiligung verfolgten Ziele, wie z. B. die Verbesserung der Wirtschaftskraft, durch.

Die Förderung durch die MDM erfolgt überwiegend in Form von erfolgsbedingt rückzahlbaren Darlehen. Die Rückflussquote lag in den letzten 10 Jahren gerade einmal bei 6,7 %. Teils müssen die Rückflüsse über 10 Jahre mit einem entsprechenden Verwaltungsaufwand überwacht werden.

Der Verwaltungskostenanteil für die Filmförderung ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen.

25 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH und der futureSAX GmbH

In 2017 wurde mit der futureSAX GmbH eine zweite Gesellschaft des Freistaates Sachsen zur Wirtschaftsförderung neben der WFS GmbH errichtet. Die Gründung der futureSAX GmbH basiert auf nicht unterlegten Kriterien und Annahmen.

Damit ist keine sachliche Notwendigkeit für eine zweite Gesellschaft erkennbar.

Inhaltlich führt die futureSAX Wettbewerbe für die Sächsische Staatsregierung (Ideenwettbewerb, Staatspreis für Innovation, Sächsischer Transferpreis) und Netzwerktreffen durch, nimmt an Gründermessen teil, betreibt eine Plattform zum Austausch von Gründungsakteuren, organisiert Alumnitreffen, Gründerforen und -brunchs sowie Innovationsforen und soll im Rahmen der Förderrichtlinie InnoStartBonus Gründer kostenfrei bei Existenzgründungen unterstützen. Einnahmen werden von der futureSAX GmbH nicht erzielt.

Die Angebote der futureSAX GmbH stehen neben einer Reihe von Angeboten aus Gründungsnetzwerken sächsischer Hochschulen und Gründerinitiativen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Existenzgründernetzwerk, HighTech Startbahn Netzwerk e.V., Q-HUB, SpinLab). Messbare und nachhaltige Erfolge konnten aus dem vorangegangenen Projekt futureSAX nicht ermittelt werden.

Durch die Gründung einer Gesellschaft sollte nach Angabe des SMF ein klarer Akzent auf Innovation, wissensbasierte Gründer und die entsprechenden Kapitalgeber gesetzt werden. Innerhalb einer bestehenden

Struktur drohe die Plattform als einer von mehreren Schwerpunkten der WFS unterzugehen. Die notwendige Sichtbarkeit und Flexibilität wären nicht gegeben, die Aufgaben und Kommunikation der WFS zur Aufgabenerfüllung der futureSAX nicht immer passend. Auch wäre mit einer geringen Akzeptanz der Zielgruppen bei einer Integration in bestehende Strukturen zu rechnen. Allein durch das Einstellen neuer Mitarbeiter wären die Aufgaben bei der WFS nicht erfüllbar.

Mit der Fortführung des Projektes futureSAX in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts entstehen zusätzliche Aufwendungen. Der SRH sieht das Erfordernis einer Evaluierung des Parallelbetriebes von 2 staatlichen Unternehmen mit gleichen Tätigkeitsschwerpunkten.

26 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Energieagentur – SAENA GmbH

26

Die Sächsische Energieagentur – SAENA GmbH (SAENA) weitete ihren Personalbestand kontinuierlich aus. Sie wurde zunehmend intern im Auftrag der Fachressorts des Freistaates tätig.

Das SMF hat keine Kenntnis über die betragsmäßige Höhe der Leistungen der Mitgesellschafterin SAB. Da in die Abrechnungen der Drittmittelprojekte nicht alle Kosten einfließen, ist eine transparente Kostenzuordnung nicht gegeben.

Zweck der SAENA ist es, die Schonung der Ressourcen und die Erhaltung der Lebensgrundlagen durch aktiven Klimaschutz und Steigerung der Energieeffizienz integrativ zu unterstützen, ohne selbst investiv tätig zu werden. Neben dem Freistaat Sachsen mit 51 % ist die Sächsische Aufbaubank – Förderbank – (SAB) zu 49 % an der SAENA beteiligt. Die Finanzierung der unentgeltlich angebotenen Kernleistungen der SAENA erfolgt durch die Gesellschafter in Form von laufenden Gesellschafterzuschüssen des Freistaates sowie unentgeltlichen Sach- und Dienstleistungen der Mitgesellschafterin SAB. Da der Freistaat keine Kenntnis über die betragsmäßige Höhe der Leistungen der Mitgesellschafterin hat, ist nicht feststellbar, ob der Freistaat gemessen an seinem Gesellschaftsanteil überobligatorische Leistungen erbracht hat.

Der SRH verweist darauf, dass sich entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften des § 65 SÄHO die Gesellschafterleistungen am Gesellschaftsanteil ausrichten müssen. Hierfür ist eine Bewertung unabdingbar.

Die SAENA weitete ihr Geschäft kontinuierlich aus. Dabei wurde sie zunehmend im Auftrag der Fachressorts des Freistaates tätig. Da in die Abrechnungen der Drittmittelprojekte nicht alle Kosten einfließen, spiegeln die abgerechneten Projektkosten nicht den tatsächlichen Wert der erbrachten Leistungen wider. Die Verwendung des laufenden Zuschusses des Freistaates ausschließlich für die Erbringung der Leistungen des Kernbereichs war nicht sichergestellt.

Der mit der Ausweitung des Drittmittelgeschäfts einhergehende Personalaufbau führte zu einem kontinuierlichen Anstieg des Personalaufwands. Zusätzlich aufwandserhöhend wirkte sich die Einführung eines neuen Vergütungssystems ab Oktober 2017 aus, welche zu deutlichen Gehaltssteigerungen von monatlich bis zu 31 % führte. Die daraus resultierenden höheren Personalaufwendungen werden laut Wirtschaftsplanung größtenteils durch einen höheren laufenden Gesellschafterzuschuss des Freistaates finanziert.

IV. Kommunen

27 Finanzsituation der Kommunen

Ein ähnlich hohes Investitionsniveau wie im Jahr 2018 erreichten die sächsischen Kommunen zuletzt im Jahr 2011.

Zugleich erzielten sie insgesamt einen höheren Überschuss. Hierzu trugen u. a. höhere Steuereinzahlungen und Zuweisungen sowie erneut rückläufige Auszahlungen für soziale Leistungen bei.

Seit dem Jahr 2017 stehen dem SRH die Schuldendaten der Beteiligungsgesellschaften nicht mehr zur Verfügung. Die Gesamtschuldenübersicht ist deshalb unvollständig. Ein wichtiger Indikator für Haftungsrisiken kann nicht analysiert werden. Der Gesetzgeber sollte auf die Bereitstellung dieser Daten hinwirken.

Jede Einzelkommune ist aufgefordert, alle verfügbaren Instrumente zur Überwachung und Steuerung der Risiken in allen Aufgabenbereichen, insbesondere auch im Beteiligungsbereich, intensiv zu nutzen.

Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2018 insgesamt höhere Steuereinzahlungen (netto) als im Vorjahr, wobei sich das Wachstum etwas abgeschwächt hat. Bei den kreisangehörigen Gemeinden war der Steuerzuwachs größer als bei den Kreisfreien Städten. Dennoch erzielten etwas mehr als ein Viertel der Kommunen niedrigere Steuereinzahlungen als im Vorjahr; zumeist wegen entsprechender Entwicklungen bei der Gewerbesteuer.

Zum zweiten Mal in Folge gingen die Auszahlungen für soziale Leistungen der Kommunen zurück. Im Jahr 2018 lagen sie mit rd. 3,0 Mrd. € seit mehreren Jahren erstmalig wieder leicht unter denen für das kommunale Personal.

Für bedenklich hält der SRH, dass zwar einerseits die laufenden Zuschüsse und Erstattungen der Kommunen an Dritte, darunter verbundene Unternehmen, Beteiligungen, Sondervermögen steigen. Andererseits wird durch den Wegfall des verpflichtenden Gesamtabschlusses die Transparenz erheblich geschwächt.

Im Jahr 2018 investierten die sächsischen Kommunen deutlich mehr als im Vorjahr und damit - einwohnerbezogen - mehr als die kommunale Ebene der übrigen Flächenländer Ost. Dennoch reicht das sächsische kommunale Investitionsvolumen bei Weitem nicht an das der bayerischen und baden-württembergischen Kommunen heran. Diese Situation ist Spiegel der gesamtwirtschaftlichen Lage der Kommunen in den betreffenden Bundesländern.

Absolut gesehen wuchs das Investitionsvolumen bei den kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen am stärksten. Einwohnerbezogen war der Anstieg bei den Kreisfreien Städten am größten, nachdem deren Sachinvestitionen im Vorjahr insgesamt noch rückläufig waren.

Bei dieser positiven Entwicklung im investiven Bereich muss im Blick behalten werden, dass in den vergangenen Jahren auch die Preise innerhalb der Baubranche teilweise erheblich gestiegen sind. Im Vergleich mit zurückliegenden Jahren werden die Investitionsbedarfe daher z. T. nicht in dem gleichen Maße gedeckt, wie das Investitionsvolumen wächst.

Rückblickend waren für die Unterhaltung des kommunalen Vermögens von Jahr zu Jahr mehr Mittel erforderlich. Dies kann als Indikator für den Investitionsbedarf gewertet werden. Die verschiedenen kommunalen Investitionshilfen tragen dem Rechnung. Ob durch die Investitionen dem Werteverzehr ausreichend entgegengewirkt wurde, ist aufgrund fehlender doppischer Jahresabschlüsse nicht insgesamt beurteilbar.

Die einschlägigen wirtschaftlichen Prognosen lassen ein Abflauen der Konjunktur erwarten. Dennoch dürften die sächsischen Kommunen nicht zuletzt durch die mittelbaren Auswirkungen der Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen ab 2020 insgesamt gesehen auch weiterhin finanziell gut aufgestellt sein.

28 Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

28

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist weiter gestiegen auf nunmehr über 142.000 Beschäftigte.

Im Kernhaushalt steht den weiter wachsenden Personalzahlen in den Kindertageseinrichtungen ein Personalrückgang im Bereich Soziale Hilfe gegenüber.

Die steigenden Personalzahlen sowie Tarifierhöhungen und Besoldungserhöhungen haben zu einem Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um rd. 4,4 % geführt.

Die Ausbildungszahlen haben weiter zugenommen, können aber den altersbedingten Abgang von Beschäftigten nicht ausgleichen. Ein noch stärkerer Fachkräftemangel wird die Folge sein.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,6 % gestiegen. Der größte Zuwachs war den Unternehmen in privater Rechtsform zuzurechnen.

Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt ist zum überwiegenden Teil auf eine Personalerhöhung bei den Kreisfreien Städten zurückzuführen.

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2018 um 4,4 % auf rd. 3 Mrd. € angestiegen.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank im Jahr 2018 weiter auf nunmehr 46,57 Jahre. Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt bei 44,4 Jahren. Die Anteil der Beschäftigten im Kernhaushalt, die bereits 60 Jahre und älter sind, stieg auf rd. 14,5 %.

Bis zum Jahr 2030 werden rd. 50 % der kommunalen Beschäftigten altersbedingt ausscheiden. Gleichzeitig wird das Arbeitskräftepotenzial im Freistaat Sachsen deutlich sinken. Dadurch wird es rein rechnerisch nicht mehr möglich sein, alle in Sachsen frei werdenden Arbeitsplätze wieder zu besetzen.

Der kontinuierliche Anstieg der bis zum Jahr 2014 massiv gesunkenen Ausbildungszahlen setzte sich in 2018 fort. Der Wert des Jahres 2009 konnte aber noch nicht wieder erreicht werden.

Beim Vergleich mit Personalzahlen anderer Bundesländer ist festzustellen, dass sich die noch vor einigen Jahren vorhandenen erheblichen Unterschiede zwischen den Flächenländern Ost und West immer weiter verringert haben.

29 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften bleibt durch fehlende Jahresabschlüsse erschwert.

Vereinbarungen zu Betriebskostenerstattungen für Kindertageseinrichtungen weisen oft Mängel auf.

Die überörtliche Prüfung wurde auch in den Jahren 2017 und 2018 maßgeblich durch die Prüfungen der Eröffnungsbilanzen bestimmt. Im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik fehlen immer noch rd. 9 % der prüfungspflichtigen Eröffnungsbilanzen.

Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen (Turnusprüfung) wird insbesondere dadurch erschwert, dass in vielen Fällen nicht auf Ergebnisse der örtlichen Prüfung aufgebaut werden kann. Das betrifft einerseits die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse (§ 104 SächsGemO), die Voraussetzung für die Feststellung des Jahresabschlusses ist, und andererseits weitere nicht erledigte Aufgaben der örtlichen Prüfung (§ 106 SächsGemO).

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz der Gemeinde Pöhl offenbarte einen systematischen Fehler im Rahmen der Wohngebäudebewertung. Im Ergebnis waren alle aktivierten Gebäudeersatzwerte deutlich überhöht und diese Gebäude somit nicht wirklichkeitstreu bewertet.

Die überörtliche Prüfung auf dem Gebiet der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen zeigte unterschiedliche Probleme im Rahmen der Betriebskostenerstattungen. So erstattete die Gemeinde Drebach einem Verein als freien Träger einer Kindertageseinrichtung über Jahre höhere Mietkosten als für den ordnungsgemäßen Betrieb der Kindertageseinrichtung erforderlich waren. Eine damit bezweckte Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge kann jedoch nicht über die Betriebskostenabrechnung nach SächsKitaG erfolgen. Die Stadt Hainichen vereinbarte mit einem freien Träger u. a. die Erbringung eines Eigenanteils an den jährlichen Betriebskosten i. H. v. 3 % der Personal- und Sachkosten im engeren Sinne. Sie überprüfte jedoch zu keinem Zeitpunkt, ob die Höhe der erbrachten Eigenleistungen den jeweils vertraglich vereinbarten Vorgaben entsprach. In den Rahmenbetriebsvereinbarungen wurden der Gemeinde Weinböhla in der Vergangenheit keine Prüfungsrechte gegenüber den freien Trägern der Kindertagesstätten eingeräumt. Damit lag es im Ermessen der freien Träger, ob diese im Rahmen einer Prüfung Einsicht in ihre Buchwerke gewähren.

30 Umstellung auf kommunale Doppik

Auch im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen. Es fehlen noch rd. 9 % der Eröffnungsbilanzen. Mit einem Abschluss dieses Umstellungsprozesses ist nicht vor dem Jahr 2020 zu rechnen.

Für das Jahr 2017 sind lediglich rd. 9 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt. Für die Jahre 2007 bis 2017 liegen lediglich rd. 33 % der in diesem Zeitraum insgesamt festzustellenden Jahresabschlüsse vor. Der Zeitverzug beim Einhalten gesetzlicher Fristen hat sich weiter vergrößert.

Wesentliche Finanzentscheidungen zahlreicher Kommunen basieren lediglich auf fortgeschriebenen Plandaten. Es bestehen in zahlreichen Fällen erhebliche Zweifel am Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft. Die Vergabe von Fördermitteln an solche Kommunen sollte hinterfragt werden.

Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik entfalten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind weiterhin beeinträchtigt. Den Verantwortlichen fehlen wesentliche Entscheidungsgrundlagen.

Zum 01.08.2019 hatten noch 49 von 539 der doppisch buchenden Körperschaften keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Ziel muss der Abschluss des Auf- und Feststellungsprozesses aller Eröffnungsbilanzen im Jahr 2020 sein.

Die Daten zum 01.01.2019 zeigen, dass nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellungsverfahren der Jahresabschlüsse besteht. Im Vergleich zum Vorjahr sind wiederum keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Vielmehr hat sich die Anzahl der in diesem Zeitraum nicht festgestellten Jahresabschlüsse insgesamt weiter erhöht. Die Jahresabschlüsse bis zum Hj. 2012 sind weitgehend auf- und festgestellt. Jedoch sind die Jahresabschlüsse ab dem Hj. 2013 weiterhin durch einen sehr hohen Rückstand gekennzeichnet. Selbst 4 Jahre nach Feststellungsfrist hatten lediglich 231 der betroffenen Körperschaften (rd. 51 %) einen festgestellten Jahresabschluss. Für das Hj. 2017 waren lediglich 47 von insgesamt 496 Jahresabschlüsse festgestellt worden.

In allen kommunalen Körperschaftsgruppen gibt es Beispiele dafür, dass die gesetzlichen Vorgaben zum Feststellungszeitpunkt von Jahresabschlüssen eingehalten werden können und dass es bei Zeitverzug möglich ist, in einem Jahr mehrere Jahresabschlüsse auf- bzw. festzustellen.

In der Mehrzahl der Kommunen ist dem bereits eingetretenen Zeitverzug bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen aber weiterhin nicht im nötigen Maße entgegen gewirkt worden, um diesen abzubauen und weiteren Zeitverzug bei den Jahresabschlüssen zu vermeiden. Die Situation bez. der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich damit weiter verschärft.

31 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

31

Doppische Kennzahlen müssen stärker als Grundlage für Steuerungsentscheidungen in den Kommunen genutzt und sollten zudem zentral erfasst und für Auswertungen bereitgestellt werden.

Ein Großteil der geprüften Kommunen erwirtschaftete positive Nettoinvestitionsmittel. Jede zweite Kommune wies dennoch ein im Vergleich zur Eröffnungsbilanz geringeres Sachanlagevermögen aus, was auf geringe Investitionsauszahlungen und unterdurchschnittliche Reinvestitionsquoten zurückzuführen ist. Einem Werteverzehr des kommunalen Vermögens ist entgegenzuwirken.

Der Verordnungsgeber sollte den Begriff „Angemessene Nettoinvestitionsmittel“ konkretisieren.

Der SRH ist beginnend ab dem Jahr 2017 dazu übergegangen, im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung bei Körperschaften mit doppischem Rechnungswesen jeweils eine kennzahlengestützte Finanzanalyse durchzuführen. Hierfür hat er ein aus haushaltsrechtlichen Maßgaben abgeleitetes Kennzahlensystem entwickelt, das für die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der geprüften Körperschaft Verwendung findet.

Für die vorliegende Gesamtauswertung wurden die Ergebnisse aus Finanzanalysen von insgesamt 56 kreisangehörigen Städten und Gemeinden herangezogen.

Der weit überwiegende Teil der Kommunen erwirtschaftete im Zeitraum von 2013 bis 2017 jährlich positive **Nettoinvestitionsmittel**.

Für die Jahre 2013 und 2014 wurden für rd. die Hälfte der Kommunen **Reinvestitionsquoten** von über 100 % ermittelt. Gleiches gilt für die Jahre 2016 und 2017. Lediglich für das Hj. 2015 ist festzustellen, dass der überwiegende Teil der Kommunen Reinvestitionsquoten von unter 100 % auswies.

Die **Entwicklung des Sachanlagevermögens** zeigt, dass für insgesamt 28 der geprüften Kommunen (50 %) ein Wertzuwachs zu verzeichnen ist. Damit gelang es jedoch jeder zweiten dieser Kommunen nicht, das Sachanlagevermögen ungeschmälert zu erhalten, was überwiegend auf geringe Investitionsauszahlungen und unterdurchschnittliche Reinvestitionsquoten zurückzuführen war.

Das „Ansparen“ von „Angemessenen Nettoinvestitionsmitteln“ für künftige Investitionen sollte sich daher an den (planmäßigen) Abschreibungen und somit am regulären Werteverzehr des aktuell genutzten Vermögens orientieren.

Ferner wäre es von erheblichem Vorteil für Steuerungsentscheidungen, wenn entsprechende doppische Daten regelmäßig zentral erfasst und für interkommunale Vergleiche und Auswertungen bereitgestellt würden.

32 **Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa bei Unternehmen in privater Rechtsform und Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen**

Die Große Kreisstadt Riesa hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen.

Die engen Verknüpfungen und Abhängigkeiten der Beteiligungen untereinander erfordern ein haushalts- und risikoorientiertes Controlling der Unternehmen durch das Beteiligungsmanagement.

Die Stadt Riesa sollte beihilferechtliche Fragen klären.

Der SRH hat die Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa in Unternehmen in Privatrechtsform und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft.

Das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks ist Grundvoraussetzung für die Errichtung, Übernahme und Unterhaltung wirtschaftlicher Unternehmen (§ 94a SächsGemO). Bei einigen Beteiligungsunternehmen der Stadt Riesa bestehen Zweifel am Vorhandensein des öffentlichen Zwecks bzw. am öffentlichen Zweck einzelner Unternehmensaufgaben. Die Stadt hat

ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Wahrnehmung durch Dritte kritisch zu überprüfen.

Die in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen der Stadt Riesa formulierten Unternehmensgegenstände lassen die Orientierung auf den öffentlichen Zweck und die Bestimmtheit der Tätigkeitsbereiche teilweise vermissen. Die Gesellschaftsverträge sind hinsichtlich der Unternehmensgegenstände zu überarbeiten. Die Unternehmensgegenstände sind so zu verfassen, dass der öffentliche Zweck und damit das kommunale Interesse deutlich erkennbar werden.

Die Stadt hat es bislang versäumt, Zielvereinbarungen zur Entwicklung des Beteiligungsportfolios aufzustellen. Sie hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen.

Zwischen der Stadt und den Unternehmen und innerhalb des Unternehmensgefüges bestehen zahlreiche vertragliche Beziehungen.

Die Verflechtungen sind transparent im Beteiligungsbericht aufzuzeigen bzw. den Kontrollgremien rechtzeitig vorzulegen.

Der SRH empfiehlt eine Überprüfung der beihilferechtlichen Zulässigkeit der Leistungen für 2 Beteiligungsunternehmen.

33 Kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften

33

Die kommunalen Trägerkörperschaften sollten Strategien entwickeln, aus denen sich klar definierte Aufgaben für ihre Beteiligungsgesellschaften ableiten lassen.

Die Einhaltung des Gemeindegewirtschaftsrechts ist laufend zu überprüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Voraussetzungen des Gemeindegewirtschaftsrechts wie der öffentliche Zweck, die angemessene Leistungsfähigkeit der Gemeinde und die Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes wurden nicht durchgängig in einem laufenden Prozess überprüft und nachvollziehbar dokumentiert.

Der SRH hält systematisierte Erfolgsmessungen auch im Bereich von Wirtschaftsförderung für sinnvoll. Dies erfolgte nur vereinzelt.

Den Gesellschaftern wird empfohlen, messbare Ziele zu definieren, deren Erreichung zu evaluieren und das Ergebnis zu dokumentieren. Durch systematisierte Erfolgsmessungen können nicht nur Fehlentwicklungen erkannt und korrigiert werden, sondern auch Möglichkeiten zur Weiterentwicklung erfolgreicher Tätigkeitsbereiche ermittelt werden.

Der SRH empfiehlt, den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen den Geschäftsführern der Wirtschaftsförderungsgesellschaften und den sie tragenden Körperschaften zu prüfen.

Nicht in allen geprüften kommunalen Trägerschaften liegen Beteiligungsrichtlinien oder andere verwaltungsinterne Regelwerke vor. Dadurch sind Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in einigen Fällen nicht klar voneinander abgegrenzt und das Berichtswesen wird in sehr unterschiedlichem Umfang wahrgenommen.

Zum Teil wurden den Wirtschaftsförderungsgesellschaften kostenfrei Personal und Räume zur Verfügung gestellt. Die mit den Gesellschaften verbundenen Aufwendungen waren nicht in allen Fällen vollständig und

transparent abgebildet. Dies ist aber für Entscheidungen der kommunalen Gremien grundlegend.

6 der 8 geprüften Wirtschaftsförderungsgesellschaften werden in unterschiedlicher Form von ihren kommunalen Gesellschaftern alimentiert, was die Frage nach beihilferechtlicher Relevanz aufwirft.

Nicht alle geprüften Gesellschaften konnten einen Betrauungsakt vorlegen, der Voraussetzung für eine Freistellung nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss ist, um die Beihilfekonformität sicherzustellen.

34 Kommunale Unternehmen im Freizeit- und Bäderbereich

Der Betrieb von Schwimmbädern, insbesondere Erlebnisbädern und Freizeitbetrieben, ist keine Pflichtaufgabe der Kommunen. Angesichts des hohen finanziellen Aufwands sollten die Kommunen unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und der hohen Konkurrenzdichte eine kritische Prüfung der Angebote vornehmen.

Der SRH hat 4 kommunale Bäderbetriebe geprüft. Die Unternehmen betreiben teilweise neben den Hallenbädern weitere Anlagen wie Freibäder, Fitnessräume, Tennishallen und bieten andere Dienstleistungen, wie z. B. Reinigungsleistungen an. Sie arbeiten mit unterschiedlicher Ausrichtung sowohl als Sportbäder für den Schwimmunterricht und den Vereinssport als auch ausschließlich im Spaß- und Freizeitbereich.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden ausschließlich die Sparten Schwimmhalle, Sauna, Wellness- und Fitnessangebote einschließlich Gastronomie betrachtet. Diese Sparten sind in den 4 geprüften Unternehmen dauerdefizitär. Sie sind auf die finanzielle Unterstützung der Gesellschafter angewiesen.

Die starke Konkurrenzdichte der Bäder erfordert zum Attraktivitätserhalt von den Betrieben ständige Angebotserneuerungen. Preissteigerungen sind aus dem gleichen Grund nur begrenzt möglich.

Drei der geprüften Bäderbetriebe erhalten jährliche kommunale Zuschüsse für den laufenden Betrieb. Ein Unternehmen erhält ein Betriebsführungsentgelt, mit dem die Betriebsaufwendungen, insbesondere die Personalaufwendungen abgedeckt werden.

Neben den Zuschüssen finanzieren die Gesellschafter als Eigentümer der Anlagen z. B. Abschreibungen auf die Sachanlagen, Kreditverpflichtungen sowie Reparaturen/Instandhaltungsaufwendungen.

Im Jahr 2017 verursachte unter Berücksichtigung aller Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Bäderbetrieb jeder Besucher einen Verlust von bis zu 4,50 €. Für jeden Einwohner der jeweiligen Kommune ergeben sich aus dem Betrieb Verluste von 16 bis zu 100 €.

Die Kommunen müssen unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und der hohen Konkurrenzdichte eine kritische Prüfung der Angebote vornehmen.

Die Kommunen sollten mit sorgfältigen Einzelfallprüfungen das beihilferechtliche Risiko evaluieren und die Zulässigkeit ihrer Finanzierungen der Bäderbetriebe untersuchen.

Für einen geordneten Umgang mit der wachsenden Anzahl alter Menschen sind Sozialplanungen zu einer ortsnahen, aufeinander abgestimmten pflegerischen Versorgung unerlässlich.

Um eine effektive und wirtschaftliche Aufgabenerledigung sicherzustellen, haben die Unternehmen ein transparentes Risikomanagement einzurichten, das pflegebereichsspezifische Risiken und hierfür geeignete Abwehrinstrumente enthält.

Die Unternehmen sollten ihre Möglichkeiten zur Gewinnung und Bindung von Fachpersonal nutzen.

Der SRH hat 3 kommunale Unternehmen geprüft, die im Bereich Pflege tätig sind. Neben den 3 betroffenen kreisangehörigen Städten wurden auch die Landkreise in die Prüfung einbezogen.

Ein Landkreis verfügt über eine integrierte Sozialplanung, die Senioren-Sozialplanung ist dabei eine konkretisierte Zielsetzung. Eine vergleichbare „pflegerische“ Sozialplanung konnte von den anderen 2 Landkreisen nicht vorgelegt werden. Eine dahin gehende landesgesetzliche Grundlage existiert nicht.

Keines der 3 Unternehmen konnte ein vollständiges Risikomanagementkonzept mit „pflegebereichsspezifischer“ Risikobewertung vorlegen.

Die Heimaufsicht konstatierte im Prüfzeitraum bei Pflegeheimen zweier geprüfter Unternehmen Unterschreitungen der Fachkraftquote, wonach mindestens 50 % der Beschäftigten Fachkräfte sein müssen, was einen Belegungsstopp zur Folge haben kann. Der Fachkräftemangel ist seit langem bekannt und erfordert ein Umdenken.

36 Große kommunale Baumaßnahme Neubau Gymnasium Telemannstraße, Stadt Leipzig

Der im Ergebnis des Realisierungswettbewerbes umgesetzte Gebäudeentwurf hat einen sehr hohen Anteil an Verkehrsflächen. Auch hinsichtlich des umbauten Raums ist er unwirtschaftlich.

Die Stadt Leipzig nutzte nicht alle Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Planung und Ausführung. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme ergibt sich in Summe ein Einsparpotenzial von rd. 1 Mio. € bei Gesamtbaukosten von 22,5 Mio. €.

Mit dem umgesetzten Wettbewerbsergebnis entschied sich die Stadt Leipzig für eine Entwurfslösung, die aus wirtschaftlicher Sicht nicht optimal ist. So wurden ein alle Geschosse umfassendes Atrium und eine großzügige Pausenhalle geplant. In der Folge erhöhten sich die Baukosten.

Optimierungsmöglichkeiten stellte der SRH bei den Garderobenräumen an den Stirnseiten der zentralen Erschließungsachse fest. Hier wurden in Summe rd. 200 m² für Garderoben geschaffen. Die Hälfte der dafür in Anspruch genommenen Fläche wäre ausreichend gewesen, wenn anstelle der 2-reihigen Aufstellung der Schließfächer eine 4-reihige realisiert worden wäre.

Potenziale zur wirtschaftlichen Optimierung blieben damit in Teilen ungenutzt.

Bei der Umsetzung des von der Stadt Leipzig vorgegebenen Raumprogramms erhöhte sich die Programmfläche um rd. 2,5 %. Diese Steigerung im Rahmen der Entwurfsplanung gilt es im Sinne einer wirtschaftlichen Planung zu vermeiden.

Die Kostenberechnungen für den Neubau des Gymnasiums und der Turnhalle überschritten die Kostenvergleichswerte. Dabei hatte der Generalplaner den Regionalfaktor für Leipzig von rd. 85 % unberücksichtigt gelassen. Allein bei Beachtung des Regionalfaktors hätten sich Bauwerkskosten von rd. 13,4 Mio. € statt der geplanten rd. 15,8 Mio. € ergeben.

Im Rahmen der Prüfung der Kostenberechnung erkannte die Stadt Leipzig nicht die überhöhte Kostenveranschlagung des Generalplaners. Damit hat dieser ein überhöhtes Honorar erhalten, denn sein Honorar bis Leistungsphase 4 basierte auf der Kostenberechnung.

37 Große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz, Landeshauptstadt Dresden

Die Kosten beim Schwimmsportkomplex haben sich zwischen 2009 und 2019 mehr als verdoppelt. Der Stadtrat hat eine Investitionsentscheidung auf Grundlage einer deutlich zu geringen Kostenschätzung getroffen.

Die Stadtverwaltung war spätestens im Januar 2012 über zu erwartende Kostensteigerungen im Bilde. Der Stadtrat ist weder zeitnah noch vollumfänglich über die zu erwartenden Kostensteigerungen informiert worden.

Sowohl die Verkehrsfläche als auch der umbaute Raum hätten optimiert werden können. Die Vergleichswerte sind deutlich überschritten. Der Abbruch des bereits sanierten Lehrschwimmbeckens hatte die komplette Neuerrichtung an anderer Stelle zur Folge. Unnötige Kosten wurden in Kauf genommen und Aspekte des wirtschaftlichen Bauens außer Acht gelassen.

Grundlage für die Investitionsentscheidung der Landeshauptstadt Dresden bildete die Kostenschätzung vom Januar 2009 i. H. v. rd. 19,3 Mio. € für die Gesamtmaßnahme. Der SRH stellte mit eigener Vergleichsberechnung fest, dass allein die durchschnittlich zu erwartenden Gesamtbaukosten für den Schwimmhallenneubau bei rd. 21 Mio. € gelegen hätten. Das zeigt, dass die Kostenschätzung der Stadt nicht belastbar war. Auf Nachfrage konnte die Stadtverwaltung die Grundlagen der Kostenanahmen dem SRH nicht vorlegen.

Spätestens im Januar 2012 war nachweislich bekannt, dass unter Beachtung von Risiken mit voraussichtlichen Gesamtkosten i. H. v. 30,3 Mio. € gegenüber bisher angenommenen 19,3 Mio. € zu rechnen sei. Obwohl offensichtlich eine Finanzierungslücke bestand, hielt die Stadtverwaltung Dresden am inhaltlichen Gesamtkonzept zum Schwimmsportkomplex Freiburger Platz fest. Darüber ist der Stadtrat nicht zeitnah informiert worden.

Der SRH hat die Flächenkennwerte der Ausführungsplanung mit Durchschnittswerten anderer Schwimmhallen verglichen. Die Verkehrsfläche des Schwimmhallenneubaus beträgt das 2,5-Fache und die der Bestandsschwimmhalle das 3-Fache des Durchschnittswerts. Hauptursache ist das zu großzügige Eingangs- und Kassenfoyer.

Auch die Bruttorauminhalte des Schwimmhallenneubaus als auch der Bestandsschwimmhalle liegen deutlich über denen der Vergleichsobjekte. Raumhöhen über die vorgegebenen Höhen der Anforderungsrichtlinien hinaus verteuern die Baumaßnahme.

V. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

38 Bewirtschaftung der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten und Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei (Jahresbericht 2012, Band I – Beitrag Nr. 11)

38

Der SRH prüfte im Jahr 2012 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten der Hj. 2008 bis 2010 und die Entwicklung des Fahrzeugbestandes. Prüfungsschwerpunkte waren u. a. das Planungsverfahren zur Bedarfsermittlung und -deckung sowie die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften beim Kauf und Leasing von Neufahrzeugen.

Der SRH stellte Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen fest und schlug dem SMI verschiedene Maßnahmen vor. Das SMI sicherte die Umsetzung dieser Maßnahmen zu.

Die 2018/2019 durchgeführte Nachschau des SRH ergab, dass das SMI die Empfehlungen des SRH im Wesentlichen umgesetzt hat. Belastbare Kennzahlen zur Fahrzeugauslastung, für eine fundierte Bedarfsermittlung und zur Beschaffungsplanung von Polizeifahrzeugen fehlen allerdings noch.

Der SRH empfiehlt dem SMI, für die Bedarfsermittlung einen Mischschlüssel anzuwenden, der Bestands- und Leistungsmerkmale enthält. Dem Mischschlüssel sollten Benchmarks zugrunde gelegt werden.

Darüber hinaus hat der SRH festgestellt, dass die 43 Elektrofahrzeuge, mit denen die sächsische Polizei im Jahr 2016 im Rahmen des Projekts „Elektromobilität Polizei Sachsen“ ausgestattet wurde, große Unterschiede bei der Laufleistung und der Auslastung aufweisen. Der SRH empfiehlt, weitere Einsatzmöglichkeiten für die Elektrofahrzeuge zu prüfen.

39 Berücksichtigung behebbarer Baumängel bei der Einheitsbewertung (Jahresbericht 2016 – Beitrag Nr. 27)

39

Im Jahr 2015 überprüfte der SRH die Arbeitsweise der Bewertungsstellen der sächsischen Finanzämter. Dabei stellte er u. a. fest, dass die Steuerverwaltung über keine effektiven Möglichkeiten verfügte, gewährte Abschläge für behebbare Baumängel und Bauschäden bei der Einheitsbewertung zu kontrollieren. Die Steuerverwaltung sicherte im Jahr 2016 eine entsprechende Evaluation zu, über deren Ergebnisse sich der SRH nachträglich berichten ließ.

Der SRH stellte fest, dass die Überprüfung Ende des Jahres 2018 noch nicht abgeschlossen waren, insoweit also keine aussagekräftigen Daten vorlagen.

In 2 Finanzämtern kommt eine Kontrollsoftware pilotierend zum Einsatz. Die Pilotierung in beiden Finanzämtern ist noch nicht abgeschlossen.

Über die Effektivität, Treffgenauigkeit und Funktionalität dieser Fremdsoftware kann der SRH keine Aussagen treffen. Die sächsische Steuerverwaltung verfügt weder über Verfahrens-, oder Funktionsbeschreibungen noch über Erkenntnisse hinsichtlich der Programmabläufe.

Die vorgelegten Unterlagen ließen nach Ansicht des SRH auf Softwaremängel bzw. das Vorliegen unvollständiger Daten schließen. Über die Höhe der in Sachsen insgesamt gewährten Steuerabschläge kann der SRH infolge dieser Mängel keine verlässlichen Angaben tätigen.

40 Querschnittsprüfung Teilnehmungsmanagement (Jahresbericht 2016, Beitrag Nr. 30, Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 8 sowie Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 3 Textziffern 47 ff.)

Der Freistaat Sachsen ist unmittelbar an 30 Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts beteiligt, die knapp 11.000 Arbeitnehmer beschäftigen. An weiteren 47 Unternehmen ist der Freistaat Sachsen mittelbar beteiligt, die u. a. die Flughäfen Leipzig-Halle und Dresden sowie die Binnenhäfen Dessau-Roßlau, Děčín und Lovosice betreiben. Der SRH hat bereits mehrfach gefordert, die wirtschaftliche Betätigung des Freistaates Sachsen durch Teilnehmungsberichte transparent darzustellen.

Das wirtschaftliche Handeln des Freistaates bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Allein aus Kap. 1521 wurden 2017 für Unternehmensbeteiligungen Ausgaben von 82,3 Mio. € geleistet. Zuführungen für Unternehmensbeteiligungen sind darüber hinaus aus dem Sondervermögen Grundstock im Umfang von 33,4 Mio. € gewährt worden. Zusätzlich bestanden zum 31.12.2017 Bürgschaften und Garantien zu Unternehmensbeteiligungen im Umfang von 53,6 Mio. €. Zuführungen an Staatsbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts erfolgten gesondert aus den Einzelplänen der Fachressorts.

Der Teilnehmungsbericht 2018, veröffentlicht im Mai 2019, soll über das Portfolio des Freistaates Sachsen zum Stichtag 31.12.2017 informieren. Im Bericht werden der Öffentlichkeit und dem Landtag Informationen gegeben, die bezüglich der Organ- und Gremienmitglieder und auch zum Sitz einer Gesellschaft (LISt GmbH) veraltet sind. Zuführungen an die Unternehmen werden nicht vollumfänglich dargestellt. Angaben zu Kapitalzuführungen und Zuführungen aus dem Grundstock fehlen, Investitionsförderungen aus dem Haushalt des SMWA an Teilnehmungsunternehmen wurden nicht aufgenommen (SBO GmbH). Ebenso sind Informationen zur Übernahme von Bürgschaften und Darlehen nicht Bestandteil des Teilnehmungsberichtes. Informationen hierzu werden dem Landtag gesondert u. a. im Bürgschaftsbericht gegeben.

Bereits seit 2003 verlangt der Freistaat von den sächsischen Gemeinden, über ihre Eigenbetriebe und Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, einen Teilnehmungsbericht zu erstellen. Der Bericht ist nach § 99 Abs. 2 SächsGemO bis zum 31. Dezember des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorzulegen und hat u. a. die Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinde und den Unternehmen, insbesondere unter Angabe der Summen der Gewinnabführungen, der Verlustabdeckungen und sonstigen Zuschüssen, der gewährten sonstigen Vergünstigungen sowie aller übernommenen Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen zu beinhalten.

Die wirtschaftliche Betätigung des Freistaates Sachsen in Form von Unternehmensbeteiligungen, Staatsbetrieben und wirtschaftlich agierenden Anstalten des öffentlichen Rechts sollte zur Gewährleistung von Transparenz in einem einheitlichen Bericht mit Angaben zu Zuführungen aus dem Gesamthaushalt und dem Grundstock, zu gewährten Darlehen und zur Übernahme von Gewährleistungen dargestellt werden.

41 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH (Jahresbericht 2012, Band 1 - Beitrag 29)

41

Der Freistaat Sachsen hat zugunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH in den Jahren 1992 bis 2010 Ausgaben von insgesamt 197 Mio. € für Investitionen und laufendes Geschäft getätigt. In den Hj. 2011 bis 2018 wurden Zuschüsse von 98 Mio. € für Investitionen u. a. zur Sofelförderung und Errichtung der Soletherme und laufendes Geschäft aus dem Staatshaushalt zugunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH finanziert.

Die Investitionen aus staatlichen Mitteln haben nicht dazu beigetragen, die Jahresergebnisse der Geschäftstätigkeit der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH so zu verbessern, dass ein Betrieb ohne laufende Zuschüsse des Freistaates möglich wäre. Die Gesellschaften sind nach wie vor Verlustbetriebe.

Weitere umfangreiche Investitionsmaßnahmen sind in Bad Brambach mit einem Neubau sowie Umbau/Adaption des bestehenden Therapie- und Wohlfühlzentrums unter Nutzung von Radon geplant. Für die Hj. 2019 und 2020 wurden steigende Investitionszuschüsse von insgesamt 26,6 Mio. € und Zuschüsse für den Geschäftsbetrieb von 10,3 Mio. € im Doppelhaushalt 2019/2020 veranschlagt.

Die weiteren Investitionsausgaben zugunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH sollten so gesteuert werden, dass mittelfristig eine deutliche Reduzierung der Verluste aus dem laufenden Geschäftsbetrieb erzielt werden kann.

Die Entwicklung der Sächsischen Staatsbäder GmbH sollte vor dem Hintergrund des bisherigen und mittelfristig geplanten erheblichen finanziellen Mittelleinsatz einer realistischen Bilanz unterzogen werden. Diese sollte berücksichtigen, dass der Markt ähnliche Angebote an benachbarten Standorten bereithält. Weitere Belastungen künftiger Haushalte sind zu minimieren.

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes
ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AO	Abgabenordnung
apl.	außerplanmäßig
AZV	Abwasserzweckverband
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Beschäftigungsbereich
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz
FLO	Flächenländer Ost
FLW	Flächenländer West
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
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
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HR	Haushaltsrechnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KOM	Europäische Kommission

KomHVO	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft (Kommunalhaushaltsverordnung)
KomKVO	Verordnung des SMI über die kommunale Kassenführung
KomPrO/Kom-PrüfVO	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen (Kommunalprüfungsverordnung)
KP II	Konjunkturpaket II
KSV	Kommunaler Sozialverband
LD	Landesdirektion
LFA	Länderfinanzausgleich
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
NSM	Neues Steuerungsmodell
OGr.	Obergruppe
ÖPNV/SPNV	Öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
SAB	Sächsische Aufbaubank – Förderbank –
SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
SächsAüGUVG	Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz
SächsEigBG	Gesetz über kommunale Eigenbetriebe im Freistaat Sachsen
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
SächsFlüAG	Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz)
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsHSFG	Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
SächsKHG	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
SächsKomHVO-Doppik	Verordnung des SMI über die kommunale Haushaltswirtschaft nach den Regeln der Doppik (Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung – Doppik)
SächsKomKBVO	Sächsische Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung
SächsKomPrüfVO-Doppik	Verordnung des SMI über das kommunale Prüfungswesen Doppik (Sächsische Kommunalprüfungsverordnung – Doppik)
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
SächslKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen
SächsMBAG	Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz 2008
SächsSchAVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Schutzbestimmungen und Ausgleichsleistungen für erhöhte Aufwendungen der Land- und Forstwirtschaft in Wasserschutzgebieten
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
SAKD	Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
SK	Sächsische Staatskanzlei
SLKT	Sächsischer Landkreistag e. V.
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
StLa	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
StHpl.	Staatshaushaltsplan
StRPrA/StRPrÄ	Staatliche(s) 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
UGr.	Untergruppe
üpl.	überplanmäßig
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)
VgV	Vergabeverordnung
VO	Verordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ehemals Ver- dingungsordnung für Bauleistungen)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen Teil A
VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV Bedarfszuwei- sungen	Verwaltungsvorschrift des SMF über das Antrags- und Bewilli- gungsverfahren sowie die Verteilung und Verwendung der Mittel für Bedarfszuweisungen und über die Verwendung der investiven Schlüsselzuweisungen zur außerordentlichen Kredittilgung nach dem FAG
VwV KomHWi- Doppik	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft-Doppik
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwV-HS Sachsen	Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Frei- staates Sachsen
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-NSM	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koor- dinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsi- schen Staatsverwaltung
VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseig- nem 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 2018, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2019 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

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.

Der Abschnitt I des vorliegenden Jahresberichts bezieht sich auf die Haushaltsrechnung für das Jahr 2017 (§ 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. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse im kommunalen Bereich sind dem Abschnitt IV zugeordnet. Im Abschnitt V „Frühere Jahresberichte: nachgefragt“ wird über die Ergebnisse durchgeführter Erfolgskontrollprüfungen berichtet. Der „Ergebnisbericht 2019 zum Jahresbericht 2018“ im Anhang stellt in komprimierter Form das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen und den aktuellen Sachstand zu den Berichten des Vorjahres dar.

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 Rech-

nungshof 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.

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 Rechnung für das Haushaltsjahr 2017 hat der Landtag geprüft und in seiner 94(2). Sitzung am 3. Juli 2019 dem Präsidenten des Rechnungshofs Entlastung erteilt.

VI. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer gemeinsam das Interne Kontrollsystem (IKS) des MDR bei Vergaben. Abgeschlossen wurden die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2017 und die Prüfung der DREFA Media Holding GmbH.

VII. Zusammensetzung des Kollegiums

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

Präsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektorin	Isolde Haag

VIII. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 09.12.2019 veröffentlicht.

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

1. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017

Für das Hj. 2017 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

1 Vorbemerkungen

- 1 Der Staatsminister der Finanzen hat dem Landtag über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen; vgl. Art. 99 Sächsische Verfassung. Für das Hj. 2017 erfolgte dies mit der Haushalts- und Vermögensrechnung 2017 vom 21.12.2018.
- 2 Die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2017 war der StHpl. 2017/2018, den der Landtag mit Haushaltsgesetz vom 15.12.2016 festgestellt hatte. Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet – zusammen mit den Vorschriften des HG 2017/2018 und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Landeshaushaltsordnung den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung.
- 3 In diesem Beitrag des Jahresberichts 2019 und in den folgenden Beiträgen 2 bis 5 gebraucht der SRH eine Vielzahl von haushaltsrechtlichen Fachbegriffen. Sie sind in den Texten jeweils mit einem → gekennzeichnet und anschließend erklärt.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2017

- 4 Für das Hj. 2017 ist – unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse – eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen. Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2017
- 5 Das Hj. 2017 schloss mit einem kassenmäßigen Überschuss i. H. v. von rd. 35 Mio. €. Kassenüberschuss i. H. v. rd. 35 Mio. €
- 6 Der Freistaat reduzierte im Jahr 2017 seine Verschuldung um 75 Mio. €. Verschuldung erneut reduziert
- 7 Mit 14,8 % erreichte das Land erneut eine hohe Investitionsquote.

3 Staatshaushaltsplan 2017/2018

- 8 Der Landtag hat den StHpl. 2017/2018 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2017 auf 18.580.683.700 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (17.278.791.800 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 7,5 % gestiegen.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 9 Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.

Abschluss des Hj. 2017 mit ausgeglichenem rechnermäßigem Jahresergebnis

10 Die Isteinnahmen im Hj. 2017 betragen insgesamt 18.661.259.151,27 € und die Istaussgaben 18.626.645.471,25 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2017 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 34.613.680,02 € (2016 negativer Saldo i. H. v. 158.558.524,27 €).

11 Nach Berücksichtigung des Differenzbetrags der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. -34.613.680,02 € schloss das Hj. 2017 mit einem ausgeglichenen rechnermäßigem Jahresergebnis ab.

4.2 Finanzierungssaldo

12 Der → Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen. Der Finanzierungssaldo gibt positiv (als Überschuss) oder negativ (als Defizit) Auskunft über die finanzielle Gesamtlage des Landes.

Positiver Finanzierungssaldo
(706 Mio. €)

13 Für das Hj. 2017 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 706 Mio. €, der sich gegenüber dem Vorjahr (-118 Mio. €) erheblich verbesserte.

14 Die Berechnung des Finanzierungssaldos 2017 ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Finanzierungssaldo 2017

		in €
Isteinnahmen	Summe	18.661.259.151,27
	<i>abzüglich</i>	
	- Nettokreditaufnahme (OGr. 32)	-75.000.000,00
	- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	439.664.855,06
	- Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0,00
	Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	18.296.594.296,21
Istaussgaben	Summe	18.626.645.471,25
	<i>abzüglich</i>	
	- Tilgung am Kreditmarkt (OGr. 59)	0,00
	- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	1.036.300.148,77
	- Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0,00
	Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	17.590.345.322,48
	Finanzierungssaldo	706.248.973,73

Quelle: HR 2017.

Hinweis: Nettokreditaufnahmen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung/Gesamtdeckung werden nach Abstimmung mit Bund und Ländern ab dem Haushaltsvollzug 2017 unabhängig von der Zugehörigkeit des Gläubigers zum privaten oder öffentlichen Bereich bei Titeln der OGr. 32 gebucht; vgl. Erläuterung zu Tit. 1510/314 01 und 314 02 im Epl. 15, StHpl. 2019/2020.

4.3 Haushaltsvollzug

15 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Isteinnahmen und -ausgaben lt. HR, gegliedert nach Haupt- und Obergruppen, gegenübergestellt. Außerdem ist das Gesamtsoll angegeben.

16 Das → Gesamtsoll setzt sich aus den Haushaltsbeträgen für die Einnahmen und Ausgaben, die im Haushaltsvollzug durch sog. Umsetzungen als Folge der Aufgabenübertragung von einer Verwaltung auf eine andere verändert wurden, und den aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten bei den Einnahmen und Ausgaben zusammen.

HGr./OGr.		Haushaltsansatz (StHpl.)	Gesamtsoll	in €	HR	Mehr-/Minderein- nahmen und -ausgaben gegen- über Gesamtsoll
Einnahmen						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	11.803.427.500,00	11.803.427.500,00		12.187.092.736,36	383.665.236,36
1	Verwaltungseinnahmen	412.558.800,00	412.558.800,00		497.971.560,37	85.412.760,37
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.899.576.000,00	5.419.779.174,38		4.869.704.978,27	-550.074.196,11
3 ohne 32	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finan- zierungseinnahmen	1.540.121.400,00	2.111.663.150,81		1.181.489.876,27	-930.173.274,54
	„Ordentliche“ Einnahmen	18.655.683.700,00	19.747.428.625,19		18.736.259.151,27	-1.011.169.473,92
32	Nettokreditaufnahme	-75.000.000,00	-75.000.000,00		-75.000.000,00	0,00
Gesamteinnahmen		18.580.683.700,00	19.672.428.625,19		18.661.259.151,27	-1.011.169.473,92
Ausgaben						
4	Personalausgaben	4.642.275.900,00	4.696.784.044,60		4.356.107.254,43	-340.676.790,17
51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1.004.230.500,00	1.075.743.195,64		875.275.292,33	-200.467.903,31
56 bis 57	Ausgaben für den Schulden- dienst	178.945.000,00	178.945.000,00		173.987.203,08	-4.957.796,92
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	9.733.178.800,00	10.483.659.601,36		9.575.128.355,18	-908.531.246,18
7, 8	Investitionsausgaben	2.904.525.800,00	4.529.746.260,35		2.604.420.664,36	-1.925.325.595,99
	- davon					
7	Baumaßnahmen	504.328.800,00	766.910.680,48		472.769.294,72	-294.141.385,76
81, 82	Sonstige Sachinvestitionen	119.514.900,00	164.933.164,56		123.292.710,60	-41.640.453,96
83 bis 89	Investitionsförderung	2.280.682.100,00	3.597.902.415,31		2.008.358.659,04	-1.589.543.756,27
9	Besondere Finanzierungsausgaben	117.527.700,00	119.440.583,59		1.041.726.701,87	922.286.118,28
Gesamtausgaben		18.580.683.700,00	21.084.318.685,54		18.626.645.471,25	-2.457.673.214,29

Quelle: HR 2017.

- 17 Aus dem Hj. 2016 übernahm der Freistaat einnahmeseitig rd. 1,1 Mrd. € und auf der Ausgabenseite Reste i. H. v. rd. 2,5 Mrd. €. Die Veränderungen der Haushaltsbeträge durch Umsetzungen gem. § 50 SÄHO im Haushaltsvollzug betragen insgesamt rd. 1,5 Mio. €.
- 18 Mit Isteinnahmen i. H. v. 18.661 Mio. € und Istaussgaben i. H. v. 18.627 Mio. € erreichte der Freistaat 2017 erneut einen Höchststand. Trotzdem nahm das Land im Hj. 2017 gegenüber dem Gesamtsoll insgesamt rd. 1 Mrd. € weniger ein und gab rd. 2,5 Mrd. € weniger aus.
- 19 Die Einzelheiten zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, zu den daraus resultierenden strukturellen Problemen und Risiken sowie zur Verschuldung des Freistaates sind in Beiträgen Nr. 2 und 4 dargestellt.

4.4 Ausgabereste und Vorgriffe

- 20 Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Davon wird mit Bildung von Ausgaberesten abgewichen.
- 21 Als → **Ausgabereste (AR)** werden nicht ausgeschöpfte Ausgabeansätze bezeichnet, die am Jahresende nicht verfallen, sondern ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Sie dienen der überjährigen Finanzierung von gebundenen Maßnahmen.

- 22 Die Übertragung von AR ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass:
- es sich um übertragbare Ausgaben für Investitionen oder aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 Satz 1 SäHO) oder
 - sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan (§ 19 Satz 2 SäHO) oder im jeweiligen Haushaltsgesetz für übertragbar erklärt wurden (Ausgaben für Bauunterhalt der Gr. 519, zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen, gem. § 9 Abs. 4 und § 11 Abs. 1 HG 2017/2018) oder
 - das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat (bei Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen, soweit diese noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind, gem. § 45 Abs. 4 SäHO).
- 23 Die Übertragung und die Inanspruchnahme von AR bedarf der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO). Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des Haushaltsplanes in dessen Vollzug zu und sind aus diesem aber nicht ersichtlich.
- 24 Bei übertragbaren Ausgaben z. B. für eine Baumaßnahme, kann die Verwaltung den Ausgabenansatz überziehen, ohne eine Einsparung an anderer Stelle im Einzelplan anbieten zu müssen. Der Mittelansatz des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die üpl. Ausgabe vermindert (Vorgriff). Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Vorgriffe ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.
- 25 Das SMF stimmte 2017 keinen Vorgriffen zu, sodass die in das Hj. 2018 übertragenen Brutto-/Nettoausgabereste deckungsgleich 2.761.040.975,91 € betragen. Dieser Betrag ist um rd. 257 Mio. € höher als zum Abschluss des Hj. 2016. Dabei entfielen 0,67 % (18.434.655,93 €) der AR auf besonders begründete Einzelfälle gem. § 45 Abs. 4 SäHO.
- 26 Die Höhe der Haushaltsmittel, die im Hj. 2017 nicht ausgegeben wurden, entspricht rd. 12,9 % des Gesamtist 2017.
- 27 Das → **Gesamtist** setzt sich aus dem Ausgabenist im Hj. 2017 und den im Hj. 2017 verbliebenen Ausgaberesten, die in das Folgejahr übertragen werden, zusammen.
- 28 Die folgende Übersicht stellt die AR aus den einzelnen Einzelplänen im Verhältnis zum jeweiligen Gesamtist und zu den gesamten AR dar:

Ausgabereste i. H. v. rd.
2,8 Mrd. € in das Hj. 2018
übertragen

Verteilung der Ausgabereste auf Einzelpläne

Epl.	Gesamtist 2017	AR	Anteil AR am Gesamtist pro Epl. in %	Anteil AR an Gesamt-AR in %
	in €	in €		
01	58.546.400,93	1.164.719,49	2,0	0,0
02	34.832.245,99	3.086.947,98	8,9	0,1
03	2.337.431.459,70	318.608.622,49	13,6	11,5
04	524.983.958,77	3.215.523,70	0,6	0,1
05	3.464.506.118,22	142.197.571,06	4,1	5,2
06	827.499.800,43	16.023.199,64	1,9	0,6
07	2.597.396.243,90	900.044.098,44	34,7	32,6
08	1.341.161.262,71	169.559.494,97	12,6	6,1
09	1.074.210.996,41	500.278.942,50	46,6	18,1
11	21.892.388,04	228.796,03	1,0	0,0
12	2.376.876.439,10	254.560.014,85	10,7	9,2
14	889.060.896,10	267.138.173,54	30,0	9,7
15	5.839.288.236,86	184.934.871,22	3,2	6,7
Gesamt	21.387.686.447,16	2.761.040.975,91	12,9	100,0

Quelle: HR 2017.

29 In den Epl. 03, 07 und 09 summieren sich die AR auf über rd. 62 % (rd. 1,7 Mrd. €). Die höchsten AR (>100 Mio. €) entstanden bei den folgenden Förderprogrammen:

- i. H. v. 129,5 Mio. € zur Technologieförderung (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 0720 Tit. 686 11,
- i. H. v. 129,5 Mio. € für Zuschüsse für Investitionen an Sonstige für den Bereich LEADER¹ (Förderung aus dem ELER – Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 0909 Tit. 893 01,
- i. H. v. 116,4 Mio. € für „Digitale Offensive Sachsen“, Kap. 0703 Tit. 883 53 und
- i. H. v. 104,7 Mio. € für Zuschüsse für die Wohnraumförderung, Kap. 0323 Tit. 893 02.

30 Zwischen 2016 und 2017 ist ein auffällig hoher Anstieg an AR u. a. bei der Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus dem Epl. 07 (Kap. 0706, Tit. 883 15) von rd. 10 T€ auf rd. 35,6 Mio. € (+35,6 Mio. €) und bei Zuschüssen für die Wohnraumförderung aus dem Epl. 03 (Kap. 0323, Tit. 893 92) von rd. 32,6 Mio. € auf rd. 104,7 Mio. € (+72,1 Mio. €) zu verzeichnen.

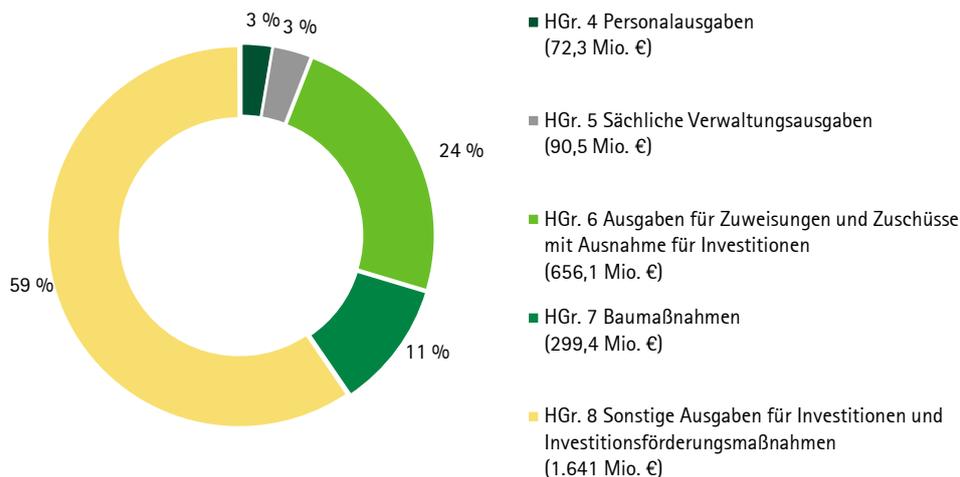
Zuwachs von Ausgaberesten bei Zuschüssen für die Wohnraumförderung um 72,1 Mio. €

31 Die übertragenen AR für investive Maßnahmen (HGr. 7 und 8) bildeten im Jahr 2017 rd. 70 % aller Ausgabereste.

Ausgabereste für investive Maßnahmen bilden rd. 70 %

¹ Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“.

Gliederung der Ausgabereste nach Hauptgruppen



Quelle: Kassen-Ist 2018

32 Nach Angaben des SMF im Schreiben vom 02.07.2018 teilen sich die AR nach Finanzierungsquellen auf:

- AR aus reinen Landesmitteln i. H. v. rd. 1,1 Mrd. €,
- drittmittelfinanzierte AR i. H. v. 460 Mio. € (darunter EU-Programme i. H. v. rd. 272,6 Mio. €) und
- mischfinanzierte AR i. H. v. rd. 1,2 Mrd. € (darunter EU-Programme einschließlich Landeskofinanzierungsmittel i. H. v. rd. 809 Mio. €).

33 Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, steigt der Umfang von AR seit Jahren kontinuierlich. Allein die AR aus reinen Landesmitteln sind im Zeitraum 2013 bis 2017 um 484 Mio. € gewachsen.

AR nach Finanzierungsquelle	2013	2014	2015 in Mio. €	2016	2017
AR aus reinen Landesmitteln	609	804	954	880	1.093
drittmittelfinanzierte AR	315	385	428	531	460
davon					
EU-Programme	93	142	200	238	273
mischfinanzierte AR	1.274	1.166	984	1.093	1.209
davon					
EU-Programme mit Landeskofinanzierung	1.156	1.003	797	947	809
Gesamtbetrag	2.198	2.355	2.366	2.504	2.762

Quelle: Angaben des SMF.

Hinweis: Abweichungen in Summen sind durch Rundungen bedingt.

34 Das Jährigkeitsprinzip stellt einen wichtigen Haushaltsgrundsatz dar. Ausgaben dürfen aus dem jeweiligen Haushaltsplan regelmäßig nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden. Die Bildung von Ausgaberesten gem. § 45 SÄHO ist ausnahmsweise unter engen Voraussetzungen zulässig (vgl. Tz. 22). Diese Möglichkeit wird im Freistaat seit Jahren mit steigender Tendenz in Anspruch genommen.

35 Bei drittmittelfinanzierten und mischfinanzierten AR ist der Spielraum des Freistaates zur besseren Mittelaussteuerung aufgrund der linearen Veranschlagung von EU-Fördermitteln begrenzt. Bei den AR aus reinen Landesmitteln besteht Optimierungspotenzial.

36 Der SRH schlägt vor, den Mittelabfluss bei reinen Landesmitteln mit fachlich gebotenen Maßnahmen besser zu flankieren und sich bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln im nächsten Aufstellungsverfahren verstärkt am tatsächlichen Mittelabfluss der Vorjahre zu orientieren.

37 Das SMF teilte mit, dass es den SRH-Vorschlag grundsätzlich unterstütze. Ein verstärkter Fokus auf eine bedarfsgerechtere Veranschlagung, insbesondere im Sinne eines klugen Zusammenspiels zwischen Kassennitteln und Verpflichtungsermächtigungen, würde aller Voraussicht nach dazu beitragen, das Niveau der Ausgaberechte deutlich zu verringern. Grundsätzlich sei der Bedarf daher möglichst fundiert und exakt zu ermitteln.

4.5 Einnahmereste

38 Als → Einnahmereste werden Einnahmeansätze genannt, die im abgelaufenen Haushaltsjahr nicht komplett ausgeschöpft waren und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

39 In das Hj. 2018 übertrug das SMF Einnahmereste i. H. v. insgesamt 1.314.537.235,54 € (im Vorjahr 1.091.744.925,19 €), davon im Epl. 07 i. H. v. rd. 1,1 Mrd. € und im Epl. 09 i. H. v. rd. 243 Mio. €. Die Einnahmereste dienen zur Deckung von Ausgaberechten im Hj. 2018.

Einnahmereste i. H. v.
rd. 1,3 Mrd. € übertragen

40 Die Einnahme- und Ausgaberechte fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Abschluss ein. Die Differenz wird durch den Saldo des kassenmäßigen Jahresergebnisses i. H. v. 34.613.680,02 € (oben Tz. 10) gedeckt.

4.6 Verpflichtungsermächtigungen

41 → Verpflichtungsermächtigungen (VE) gestatten das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 SäHO). Dies ist insbesondere der Fall bei Investitionsmaßnahmen, die über einige Jahre dauern und zur Belastung von künftigen Haushalten führen. Die VE müssen im Haushaltsplan entsprechend veranschlagt werden (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Zur Erhöhung der Transparenz über die Vorbelastung künftiger Haushalte durch VE enthalten die Haushaltspläne Übersichten über deren Veranschlagung.

42 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von üpl. und apl. VE zulassen (§ 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO). Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2017/2018 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

43 Die obersten Dienstbehörden erbringen gem. Nr. 9 der VwV zu § 34 SäHO dem SMF den Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des Haushaltsjahres und über eingegangene VE. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.

44 Auf Anregung des SRH (vgl. Jahresbericht 2017, Beitrag Nr. 1, Tz. 33 bis 40) hat das SMF in der HR 2017 zum ersten Mal die Informationen über die insgesamt bewilligten VE und deren Inanspruchnahme ausgewiesen.

45 Für das Hj. 2017 wurden im StHpl. 2017/2018 insgesamt VE i. H. v. 3.067.635.000,00 € veranschlagt (Vorjahr 2.408.782.400 €).

Für 2017 waren rd. 3,1 Mrd. € VE veranschlagt, das SMF hat weitere VE i. H. v. rd. 150,7 Mio. € genehmigt

46 Das SMF hat in üpl. VE i. H. v. 93.891.878,00 € (Vorjahr 98.363.559,99 €) und apl. VE i. H. v. 38.144.653,00 € (Vorjahr 114.223.033,80 €) eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2017/2018 i. H. v. 18.666.925,69 € (Vorjahr 3.121.853 €) zugestimmt. Insgesamt standen 3,2 Mrd. € VE zur Verfügung.

Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme

Epl.	StHpl. 2017	üpl. VE	apl. VE	zusätzliche VE	Zuweisung Verstärkungsmittel (VE) aus Epl. 15 (Kap. 1503)	gesamt	Inanspruchnahme	
in €						in %		
01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
02	3.035.900,00	0,00	200.000,00	0,00	0,00	3.235.900,00	1.151.000,00	35,6
03	395.997.400,00	80.656.400,00	2.597.100,00	11.091.000,00	3.476.362,50	493.818.262,50	383.623.500,00	77,7
04	1.420.000,00	0,00	6.050.000,00	0,00	830.000,00	8.300.000,00	3.172.700,00	38,2
05	155.518.100,00	56.000,00	5.541.133,00	0,00	8.280.000,00	169.395.233,00	108.759.500,00	64,2
06	21.636.000,00	0,00	0,00	0,00	2.119.000,00	23.755.000,00	14.549.000,00	61,2
07	1.319.066.700,00	700.000,00	8.769.460,00	0,00	7.469.000,00	1.336.005.160,00	956.115.000,00	71,6
08	160.950.200,00	1.854.500,00	7.055.000,00	2.996.780,00	2.827.200,00	175.683.680,00	81.973.600,00	46,7
09	298.457.200,00	7.228.900,00	140.000,00	4.579.145,69	0,00	310.405.245,69	181.434.900,00	58,5
11	0,00	0,00	216.000,00	0,00	0,00	216.000,00	159.700,00	73,9
12	202.494.000,00	963.500,00	2.369.000,00	0,00	0,00	205.826.500,00	149.822.400,00	72,8
14	309.930.000,00	2.432.578,00	5.206.960,00	0,00	25.086.900,00	342.656.438,00	224.220.400,00	65,4
15	199.129.500,00	0,00	0,00	0,00	- 50.088.462,50	149.041.037,50	58.245.800,00	39,1
Summe	3.067.635.000,00	93.891.878,00	38.144.653,00	18.666.925,69	0,00	3.218.338.456,69	2.163.227.500,00	67,2

Quelle: HR 2017, Unterlagen SMF, eigene Berechnungen in Spalte Zuweisung Verstärkungsmittel aus Epl. 15 in Zeilen 03, 15 und Summe sowie ebenda in Spalten gesamt und in %.

47 Die vorstehende Tabelle weicht von der in der HR 2017 bei den Zuweisungen aus Verstärkungsmitteln an den Epl. 03 ab. Im Hj. 2017 erfolgten zugunsten des Epl. 03 VE-Verstärkungen aus dem Kap. 1503 Tit. 883 14 i. H. v. 3.476.362,50 €. In der HR 2017, S. 298 hat das SMF versehentlich den unkorrekten Betrag von 3.467.362,50 € ausgewiesen, der sich entsprechend auf den Gesamtbetrag zur dortigen Zuweisung auswirkt. Der Zahlendreher wirkt sich haushaltsmäßig nicht aus, denn die in Anspruch genommenen VE im Epl. 03 lagen unter dem insgesamt bewilligten VE-Betrag.

48 Ferner hat der SRH die in der Spalte Zuweisung aus dem Kap. 1503 abgebildeten Verstärkungs-VE i. H. v. 50,1 Mio. € beim Epl. 15 als Negativbetrag abgesetzt, sodass sich der Gesamtbetrag bei Zuweisungen im Gegensatz zur Darstellung in der HR 2017 (S. 298) auf 0,00 € reduziert. In Folge sind die Angaben bei Gesamt der Bewilligungen sowie bei Inanspruchnahme in Prozent entsprechend angepasst worden.

49 Das SMF hat in Aussicht gestellt, die Anpassung in der HR 2018 entsprechend zu berücksichtigen.

50 Zusammen wurden im Hj. 2017 rd. 67,2 % der bewilligten VE in Anspruch genommen.

51 Der SRH regt an, VE künftig mit mehr Augenmaß zu bewilligen, um der unnötigen Verbindung künftiger Haushalte vorzubeugen.

4.7 Bewilligte über-, außerplanmäßige und zusätzliche Ausgaben

52 Das SMF kann nach § 37 SäHO üpl. und apl. Ausgabeermächtigungen erteilen. Bei → **üpl. und apl. Ausgaben** handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Einzelplans, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, ausgeglichen werden sollen. Üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SäHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2017/2018).

53 Die üpl. und apl. Ausgaben sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Das SMF darf die Einwilligung nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilen.

54 Das Haushaltsgesetz räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein.

55 → **Zusätzlichen Ausgaben** (einschließlich Kofinanzierungsmitteln) kann das SMF gem. § 10 Abs. 1 HG 2017/2018 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

56 Im Hj. 2017 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben i. H. v. 12.196.959,45 € (Vorjahr 769.614.974,01 €) und apl. Ausgaben i. H. v. 19.026.216,00 € (Vorjahr 95.546.732,60 €). Zusätzlichen Ausgaben stimmte das SMF i. H. v. insgesamt 5.086.498,23 € (Vorjahr 67.187.773,90 €) zu. Insgesamt genehmigte das SMF Abweichungen vom Haushaltsplan i. H. v. rd. 36,3 Mio. €, das sind 896 Mio. € weniger als im Jahr 2016.

Das SMF stimmte im Jahr 2017 üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben von insgesamt rd. 36,3 Mio. € (im Vorjahr 932 Mio. €) zu

57 Die Bewilligungen von üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben für das Hj. 2017 verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Verteilung zusätzlicher Ausgabebewilligungen auf die Einzelpläne

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben	zusätzliche Ausgaben gem. § 10 Abs. 1 HG in €	Gesamtsumme
01	0,00	0,00	0,00	0,00
02	378.366,83	0,00	0,00	378.366,83
03	1.878.053,31	45.816,00	40.000,00	1.963.869,31
04	0,00	0,00	0,00	0,00
05	3.529.515,31	146.650,00	0,00	3.676.165,31
06	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00
07	441.570,00	951.000,00	2.600,00	1.395.170,00
08	619.632,00	7.000,00	4.201.651,33	4.828.283,33
09	297.000,00	84.900,00	842.246,90	1.224.146,90
11	0,00	0,00	0,00	0,00
12	8.822,00	0,00	0,00	8.822,00
14	35.000,00	0,00	0,00	35.000,00
15	5.000.000,00	17.790.850,00	0,00	22.790.850,00
Gesamt	12.196.959,45	19.026.216,00	5.086.498,23	36.309.673,68

58 Die üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Hj. 2017 vor allem in den Epl. 03, 05 und 15 (insgesamt rd. 85 %). Dabei handelt es sich im Epl. 05 allein mit rd. 2,7 Mio. € um Mehrausgaben aufgrund der gestiegenen Anzahl von zu finanzierenden Schülern aufgrund des Gesetzes über Schulen in freier Trägerschaft. Die Einsparungen dafür erfolgten überwiegend im Gesamthaushalt. Im Epl. 15 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. 5 Mio. € für die Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ im Zusammenhang mit Art. 2 Kommunalinvestitionsförde-

rungsumsetzungsgesetz zu. Die Einsparungen erfolgten ebenfalls im Gesamthaushalt.

- 59 Die apl. Ausgaben bewilligte das SMF im Hj. 2017 hauptsächlich im Epl. 07 und 15 (rd. 99 %). Dabei kamen die Mehrausgaben im Epl. 07 überwiegend für die Maßnahmen der Verkehrserziehung und Aufklärung zur Hebung der Verkehrssicherheit (0,52 Mio. €) und zur Kompensation der Mehrbedarfe beim ESF in der Region Leipzig (0,3 Mio. €) zum Einsatz. Die Einsparungen erfolgten im Epl. 03 und 07.
- 60 Im Epl. 15 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. rd. 17,8 Mio. € für die Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ ebenfalls im Zusammenhang mit Art. 2 Kommunalinvestitionsförderungsumsetzungsgesetz zu. Die Einsparungen erfolgten aus dem Gesamthaushalt.
- 61 Zusätzliche Ausgaben aufgrund zusätzlicher Einnahmen bewilligte das SMF vor allem im Epl. 08 (83 %), u. a. im Zusammenhang mit der Behindertenhilfe.
- 62 Überplanmäßige Bewilligungen erfolgten im Hj. 2017 überwiegend (76 %) bei den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen der HGr. 6, apl. Bewilligungen überwiegend (94 %) zugunsten der Investitionsförderung in der HGr. 8. Die zusätzlichen Ausgaben betreffen größtenteils Ausgaben der HGr. 6 (99 %).

4.8 Umschichtungen und Verstärkungen

- 63 Das SMF ist gem. § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 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 HFA des SLT.
- 64 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2017 Umschichtungen und Verstärkungen bei Ausgaben i. H. v. 178.779.020,90 € (im Vorjahr 35.730.666,69 €) bewilligt. Diese betrafen mit rd. 122,1 Mio. € (68 %) überwiegend den Epl. 12. Die Einsparungen erfolgten zu 90 % im Gesamthaushalt.
- 65 Die Verstärkungen gem. § 10 Abs. 4 Satz 1 HG 2017/2018 zugunsten des Epl. 12 ergingen vor allem für die Universitätsmedizin in Dresden i. H. v. 91,9 Mio. € (Anstieg um rd. 448 % im Vergleich zum Haushaltsansatz) und in Leipzig i. H. v. 28 Mio. € (Anstieg um rd. 267 % im Vergleich zum Haushaltsansatz) mit Deckung aus dem Gesamthaushalt. Die erforderlichen Einwilligungen des HFA lagen vor.

Verstärkungen für Universitätsmedizin im Hj. 2017

	Kap./Tit.	Haushaltsansatz	Verstärkung in €	Soll	Verstärkung %
Universitätsklinikum Dresden	1207/891 72	9.000.000	4.000.000	13.000.000	44
	1207/891 12	10.000.000	83.017.730	93.017.730	830
Medizinische Fakultät TU Dresden	1209/891 71	1.500.000	4.900.000	6.400.000	327
gesamt Dresden		20.500.000	91.917.730	112.417.730	448
Universitätsklinikum Leipzig	1207/891 71	9.000.000	23.000.000	32.000.000	256
Medizinische Fakultät Universität Leipzig	1208/891 71	1.500.000	4.999.000	6.499.000	333
gesamt Leipzig		10.500.000	27.999.000	38.499.000	267
gesamt Dresden und Leipzig		31.000.000	119.916.730	150.916.730	387

Quelle: HR 2017.

66 Das SMF stimmte im Jahr 2017 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. 27.752.410 € (im Vorjahr 79.972.000 €) zu, davon beispielhaft i. H. v. 17.346.500 € für den Epl. 07 und i. H. v. 9.400.000 € für den Epl. 09. Die entsprechenden Einsparungen erfolgten titelkonkret.

67 Ausgabenseitig bewirkte das SMF somit Änderungen in den Ermächtigungen des Haushaltsplans von 206.531.430,90 €.

Umschichtungen und Verstärkungen bei Ausgaben und VE zusammen von rd. 206,5 Mio. €

68 Neben der Verstärkungsmöglichkeit aus dem Gesamthaushalt wurden bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans Verstärkungsmittel im Kap. 1503 i. H. v. 105.750.000 € für etwaige notwendige Mehrbedarfe des Hj. 2017 veranschlagt und i. H. v. rd. 24.932.137 € (24 %) in Anspruch genommen. Diese Ausgaben werden grundsätzlich nicht bei den Titeln im Kap. 1503 gebucht, sondern durch Sollübertragung bei vorhandenen Titeln dargestellt. Ihre Inanspruchnahme gefährdet nicht den Haushaltsausgleich.

69 Die Maßnahmen im Haushaltsvollzug mit Wirkung auf die Bewilligungen des StHpl. führten im Hj. 2017 insgesamt zu Mehrausgaben i. H. v. 2.042.236.639,37 €. Für Mehrausgaben i. H. v. insgesamt 105.893,05 € lag keine Genehmigung des SMF vor (vgl. HR 2017, Band 1, S. 214). Dies betraf folgende Haushaltsstellen:

- Kap. 0302, Tit. 427 07 mit 1.824,26 €,
- Kap. 0551, Tit. 685 51 mit 17,50 €,
- Kap. 0808, TG 51 mit 94.058,91 €,
- Kap. 1102, Tit. 511 99 mit 8.658,33 € und Kap. 1102, Tit. 525 99 mit 1.334,05 €.

4.9 Vorschüsse und Verwahrungen

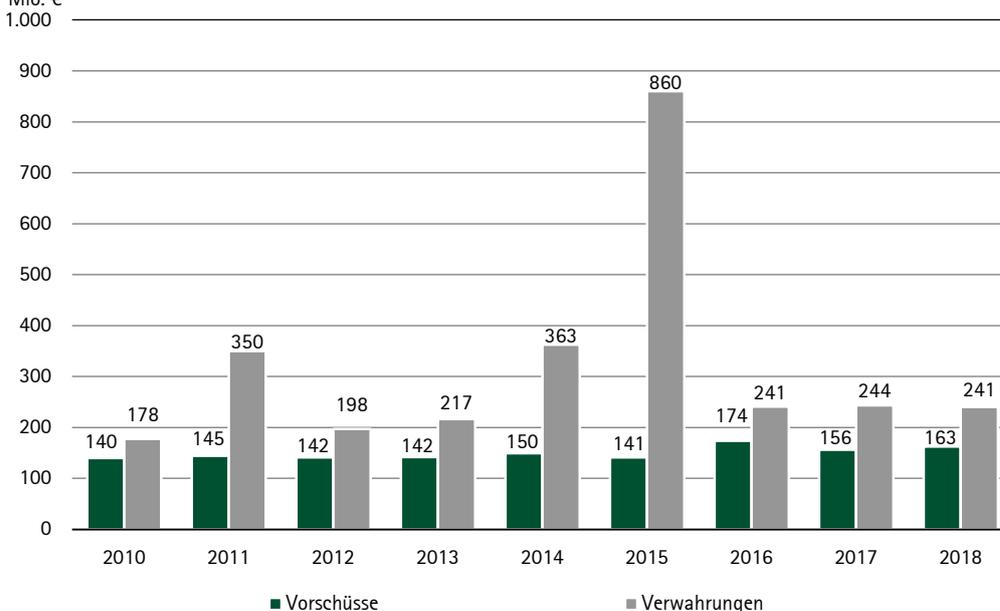
70 Vorschüsse und Verwahrungen gem. § 60 SÄHO werden außerhalb des Staatshaushalts geführt und somit nicht im StHpl. und in der HR abgebildet.

71 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. 163 Mio. € und Verwahrungen i. H. v. rd. 241 Mio. €

Bestände an Vorschüssen und Verwahrungen

Mio. €



Quelle: LSF.

- 72 Die Verwahr- und Vorschusskonten weisen weiterhin Bestände im Rahmen des üblichen Niveaus aus. Der um rd. 500 Mio. € erhöhte Bestand an Verwahrungen im Hj. 2015 resultierte aus der – finanzpolitisch bedingten – vermehrten Aufnahme von Kassenkrediten.

5 Einzelfeststellungen

5.1 Bildung von Ausgaberesten

- 73 Bei den Leertiteln 511 98 und 812 98 im Kap. 1503 hat das SMF Mittel im Wege der Deckungsfähigkeit innerhalb der Titelgruppe zugeleitet und aus den nicht in Anspruch genommenen Ausgabebefugnissen Ausgabereste i. H. v. 118.995,24 € und 734.591,60 € gebildet. Gemäß VwV Nr. 4.3 zu § 45 SÄHO sind bei dem deckungsberechtigten Ansatz grundsätzlich keine Verstärkungen durch Nutzung der Deckungsfähigkeit zur Bildung und Übertragung von Ausgaberesten zulässig.
- 74 Das SMF teilte in der Stellungnahme vom 02.04.2019 mit, dass im vorliegenden Fall haushaltsrechtlich zulässige Deckungsfähigkeiten unterjährig für eingegangene Rechtsverpflichtungen in 2017 in Anspruch genommen worden seien und der Deckungsbedarf im Folgejahr fortbestanden habe. Nr. 4.3 der VwV zu § 45 SÄHO beinhalte die Möglichkeit von begründeten Ausnahmen sowie einen Ermessensspielraum, und hierzu prüfe das SMF stets restriktiv und im Einzelfall. Die Ausgaberesteübertragung mit Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten werde dabei i. d. R. nur in Fällen zugelassen, in denen rechtliche Verpflichtungen oder Zusagen aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr eingelöst werden müssen und die Deckung der Ausgaben voraussichtlich nicht anderweitig (Haushaltsansätze und Deckungsfähigkeiten im Folgejahr) abgesichert werden könne. Wie bei anderen Ausgaben müsse der Zweck der Ausgaben fortauern und ein sachliches Bedürfnis bestehen.
- 75 SRH regt an, die bestehende nicht näher definierte Ausnahmeklausel in VwV Nr. 4.3 zu § 45 SÄHO in einen positiven Katalog an haushalterisch zulässigen Deckungsmöglichkeiten umzuwandeln und zur Steigerung der Transparenz im Haushaltsrecht in der VwV-SÄHO zu regeln. Dabei weist der SRH als Beispiel auf die Regelung zur Nutzung der Deckungsfähigkeit für die Bildung von Ausgaberesten in der VwV zur Landeshaushaltsordnung (zu § 46 Deckungsfähigkeit) in Mecklenburg-Vorpommern hin.
- 76 Das SMF teilte mit, dass es die angeregte Änderung der VwV zu §§ 45 (Nr. 4.3) und 46 SÄHO prüfen und ggf. Änderungen vornehmen werde.

5.2 Verstärkung des Ansatzes der Zuführungen an die Kulturstiftung Freistaat Sachsen

- 77 Die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen erhielt aus den Verstärkungsmitteln für Investitionen (Kap. 1503, Tit. 883 14) im Hj. 2017 eine Zuführung zum Stiftungskapital i. H. v. 3,5 Mio. €. Im Doppelhaushalt 2017/2018 war für eine Zuführung lediglich ein Leertitel (1205/894 01) veranschlagt. Der im Epl. 12 als Anlage ausgewiesene Wirtschaftsplan wies für Soll 2017/2018 keine Kapitalerhöhung aus.
- 78 Das Stiftungsvermögen der Kulturstiftung war in den vergangenen Jahren stetig gestiegen und betrug Anfang 2017 rd. 21,5 Mio. € (VR 2017, S. 32). Eine rechtliche Verpflichtung seitens des Freistaates für die Erhöhung des Stiftungskapitals bestand nicht.
- 79 Die Kulturstiftung begründete ihren Antrag vom 02.11.2017 an das zuständige SMWK lediglich mit dem weiteren Aufbau des Stiftungsvermögens gem. § 2 des Errichtungsgesetzes der Kulturstiftung des Freistaates

Sachsen, ohne auf konkrete Bedarfe einzugehen. Sie bat darum, den Antrag wohlwollend zu prüfen. Mit Schreiben vom 16.11.2017 hat das SMF die Verstärkungsmittel gemäß Antrag dem SMWK vom 07.11.2017 zugewiesen.

- 80 Die Verstärkungsmittel dienen der notwendigen Handlungsfähigkeit und Flexibilität im Haushaltsvollzug. Über deren Verwendung entscheidet das SMF im eigenen Ermessen. Während manche Anträge der Ressorts auf Zuweisung von VE aus Verstärkungsmitteln aus dem Kap. 1503 im Jahr 2017 durch die Ressorts umfangreich begründet wurden, gab das SMF dem allgemein formulierten Antrag des SMWK, ohne konkrete Untersetzung des finanziellen Bedarfs hinsichtlich des weiteren Aufbaus des Stiftungsvermögens, statt.
- 81 Der Budgetgeber räumt dem SMF bez. der Entscheidung über die Inanspruchnahme von Verstärkungsmitteln aus dem Kap. 1503 einen erheblichen Vertrauensvorschuss ein. Während jede Baumaßnahme ab 1,5 Mio. € gem. VwV Nr. 2.2 zu § 24 SÄHO einzeln veranschlagt werden soll, hat das SMF für 2017 mehr als 100 Mio. € Verstärkungsmittel im Kap. 1503 veranschlagt und 3,5 Mio. € davon zugunsten der Stiftung bewilligt. Eine bewusste Entscheidung des Budgetgebers über die Verwendung der Steuermittel ging dem nicht voraus.
- 82 **Der SRH schlägt vor, für Zuweisung von Verstärkungsmitteln einheitliche Maßstäbe festzulegen. Zumindest sollten im StHpl. die Vorgaben wie Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit festgelegt werden.**
- 83 Das SMF teilte hierzu mit, dass der Bedarf für die Zuführung an die Kulturstiftung im Vorfeld zwischen SMWK und SMF erörtert und abgestimmt worden sei und lediglich das eigentliche Antragsschreiben des SMWK an das SMF keine umfassende Begründung beinhaltet habe.
- 84 Hinsichtlich des Verfahrens wies das SMF darauf hin, dass es bei der Vergabe von Verstärkungsmitteln in jedem Fall die Erforderlichkeit/Zweckmäßigkeit zusätzlicher Mittel im Rahmen seines Ermessensspielraums prüfe. Fixe einheitliche „Vergabekriterien“ bei den Verstärkungsmitteln stehen aus seiner Sicht im Widerspruch zu deren Wesen als flexible Handlungsmasse im Rahmen des Haushaltsvollzugs.
- 85 Der SRH bleibt bei seiner Kritik. Die vom SMF genannten Kriterien der Erforderlichkeit/Zweckmäßigkeit konnten aus dem unbegründeten Antragsschreiben des SMWK an das SMF nicht hergeleitet werden. Eine vorab stattgefundene Abstimmung zwischen beiden Ressorts ersetzt nicht die Antragsbegründung und sie lässt sich im Nachgang schwer überprüfen. Wir bitten künftig um Beachtung.
- 86 Der SRH begrüßt, dass die genannten Kriterien bei der Zuweisung von Verstärkungsmitteln berücksichtigt werden. Um das Verfahren transparenter zu gestalten empfiehlt der SRH, wie bei üpl./apl. Anträgen bereits praktiziert wird, Formulare für die Beantragung von Verstärkungsmitteln zu entwickeln, aus denen die zu begründenden Angaben ersichtlich sind.

Haushaltswirtschaft des Freistaates

Der beträchtliche Ausgabenanstieg in den Bereichen Personal und Bildung kann langfristig die Tragfähigkeit und das hohe Investitionsniveau des Sächsischen Haushalts gefährden.

Der Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wird nicht reichen, um die erwarteten Steuermindereinnahmen auszugleichen.

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen sollte um weitere Indikatoren für nachhaltige öffentliche Finanzen ergänzt werden.

1 Vorbemerkung

- 1 Die Konjunkturaussichten für Deutschland haben sich mit zunehmenden Handelsrisiken trotz hoher Beschäftigung und wachsender Einkommen verschlechtert. Die Bundesregierung hat ihre Erwartungen für das Wirtschaftswachstum für 2019 auf nur noch 0,5 % nach unten korrigiert. Zur weiteren Wahrung der Solidität der öffentlichen Haushalte hält der Stabilitätsrat es für unerlässlich, Ausgaben noch stärker zu priorisieren und an der Ausgabendisziplin festzuhalten (vgl. Pressemitteilung des Stabilitätsrates vom 18.06.2019).
- 2 Ungeachtet getrübler Konjunkturerwartungen sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen immer noch gut. Die sächsische Wirtschaft konnte in den letzten Jahren ein steigendes BIP vorweisen. Die Wirtschaftskraft wird jedoch aufgrund der Strukturschwäche auch in den nächsten Jahren unter der Wirtschaftskraft vergleichbarer FLW bleiben. Die Anzahl der Erwerbstätigen ist auch in 2018 gestiegen und die Anzahl der Arbeitslosen weiter gesunken.
- 3 Aufgrund der demografischen Entwicklung zeichnet sich ein weiterer Rückgang der Arbeitslosigkeit in Sachsen ab. Dies wird jedoch mit einem zunehmenden Fachkräftemangel einhergehen.
- 4 Die Landesregierung steht in den nächsten Jahren vor großen Herausforderungen, den Freistaat Sachsen nachhaltig und zukunftsfähig im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten zu gestalten. Die größten Herausforderungen stellen dabei u. a. das Gelingen des Generationenwechsels in der Verwaltung, die Digitalisierung sowie die Finanzierung des Bildungsbereichs und der öffentlichen Investitionen dar. Das gleiche gilt für die Förderung von Forschung und Entwicklung zur Steigerung der Innovationsfähigkeit und die Bewältigung der Folgen des Kohleausstiegs.
- 5 Die folgenden Punkte befassen sich mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Freistaat und stellen die Risiken und Probleme dar.

Wirtschaftswachstum stark nach unten korrigiert

2 Einnahmen

2.1 Überblick

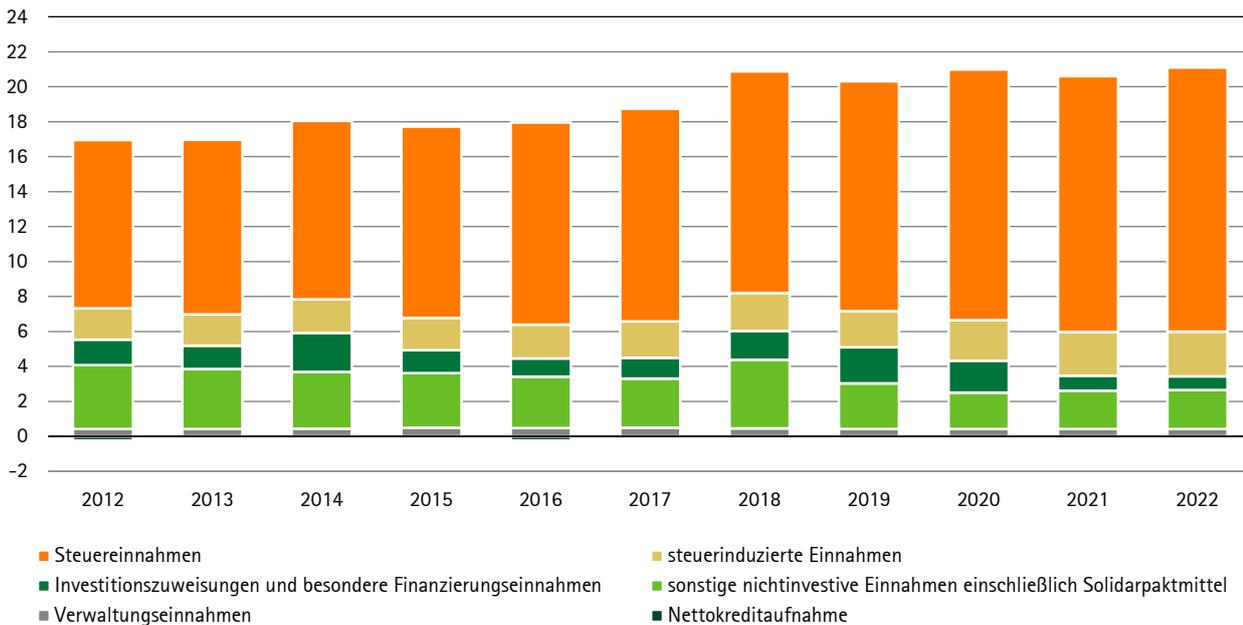
- 6 Nachstehend ist die Entwicklung des Staatshaushalts im Zehn-Jahres-Zeitraum dargestellt. Anschließend erfolgt für das Hj. 2018 eine Betrachtung anhand von Einnahmekategorien.

2.1.1 Zusammensetzung und Entwicklung

- 7 Die Übersicht zeigt die Einnahmenstruktur des sächsischen Haushalts von 2012 bis 2022.

Einnahmenstruktur

Mrd. €



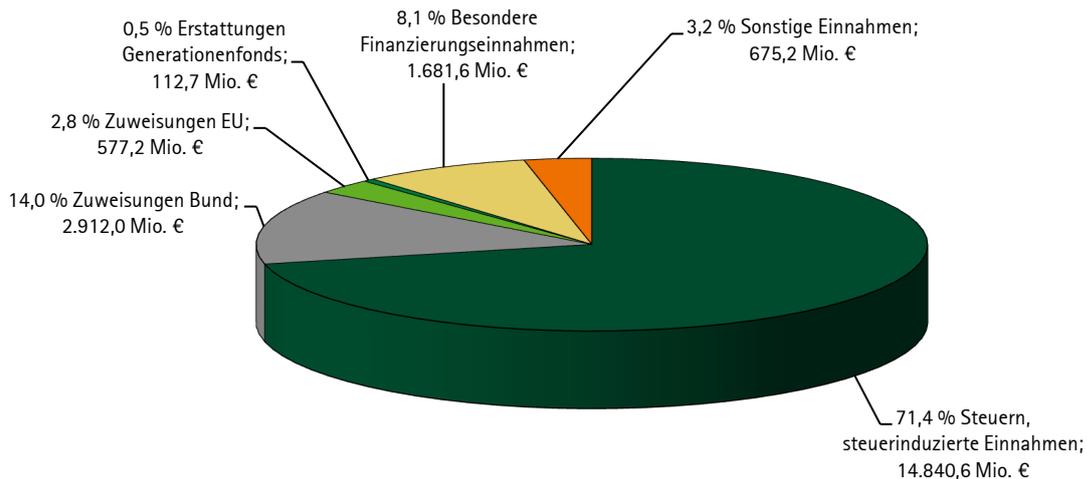
Quellen: 2012 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 8 Die Steuereinnahmen i. H. v. 12,67 Mrd. € stellen mit 60,9 % in 2018 den größten Anteil an den sächsischen Einnahmen dar. Sie sind seit 2012 stetig steigend.
- 9 Den zweitgrößten Einnahmenblock i. H. v. 3,93 Mrd. € bilden mit 18,9 % die sonstigen nichtinvestiven Einnahmen. Diese umfassen u. a. die Bedarfszuweisungen des Bundes einschließlich Solidarpaktmittel (Sonderbedarfs-BEZ), Zuschüsse von Bund und EU und Erstattungen Dritter. Die oben abgebildete Abnahme beruht auf rückläufigen Solidarpaktmitteln (näher erläutert unten in Pkt. 2.2.4) und Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ.
- 10 Die investiven Zuweisungen und besonderen Finanzierungseinnahmen i. H. v. 1,65 Mrd. €, insbesondere EU- und Bundesfördermittel, entsprechen 7,9 % der Einnahmen im Hj. 2018. Die besonderen Finanzierungseinnahmen sind aufgrund von Sondereffekten der Höhe nach sehr schwankend. Hier spiegeln sich Entnahmen aus Sondervermögen und Rücklagen wider. Mittelfristig werden nur noch 785 Mio. € investive Zuweisungen erwartet. Dies entspricht einem Rückgang von mehr als der Hälfte der Mittel.
- 11 Die Verwaltungseinnahmen stellen mit 2,2 % (rd. 460 Mio. € im Hj. 2018) den kleinsten Anteil an den Isteinnahmen dar.

2.1.2 Zusammensetzung nach Kategorien

- 12 Seit 2017 werden die Einnahmen im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 6 Einnahmenkategorien zugeordnet. Diese stellen sich wie folgt dar:

Anteile der Einnahmen nach Einnahmenkategorien an den Gesamteinnahmen 2018 (Kassen-Ist 20.799,3 Mio. €)



Quelle: Angaben des SMF.

- 13 Die rd. 3 Mrd. € Zuweisungen des Bundes werden ab 2020 mit dem Wegfall der Solidarpaktmittel und der Entflechtungsmittel u. a. zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und zur Wohnraumförderung im Vergleich zu 2018 um rd. 1 Mrd. € zurückgehen. In dieser Kategorie sind wesentliche Einnahmepositionen die Regionalisierungsmittel (rd. 600 Mio. €), Kosten der Unterkunft (rd. 267 Mio. €), Hartz IV-Sonderbedarfs-BEZ (rd. 161 Mio. €) und BAföG (rd. 186 Mio. €).
- 14 Die Besonderen Finanzierungseinnahmen enthalten u. a. die Entnahmen aus Rücklagen und Sondervermögen. Sie fielen im Hj. 2018 mit 8,1 % (rd. 1,7 Mrd. €) Anteil an den Einnahmen sehr hoch aus. Dabei handelte es sich überwiegend um einmalige Sondereffekte. Die Mittel entstammten dem Garantiefonds i. H. v. 965 Mio. €, dem Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ i. H. v. rd. 383 Mio. € und aus der Auflösung der Versorgungsrücklage i. H. v. rd. 187 Mio. €.
- 15 Die Zuweisungen der EU betragen im Hj. 2018 rd. 577 Mio. €. Für die aktuelle EU-Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen nur noch zwei Drittel des vorherigen Fördervolumens zur Verfügung. Sachsen kann zwar ab 2021 mit weiteren Fördermitteln der EU rechnen, deren Höhe wird aber erst in 2019 bzw. in 2020 festgelegt. Sie dürften geringer als bisher ausfallen.

2.2 Anmerkungen zu ausgewählten Einnahmearten und -gruppen

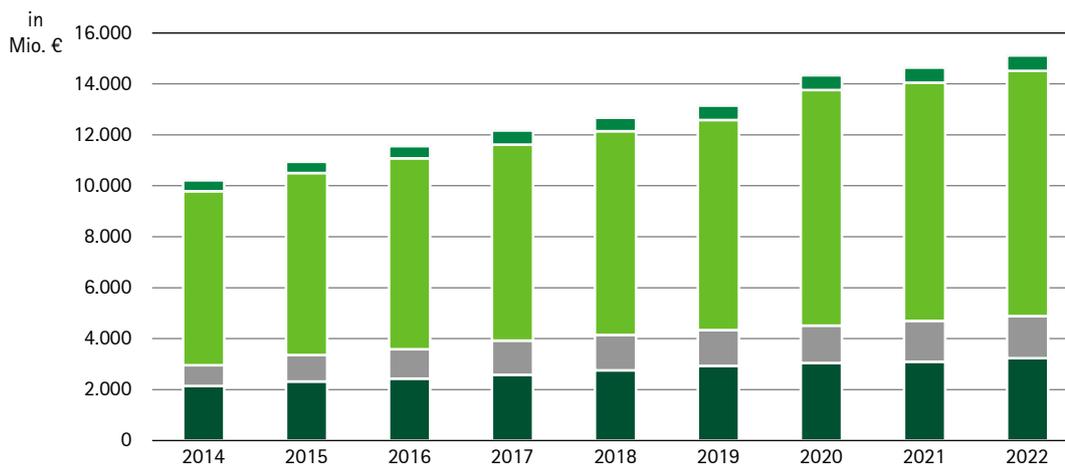
2.2.1 Steuern

- 16 Die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen sind in Kap. 1501 enthalten. Bestandteile dieser Einnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern.
- 17 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern** (Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) sowie die Gewerbesteuerumlage.
- 18 → **Landessteuern** umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die ebenfalls in Kap. 1501 veranschlagte Spielbankabgabe steht ebenso den Ländern zu. Einen Anteil der vom

Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken betrieben werden.

- 19 Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind die Steuerarten in Gruppen zusammengefasst in der folgenden Abbildung dargestellt. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern und die Spielbankabgabe werden als Summe dargestellt.
- 20 Aufgrund dieser Maßgaben stellt sich die Entwicklung der veranschlagten und tatsächlich erzielten Steuereinnahmen und der Spielbankabgabe für die Hj. 2014 bis 2022 im Einzelnen wie folgt dar:

Entwicklung der Steuereinnahmen



Steuern gesamt	10.216	10.947	11.565	12.168	12.675	13.149	14.339	14.641	15.121
Landessteuern und Spielbankabgabe	427	438	478	543	531	557	568	590	601
Umsatzsteuer	6.822	7.144	7.501	7.696	7.992	8.246	9.260	9.349	9.624
Gewinn- und Ertragsteuern	818	1.040	1.145	1.347	1.384	1.411	1.460	1.601	1.660
Lohnsteuer	2.149	2.325	2.442	2.582	2.767	2.935	3.051	3.101	3.236

Quellen: 2014 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Umsatzsteuer und Lohnsteuer besonders stark gestiegen

- 21 Die Umsatzsteuer stellt durchgängig die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Hj. 2018 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 63 %. Da die Umsatzsteuer eine konjunkturabhängige Steuer ist, hängt ihr Aufkommen maßgeblich von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab.

Lohnsteuereinnahmen stabil

- 22 Die Einnahmen aus Lohnsteuer steigen kontinuierlich an. Angesichts der positiven Gesamtsituation am Arbeitsmarkt erscheint die zweithöchste Einnahmeart damit stabil. Ihr Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen beträgt 22 %.

- 23 Des Weiteren ist zu beachten, dass die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen der Mai-Steuerschätzung 2019 voranging und deren Ergebnisse daher nicht berücksichtigt.

2.2.2 Steuerschätzungen und Steuerdeckungsquote

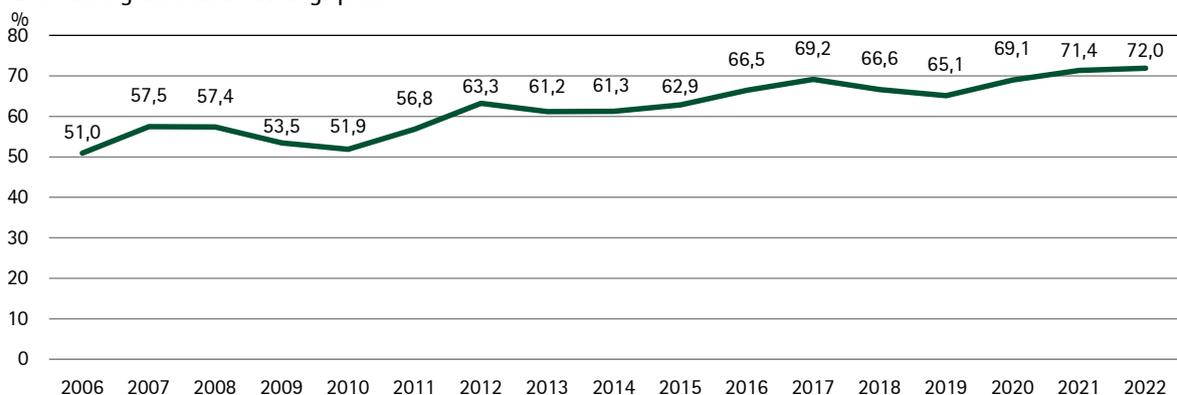
- 24 Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner Sitzung vom Mai 2019 für Bund, Länder und Gemeinden erneut gesamtstaatlich steigende Steuereinnahmen bis 2023 prognostiziert. Der Arbeitskreis rechnet jedoch mit einer wesentlich geringeren Zunahme gegenüber der Prognose vom Oktober 2018. Länder und Gemeinden müssen sich auf deutlich geringere Steuereinnahmen einstellen.

- 25 Der Anstieg der Steuereinnahmen ist Ausdruck der insgesamt guten wirtschaftlichen Lage in Deutschland. Der Arbeitsmarkt ist weiterhin robust und von Lohn- und Gehaltszuwächsen geprägt. Zu den Konjunkturaussichten der Bundesregierung ist auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen (oben Pkt. 1) zu verweisen.
- 26 Das verlangsamte wirtschaftliche Wachstum ist u. a. Folge der Unsicherheit im Welthandel wegen schwelender Handelskonflikte und dem angestrebten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU. Zum anderen führen von der Bundesregierung beschlossene Gesetze (z. B. Starke-Familien-Gesetz) und Steuerrechtsänderung zum Abbau der kalten Progression zu geringeren Einnahmen.
- 27 Das SMF passt auf Basis der regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Einnahmeerwartungen für den Freistaat Sachsen an, indem es Korrekturbeträge aus Steuerrechtsänderungsrisiken, Demografie, Konjunkturabschlägen und Überschwappeffekten aus dem LFA abzieht oder aufschlägt.
- 28 Für die Hj. 2019 und 2020 rechnet das SMF im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2019 mit geringeren Steuereinnahmen i. H. v. 20 Mio. € und 296 Mio. € gegenüber dem Haushaltsansatz. Für die Hj. 2021 und 2022 werden gegenüber der Oktober-Steuerschätzung 2018 Mindereinnahmen i. H. v. 456 Mio. € und 501 Mio. € erwartet. Für das Hj. 2023 reduziert sich die Einnahmeerwartung um 549 Mio. €. Insgesamt rechnet das SMF bis 2023 mit einem Rückgang an Steuereinnahmen von geschätzt 1,8 Mrd. € gegenüber den bisherigen Erwartungen.
- 29 Der SRH hat in seinen Berichten wiederholt darauf hingewiesen, dass der Freistaat Sachsen sich auf größere jährliche Schwankungen der Einnahmen einstellen und die nötigen Vorsorgemaßnahmen ergreifen muss.
- 30 **Aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist eine vorsichtige Bewertung der Steuerschätzung zu begrüßen.**
- 31 Die prognostizierten Steuereinnahmen wirken sich auch auf die Höhe der → **Steuerdeckungsquote** aus. Sie stellt den Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben dar.

Schwankungen bei den Einnahmen werden größer

Zunehmende Abhängigkeit des sächsischen Haushalts von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Entwicklung der Steuerdeckungsquote



Quellen: 2006 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.
Hinweis: Bereinigte Ausgaben zusätzlich um haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) bereinigt

Steuerdeckungsquote tendenziell steigend 32 Im Hj. 2018 ist die Steuerdeckungsquote um 2,6 Prozentpunkte auf 66,6 % gefallen. Zwar stiegen die Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) auch im Hj. 2018 gegenüber dem Vorjahr um rd. 506 Mio. €, jedoch lagen die bereinigten Ausgaben wesentlich höher als im Vorjahr bedingt durch einmalige Sondereffekte (vgl. oben Pkt. 2.1.2). Das SMF rechnet mittelfristig mit einem Anstieg der Steuerdeckungsquote auf 72 %.

Abstand zu westdeutschen Flächenländern unverändert groß 33 Im Vergleich zu den FLW, deren Steuerdeckungsquote im Vergleichsjahr 2017 durchschnittlich bei 79,0 % lag, erreichten die FLO im Durchschnitt nur 67,3 % (Sachsen: 69,2 %). Der Abstand zu den FLW 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.

2.2.3 Steuern und steuerinduzierte Einnahmen

34 Die → steuerinduzierten Einnahmen sind - mit Ausnahme der Kfz-Steuerkompensation - wie Steuern konjunkturbedingt schwankungsfähig. Zu ihnen zählen die Mittel des LFA, die Allgemeinen-BEZ, die Kfz-Steuer-Kompensation und ab 2020 die Gemeindefinanzkraft-BEZ.

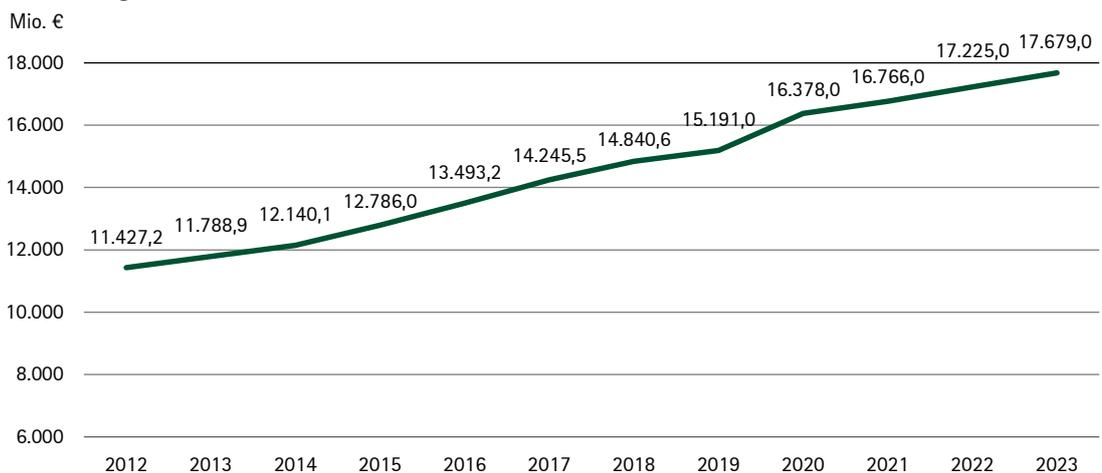
35 Mit rd. 14,8 Mrd. € Steuern und steuerinduzierter Einnahmen im Hj. 2018 wies das Land einen neuen Höchstwert aus. Das entspricht einer Steigerung um 4,2 % (595 Mio. €) gegenüber dem Vorjahr.

Soll-Ist-Vergleich Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

in Mio. €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Soll gemäß StHpl.	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	13.779,0	14.177,0
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	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	14.245,5	14.840,6
Differenz Ist - Soll	1.144,2	-98,7	-255,1	840,4	1.210,3	464,0	616,1	507,0	874,2	466,5	663,6

36 Im Hj. 2018 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 663,6 Mio. € über den Ansätzen im StHpl. Damit übertrafen die Einnahmen das 8. Jahr in Folge die Planungen.

Entwicklung Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen



Quellen: 2012 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 bis 2023 Mai-Steuerschätzung 2019.

Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen stark gestiegen 37 Im Betrachtungszeitraum (2012 bis 2023) erhöhen sich die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen um rd. 6 Mrd. €.

38 Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 steigen die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen sprunghaft an. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer erhöht sich zulasten des Bundes. Die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich entfallen. Dafür steigen die Allgemeinen-BEZ. Der Wegfall der Solidarpaktmittel und Entflechtungsmittel ab 2020 wird im Rahmen der Neuordnung durch höhere Steuern und steuerinduzierte Einnahmen kompensiert. Neu eingeführt werden die Gemeindesteuerkraft-BEZ.

39 Der SRH hat sich in seinem Jahresbericht 2017, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2 ausführlich mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen befasst.

40 Der Freistaat Sachsen erhält auf der Grundlage des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes 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 99 Mio. € für die Jahre 2016 bis 2018. Gemäß dem Gesetz zur festgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ beträgt die Integrationspauschale für 2019 rd. 116,6 Mio. €. Dieser Betrag ist in den Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen enthalten und stellt sich wie folgt dar:

Freistaat Sachsen erhält zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer

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

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
99,9	390,5	173,9	194,6	156,5	135,7	126,1	116,5

Quelle: Angaben des SMF.

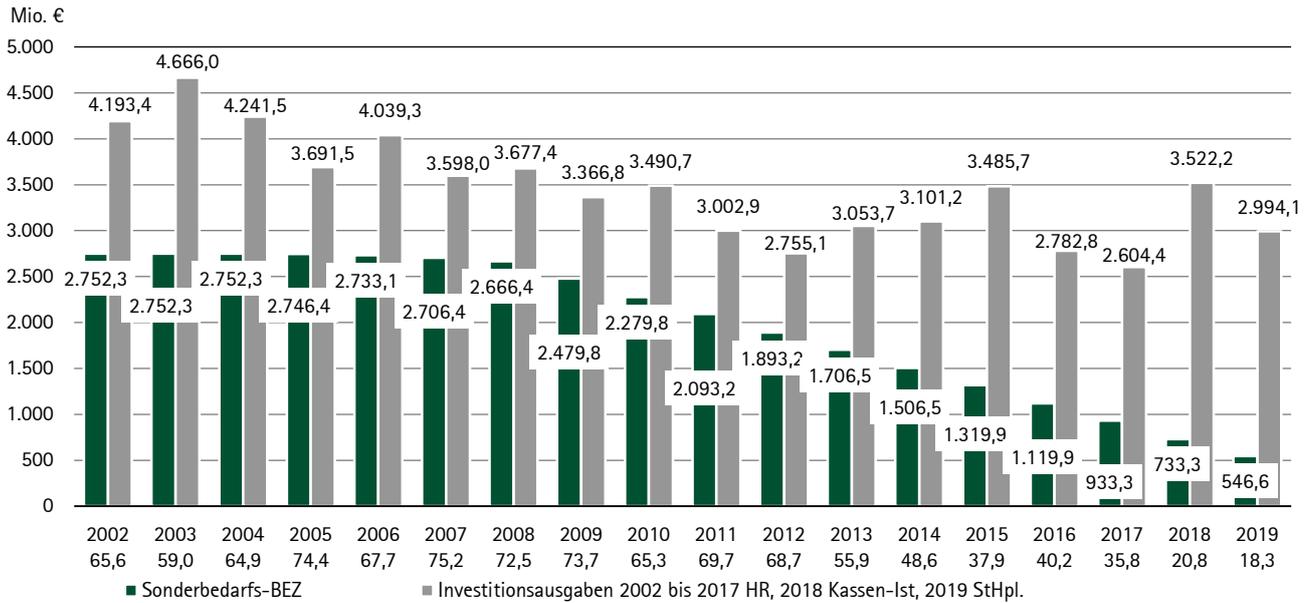
2.2.4 Solidarpaktmittel und Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“

41 Im Jahr 2019 erhalten die neuen Länder und Berlin letztmalig Solidarpaktmittel nach dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG – Solidarpakt II). Dies betrifft sowohl die Korb I- als auch die Korb II-Mittel.

42 ➔ **Korb I** umfasst die gesetzlich fixierten Sonderbedarfs-BEZ gem. § 11 Abs. 3 FAG, die im Rahmen der Bund-Länder-Finanzausbeziehungen gewährt werden und ➔ **Korb II** beinhaltet überproportionale investive Zweckzuweisungen des Bundes und der EU.

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

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



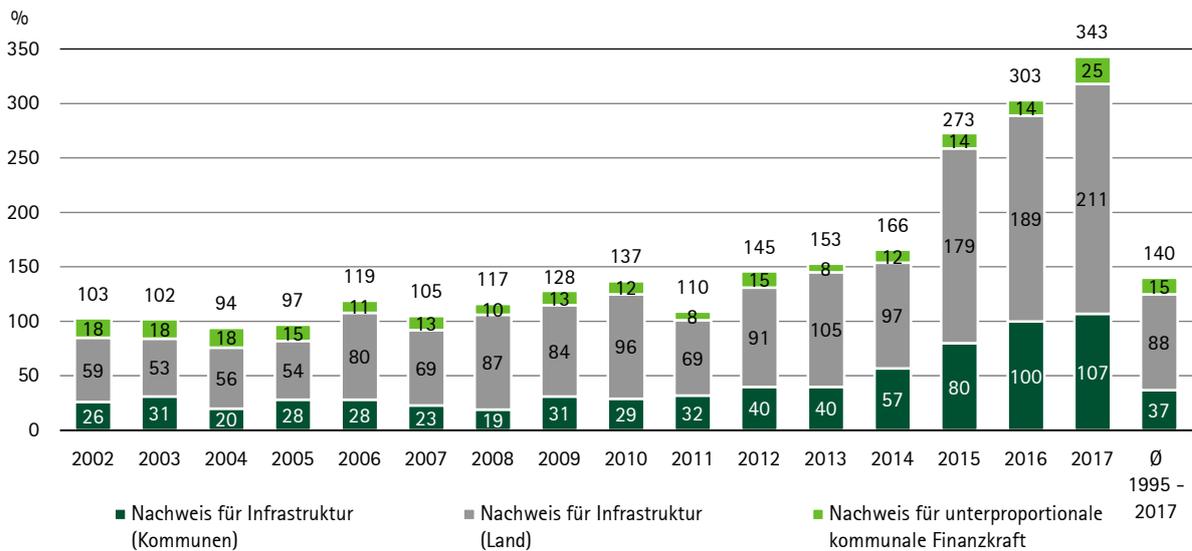
Quellen: 2002 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 StHpl.

Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ durch gestiegene Steuereinnahmen kompensiert

- 44 Das Verhältnis von Sonderbedarfs-BEZ zu den Investitionen des Freistaates lag bis zum Jahr 2013 über 50 %. Im Hj. 2014 sank der Finanzierungsanteil auf 48,6 %. Der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ führte nicht zu einem Gleichlauf bei den Investitionsausgaben im Freistaat Sachsen. Letztmalig zahlt der Bund 2019 rd. 547 Mio. €. Aufgrund der gestiegenen Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen (siehe oben Pkt. 2.2.3) und aufgrund der Prioritätensetzung der Staatsregierung bleibt das Investitionsniveau mit geplanten 3,1 Mrd. € im Hj. 2020 sehr hoch.
- 45 Die neuen Länder und Berlin berichten gem. § 11 Abs. 3 FAG dem von Bund und Ländern gebildeten Stabilitätsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und über die Verwendung der Korb II-Mittel.¹
- 46 Im Hj. 2017 übertrafen im Freistaat Sachsen die Infrastrukturinvestitionen (Land und Kommunen) und die Ausgaben zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft die empfangenen Sonderbedarfs-BEZ um mehr als das Dreifache. Rechnerisch bedeutet dies eine Verwendungsquote von insgesamt 343 %. Der Freistaat hat somit auch für das Hj. 2017 eine vollständig sachgerechte Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ nachgewiesen.

¹ Vgl. Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für das Jahr 2017 vom August 2018, S. 15 ff.

Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ in Sachsen



Quelle: Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ des Freistaates Sachsen für die Jahre 2002, 2009 und 2017.
Hinweis: Differenzen sind rundungsbedingt.

47 Aus den Zuwendungen des Bundes im Korb II entfielen im Zeitraum 2005 bis 2016 insgesamt rd. 14,7 Mrd. € auf den Freistaat. Die Maßnahmen verteilen sich u. a. auf die vereinbarten Politikfelder Wirtschaft, Förderung von Innovationen, Forschung und Entwicklung und EU-Strukturfonds.

48 Im Hj. 2016 erhielt der Freistaat Sachsen 576 Mio. € aus insgesamt rd. 2 Mrd. € Korb II-Mitteln. Damit entfiel mehr als ein Viertel der Mittel auf Sachsen. Mit 285 Mio. € wurde rd. die Hälfte für den Bereich Innovationen, Forschung und Entwicklung, Bildung verwendet.

Verwendungsquote auf rechnerisch 343 % gestiegen

49 Für das Hj. 2017 standen den ostdeutschen Ländern rd. 1,8 Mrd. € aus dem Korb II zur Verfügung, im Zeitraum von 2005 bis 2017 insgesamt rd. 52,6 Mrd. €.² Damit hat der Bund seine Leistungen aus dem Korb II erbracht.

50 Die Bundesregierung bescheinigt in ihrer Stellungnahme zu den Fortschrittsberichten „Aufbau-Ost“ der neuen Länder und Berlin vom Oktober 2018, dass sie ihrer Verantwortung im Rahmen des Solidarpakts II in vollem Umfang gerecht geworden sind.

3 Ausgaben

3.1 Überblick

51 Der folgende Abschnitt befasst sich mit der langfristigen Sicht auf die ausgabenseitige Entwicklung des Staatshaushalts. Anschließend soll entsprechend den Einnahmekategorien (oben Pkt. 2.1) für 2018 ebenfalls eine Betrachtung der Ausgabenkategorien erfolgen.

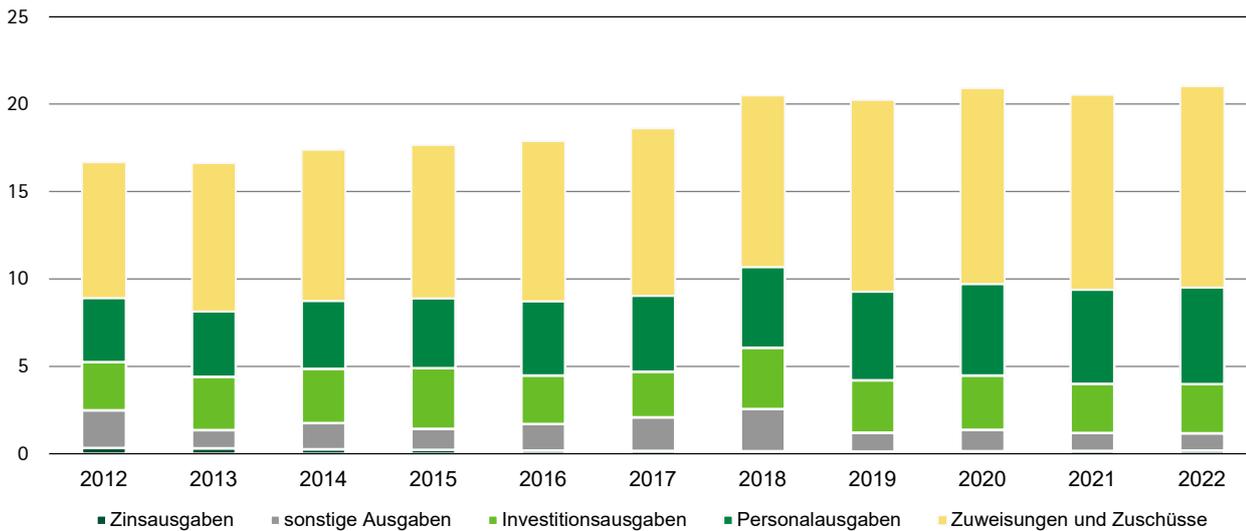
3.1.1 Zusammensetzung und Entwicklung

52 Nachstehend ist die Ausgabenstruktur des sächsischen Haushalts von 2012 bis 2022 abgebildet.

² Quelle: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen - Berichtsjahr 2017, S. 16.

Ausgaben

Mrd. €



Quellen: 2012 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

53 Im Hj. 2018 stellten die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse der HGr. 6 i. H. v. 9,81 Mrd. € mit 47,4 % den größten Ausgabenblock des Freistaates dar und die sich am dynamischsten entwickelnde Ausgaben-gruppe. Im Betrachtungszeitraum steigen diese um 3,7 Mrd. €. Das entspricht einer Erhöhung um rd. 48 %.

Zuweisungen an Kommunen und im Bildungsbereich stark steigend

54 Der überwiegende Teil der Steigerung entfällt dabei auf die Zuweisungen an Kommunen (näher erläutert unten in Pkt. 3.2.1). Außerdem nehmen die Landeszuschüsse wegen der Anhebung des Personalschlüssels in frühkindlichen Bildungseinrichtungen und im Bereich der Förderung der Schulen in freier Trägerschaft zu. Des Weiteren steigen auch die Zahlungen nach dem AAÜG (vgl. Pkt. 3.1.2) und die Zuführungen an den Generationenfonds. Im Bereich der Hochschulen und der Staatsbetriebe sind ebenfalls Ausgabensteigerungen zu verzeichnen (vgl. Beitrag Nr. 3).

Personalausgaben von 2012 bis 2022 um 50 % gestiegen

55 Die Ausgaben für Personal (HGr. 4) nehmen im o. g. Zeitraum um rd. 1,86 Mrd. € und damit um rd. 50,5 % zu. Eine Gesamtbetrachtung des Personalaushalts folgt unten in Pkt. 4.

56 Eine leicht sinkende Tendenz weist der mit 159 Mio. € oder 0,8 % kleinste Ausgabenblock, die Zinsausgaben (OGr. 56 und 57), auf. Das gleiche gilt für die Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8). Letztere umfassen mit 3,52 Mrd. € rd. 17,0 % der Ausgaben (vgl. Pkt. 3.2.2).

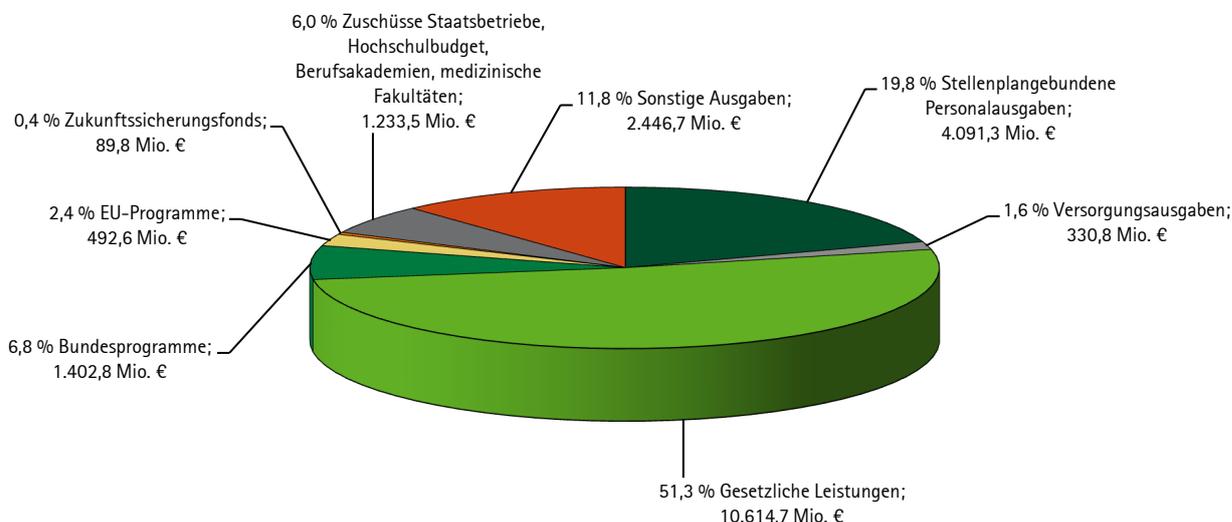
57 Zu den sonstigen Ausgaben mit 12,6 % Anteil an den Ausgaben des Freistaates gehören neben den sächlichen Verwaltungsausgaben der HGr. 5 (OGr. 51 bis 54) i. H. v. 919 Mio. € mit 4,4 % auch die „Besonderen Finanzierungsausgaben“ der HGr. 9 i. H. v. 1,69 Mrd. € mit 8,1 %. Sie unterliegen starken Schwankungen, da sich deren Ausmaß nach der finanziellen Lage des Freistaates Sachsen richtet. Die entstehenden Mehreinnahmen und Minderausgaben bestimmen, ob zusätzliche Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen erfolgen können (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.1, Tz. 92 bis 94). Im Hj. 2018 waren insbesondere Zuführungen i. H. v. 816 Mio. € (planmäßige Zuführungen i. H. v. 10 Mio. € und Zuführungen i. H. v. 806 Mio. € gem. Art. 3 HBG 2019/2020) an das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“, Zuführungen i. H. v. 477,4 Mio. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, Zuführungen an die Personalausgabenrücklage i. H. v. 180 Mio. € und Zuführungen i. H. v.

121,8 Mio. € an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach § 2 Abs. 3 SächsFAG zu verzeichnen.

3.1.2 Zusammensetzung nach Kategorien

58 Den oben (Pkt. 2.1.2) geschilderten Einnahmenkategorien stehen 8 Ausgabenkategorien gegenüber.

Anteile der Ausgaben nach Ausgabenkategorien an den Gesamtausgaben 2018 (Kassen-Ist 20.702,2 Mio. €)

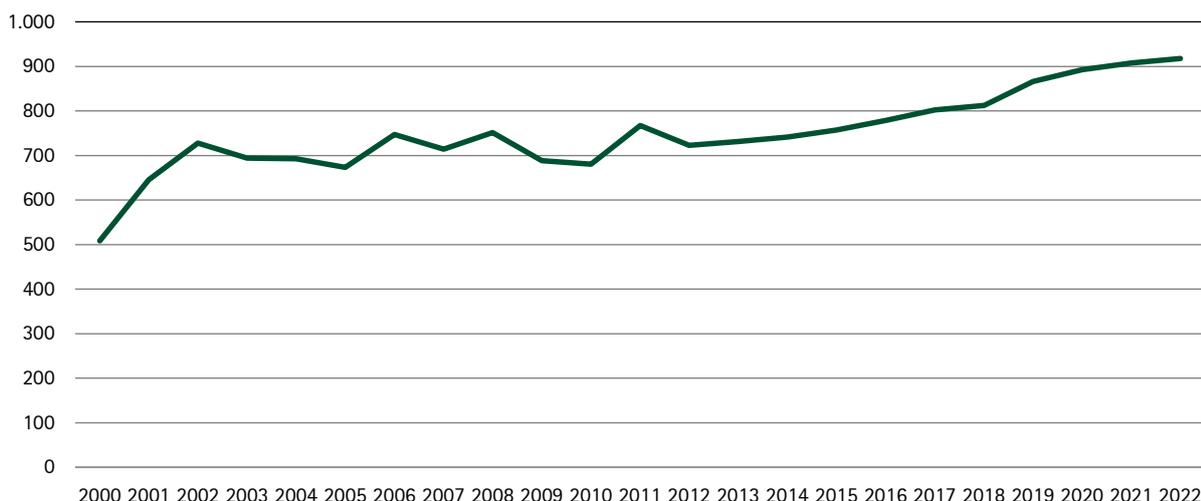


Quelle: Angaben des SMF.

- 59 Mit 51,3 % ist die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden. Dies betrifft sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen. Den größten Anteil haben im Bereich der gesetzlichen Leistungen die Zahlungen nach dem SächsFAG (3,4 Mrd. €, 16,3 % der Gesamtausgaben). Die Hälfte der Ausgaben durch gesetzliche Leistungen gebunden
- 60 Einen erheblichen Umfang innerhalb der gesetzlichen Leistungen nehmen insbesondere Ausgaben des Sozial- und Bildungsbereichs ein. Darunter fallen bspw. die Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft (367 Mio. €) sowie die Zuweisungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen (603 Mio. €). Diese Zahlungen steigen seit Jahren stetig an. Allein in diesen beiden Bildungsbereichen sind bis 2020 rd. 300 Mio. € Ausgabensteigerungen vorgesehen. Diese ergeben sich aus der Übertragung der gestiegenen Lehrerbezahlung vom Landesbereich auf die Finanzierung der Schulen in freier Trägerschaft und der Verbesserung des Personalschlüssels in Kindertageseinrichtungen. Anstieg von landesgesetzlichen Rechtsverpflichtungen insbesondere im Sozial- und Bildungsbereich
- 61 Bis 2022 werden auch die Zahlungen nach dem AAÜG weiter steigen.

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

Mio. €



Quellen: 2000 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Zahlungen nach AAÜG weiter steigend

62 Die AAÜG-Verpflichtungen binden mit 812,8 Mio. € rd. 3,9 % der Gesamtausgaben. Gegenüber dem Vorjahr stiegen diese um 1,3 %. Aufgrund von Rentenanpassungen sind sie weiter steigend. Ab 2021 rechnet das SMF sogar mit Zahlungen über 900 Mio. €. Risiken für einen weiteren Anstieg bestehen durch anhängige Gerichtsverfahren. Von einer Reduzierung der Zahlungen ist erst auszugehen, wenn die Anzahl der Empfänger zurückgeht und dieser Rückgang stärker ausfällt als die Rentenanpassungen. Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen weist hierzu Zahlungsverpflichtungen i. H. v. 15,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2017 aus.³ Gegenüber dem Vorjahr sind diese um 2 Mrd. € gestiegen (vgl. Beitrag Nr. 5, Pkt. 7). Der Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien des Bundes (19. Legislaturperiode) sieht unter Pkt. VII, 1. Rente eine schrittweise Entlastung der ostdeutschen Länder bei den Zahlungen nach AAÜG vor. Wann und wie eine mögliche Umsetzung erfolgt, bleibt jedoch abzuwarten.

63 Der Ausgabenkategorie der gesetzlichen Leistungen werden auch die Zuführungen an Sondervermögen und Rücklagen zugerechnet, da sie auf gesetzlichen Grundlagen beruhen. Hierunter zählen die Zuführungen an den Generationenfonds mit 579,6 Mio. € (2,8 % der Gesamtausgaben), die Zuführungen an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach dem SächsFAG (121,8 Mio. €) und Zuführungen an die Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV (27,9 Mio. €).

64 In der Kategorie der gesetzlichen Leistungen sind auch Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen enthalten. Hierunter fallen die Zuführungen i. H. v. 477,4 Mio. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage, die Zuführungen i. H. v. 700 Mio. € an das gem. Art. 2 HBG 2019/2020 neu errichtete Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ und Zuführungen i. H. v. 806 Mio. € an das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ gem. Art. 3 HBG 2019/2020. Diese wurden erst aufgrund der guten Kassenlage im Freistaat Sachsen nachträglich ermöglicht.

Geringe finanzpolitische Handlungsspielräume durch hohe Rechtsbindung

65 Die Spielräume für Einsparungen sind bei den gesetzlichen Leistungsverpflichtungen gering und Änderungen von Gesetzen unterliegen z. T. langwierigen Verfahren auf der Bundes- oder Landesebene.

³ Vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2017, Pkt. 3.3 und 3.3.2.

- 66 Den zweitgrößten Ausgabenblock bilden die stellenplangebundenen Personalausgaben mit rd. 4,1 Mrd. € (19,8 % der Ausgaben). Die dazugehörigen Versorgungsausgaben einschließlich der Beihilfe für die Versorgungsempfänger bilden mit 330,8 Mio. € eine eigene Kategorie Versorgungsausgaben und binden 1,6 % der Ausgaben.
- 67 Die sonstigen Ausgaben sind mit 2.446,7 Mio. € (11,8 %) die drittgrößte Ausgabenkategorie. Sie stellt die Gruppe mit den meisten Einzelpositionen dar. Hierunter fallen die Bewirtschaftung von Grundstücken, Baumaßnahmen einschließlich Staatsstraßen und Mittel für den kommunalen Straßenbau, Hochschulmedizin, die sächlichen Verwaltungsausgaben, alle IT-Ausgaben der Tit.Gr. 99, das Zusatzbudget Hochschulen, Zuschüsse an Kommunen außerhalb des SächsFAG, kleinere EU- und Landesförderprogramme und vieles mehr. Dem Kürzungspotenzial sind jedoch auch hier Grenzen gesetzt. Einsparungen in diesem Bereich lassen sich zwar am ehesten durchsetzen, gehen aber erfahrungsgemäß zulasten der Bauinvestitionen des Landes.
- 68 Auf Bundesprogramme (1,4 Mrd. €) entfallen rd. 6,8 % der Ausgaben. Zu den umfangreichsten Posten gehören mit 603,8 Mio. € die Regionalisierungsmittel für den ÖPNV, die Forschungsförderung mit 246,1 Mio. € und die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit 183,5 Mio. € oder die Städtebauförderung mit 143,5 Mio. €.
- 69 Die EU-Programme binden mit 492,6 Mio. € 2,4 % der Ausgaben und die Zuweisungen werden mit der nächsten Förderperiode tendenziell weiter sinken.
- 70 Bundes- und EU-Programme sind vom Freistaat Sachsen komplementär mitzufinanzieren.
- 71 Der Anteil der Kategorie Zuschüsse an Staatsbetriebe, Hochschulbudget, Berufsakademien, medizinische Fakultäten umfasst mit 1.233,5 Mio. € einen Anteil von 6,0 % an den Ausgaben. Die Ausgaben dieser Kategorie sind tendenziell steigend (vgl. Beitrag Nr. 3). Insbesondere erfordern steigende Personalausgaben entsprechend höhere Zuschüsse. Einsparmaßnahmen lassen sich in diesem Bereich nur dann durchsetzen, wenn man bereit ist, Strukturentscheidungen zur Änderung oder Aufhebung von Einrichtungen zu treffen.
- 72 Die Verwendung der Mittel des Zukunftssicherungsfonds (89,8 Mio. €) wird ebenfalls als eigene Kategorie dargestellt.

3.2 Anmerkungen zu ausgewählten Ausgabenarten und -gruppen

3.2.1 Zuweisungen an den kommunalen Bereich

- 73 Die Zuweisungen des Freistaates Sachsen an den kommunalen Bereich stellen sich wie folgt dar:

Zuweisungen an den kommunalen Bereich

in Mio. €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
laufende Zuweisungen	3.982,5	4.387,7	4.695,2	4.718,9	5.010,6	5.148,6	5.340,6	5.904,7	6.119,4	6.170,3	6.292,9
Investitionszuweisungen	929,6	999,0	1.032,4	944,7	826,2	829,8	983,8	965,3	1.108,4	1.005,9	976,6
Zuweisungen insgesamt	4.912,1	5.386,7	5.727,7	5.663,6	5.836,7	5.978,4	6.324,5	6.870,0	7.227,7	7.176,1	7.269,5
darunter:											
Zuweisungen im Rahmen des FAG	2.410,1	2.862,7	3.172,6	2.937,9	2.915,5	3.186,5	3.309,2	3.407,6	3.702,6		
<i>Anteil der Zuweisungen insgesamt an den bereinigten Ausgaben in %</i>	32,3	33,0	34,4	32,5	33,6	34,0	33,3	34,3	34,8	35,0	34,6

Quellen: 2012 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Hinweis: Angaben sind Gesamtsummen ohne HGr. 5 und HGr. 9 sowie ohne Zuführungen an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

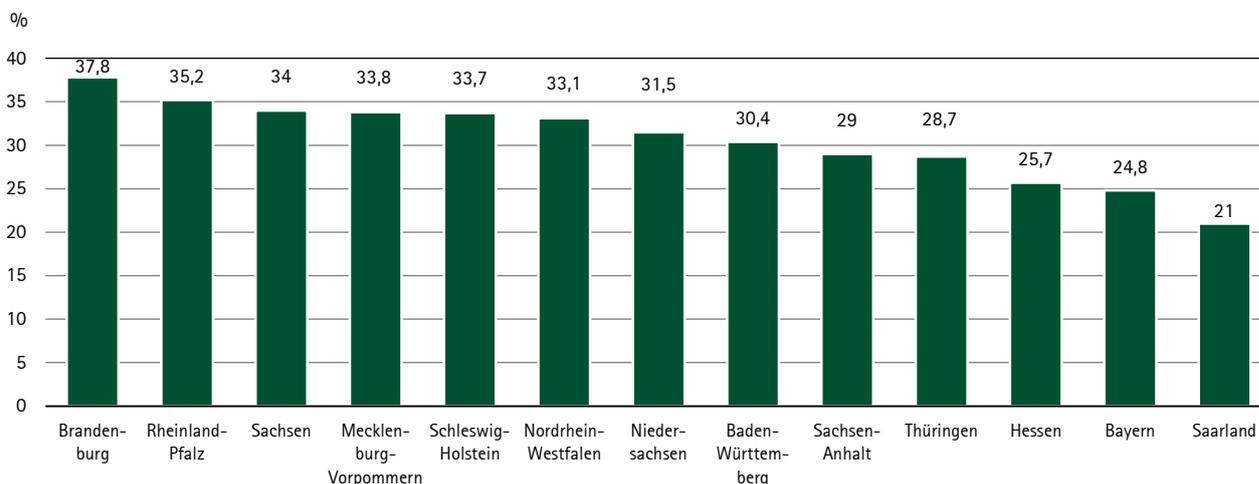
- 74 Bedingt durch den gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz erhöhen sich die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG in Abhängigkeit von der relativen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen. Ab 2020 steigen sie infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen deutlich an. Im Betrachtungszeitraum nehmen die Zuweisungen einschließlich Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG insgesamt um 2,36 Mrd. € zu.
- 75 Die investiven Zuweisungen an Kommunen sind im Hj. 2018 mit 983,8 Mio. € um 154 Mio. € höher als im Vorjahr ausgefallen. Mittelfristig rechnet das SMF mit rd. 1 Mrd. € pro Jahr.
- 76 Die bis 2017 überwiegend rückläufigen Investitionszuweisungen spiegeln die auslaufenden Solidarpaktmittel wider.
- 77 Sowohl vom Bund als auch vom Freistaat Sachsen erhalten die Kommunen weitere finanzielle Unterstützung insbesondere für Investitionen. Mit dem vom Bund am 14.08.2017 geänderten Kommunalinvestitionsförderungsgesetz werden den Ländern insgesamt 3,5 Mrd. € zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemein- und berufsbildender Schulen und zur Förderung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Gemeinden zur Verfügung gestellt. Davon entfallen rd. 177,9 Mio. € auf den Freistaat Sachsen.
- 78 Über das Gesetz zur Umsetzung der Änderungen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (Kommunalinvestitionsförderungsumsetzungsgesetz – KomInvFördUmG) vom 11.05.2018 stellt der Freistaat Sachsen zusätzlich zu den Bundesmitteln rd. 17,8 Mio. € im Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ zur Verfügung. Weitere 5 Mio. € gibt der Freistaat zur Abdeckung der Fördervollzugskosten dazu. Die Zuführung der Mittel des Freistaates Sachsen erfolgte rückwirkend für das Hj. 2017.
- Pauschale Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes 79 Der Freistaat Sachsen stellt mit dem Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes vom 29.06.2018 den kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren 2018 bis 2020 zur Stärkung der Finanzkraft pro Jahr 30 Mio. € zur freien Verfügung. Die Förderung ist begrenzt auf höchstens 70.000 € pro Gemeinde und Jahr.
- Freistaat Sachsen stellt mit dem Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ 700 Mio. € für die Digitalisierung bereit 80 Das HBG 2019/2020 umfasst weitere umfangreiche Regelungen zugunsten der Kommunen. Mit dem Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Breitbandfonds Sachsen“ (Art. 2 HBG 2019/2020) soll die nachhaltige Erschließung mit zukunfts- und hochleistungsfähigen Breitbandnetzen in unterversorgten Gebieten erfolgen. Darüber hinaus kann der Fonds Mittel zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse zur Finanzierung von Bedarfszuweisungen gem. § 22 b Nr. 4 Buchstabe c) SächsFAG zur Schaffung digitaler Infrastruktur und Digitalisierung bereitstellen. Dem Fonds wurden 700 Mio. € aus dem Hj. 2018 zugeführt.
- 81 Weitere Verbesserungen für den kommunalen Bereich im HBG 2019/2020 beziehen sich auf die Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im ÖPNV, die Erstattungspauschale für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen, die Unterstützung für die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung und die Vergütung mittelbarer pädagogischer Tätigkeiten der Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung.

82 Von der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen profitieren auch die Kommunen ab 2020 infolge der erhöhten Umsatzsteueranteile der Länder. Das SMF errechnet ein strukturelles Plus i. H. v. 183 Mio. € (vgl. LT-Drs. 6/13902).

83 Im Vergleich mit den anderen Flächenländern weist der Freistaat Sachsen die dritthöchste → **Kommunalzuweisungsquote** (Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben) aus.

Sachsen mit dritthöchster Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

Kommunalzuweisungsquote in 2017 im Ländervergleich



Quelle: SFK-3-Statistik (Vierteljahresstatistik des Statistischen Bundesamtes), eigene Berechnung.

84 Der Freistaat Sachsen bewegt sich auch bei den Kommunalzuweisungen pro EW mit 1.466 €/EW nach Brandenburg (1.684 €/EW) und nach Mecklenburg-Vorpommern (1.548 €/EW) im Spitzenfeld.

85 Die FLO schneiden im Ländervergleich bedingt durch die Weitergabe von Solidarpaktmitteln und EU-Fördermitteln im Durchschnitt mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote ab (32,7 %) als die FLW (27,3 %). Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquote ab 2020 nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel und bei rückläufigen EU-Fördermitteln bleibt abzuwarten.

Ein Drittel der Ausgaben aus dem sächsischen Haushalt fließt an die kommunale Ebene

86 Ein gutes Drittel der Ausgaben des Landes fließt an die Kommunen. Mit Art. 4 des Zweiten Gesetzes zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 14.12.2018 wurde das Sondervermögen „Kommunaler Strukturfonds“ errichtet. Der Fonds erhält im Hj. 2020 Zuführungen aus der Finanzausgleichsmasse i. H. v. 116,5 Mio. €. Dieses kommunale Vermögen dient dem Ausgleich der Finanzkraftverschiebungen zwischen den einzelnen Kommunen infolge von Strukturanpassungen des SächsFAG ab dem Jahr 2021. Ende 2022 ist der Fonds wieder aufzulösen.

Sondervermögen „Kommunaler Strukturfonds“ gegründet

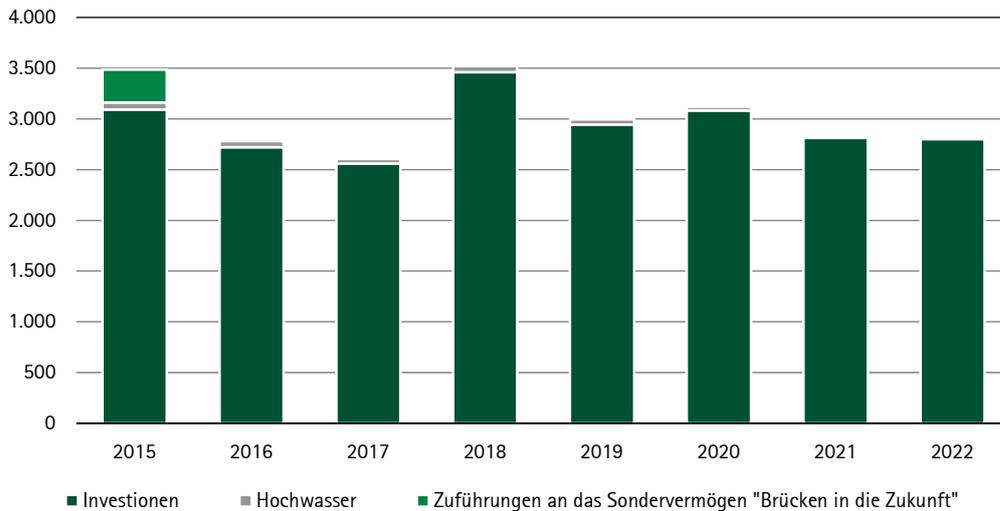
3.2.2 Investitionsausgaben

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

88 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen stellt sich wie folgt dar:

Investitionsausgaben

Mio. €



Quellen: 2015 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Steuermehreinnahmen ermöglichen 2015 zusätzliche Investitionsausgaben

89 Die Steuermehreinnahmen ermöglichten 2015 zusätzliche Ausgaben in Form der Zuführungen i. H. v. 70 Mio. € an das Sondervermögen „Garantiefonds“ und an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322 und 145 Mio. € (Gesetz zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft vom 16.12.2015).

90 Für die Jahre 2017 bis 2019 sind gemäß Gesetz jeweils Zuführungen i. H. v. jährlich 59 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich vorgesehen. Aus diesem Sondervermögen wurden im Hj. 2017 Investitionen i. H. v. rd. 76,8 Mio. € finanziert.

Investitionen bleiben unter den Haushaltsansätzen

91 In den Hj. 2016 und 2017 blieben die Investitionsausgaben trotz hoher Steuermehreinnahmen unter den Haushaltsansätzen. Im Hj. 2017 veranschlagte das Land mit 2.604,4 Mio. € den bisher niedrigsten Betrag an Haushaltsmitteln für Investitionen. Sie lagen um 300,1 Mio. € unter dem Haushaltsansatz.

Sondereffekt bedingt durch Entnahmen aus dem Garantiefonds ermöglicht 2018 überplanmäßige Investitionen

92 Der sprunghafte Anstieg im Hj. 2018 geht insbesondere auf einen einmaligen Sondereffekt durch die Zuführung an das neu gegründete Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ i. H. v. 700 Mio. € zurück. Die Investitionen lagen mit 558,8 Mio. € über dem Soll-Ansatz. Ohne diesen Sondereffekt (bedingt durch die nicht mehr benötigten Mittel des Garantiefonds) wären die Investitionsausgaben auch 2018 hinter dem Haushaltsansatz geblieben.

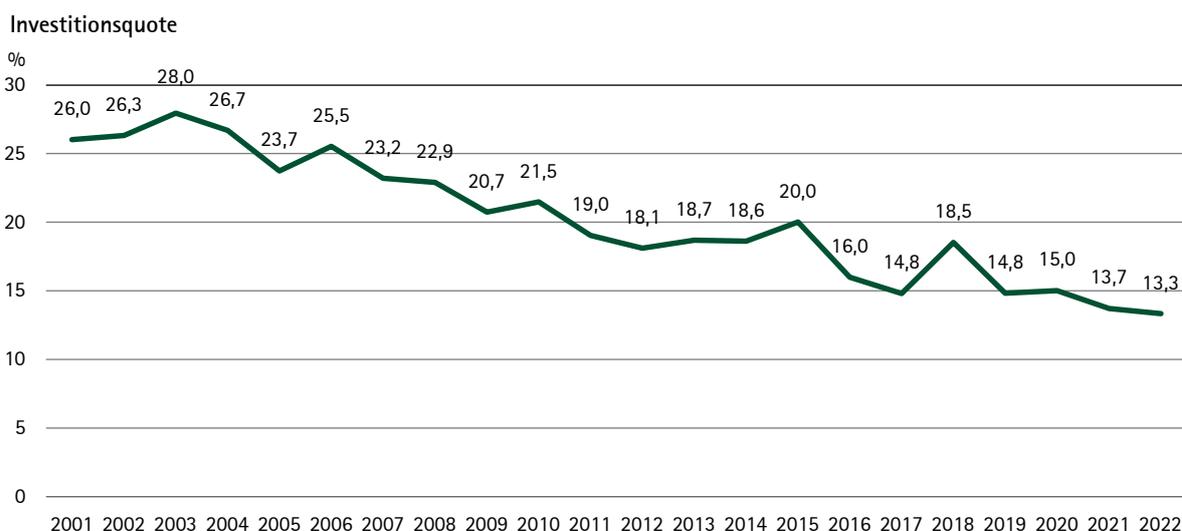
Soll-Ist-Vergleich Investitionsausgaben

in Mio. €	2016	2017	2018
Soll gemäß StHpl.	2.917,4	2.904,5	2.963,4
Ist gemäß HR und Kassen-Ist	2.782,8	2.604,4	3.522,2
Differenz Ist – Soll	-134,6	-300,1	558,8

Hohes Investitionsniveau durch sinkende Einnahmeerwartungen in Gefahr

93 Tendenziell werden die Investitionsausgaben aufgrund entfallender Entflechtungs- und Solidarpaktmittel sowie zurückgehender EU-Mittel auf dem mittelfristigen Niveau verharren oder weiter sinken. Der SRH sieht durch die gesunkenen Einnahmeerwartungen das mittelfristig geplante Investitionsvolumen i. H. v. 2.800,9 Mio. € in Gefahr.

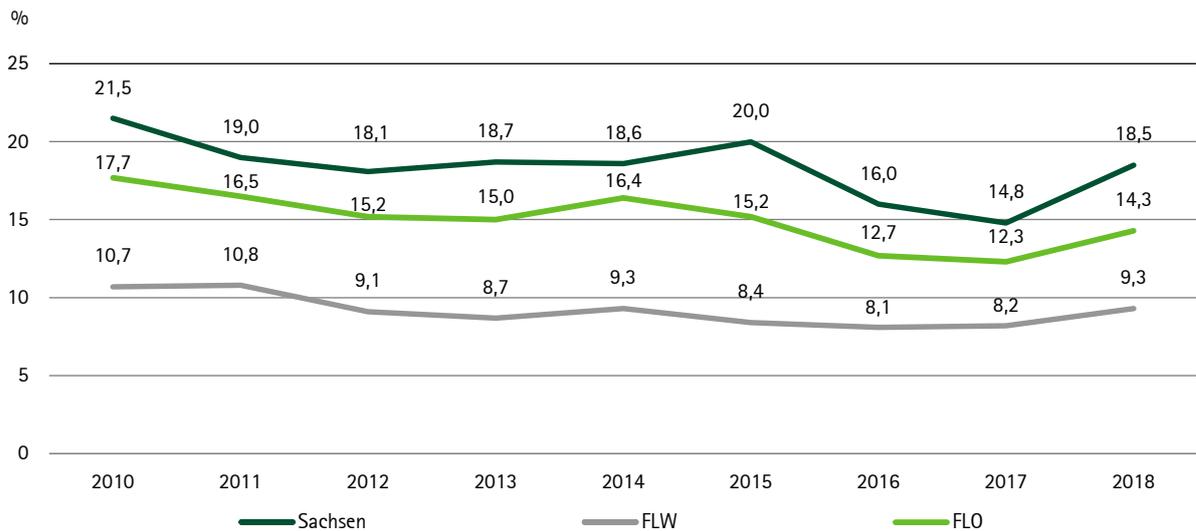
- 94 Mit der Finanzierung von Investitionen über Sondervermögen erfolgt eine Zuordnung der Investitionstätigkeit aus dem Kernhaushalt in die Nebenhaushalte. Während in dem Jahr der Zuführung an das Sondervermögen die Investitionsausgaben des Kernhaushalts steigen, sind sie dort in den Folgejahren umso niedriger. Die eigentliche Investitionsförderung erfolgt dann zeitlich versetzt. Zuordnung von Investitionen aus dem Kernhaushalt
- 95 Mit 81,6 % (2.875,1 Mio. €) stellen die Investitionsfördermaßnahmen im Hj. 2018 den Hauptanteil an den Gesamtinvestitionen dar. Auf Bauausgaben entfielen 524,6 Mio. €. Das entspricht einem Anteil von 14,9 %. 3,5 % (122,6 Mio. €) investiert der Freistaat in seine eigene Verwaltung.
- 96 Die → Investitionsquote als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben verdeutlicht den tendenziellen Rückgang der Investitionen.



Quellen: 2001 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 97 Seit dem Jahr 2001 hat sich die Investitionsquote von 26 % auf 13,3 % fast halbiert. Damit spiegelt sie die Notwendigkeit der Anpassung der Ausgaben an die rückläufigen Osttransfermittel wider. Sinkende EU- und Bundesfördermittel tragen ebenfalls zur Absenkung des Investitionsvolumens bei. Im Zusammenhang mit dem Fortschritt beim Aufbau Ost (vgl. Pkt. 2.2.4) ergibt sich ein Rückgang des Bedarfs an Investitionen.
- 98 Anhand der Kassen-Statistik hat Sachsen im statistischen Ländervergleich die höchste Investitionsquote (14,8 %) im Vergleichsjahr 2017. Der Durchschnitt der FLO lag – gestützt durch Solidarpaktmittel und EU-Fördermittel – bei 12,3 %. Die FLW erreichten dagegen trotz hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen im Durchschnitt nur eine Investitionsquote von 8,2 %.

Investitionsquote im Ländervergleich



Quellen: HR und Kassen-Ist für Sachsen, BMF: Entwicklung der Länderhaushalte, ZDL und SFK-3-Statistik für FLW und FLO.

Trotz steigender Steuereinnahmen sinkende Investitionsquoten

99 Der Ländervergleich zeigt deutlich eine Annäherung an das Niveau der FLW und dass sich steigende Steuereinnahmen nicht zwingend in einer entsprechend steigenden Investitionsquote widerspiegeln. Die erhöhten Quoten im Hj. 2018 beruhen sowohl bei den FLO als auch bei den FLW auf einmaligen Sondereffekten (Zuführungen an das Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ und Kapitalerhöhung für den Verkauf der HSH-Nordbank).

4 Personalhaushalt

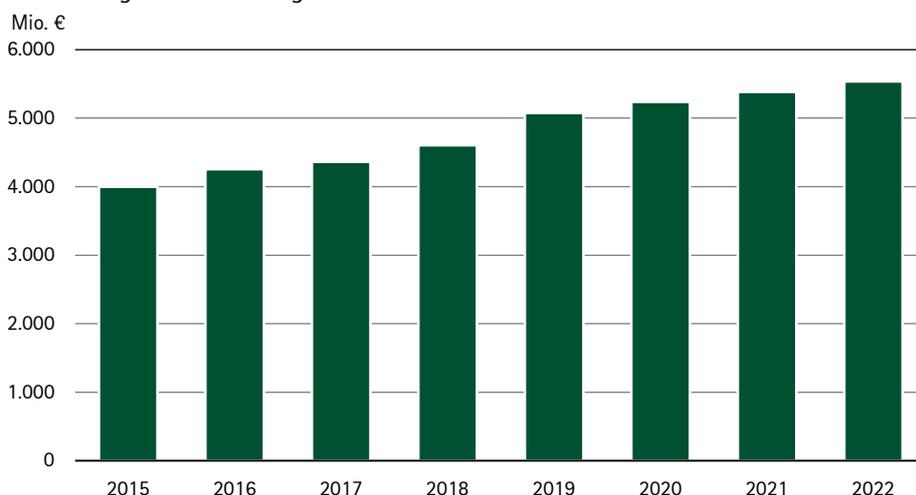
4.1 Ausgaben für Personal

100 Die Personalausgaben sind ausweislich der HR im Hj. 2017 gegenüber dem Vorjahr um 98,9 Mio. € (rd. 2 %) auf insgesamt 4.356,1 Mio. € gestiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Hj. 2016 Nachzahlungen i. H. v. 136,4 Mio. € in Umsetzung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 17.11.2015 erfolgten (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1). Im Hj. 2018 betragen die Ausgaben für Personal 4.607,2 Mio. €, das sind 251,1 Mio. € (rd. 6 %) mehr als im Hj. 2017. Auch in diesem Haushaltsjahr erfolgten einmalige Zahlungen an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger aufgrund eines Beschlusses des BVerfG.⁴ Dieses hatte die verzögerte Ost-West-Angleichung der Besoldung und Versorgung in den Jahren 2008 und 2009 sowie die nach Besoldungsgruppen gestaffelte Umsetzung des Tarifergebnisses aus dem Jahr 2008 für verfassungswidrig erklärt. Nach Angaben aus einer Zuarbeit des SMF vom 15.03.2019 beliefen sich die zusätzlichen Ausgaben auf 75,1 Mio. €. Ohne diese Ausgaben läge der Anstieg bei 176,0 Mio. € (rd. 4 %).

101 Der Planansatz war in beiden Haushaltsjahren des laufenden Doppelhaushalts 2017/2018 nicht ausgeschöpft. Im Hj. 2017 betrug die Minderausgabe 286,2 Mio. € (rd. 6 %) und im Hj. 2018 waren es 230,1 Mio. € (rd. 5 %).

⁴ Beschluss des BVerfG vom 23.05.2017, Az.: 2 BvR 883/14 und 2 BvR 905/14.

Entwicklung der Personalausgaben



Quellen: 2015 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 102 Im Doppelhaushalt 2019/2020 überschreiten die geplanten Personalausgaben erstmals die Grenze von 5 Mrd. €. Für Personal sind 5.076,7 Mio. € im Hj. 2019 und 5.239,2 Mio. € im Hj. 2020 veranschlagt. Die geplanten Ausgaben liegen um 469,5 Mio. € (+10 %) im Hj. 2019 sowie 632,0 Mio. € (+14 %) im Hj. 2020 deutlich über den Istaussgaben des Hj. 2018. Erstmals Grenze von 5 Mrd. € Personalausgaben überschritten
- 103 Die vorangegangenen Doppelhaushalte sahen im Plan für das Hj. 2018 insgesamt 4.837,3 Mio. € und 4.260,2 Mio. € für das Hj. 2016 vor. Verglichen mit dem Hj. 2020 sind dies 401,9 Mio. € (8 %) sowie 979,1 Mio. € (23 %) weniger.
- 104 Der Planansatz für Personal wurde innerhalb von 4 Jahren um nahezu 1 Mrd. € erhöht.
- 105 Für das Jahr 2022 werden Personalausgaben i. H. v. 5.538,9 Mio. € prognostiziert.
- 106 Die wesentlichen Ausgabepositionen der HGr. 4 sind in der folgenden Übersicht dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden die Personalausgaben - gesamt - für das Hj. 2016 und das Hj. 2018 zudem ohne den Sondereffekt der Nachzahlungen aufgrund der Beschlüsse des BVerfG ausgewiesen.

Wesentliche Ausgabepositionen der HGr. 4

	2016	2017	2018	Veränderungen gegenüber Vorjahr			
				in Mio. €		in %	
				2017	2018	2017	2018
Personalausgaben gesamt in Mio. €	4.257,2	4.356,1	4.607,2	98,9	251,1	2,3	5,8
- ohne Nachzahlung-	4.120,8	4.356,1	4.532,1	235,3	176,0	5,7	4,0
darunter:							
Beamte, Richter	1.330,4	1.279,5	1.370,2	-50,9	90,7	-3,8	7,1
Entgelte für Arbeitnehmer	2.519,5	2.658,4	2.769,8	138,9	111,4	5,5	4,2
Versorgungsbezüge und dgl.	235,0	237,7	287,7	2,7	50,0	1,1	21,0
Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	101,2	107,6	111,3	6,4	3,7	6,3	3,4

Quellen: 2016 und 2017 HR, Kassen-Ist 2018.

Hinweis: Angaben bis 2017 einschließlich der Zuführungen zur Versorgungsrücklage (Gruppe 424 und Gruppe 434) von 13,1 Mio. € im Hj. 2016 und 13,2 Mio. € im Hj. 2017. Die Zuführungen an das Sondervermögen der Versorgungsrücklage endeten nach § 20 SächsBesG im Jahr 2017. Mit dem Doppelhaushalt 2017/2018 wurde die Auflösung der Rücklage beschlossen. Die angesparten Mittel sollen im Hj. 2018 für die Finanzierung der in diesem Jahr anfallenden Versorgungsleistungen sowie auf die Versorgungsempfänger entfallenden Beihilfeleistungen genutzt werden.

- 107 Der Anstieg bei den Personalausgaben ohne Nachzahlung im Hj. 2017 gegenüber dem Vorjahr ist u. a. auf die Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2 % zum 01.01.2017, den Stellenaufwuchs und die Umsetzung des Maßnahmenpakets „Zukunftsfähige Schule Sachsen“ (vgl. Jahresbericht des SRH 2018, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4) zurückzuführen. Im Hj. 2018 wirkte neben den Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen von 2,35 % zum 01.01.2018 und dem bereits genannten Maßnahmenpaket für den Schulbereich u. a. auch die Nachzahlungen aufgrund des BVerfG-Beschlusses ausgabeerhöhend.
- 108 Die Gesamtausgaben für die Beamtenversorgung betragen im Hj. 2017 insgesamt 277,5 Mio. €, davon 237,7 Mio. € für Versorgungsbezüge (OGr. 43) und 39,8 Mio. € für Beihilfen der Versorgungsempfänger. Im Hj. 2018 musste das Land hierfür 330,8 Mio. €, davon 287,6 Mio. € für Versorgungsbezüge und 43,2 Mio. € für Beihilfen aufwenden. Die Nachzahlungen an die Versorgungsempfänger in Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG wirkten sich auch auf die Versorgungsausgaben in den Hj. 2016 und Hj. 2018 aus. Nach Angaben des SMF beliefen sich die Zahlungen im Hj. 2016 auf insgesamt 27,5 Mio. € und auf 25,9 Mio. € im Hj. 2018.
- 109 Die Zahl der Versorgungsempfänger belief sich jeweils zum 31.12. der Jahre 2016 bis 2018 auf 9.153, 9.955 und 10.755. Die Personengruppe hat sich im Hj. 2017 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 9 % (802) und im Hj. 2018 um rd. 8 % (800) vergrößert. In den Jahren 2010 bis 2015 lag der Anstieg bei durchschnittlich rd. 12 %.
- Versorgungsausgaben innerhalb von 5 Jahren fast verdoppelt 110 Für die Versorgung der Beamten wendete das Land im Hj. 2013 insgesamt 160,5 Mio. € auf. Im Hj. 2018 waren es 330,8 Mio. €, davon 304,9 Mio. € ohne Nachzahlung. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Versorgungsempfänger von 6.689 auf 10.755. Innerhalb von 5 Jahren haben sich die Versorgungsausgaben fast verdoppelt. Für das Jahr 2022 werden 485,6 Mio. € prognostiziert.
- 111 Die Versorgungsausgaben sind weiterhin die dynamischste Position bei den Personalausgaben.
- 112 Im Hj. 2017 betragen die Erstattungen an den Freistaat Sachsen aus dem Generationenfonds 20,7 Mio. €. Ab dem Jahr 2018 kommt der Fonds auch für die Zahlungen an die sog. teilfinanzierten Jahrgänge auf (vgl. § 6 Abs. 2 Generationenfondsgesetz). Für das Hj. 2020 sind insgesamt 131,1 Mio. € und für das Jahr 2022 rd. 175 Mio. € vorgesehen.⁵ Es zeigen sich damit bereits erste Effekte zur Reduzierung der Nettobelastung der Haushalte. Zur Deckungslücke bei den Pensionsverpflichtungen siehe Beitrag Nr. 5, Pkt. 9.
- Generationenfonds reduziert Nettobelastung für Pensionszahlungen 113 Der Generationenfonds trägt zunehmend zur Reduzierung der Nettobelastung des Haushaltes bei.
- 4.2 Personalinduzierte Gesamtausgaben**
- 114 Haushaltssystematisch sind in der HGr. 4 ausschließlich die Ausgaben für Personal im Kernhaushalt ausgebracht und in der HR nachgewiesen. Als → Kernhaushalt bezeichnet man das Finanzwesen für die Kernverwaltung einer öffentlichen Gebietskörperschaft, ohne die ausgelagerten Organisationseinheiten.
- 115 Der Personalaufwand für Einrichtungen außerhalb des Kernhaushaltes wie Staatsbetriebe, juristische Personen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Stiftungen wird aus der HGr. 6 bezuschusst. Im Hj. 2017 betrug der Aufwand nach Angaben der Ressorts, ohne Uniklinika,

⁵ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, S. 26.

1.237,6 Mio. €. Aus dieser Hauptgruppe wurden auch die Zuführungen an den Generationenfonds (rd. 602,5 Mio. €) und die Zahlungen nach dem AAÜG (802,6 Mio. €) finanziert. Diese Positionen sind ebenfalls in die Betrachtung der Ausgaben für Personal einzubeziehen (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 5.2). Damit ergeben sich 2.642,7 Mio. € Gesamtausgaben für Personal aus der HGr. 6 bzw. 1.840,1 Mio. € ohne Zahlungen nach AAÜG. Im Hj. 2017 entfielen mehr als 30 % auf diese Ausgabebeziehung (vgl. Pkt. 3.1.2), die vom Freistaat Sachsen in der Höhe nicht beeinflusst werden kann.

116 **Im Hj. 2017 betragen die personalinduzierten Ausgaben einschließlich AAÜG aus der HGr. 6 insgesamt 2.642,7 Mio. € und waren damit 1 % höher als im Vorjahr.** Personalinduzierte Ausgaben auf 2.642,7 Mio. € gestiegen

117 Die Gesamtausgaben für Personal aus der HGr. 4 und der HGr. 6 sind im Hj. 2017 gegenüber dem Hj. 2016 um 126,9 Mio. € (2 %) auf 6.998,8 Mio. € gestiegen. Die bereinigten Ausgaben nahmen im gleichen Zeitraum um 189,4 Mio. € (1 %) zu.

118 **Die Gesamtausgaben für Personal stiegen im Hj. 2017 stärker als der Gesamthaushalt.**

119 Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben werden sich die Gesamtpersonalausgaben folgendermaßen entwickeln:

Verhältnis Gesamtpersonalausgaben zu den bereinigten Ausgaben

in Mio. €	2018	2022	Veränderung
bereinigte Ausgaben	19.016,2	21.010,1	1.993,9
Personalausgaben HGr. 4	4.607,2	5.538,9	
Personalausgaben HGr. 6	1.256,2	1333,2	
Zuführungen an den Generationenfonds	607,4	939,4	
Zahlungen nach dem AAÜG	812,8	918,2	
personalinduzierte Ausgaben	7.283,6	8.729,7	1.446,1
Anteil Veränderung personalinduzierter Ausgaben an der Veränderung der bereinigten Ausgaben in %			72,5

120 **Am Ende des mittelfristigen Betrachtungszeitraumes entfallen auf den Anstieg bei den bereinigten Ausgaben im Hj. 2022 fast 73 % auf Personalausgaben und personalinduzierte Ausgaben.**

121 Im Hj. 2017 nahmen die personalinduzierten Ausgaben insgesamt einen Anteil von 40 % an den bereinigten Ausgaben ein. Im Hj. 2022 soll der Anteil bei rd. 42 % (vgl. Jahresbericht des SRH 2018, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1) liegen. Personalinduzierte Ausgaben auf 40 % gestiegen

4.3 Beschäftigungsvolumen und Stellen

122 Der Stellenplan unterscheidet grundsätzlich zwischen Personalsoll A, B und C. Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 trat das Personalsoll D hinzu.

123 Das ➔ **Personalsoll A** erfasst Planstellen und andere Stellen für Beamte und Beschäftigte ohne Auszubildende. Das ➔ **Personalsoll B** bezieht sich auf andere Stellen für Auszubildende und Anwärter. Das ➔ **Personalsoll C** bildet Planstellen und andere Stellen in Staatsbetrieben, Hochschulen, Anstalten und dgl. ab. Im ➔ **Personalsoll D** werden Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfes bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben - Projekte - ausgewiesen.

124 In nachfolgender Übersicht sind die Personalstellen und deren Besetzung dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit in den vergangenen Haushaltsjahren hat der SRH ein fiktives Personalsoll gesamt für die Hj. 2015

bis 2018 ermittelt. Es enthält neben den Stellen lt. StHpl. auch die bisher im Stellenplan in diesen Jahren nicht ausgewiesenen Projektmittelstellen und VZÄ.

Anzahl Beschäftigte und Personalsoll

Jahr	Beschäftigte in der Landesverwaltung in VZÄ	Personalsoll A+B	Personalsoll C	Personalsoll D	Personalsoll gesamt	Personalsoll fiktiv gesamt	Istbesetzung zum Stichtag
2015	65.898	67.608	17.635		85.243	86.220	81.709
2016	66.215	67.288	17.465		84.753	85.798	82.239
2017	67.352	68.836	17.198		86.034	88.874	81.873
2018	68.855	69.395	17.169		86.564	89.380	82.488
2019		73.498	17.187	556	91.241		
2020		74.142	17.198	595	91.935		

Quellen: Statistisches Landesamt, Personalstandstatistik, Stand 30.06. des jeweiligen Jahres, ohne Personal an Hochschulen; 2015 bis 2020 StHPL, Personalsoll; Stellenentwicklungsbericht zum StHpl. 2019/2020, eigene Berechnung fiktives Personalsoll; Erhebung des SMF der Ist-Besetzung zum 01.07. des jeweiligen Haushaltsjahres.

125 Am 30.06.2017 war Personal im Umfang von 67.352 VZÄ in der Kernverwaltung des Freistaates Sachsen beschäftigt.

126 Der Stellenaufwuchs im Personalsoll gesamt um 1.281 im Hj. 2017 und um weitere 530 im Hj. 2018 ging insbesondere aus den Schwerpunktbereichen Innere Sicherheit und Bildung hervor. Darüber hinaus stand lt. HG 2017/2018 außerhalb des Stellenplans ein zusätzliches Beschäftigungsvolumen im Umfang von 2.266 VZÄ im Hj. 2017 und von 2.264 VZÄ im Hj. 2018, darunter jeweils 2.177 VZÄ im Lehrerbereich zur Verfügung.

Erhöhung Stellenbestand ist Haushaltsrisiko

127 Im Doppelhaushalt 2019/2020 sind für das Hj. 2019 insgesamt 91.241 Stellen und 91.935 für das Hj. 2020 ausgebracht. Im Vergleich zum Hj. 2018 ist dies ein Stellenaufwuchs um 5.371 Stellen. Darin enthalten sind das bisher nach § 7f Abs. 1 Nr. 1, 2 und 6 bis 8 HG 2017/2018 zusätzlich ausgebrachte Beschäftigungspotenzial von 2.264 VZÄ sowie 552 bisher aus Projektmitteln finanzierte Beschäftigungsverhältnisse (Personalsoll D). Dieses Beschäftigungsvolumen wurde in den Stellenplan überführt, Entgelt- oder Besoldungsgruppen zugeordnet und jeweils in einer Stelle versteigt.

128 Damit wird einerseits die Transparenz des Stellenplanes zweifellos erhöht, andererseits bringt dies aber Ausgabeermächtigungen unter Umständen für die nächsten 40 Jahre mit sich.

Fast jede 20. Stelle nicht besetzt

129 Zum Stichtag 01.07.2017 waren von den 86.034 Stellen des Personalsolls gesamt 81.873 und zum Stand 01.07.2018 von 86.564 Stellen insgesamt 82.488 besetzt. Die Istbesetzung lag im Mittelwert somit bei rd. 95 %. Damit war nahezu jede 20. Stelle (4.161 Stellen im Hj. 2017 und 4.076 im Hj. 2018) zum Stichtag unbesetzt. In den Hj. 2013 bis 2016 war in der Staatsverwaltung mit jeweils rd. 4 % nur nahezu jede 25. Stelle nicht besetzt. Den höchsten prozentualen Anteil an unbesetzten Stellen zum Stand 01.07.2018 hatten die SK mit 10 % (20 Stellen), das Ressort des SMWA mit 8 % (97 Stellen) und das Ressort des SMF mit 7 % (584 Stellen). Im Geschäftsbereich des SMK waren zum Stichtag 01.07.2017 von 30.703 Stellen insgesamt 29.996 Stellen besetzt. Zum Stichtag 01.07.2018 waren es 30.249 von 30.965 Stellen.

130 Damit hatte das SMK, wie bereits im Doppelhaushalt 2015/2016, weiterhin mit rd. 2 % den niedrigsten Anteil an freien Stellen.

- 131 Die dem SMK im HG 2017/2018 und in den Vermerken zu den Schulkapiteln eingeräumten zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten sind in diesen Angaben noch nicht enthalten (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.2). So waren zum 01.09.2017 Arbeitsverträge im Umfang von 2.403 VZÄ nach den im HG 2017/2018 und in den Kapitelvermerken zu den Schulkapiteln eingeräumten Sonderbedingungen geschlossen und zum Stand 01.07.2018 waren es 2.267 VZÄ.⁶ Unter Hinzurechnung dieses Beschäftigungsvolumens zu den Stellen lt. Stellenplan gliche die Inanspruchnahme einer theoretischen Istbesetzung von 32.399 Stellen zum 01.07.2017 und von 32.516 zum Stand 01.07.2018.
- 132 **Im Geschäftsbereich des SMK ist die Nachbesetzung von freien Stellen offensichtlich schneller möglich als in der übrigen Landesverwaltung.**
- 133 Für das mit dem StHpl. 2019/2020 neu eingeführte Personalsoll D sind für das Hj. 2019 insgesamt 556 Stellen und 595 für das Hj. 2020 ausgebracht. Zum übrigen Personalsoll grenzen sich diese Stellen durch den notwendigen Projektbezug und einen auf das Projektende bezogenen kw-Vermerk ab. Die ausgebrachten Projektstellen haben z. T. eine Laufzeit von bis zu 10 Jahren, im Einzelfall bis zu 12 Jahren. Damit sind Ausgabeermächtigungen über mehrere Doppelhaushalte, im Einzelfall bis zum Jahr 2030 erteilt. Zudem kann das Personal auch unbefristet eingestellt werden, sofern sichergestellt ist, dass bei Wegfall der Stelle eine Weiterbeschäftigung auf einer Stelle im Personalsoll A oder C möglich ist. Das bedeutet, dass bereits im Besetzungsverfahren für die Projektstelle die Eignung/Qualifikation für eine u. U. später zuzuweisende Tätigkeit in der jeweiligen Behörde geprüft werden müsste.
- 134 **Mit dieser Ermächtigung wird dem im Rahmen der Stellenbesetzung erforderlichen Auswahlverfahren vorgegriffen.**
- 135 Angesichts der Dynamik aus Stellenaufwuchs und Verstetigung von Beschäftigungsverhältnissen ist eine kritische Überprüfung des Stellenbestandes sowie aller kw-Vermerke unerlässlich und sollte höchste Priorität besitzen.
- 136 **Eine weitere Erhöhung des Stellenbestandes würde Zusatzbelastungen zur Folge haben. Stellenaufwüchse sollten immer im Lichte der langfristigen Einnahmesituation betrachtet werden**
- 137 Weiterhin wird die demographische Entwicklung den Personalhaushalt des Freistaates beeinflussen. Absehbare altersbedingte Abgänge und zunehmend fehlendes Fachpersonal werden die Staatsverwaltung zwingen, Strategien zu entwickeln, um die öffentlichen Aufgaben unter Umständen mit weniger Personal in gleichbleibender Qualität erfüllen zu können.
- 138 Eine im Auftrag der Staatsregierung Ende 2018 eingesetzte Personalkommission (sog. Personalkommission II), soll zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs wichtige Grundlagenarbeit für eine langfristige Personalstrategie leisten. Geplant ist, Ende des Jahres 2019 einen Bericht mit Ergebnissen vorzulegen.
- 139 **Mit Blick auf die Haushaltsplanung 2021/2022 sollte jede, über den verabschiedeten Doppelhaushalt 2019/2020 hinausgehende Stellenplanveränderung – analog der Entscheidung, die im StHpl. 2017/2018 für die Jahre ab 2019 ausgebrachten kw-Vermerke im neuen Doppelhaushalt zunächst nicht zu vollziehen – bis nach Vorlage der Ergebnisse der Personalkommission II zurückgestellt werden.**

⁶ Angaben lt. Meldung zu Nr. 3.1.3 VwV-HWiF 2017/2018.

4.4 Personal des schulischen Bildungsdienstes

4.4.1 Entwicklung Beschäftigungsvolumen

140 Gemäß StHpl. soll die Personalausstattung im Schulbereich des Epl. 05 im Schuljahr 2018/2019 insgesamt 30.188 Stellen, 30.300 Stellen im Schuljahr 2019/2020 und 30.400 Stellen in 2020/2021 betragen.

141 Nach den Vermerken zu den Schulkapiteln kann die Schulverwaltung im Rahmen der verfügbaren Personalausgabenmittel bis zu 700 VZÄ unbefristet einstellen. Sofern verfügbare Personalausgabemittel vorhanden, können zur Unterrichtsabsicherung befristete Arbeitsverträge bis zum Ende des jeweiligen Schuljahres geschlossen werden. Zur Unterstützung des Unterrichts und anderer schulbezogener Landesaufgaben ist der Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen bis Ende 2023 möglich.

Zusätzliches Beschäftigungsvolumen außerhalb des Stellenplans des SMK möglich

142 Dem SMK wird weiterhin die Möglichkeit eröffnet, Beschäftigungsvolumen außerhalb des Stellenplans einzustellen.

4.4.2 Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“

143 Im Doppelhaushalt 2017/2018 sind für das Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schulen Sachsen“ rd. 213 Mio. € bereitgestellt. Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2018, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.3 deren Inanspruchnahme zum 31.12.2017 dargestellt. Nach einer Zuarbeit des SMK vom 01.04.2019 ergibt sich zum 31.12.2018 folgender Stand:

Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“

Maßnahme	Anzahl in Personen		Ausgaben in Mio. €	
	Stand 12/17	Stand 12/18	Stand 12/17	Stand 12/18
vollzogene Höhergruppierungen von Lehrern und Fachberatern (bis zu 460 €/Monat)	1.875	1.945	13,0	13,8
Zahlung von Zulagen	2.127	3.347	11,0	23,5
- davon Zulagen für Mangelfächer, ländlicher Raum und Rückkehrer (bis zu 595 €/Monat)	509	740	4,3	2,4
- davon Rückkehrerzulage (bis zu 2 Stufen höheres Gehalt)	14	14	0,2	0,2
- davon Bindungszulage für ältere Lehrer (von 700 € bis zu 800 €/Monat)	607	1.053	3,1	12,3
- davon Zuschläge für Lehramtsanwärter (von 390 €/Monat)	997	1.540	3,4	8,6
Zulage für Freiwillige Erhöhung des Beschäftigungsumfanges von Lehrkräften	714	1.128		
- Grundschule	436	507		
- Oberschule	125	260		
- Gymnasium	87	183		
- Berufsbildende Schulen	36	100		
- Förderschulen	30	78		
Umbau der Altersermäßigung durch Änderung der Lehrkräftearbeitszeitverordnung (7.876 Stunden zum Stand 12/2017 und 7.939 Stunden zu Stand 12/2018)	8.471 281 VZÄ	8.585 294 VZÄ	7,8	20,1

Quelle: Angabe zu Monatsbeträgen lt. Internetauftritt des SMK, <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/10/26/ein-jahr-massnahmenpaket-wirkung-voll-entfaltet>, letzter Aufruf: 13.05.2019.

Hinweis zur Altersermäßigung: Zum Ausgleich der Absenkung des Regelstundenmaßes der Lehrkräfte an Grundschulen von 28 auf 27 Wochenstunden wurden die Ansätze bei 05 35/428 01 zum Stand 31.12.2017 um 7,7 Mio. € und zum Stand 31.12.2018 um 18,8 Mio. € erhöht.

144 Für die Maßnahmen des Paketes hat das SMK bis zum 31.12.2018 insgesamt 57,4 Mio. € verausgabt, 25,4 Mio. € (80 %) mehr als im Vorjahr. Seit Inkrafttreten des Maßnahmenpaketes wurden bis zu diesem Zeitpunkt 1.945 Lehrer und Fachberater höhergruppiert, 3.347 erhielten eine Zulage.

145 Die größte Position bei den Zulagen ist mit 12,3 Mio. € die Bindungszulage für ältere Lehrer. Diese Zulage kann die Schulverwaltung gewähren, sofern

- die Lehrkraft das 63. Lebensjahr vollendet hat,
- die Nachbesetzung ihrer Stelle besonders schwierig ist und
- diese die Absicht hat, das Arbeitsverhältnis vor Erreichen der Regelaltersgrenze zu beenden.

- 146 Als Nachweis hierfür ist auch ein Personalgespräch ausreichend, in dem die Bereitschaft des Lehrers dokumentiert wird, für den Fall der Zulagen-gewährung den Schuldienst nicht vorzeitig zu beenden.⁷ Diese Zulage soll bis mindestens zum 31.12.2023 beibehalten werden.
- 147 Zum Stand 31.12.2018 hatten 1.053 Lehrer, das sind 446 mehr als zum Vorjahr, die Bindungszulage erhalten.
- 148 **Mit den vorgegebenen Kriterien zur Gewährung der Bindungszulage und deren Nachweis sind Mitnahmeeffekte (700 bis 800 €/Monat und Beschäftigten) nicht auszuschließen.**
- 149 Seit dem Jahr 2017 vergütet das Land an öffentlichen Schulen in Sach-sen Mehrarbeitsunterricht bei Lehrkräften ab der ersten Mehrarbeitsstunde, sofern nicht ein Freizeitausgleich durch ausgefallene Unterrichtsstunden innerhalb desselben Kalendermonates möglich ist (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.3). Zuvor betrug der Ausgleichszeit-raum drei weitere Kalendermonate.
- 150 Nach Angaben des SMK hat der Freistaat im Hj. 2017 insgesamt 143.690 Mehrarbeitsstunden und 188.200 im Hj. 2018 vergütet. Die Ausgaben dafür betragen im Hj. 2017 rd. 4,4 Mio. € und im Hj. 2018 rd. 7,0 Mio. €. Dies sind 2,6 Mio. € (rd. 60 %) mehr im Vergleich zum Vorjahr. Vor der Neuregelung der Vergütung von Mehrarbeitsunterricht im Hj. 2016 wa-ren es lediglich rd. 0,6 Mio. €. Mehrarbeitsvergütung mehr als verzehn-facht
- 151 Diese Form der Vergütung von Mehrarbeitsunterricht im Tarifbereich wird auch verbeamteten Lehrkräften gewährt (§ 95 Abs. 3 Sächsisches Beamtengesetz). Die Regelung ist bis zum 31.01.2021 befristet.
- 152 Andere Beamtengruppen (u. a. Polizeivollzugsbeamte oder Beamte im Justizvollzugsdienst) sind entsprechend den beamtenrechtlichen Rege-lungen (§ 95 Abs. 3 Sächsisches Beamtengesetz) grundsätzlich verpflich-tet, ohne Vergütung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, sofern zwingende dienstliche Gründe dies erfordern. Darüber hin-ausgehende angeordnete Mehrarbeit wird erst vergütet, wenn diese die monatliche Arbeitszeit um 5 Stunden überschreitet und innerhalb des Kalenderjahres nicht ausgeglichen werden kann.
- 153 Nach Kenntnis des SRH gibt es vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern für verbeamtete Lehrkräfte nicht.
- 154 **Bei der Vergütung von Mehrarbeit sind verbeamtete Lehrkräfte deut-lich besser gestellt als die anderen Beamtengruppen.** Besserstellung verbeamteter Lehrer ge-genüber anderen Beamten
- 4.4.3 Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungs-qualität im Freistaat Sachsen“**
- 155 Zusätzlich zum Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule Sachsen“ hat die Staatsregierung im Jahr 2018 mit dem Handlungsprogramm „Nach-haltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ ein Ge-samtkonzept mit dem Ziel erarbeitet, die Attraktivität des Lehrerberufs in Sachsen zu steigern.
- 156 Zu dem Paket gehören haushaltswirksame Maßnahmen wie die Verbe-amtung von Lehrkräften und Referendaren, die Hebung der Vergütung der Grundschullehrkräfte auf A13/E13 oder die Einrichtung von Beförde-rungsstellen und Zulagen für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis. Wei-terhin sind auch strukturelle Maßnahmen zur Entlastung der Lehrer sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung geplant.

⁷ Vgl. <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2017/06/21/richtigstellung-keine-neue-buschzulage>, letzter Aufruf 10.05.2019.

Hierzu zählen u. a. das Programm „Schulassistenz“, die Überarbeitung der Lehrpläne und Stundentafeln oder die Budgetierung von nicht besetzten Lehrerarbeitsvermögen, aber auch eine Prüfung der Auswirkung der Maßnahmen auf die freien Schulen.

- 157 Zur Umsetzung des Handlungsprogramms hat der SLT am 11.12.2018 das Gesetz zur Änderung beamten-, besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften zur Umsetzung der Verbeamtung von Lehrkräften im Freistaat Sachsen beschlossen.
- 1,7 Mrd. € für das Handlungsprogramm zur Lehrgewinnung bis 2023
- 158 Für den Vollzug des Handlungsprogramms sind bis zum Jahr 2023 rd. 1,7 Mrd. € vorgesehen.⁸
- 159 Allein für die Hj. 2019 bis 2021 sollen sich Ausgaben für die Umsetzung des Handlungsprogrammes auf rd. 837,4 Mio. € belaufen, darunter 409,4 Mio. € im Hj. 2019.⁹
- 160 Im Zuge der absehbaren demografischen Entwicklung, die zur Entstehung freier Stellen wegen altersbedingter Abgänge führt, wird es künftig nicht nur im Lehrerbereich zu akuten Problemen bei der Deckung des erforderlichen Personalbedarfs kommen.
- 161 Der SRH befürchtet, dass die Staatsregierung zur Personalgewinnung zu weiteren finanziellen Anreizen greifen wird. Dies wird sich wiederum in überproportional steigenden Personalausgaben und damit in einer noch höheren Personalausgabenquote niederschlagen.

5 Ausblick und Herausforderungen für den Haushalt

5.1 Stabilitätsbericht

5.1.1 Haushaltsüberwachung

- 162 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 HGrG. Dazu berät er jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes auf der Grundlage von Berichten der jeweiligen Gebietskörperschaft.
- 163 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.
- Stabilitätsbericht zeigt keine Auffälligkeiten
- 164 Der Freistaat Sachsen hat gem. § 3 Abs. 2 Stabilitätsratsgesetz im Herbst 2018 seinen jährlichen Stabilitätsbericht vorgelegt. Der Bericht zeigt keine Auffälligkeiten. Die Bewertung durch den Stabilitätsrat ergab, dass dem Freistaat Sachsen keine Haushaltsnotlage droht.
- 165 Dieses Ergebnis steht jedoch unter der Einschränkung, dass eine Weiterentwicklung des gemeinsamen Haushaltsüberwachungssystems nötig ist.

⁸ Vgl. <https://www.bildung.sachsen.de/blog/index.php/2018/03/09/handlungsprogramm>, letzter Aufruf: 14.05.2019.

⁹ Kostenblatt zur Vorlage des Entwurfes eines Gesetzes zur Umsetzung des Handlungsprogrammes der Sächsischen Staatsregierung zur nachhaltigen Bildungsqualität im Freistaat Sachsen, LT-Drs. 6/14443.

- 166 In seinen Stabilitätsberichten hat der Freistaat Sachsen regelmäßig dargestellt, warum er die Zahlenbasis und die unterstellten Annahmen für nicht sachgerecht hält.
- 167 Der Freistaat Sachsen ermittelt aufgrund der Schwächen der vom Stabilitätsrat vorgegebenen Standardprojektion zusätzlich eine eigene Projektion der Haushaltsentwicklung, mit der eine bessere Einschätzung der mittelfristigen Haushaltsentwicklung erzielt werden soll.
- 168 Der SRH hat bereits in seinen letzten Jahresberichten das Thema Stabilitätsbericht aufgegriffen. Zudem haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder dem Stabilitätsrat und den Finanzministerien des Bundes und der Länder in 2017 ein Arbeitspapier „Stabilitätsrat“ zugeleitet. **Darin fordern sie, das bisher verwendete System der Haushaltsüberwachung grundsätzlich zu überarbeiten und fortzuentwickeln. Es sollten ergänzende bzw. alternative Kennziffern berücksichtigt und weitere Sanktionsmaßnahmen vorgesehen werden.** Zu ergänzenden Forderungen des BRH ist auf den Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 8, Tz. 66, zu verweisen.
- 169 Arbeiten zur Überprüfung des Analysesystems wurden im Juni 2017 beschlossen. Die Erneuerung des Haushaltsüberwachungskonzepts soll Ende 2019 vorgelegt werden.

5.1.2 Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse

- 170 Für die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020 durch den Bund und die Länder nach Art. 109a Abs. 2 S. 1 GG hat der Stabilitätsrat ein Kompendium beschlossen. Das verfassungsgemäße Verschuldungsverbot des Freistaates Sachsen bleibt davon unberührt.
- 171 Der SRH begrüßt die weitgehende Harmonisierung der **→ Konjunkturbereinigungsverfahren** (im Rahmen der Schuldenregeln der Länder konkretisierte Methoden zur Berücksichtigung der Konjunkturlinien). Durch die Wahlmöglichkeiten beim Konjunkturbereinigungsverfahren und die optionale Veröffentlichung der Ergebnisse werde die gewünschte Transparenz und Einheitlichkeit allerdings nicht erreicht.
- 172 Die Deutsche Bundesbank hat sich in ihrem Monatsbericht April 2019 ebenfalls mit der Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat auseinandergesetzt. Auch sie kommt zu dem Schluss, dass das in dem Kompendium vereinbarte Prüfschema keine transparente und aussagekräftige Haushaltsüberwachung gewährleistet.
- 173 Insbesondere werden die unterschiedlichen Landesregelungen zur Schuldenbremse, Wahlmöglichkeiten für die Konjunkturbereinigung, fehlende Aktualisierungen von Planzahlen, Nichtbenennung von größeren Einmalwirkungen, Ausblendung wichtiger Extrahaushalte und Nichteinbeziehen der Gemeindeentwicklung kritisiert. Zudem ist der Stabilitätsrat keine unabhängige Instanz und die Veröffentlichung der Ermittlungen kann abgelehnt werden.
- 174 Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats weist in seiner Stellungnahme vom 18.06.2019 darauf hin, dass schon aus Gründen der Transparenz der Haushaltspolitik es angezeigt sei, die nach diesem System ermittelten Werte stets für alle Länder öffentlich auszuweisen. Dass die Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen kann, entspricht nicht der im Fiskalvertrag vorgesehenen Stärkung der nationalen Haushaltsüberwachung.

175 Insofern bleibt die Umsetzung des Kompendiums ab 2020 in der Praxis abzuwarten.

5.2 Risiken und Herausforderungen für den Haushalt

176 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 werden unter Pkt. 10 auch die mittelfristigen Haushaltsrisiken dargestellt. Hierzu zählt das SMF im Wesentlichen die konjunkturellen Risiken, Kosten für Flüchtlinge und Asylbewerber, die weitere Verringerung der EU-Fördermittel in der nächsten EU-Förderperiode 2021 bis 2027, eine weitere Absenkung der Hartz-IV-Sonderbedarfs-BEZ aufgrund sinkender Arbeitslosigkeit, steigende Personalausgaben durch Tarifabschlüsse und Stellenentwicklung, einen Zinsanstieg und die mögliche Zahlungsverpflichtung nach der Auflösung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) i. H. v. maximal 344 Mio. €.

Konjunkturabschwächung und Personalausgaben sind größtes Risiko für den Haushalt

177 In einer Bewertungsmatrix schätzte das Ministerium die Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken ab und spiegelte dies mit den erwarteten Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen. Im Ergebnis stufte es die konjunkturellen Risiken und die Personalausgaben als besonders hohes Risiko für die Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts ein.

Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage nicht ausreichend aufgestockt

5.2.1 Verhaltene Steuermehreinnahmen

178 Mit der Mai-Steuerschätzung 2019 wurde bereits deutlich, dass die Einnahmen weit unter den Erwartungen bleiben werden (siehe oben Pkt. 2.2.2). Für den Zeitraum der Steuerschätzung wurden rd. 1,8 Mrd. € weniger Steuereinnahmen prognostiziert als zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2019/2020 angenommen. Dem stehen Mittel aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. nur 1,3 Mrd. € gegenüber. Hinzu kommt, dass der Haushaltsgesetzgeber die letzten Haushaltspläne nur durch Rücklagenentnahmen ausglich und das SMF es im Vollzug versäumte, die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage regelmäßig durch Steuermehreinnahmen aufzustocken.

179 Seit 2011 liegen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen durchschnittlich rd. 700 Mio. € über den Planansätzen (Pkt. 2.2.3). Die letzte Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage erfolgte 2013 über nur rd. 8 Mio. € bei 464 Mio. € Steuermehreinnahmen. Erst im Haushaltsvollzug 2018 stockte das SMF den Sockelbetrag aus Steuermehreinnahmen um rd. 31 Mio. € und aus Mitteln des Garantiefonds um 300 Mio. € bei Steuermehreinnahmen von 663,6 Mio. € auf 1,313 Mrd. € auf.

180 Bestandserhöhungen erfolgten zwar in 2017 i. H. v. 547.411,9 T€ und 2018 i. H. v. 146.468,0 T€. Die Zuführungen von insgesamt 693.879,9 T€ dienen aber besonderen einmaligen Finanzierungsbedarfen (Maßnahmen des „Zukunftspakts Sachsen“ und Sonderzuführungen zum Generationenfonds infolge der Verbeamtung von Lehrkräften ab 2019). Die planmäßige Entnahme dieser Mittel soll 2019 und 2020 gemäß Kap. 1510, Tit. 359 01 erfolgen.

181 Nach Auffassung des SRH ist eine derartige Nutzung der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage nicht bestimmungsgemäß. Zudem leidet die Transparenz bei einer solchen Verfahrensweise.

182 Trotz konjunkturell bedingter Rekordeinnahmen waren regelmäßige Zuführungen in Größenordnung an die Rücklage nicht vorgesehen. Auf die Konjunkturabhängigkeit des sächsischen Haushalts und damit der höheren Schwankungsanfälligkeit hat der SRH regelmäßig hingewiesen (oben Pkt. 2.2.4). Auch weiterhin gilt, dass eine Aufstockung der Kassenver-

stärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage dringend erforderlich ist, da der Bestand nur kurzfristige aber nicht mittel- bis langfristige Einnahmeausfälle ausgleichen kann.

5.2.2 Personalausgaben

183 Das Land hat den Personalbestand in jüngster Zeit deutlich aufgestockt und somit Zusatzbelastungen bewirkt sowie Ausgaben verstetigt. Vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung von Personal- und personal-induzierten Ausgaben (vgl. Pkt. 4.2) ist dies für die Tragfähigkeit zukünftiger Haushalte problematisch. Zudem könnten Tarifsteigerungen künftig höher als geplant ausfallen, wenn sich der Kampf um Fachkräfte auf dem Markt verschärft. Der Freistaat schränkt sich im Hinblick auf die Flexibilität künftiger Haushalte selbst ein.

Anstieg der Personalausgaben könnte höher ausfallen als geplant

184 Lösungsansätze können hier nur in der Effizienzsteigerung beim Personaleinsatz und einer permanenter Aufgabenkritik gesehen werden. Dies schließt die Hinterfragung von gesetzlichen Leistungen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Höhe mit ein. Hierzu gehört auch eine realistische Personalplanung, da bereits jetzt absehbar ist, dass nicht jede durch Altersabgänge freiwerdende Stelle nachbesetzt werden kann (vgl. Pkt. 4.3).

185 Altersbedingte Pensionierungen in den kommenden Jahren werden die Ausgaben des Freistaates Sachsen für Versorgungsausgaben weiter erheblich steigen lassen.

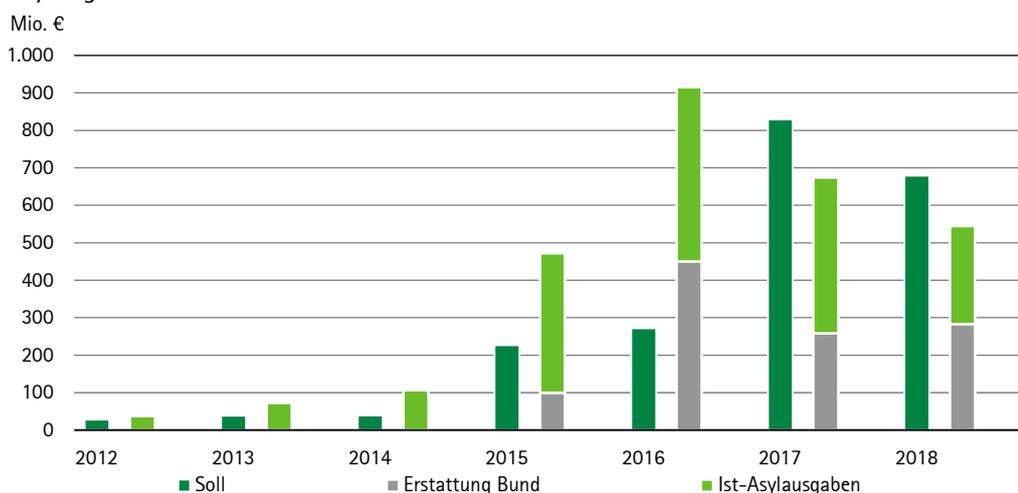
5.2.3 Ausgaben für Asyl

186 Neben den steigenden Personalausgaben werden die Einnahmen langfristig auch die Ausgaben für Asyl und Integration als zusätzliche Dauerbelastung decken müssen. Die Mittelbereitstellung des Bundes in Form der erhöhten Anteile des Landes an der Umsatzsteuer ist oben in Pkt. 2.2.3 dargestellt.

Ausgaben für Integration sind zusätzliche Dauerbelastungen für den Haushalt

187 Die Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen vom Bund betrug im Hj. 2018 nur rd. 52 %. Darin enthalten sind eine Kostenbeteiligung des Bundes für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sowie unbegleiteten Minderjährigen als auch an den Integrationskosten der Länder. Die Zahlung erfolgt über eine Erhöhung der Umsatzsteueranteile der Länder. Darüber hinaus sind die im Zusammenhang mit dem Thema Asyl vom Bund zusätzlich gezahlten Entflechtungsmittel II für den sozialen Wohnungsbau in diese Betrachtung mit einbezogen. Fast die Hälfte der Ausgaben muss der Freistaat Sachsen damit aus eigenen Mitteln decken.

Asylausgaben



Quellen: Angaben des SMF und eigene Berechnungen.

- 188 Die Ausgaben sind im Hj. 2018 mit 545 Mio. € gegenüber dem bisherigen Spitzenwert im Hj. 2016 mit 915,5 Mio. € zwar gesunken. Die zukünftigen Auswirkungen der Integration auf die Haushalte sind derzeit noch nicht absehbar.

5.2.4 Weitere Risiken für die Tragfähigkeit

- 189 Neben den seit 2015 als Dauerbelastung für den Haushalt anzusehenden Asylausgaben wurden unter Pkt. 3.1.2 bereits zudem steigende Ausgaben aufgrund gesetzlicher Leistungsverpflichtungen beschrieben.
- 190 Weitere Risiken für den Haushalt ergeben sich durch steigende Baupreise. Neuerrichtung und Erhaltung von Gegenständen der Infrastruktur erfordern einen stärkeren Mitteleinsatz in Abhängigkeit von der Höhe des allgemeinen Preisniveaus auf dem Bausektor.
- 191 Die EZB 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 verharrt seitdem auf -0,40 % und wurde mit EZB-Beschluss vom 12.09.2019 auf -0,50 % weiter gesenkt. Der EZB-Rat geht davon aus, dass die EZB-Leitzinsen mindestens über die erste Hälfte des Jahres 2020 und in jedem Fall so lange wie erforderlich auf ihrem aktuellen Niveau bleiben werden.
- 192 Der Negativzins auf Einlagen trifft auch den Freistaat Sachsen. Ein Teil seiner Gelder wirft keine Erträge ab, sondern belastet den Haushaltshalt mit Ausgaben für „Strafzinsen“ auf Bankguthaben.
- 193 Im Rahmen des Liquiditätsmanagements hat das SMF für die Hj. 2015 und 2016 Kassenkredite am Kreditmarkt aufgenommen und erhielt dafür Zinsen vom Kreditgeber. Diese Zinsen stellen Einnahmen für das Land dar, mit denen das SMF die Ausgaben für Negativzinsen bei den Anlagen abfedern konnte.

Zahlung von Negativzinsen im Hj. 2018 i. H. v. 5,4 Mio. €

- 194 Die Negativzinsen und die Zinseinnahmen aus Kreditaufnahme haben sich in den letzten 5 Jahren wie folgt entwickelt:

Entwicklung Negativzinsen und Zinseinnahmen

	2014	2015	2016	2017	2018
OGr. 16 - Negativzinsen aus Geldanlagen	-17.781,29 €	-129.881,02 €	-1.035.742,53 €	-5.658.657,10 €	-5.437.837,26 €
OGr. 57 - Zinseinnahmen aus Kassenkrediten	3.875,29 €	227.826,04 €	643.941,63 €	616,55 €	0,00 €
Differenz	-13.906,00 €	97.945,02 €	-391.800,90 €	-5.658.034,55 €	-5.437.837,26 €

195 Im Hj. 2018 verblieben die Negativzinsen in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Zinseinnahmen aus Kassenkrediten wurden nicht mehr erzielt. Die dauerhaften Niedrigzinsen haben niedrigere Zinseinnahmen bei den Sondervermögen und Rücklagen zur Folge, insbesondere für den Generationenfonds. Die erforderliche Verzinsung von 4,5 % für die geplante Vollfinanzierung künftiger Pensionen ist nicht mehr gewährleistet. Es wird zunehmend schwieriger, angemessene Anlagestrategien zu entwickeln. So legte das Land 2015 bereits höhere Zuführungssätze für den Generationenfonds fest.¹⁰ Zudem überträgt das SMF die Geldanlagen des Generationenfonds zunehmend auf die Deutsche Bundesbank bei entsprechender kontinuierlicher Überprüfung und Anpassung der Anlage-richtlinie. Im Mai 2019 wurde ein Anlagebeirat des Generationenfonds als beratendes Expertengremium errichtet. Seine Aufgabe besteht darin, den Generationenfonds und das SMF bei der konzeptionellen Erarbeitung und Umsetzung der Anlagerichtlinie beratend zu unterstützen sowie Anregungen und Hinweise für die weitere Entwicklung der Anlagestrategie zu geben.

5.3 Strukturelles Haushaltsrisiko

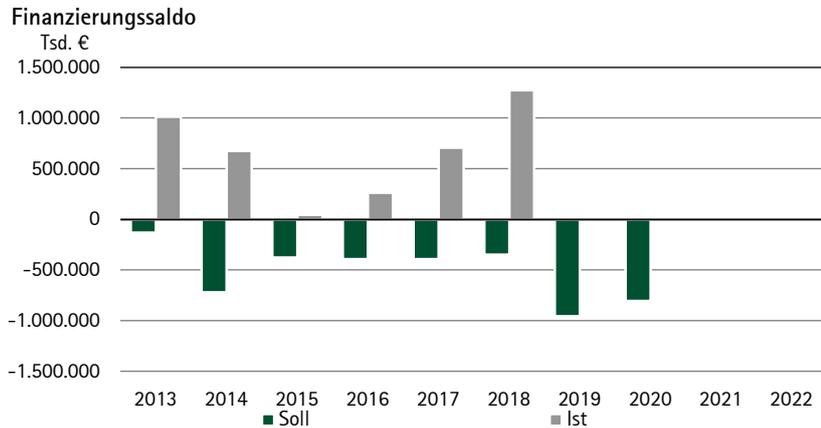
196 Der Finanzierungssaldo als Differenz der bereinigten Einnahmen und Ausgaben (vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2) ist ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der Haushaltslage. Ein positiver Finanzierungssaldo stellt einen Überschuss dar, der für Schuldentilgung oder Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen verwendet werden kann. Ein negativer Finanzierungssaldo stellt einen Fehlbetrag dar, der auf eine strukturelle Deckungslücke hinweist, die entweder durch eine Nettokreditaufnahme oder durch Entnahmen aus Rücklagen oder Sondervermögen gedeckt werden muss.

197 Der Freistaat Sachsen hat die Doppelhaushalte seit 2007/2008 mit einem negativen Finanzierungssaldo beschlossen. Damit folgten die bereinigten Ausgaben nicht den bereinigten Einnahmen. Der Ausgleich sollte regelmäßig über Entnahmen aus Rücklagen (z. B. Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage) oder Sondervermögen (z. B. Versorgungsrücklage) erfolgen. Die Doppelhaushalte des Freistaates Sachsen weisen somit eine strukturelle Deckungslücke aus.

Doppelhaushalte weisen strukturelle Deckungslücke aus

198 Aufgrund der guten Wirtschaftslage konnte das SMF in den vergangenen Jahren dank erheblicher Steuermehreinnahmen die Haushalte mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen und Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage vermeiden. Andere Rücklagen oder Sondervermögen wie die Bürgschaftssicherungsrücklage und das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ hat das Land dagegen aufgelöst und die Mittel im Haushalt vereinnahmt. Den Vermögensbestand des aufgelösten Garantiefonds i. H. v. insgesamt 965 Mio. € führte das SMF im Hj. 2018 dem Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ (300 Mio. €), der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (300 Mio. €) und dem Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ (365 Mio. €) zu.

¹⁰ Erste Verordnung des SMF zur Änderung der Generationenfonds-Zuführungsverordnung vom 27.10.2015.



Quellen: 2013 bis 2020 StHpl., 2013 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

Hinweis: Für die Hj. 2015 und 2016 wurde die OGr. 31 in die Berechnung des Finanzierungssaldos zur besseren Vergleichbarkeit und Systematik einbezogen.

Globale Minderausgaben in 2021 und 2022 ausgebracht

199 Unter Pkt. 5.1 der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 stellt das SMF fest, dass trotz des dynamischen Anstiegs der Einnahmen die Ausgaben einen stärkeren Zuwachs aufweisen. Entsprechend wurden für die Jahre 2021 und 2022 globale Minderausgaben i. H. v. -89, Mio. € und -104,6 Mio. € ausgebracht. Die globalen Minderausgaben zeigen die Herausforderung auf, die Ausgaben in Einklang mit den Einnahmen zu bringen.¹¹ Zusätzlich ergibt sich für beide Jahre ein negativer Finanzierungssaldo, der sich bei der nächsten Haushaltsplanung entsprechend der Mai-Steuerschätzung 2019 noch erheblich vergrößern könnte.

Weniger als ein Viertel der Ausgaben verbleiben dem Freistaat Sachsen zur Erfüllung eigener Aufgaben

200 In seiner Mittelfristigen Finanzplanung geht das SMF für das Hj. 2022 von einem Anteil der Zuweisungen an den kommunalen Bereich i. H. v. 34,6 % aus. Weitere rd. 42 % der Ausgaben werden für staatliches Personal gebunden sein (personalinduzierte Ausgaben vgl. Pkt. 4.2). Somit verbleibt weniger als ein Viertel (23,4 %) der Mittel für die Erfüllung sonstiger bundes- und landesgesetzlicher Leistungen, Umsetzung von Förderprogrammen, Durchführung landeseigener Investitionen und die eigenen sonstigen Verwaltungsausgaben.

201 Die finanziellen Ressourcen sind begrenzt und es sind erhebliche Risiken für den Haushalt zu verorten. Zudem gibt es auch von Seiten der EU Bestrebungen, den EU-Mitgliedern einen Ausgabenpfad mittelfristig vorzugeben (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.1, Tz. 170 und 171).

202 Die prognostizierte Entwicklung der Personalausgaben (vgl. Pkt. 4) und der gesetzlichen Leistungen (vgl. Pkt. 3.1.1) sowie das gedämpfte Wachstum der Steuereinnahmen erfordern auf mittlere und insbesondere auf lange Sicht ein Umdenken aller am Haushaltsprozess beteiligten Stellen.

5.4 Nachhaltigkeit

203 „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“¹² Die Vereinten Nationen haben im September 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit 17 Zielen verabschiedet.¹³ Diese ist für alle Staaten verpflichtend. Die Ziele sollen bis 2030 umgesetzt sein.

¹¹ Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 3.1, S. 4.

¹² Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987.

¹³ Die 17 Ziele sind u. a. beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ausführlich beschrieben.

204 Die Nachhaltigkeitsstrategie für den Freistaat Sachsen 2018 befasst sich ausführlich mit der Umsetzung der Agenda 2030. Der Bericht setzt sich aus 9 Handlungsfeldern

1. Bildung und Wissenschaft
2. Öffentliche Finanzen
3. Energie und Klima
4. Natürliche Lebensgrundlagen und Ressourcenschutz
5. Städte und Ländlicher Raum
6. Wirtschaft, Innovation, Fachkräfte
7. Gesundheit und Lebensqualität
8. Kulturelle Vielfalt, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Chancengerechtigkeit
9. Internationale Beziehungen und Entwicklungszusammenarbeit

und einem Einleitungskapitel zusammen. Dieses befasst sich u. a. mit den handlungsfeldübergreifenden Herausforderungen des demografischen Wandels, der Globalisierung und Digitalisierung sowie der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe Bildung für nachhaltige Entwicklung und der Nachhaltigkeit in der sächsischen Landesverwaltung.

5.4.1 Demografischer Wandel

205 Der demografische Wandel gehört mit zu den größten Herausforderungen, vor denen der Freistaat Sachsen steht. Die FLO sind dabei in stärkerem Maße von einem Rückgang und der Alterung der Bevölkerung betroffen als die FLW.

206 Für die sächsische Verwaltung bedeutet der demografische Wandel einen Wettbewerb um Arbeitskräfte mit der freien Wirtschaft. In den nächsten 10 Jahren werden im Freistaat Sachsen rd. 600.000 Menschen in Rente gehen und nur rd. 300.000 neue Arbeitskräfte hinzukommen. Eine Nachbesetzung aller offenen und benötigten Stellen wird unter erschwerten Bedingungen erfolgen. Bereits jetzt ist ein Anstieg der unbesetzten Stellen im Staatsdienst des Landes zu verzeichnen (vgl. Pkt. 4.3).

207 Das ifo Institut Dresden hat im Auftrag des SMF die Studie „Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft“ im Jahr 2018 veröffentlicht. Im Ergebnis der Studie könnte – unter der Annahme, dass keine Anpassungsmaßnahmen erfolgen – jede dritte nachzubesetzende Stelle im öffentlichen Dienst nicht wiederbesetzt werden (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2).

208 Zum einen muss der Freistaat Sachsen auch in Zukunft eine handlungsfähige Verwaltung garantieren und den Generationenwechsel möglichst nahtlos gestalten. Dabei darf es nicht nur um Konzepte zur Personalbedarfsdeckung gehen sondern auch um Fragen, wie eine leistungsstarke Verwaltung in einer zunehmend digitaler Welt mit weniger Personal funktionieren kann.

209 Dies kann nur mit einer permanenten Aufgabenkritik, effizienten Verwaltungsstrukturen, Bürokratieabbau und Nutzung der Digitalisierung gelingen. Hierfür bedarf es Strategien und langfristiger Konzeptionen. Der Freistaat Sachsen hat Maßnahmen wie Ausbildungsoffensive und Lehrerverbeamtung recht spät eingeleitet, obwohl sich ernsthafte Engpässe im Bildungssystem seit Jahren abgezeichnet haben. Eine Personalkommission soll bis Ende 2019 Ergebnisse zum weiteren Personalbedarf im Freistaat Sachsen vorlegen. Die Kommission zur Vereinfachung von Förderverfahren hat bereits ihre Ergebnisse vorgelegt. Weiterhin wurde eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Wertschätzung“ eingerichtet.

- 210 Die Ergebnisse daraus abgeleiteter Maßnahmen sollten regelmäßig evaluiert werden. Langfristige finanzielle Auswirkungen, die zu einer Änderung der Haushaltsstruktur führen oder zusätzliche Personalstellen erfordern, dürfen nicht außer Acht gelassen werden.
- 211 Der demografische Wandel hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Finanzen des Freistaates Sachsen, sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig.
- 212 Einnahmeverluste ergeben sich im neuen LFA durch die relative Bevölkerungsveränderung¹⁴. Zwar wurde in 2014 bis 2016 erstmalig ein geringer, absoluter Bevölkerungszuwachs aufgrund der höheren Geburtenraten und der Asylbewerber verzeichnet, dennoch sind die EW-Zahlen seit 2017 schon wieder rückläufig.
- 213 Nach der 6. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes wird die sächsische Bevölkerung bis 2030 unter 4 Mio. EW sinken. Mit jedem EW weniger rechnet das SMF mit Mindereinnahmen von jährlich rd. 4.000 € bis 2019. Ab 2020 erhöht sich dieser Einnahmenverlust sogar auf 5.000 € pro EW (vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022, Pkt. 3.6).
- 214 Auf der Ausgabenseite muss sich der Freistaat Sachsen aufgrund der schrumpfenden und alternden Bevölkerung auf eine Anpassung der Infrastrukturen und höhere Ausgaben im Sozialbereich für z. B. Pflege oder zur Vermeidung von Altersarmut einstellen. Sich verstärkende regionale Unterschiede, sinkende Bevölkerungsdichte in grenznahen Gebieten und steigende Bevölkerungsdichte in Großstädten erfordern langfristige finanzierbare Konzeptionen bspw. beim sozialen Wohnungsbau und altersgerechten Wohnungsumbau. Für seine Verwaltung muss der Freistaat Sachsen sich auch auf steigende Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen einstellen; vgl. Pkt. 4.1.

Sinkende sächsische Bevölkerung wirkt negativ auf Einnahmen aus dem LFA

5.4.2 Nachhaltigkeitsstrategie und Nachhaltigkeitsindikatoren für die öffentlichen Finanzen

- 215 Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen beschreibt die Finanzpolitik als zentralen Ansatzpunkt staatlichen Handelns. Öffentliche Einnahmen ermöglichen Politikgestaltung und begrenzen diese zugleich. Eine nachhaltige Entwicklung des Landes kann nur im Rahmen der verfügbaren Finanzen erfolgen. Dabei ist der Freistaat Sachsen aufgrund seiner unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft auf Drittmittel angewiesen.
- 216 Das Handlungsfeld Öffentliche Finanzen umfasst 4 Schwerpunkte:
- solide Finanzpolitik erhalten,
 - verdeckte Staatsverschuldung (insbesondere Pensionsverpflichtungen) senken,
 - öffentliche Investitionstätigkeit (Land und Kommunen) bedarfsgerecht fortführen und
 - kommunale Finanzen weiter solide gestalten.
- 217 Indikatoren für das Handlungsfeld Öffentliche Finanzen sind:
- der staatliche und der kommunale Schuldenstand jeweils in €/EW,
 - die Deckung der impliziten Verpflichtungen (Pensionen) durch den Generationenfonds in % und
 - die öffentlichen Investitionen von Freistaat und Kommunen in €/EW.

¹⁴ Die Bevölkerung Sachsens wächst langsamer oder sinkt schneller als die Bevölkerung Gesamtdeutschlands. Quelle: ZDL Bevölkerung, Stand zum 30.06. des jeweiligen Jahres.

- 218 Der Freistaat Sachsen hebt sich im Ländervergleich hinsichtlich einer nachhaltigen Finanzpolitik deutlich von anderen Bundesländern durch seinen geringen Schuldenstand, die seit 2006 erfolgten jährlichen Schuldentilgungen, die hohe Investitionsquote und die verfassungsrechtlich verankerten Zuführungen an den Generationenfonds ab. Das Land hat auch über Rücklagenbildung und Errichtung von Sondervermögen versucht Vorsorge zu treffen; vgl. oben Pkt. 5.3 und Beitrag Nr. 5, Pkt. 5.2 und 5.3.
- 219 Die genannten Indikatoren sind nicht mit Werten unterlegt. Es werden auch keine Zielgrößen und Zeitschienen benannt. Zudem decken die Indikatoren nur einen kleinen Bereich der Finanzwirtschaft ab. Eine nachhaltige Finanzpolitik muss zusätzlich den Investitions- und Instandhaltungsstau betrachten. Die Ausgabenentwicklung muss langfristig mit der Einnahmenentwicklung konform gehen. Insbesondere der Personalstellenaufwuchs und die Personalausgaben dürfen nicht zum Haushaltsrisiko werden. Die Versorgungsausgaben müssen im Blick behalten werden. Zudem müssen konkrete Risiken für den Haushalt benannt werden, die die Nachhaltigkeit beeinträchtigen könnten. Dabei müssen auch die Risiken aus Nebenhaushalten in die Betrachtung einfließen.
- 220 Der SRH empfiehlt die Nachhaltigkeitsstrategie um weitere Indikatoren für nachhaltige öffentliche Finanzen zu ergänzen. Zur Beurteilung der Haushaltslage gehört der Finanzierungssaldo. Ein weiterer Indikator wäre die Entwicklung der Personalausgaben/EW.
- 221 Im Sinne einer transparenten Darstellung und klaren Trennung der Verantwortlichkeiten wäre auch der separate Ausweis von Landes- und Kommunalentwicklung zu empfehlen. Für nachhaltige Finanzen sollte das Land auch die Sicherung der Flexibilität durch langfristige Vorsorge über den Generationenfonds hinaus nicht vernachlässigen. Während die sehr gute Einnahmensituation der letzten Jahre zur Bildung von Sondervermögen mit überwiegend mittelfristiger Vorsorge geführt hat, fordert der SRH Regelungen für die Zuführungen und Entnahmen der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage im Sinne eines langfristigen Vorsorgeinstruments.
- 5.4.3 Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit**
- 222 Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich im Oktober 2018 mit dem Thema Nachhaltigkeit befasst und die Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit veröffentlicht. Darin unterstreichen sie u. a. den Zusammenhang zwischen Zielen für Nachhaltige Entwicklung und guter Regierungsführung sowie guter Verwaltung. Sie weisen darauf hin, dass langfristig tragfähige Haushalte der Schlüssel zu nachhaltigen Staatsfinanzen sind.
- 223 Mit Verweis auf ihre im Frühjahr 2018 in Weimar abgegebenen Erklärung (Jahresbericht 2018 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 3, Tz. 23) wiederholen sie, dass Schuldenabbau – neben dem zum Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens erforderlichen Investitionen – wesentlich zu einer gegenüber den künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik beiträgt.

Nachhaltigkeitsindikatoren nicht mit Zielgrößen unterlegt

SRH fordert weitere Indikatoren

Nachhaltige Staatsfinanzen sind Schlüssel für langfristig tragfähige Haushalte

Nebenhaushalte

Die Anzahl der Nebenhaushalte ist unverändert hoch, was die Transparenz des Staatshaushalts einschränkt. Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte befinden sich weiterhin auf einem konstant hohen Niveau. Im Hj. 2018 betragen sie rd. 18 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts.

Zuführungen und Zuschüsse für Sondervermögen unterliegen erheblichen Schwankungen und erreichten im Hj. 2018 mit rd. 1,7 Mrd. € für den Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 einen Höchststand.

Das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte erweiterte im Hj. 2017 das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um rd. 27 %. Verglichen mit dem Vorjahr sind der Personalbestand und die Personalaufwendungen im Wesentlichen unverändert geblieben.

1 Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen

- 1 Im Freistaat Sachsen sind zahlreiche Formen der Bewirtschaftung von öffentlichen Mitteln außerhalb des Haushalts anzutreffen.

1.1 Betrachtungsweise der Finanzstatistik

- 2 Die Finanzstatistik verwendet den Begriff der Extrahaushalte.
 → Extrahaushalte umfassen alle öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 zum Sektor Staat zählen.¹ Voraussetzung hierfür ist, dass:
- es sich um eine institutionelle Einheit handelt, mit vollständiger Rechnungsführung und Entscheidungsfreiheit oder es ist die sie beherrschende Einheit dem Sektor Staat zugeordnet,
 - die Einheit der öffentlichen Kontrolle unterliegt,
 - diese institutionelle Einheit ein Nichtmarktproduzent ist.
- 3 Ein Nichtmarktproduzent deckt weniger als 50 % seiner Produktionskosten durch Umsatzerlöse oder generiert seine Umsätze zu mehr als 80 % aus der Geschäftstätigkeit mit Kernhaushalten und/oder Extrahaushalten.
- 4 Extrahaushalte sind meist infolge der Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben aus der Kernverwaltung oder durch Neugründungen entstanden oder dadurch, dass die Kernhaushalte an bereits existierenden Unternehmen die Mehrheit der Kapital- oder Stimmrechte erwerben. Sie führen ihre Finanzwirtschaft in einem separaten Rechnungswesen außerhalb der Kernhaushalte. Im Haushaltsplan des Eigners erscheinen nur noch die Zuführungen des Eigners an die ausgegliederten Einheiten und die Ablieferungen der ausgegliederten Einheiten an den Eigner.
- 5 Zusammen mit dem Kernhaushalt bilden die Extrahaushalte in den Statistiken den öffentlichen Gesamthaushalt.
- 6 Außerhalb des öffentlichen Gesamthaushalts befindet sich der Bereich der → sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen². Dabei handelt es sich um öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nicht zum Sektor Staat bzw. nicht zum öffentlichen

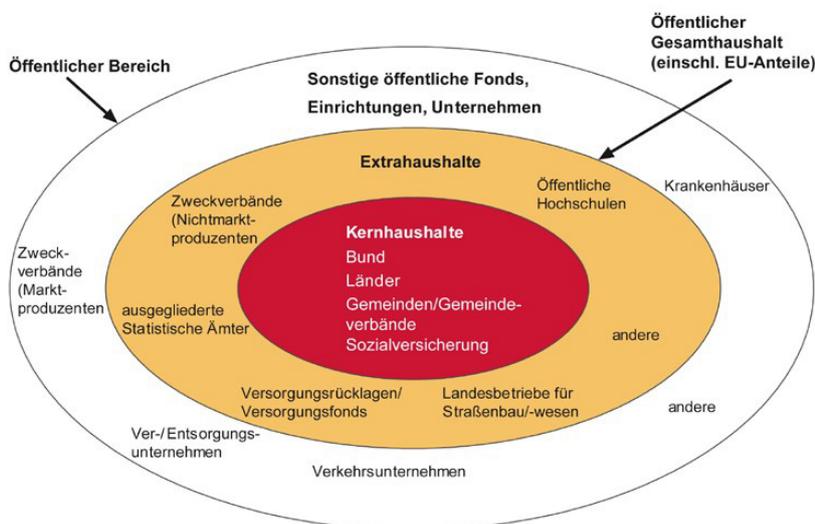
¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken (2019), S. 6.

² Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken (2019), S. 26.

Gesamthaushalt zählen, aber zum öffentlichen Bereich im Sinne des Schalenkonzepts.³

- 7 Im Folgenden werden ausschließlich der öffentliche Bereich sowie der öffentliche Gesamthaushalt des Freistaates Sachsen betrachtet.

Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken



© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

1.2 Betrachtungsweise der Finanzwirtschaft

- 8 → Nebenhaushalte bilden eine Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit.⁴ Sie bewirtschaften Mittel, die der Finanzwirtschaft des Landes zuzurechnen sind, ohne vollständig im Landeshaushalt veranschlagt zu sein. Bei privatrechtlich organisierten Handlungsformen ist die Zurechnung zu bejahen, wenn das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dies ist in der Regel gegeben, wenn der Kernhaushalt mit mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.
- 9 Der SRH betrachtet nachfolgend die ins Schalenkonzept fallenden Einheiten als Nebenhaushalte. Diese werden in rechtlich selbstständige und unselbstständige Nebenhaushalte unterteilt. Ein Teil der juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie die berufsständischen Kammern, die sich über Beiträge finanzieren und zu den Nebenhaushalten zählen, sind in die Betrachtung nicht einbezogen.

2 Bestand und weitere Entwicklung

2.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- 10 Die rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte umfassen mit Stand zum 31.12.2018 insgesamt 45 Einheiten, davon 14 Staatsbetriebe, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 22 Sondervermögen und 3 sonstige Einrichtungen.
- 11 Änderungen im Gesamtbestand der Sondervermögen im Hj. 2018 ergeben sich aufgrund des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020. Mit Wirkung zum 23.12.2018 wurde der „Zukunftsfonds Sachsen – Stärkung von Innovation, Wissenschaft und Forschung“ aufgelöst und gleichzeitig die Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ sowie „Beseitigung Scha-

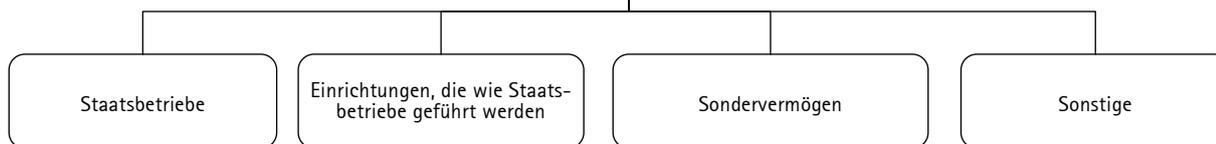
³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken (2019), S. 24.

⁴ Vgl. zur Definition der Nebenhaushalte Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Tübingen 1996, 2. Teil, B., S. 37 ff.

densfolgen Extremwetterereignisse - Forst" errichtet. Die Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen schloss planmäßig im Hj. 2018 und das SMF vereinnahmte deren Bestand im Haushalt. Die rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts „Hilfe für Familien, Mutter und Kind“ wird als Extrahaushalt den rechtlich selbstständigen Nebenhaushalten zugeordnet.

- 12 Die nachfolgende Übersicht stellt den Bestand an rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalten gegliedert in Extrahaushalte und sonstige öffentliche Fonds und Einrichtungen dar:

rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte (Stand: 31.12.2018)



Extrahaushalte:

Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft

Sächsische Gestütsverwaltung

Sächsische Staatstheater

Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig

Sächsische Informatik Dienste

Geobasisinformation und Vermessung Sachsen

Landesamt für Archäologie Sachsen

Sächsisches Immobilien- und Baumanagement

Staatliche Kunstsammlungen Dresden

Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden

Landestalsperrenverwaltung

Zentrales Flächenmanagement

Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen

Sachsenforst

Extrahaushalte:

Stiftung Fürst-Pückler-Park Bad Muskau

Sonstige:

4 Landeskrankenhäuser mit den Medizinischen Versorgungszentren

1 Wohn- und Pflegeheim

Sondervermögen

Extrahaushalte:

Grundstock

Mikrodarlehensfonds Sachsen I (FZR 2000 – 2006)

Mikrodarlehensfonds Sachsen II (FZR 2007 – 2013)

Mikrodarlehensfonds Sachsen III (FZR 2014 – 2020)

Aufbauhilfefonds Sachsen 2002

Aufbauhilfefonds Sachsen 2013

Fonds Krisenbewältigung und Neustart

Wohnraumförderungsfonds Sachsen

Stadtentwicklungsfonds Sachsen

Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I (FZR 2007 – 2013)

Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II (FZR 2014 – 2020)

Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen

Altlastenfonds Sachsen

Garantiefonds

Braunkohlesanierungsfonds Sachsen

Zukunftssicherungsfonds Sachsen

Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen

Fusionsfonds Sachsen

Brücken in die Zukunft

Asyl- und Flüchtlingshilfefonds

Breitbandfonds

Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst

Sonstige:

Stiftung Elbsandsteingebirge Kunst und Natur

Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen/Wachstumsfonds Mittelstand Sachsen Plus

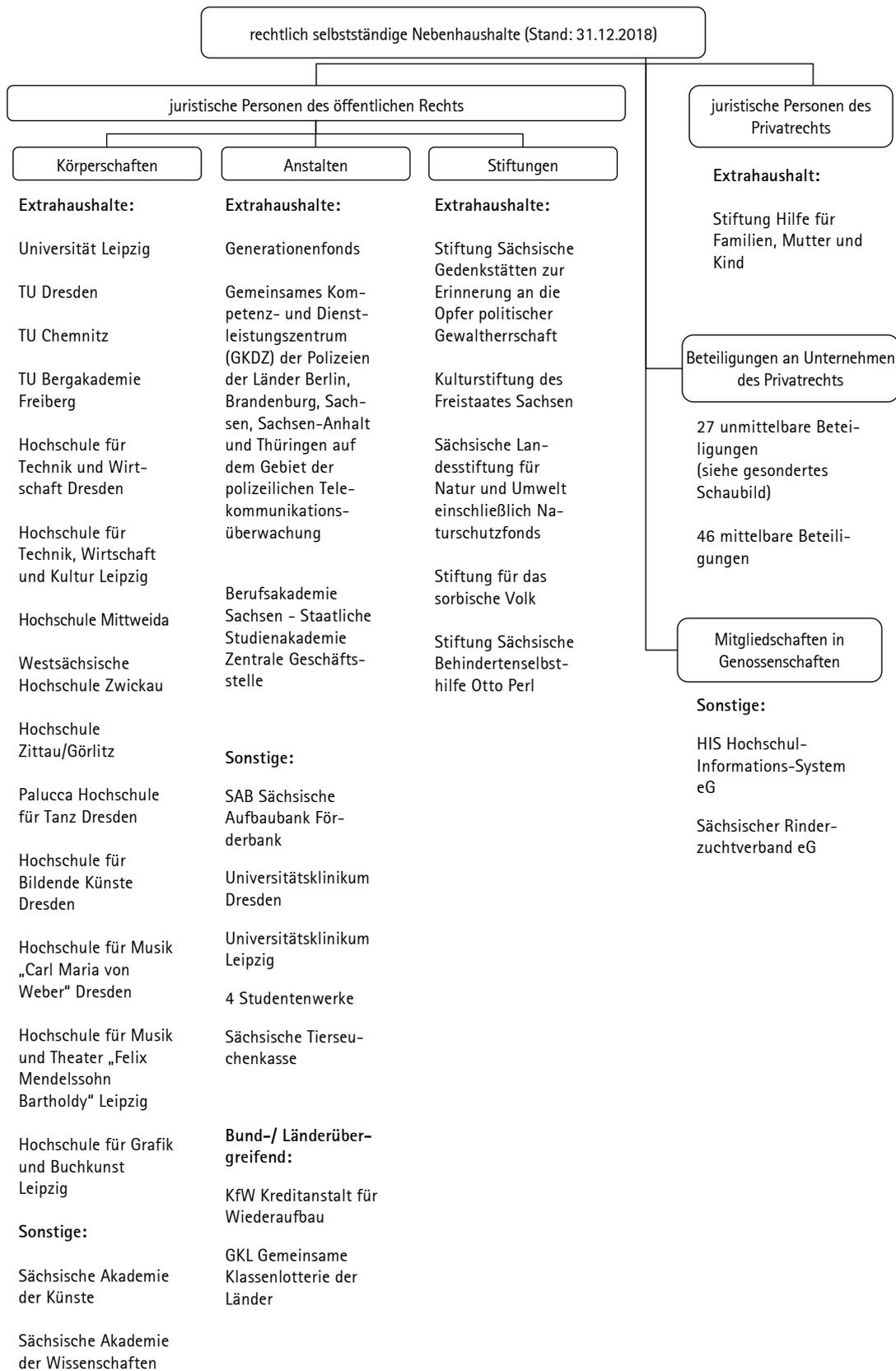
Technologiegründerfonds Sachsen

Erläuterung:

Zum Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste gehört das Landesrechenzentrum Steuern; dieser Teil des Staatsbetriebs verfügt aufgrund der Vorgaben von Art. 108 GG über eine getrennte Rechnungsführung.

2.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

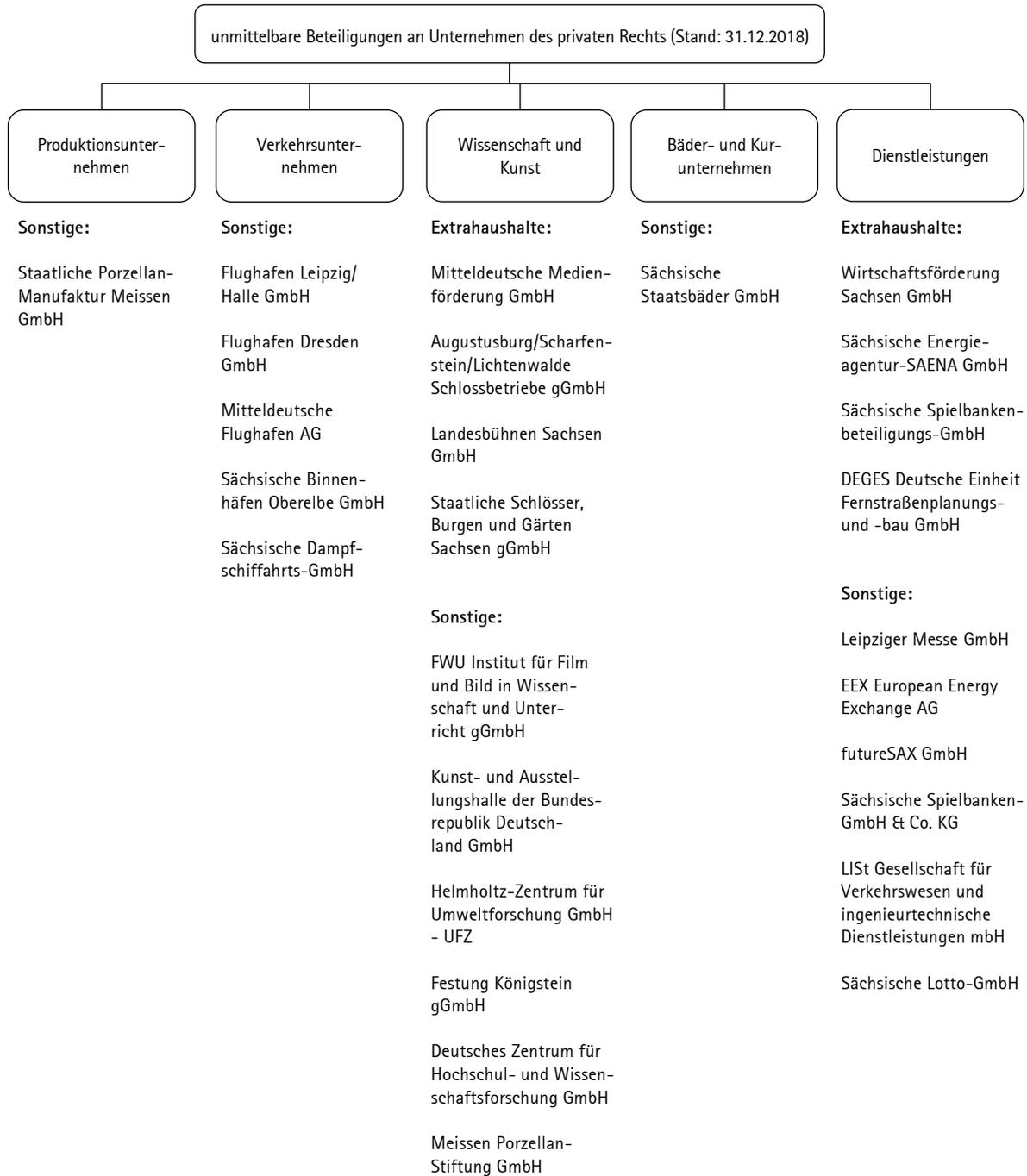
- 13 Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen mit Stand zum 31.12.2018 u. a. 14 Hochschulen, 2 Universitätsklinika, der Generationenfonds, 5 rechtlich selbstständige Stiftungen des öffentlichen Rechts, 1 rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts sowie die Unternehmen des privaten Rechts, an denen das Land eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung hält.
- 14 Der Freistaat Sachsen ist an 27 Unternehmen des privaten Rechts unmittelbar beteiligt und Mitglied bei 2 Genossenschaften. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verminderte sich von 47 (Hj. 2017) auf 46 (Hj. 2018).
- 15 Die rechtlich selbstständigen Nebenhaushalte sind ausweislich der Extrahaushalte und der Beteiligungen nachfolgend dargestellt:



Erläuterungen:

- Zur Universität Leipzig und zur TU Dresden gehören jeweils Medizinische Fakultäten. Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsHSFG sind diese organisatorische Grundeinheiten der Hochschulen, werden jedoch jeweils wie ein Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO geführt.
- Das SMF benennt als unmittelbare Beteiligungen auch die SAB, KfW und GKL. Oben sind diese als Anstalten öffentlichen Rechts erfasst.
- Die mittelbaren Beteiligungen beinhalten auch die Beteiligungen der Anstalten des öffentlichen Rechts (GKL, SAB und KfW).

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



3 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

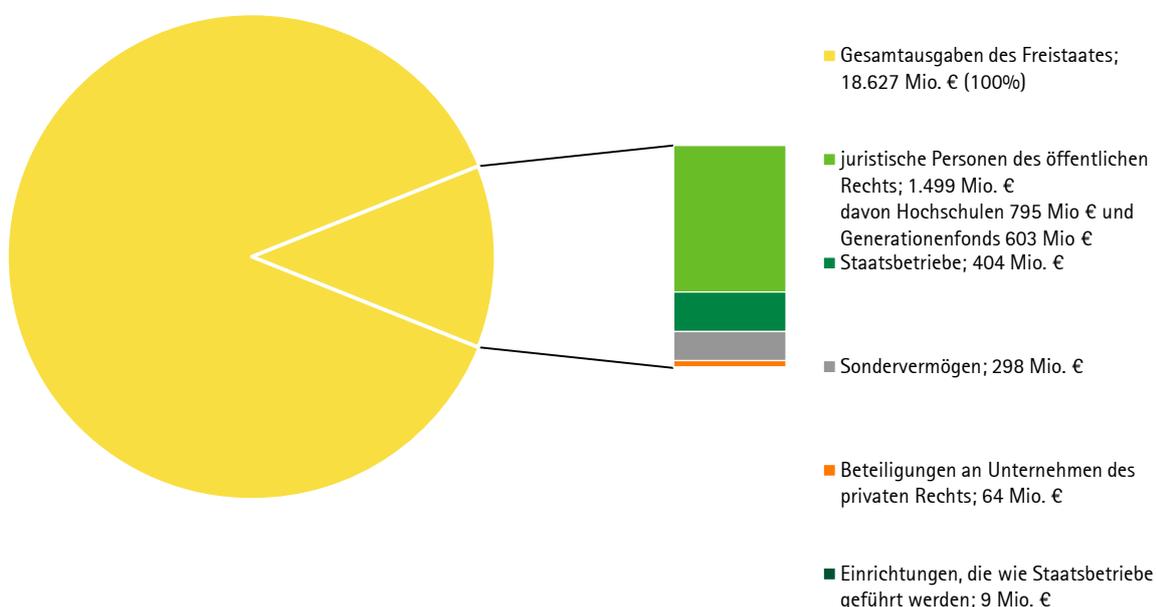
3.1 Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2017

12,2 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts flossen im Hj. 2017 an Nebenhaushalte

17 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2017 auf rd. 2,27 Mrd. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushalts, welche auf Nebenhaushalte entfallen, ist damit im Hj. 2017 auf rd. 12,2 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts leicht gesunken (im Hj. 2016: 14,4 %). Dennoch befinden sich die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte seit geraumer Zeit auf einem hohen Niveau.

18 Folgende Grafik verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2017, gliedert nach Organisationsformen:

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte im Hj. 2017 und Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen



Quelle: HR 2017.

Hochschulen erhalten rd. 35 % der Zuschüsse und sind damit die größte Empfängergruppe

19 Die Hochschulen stellen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger unter den juristischen Personen des öffentlichen Rechts dar. Sie erhielten im Hj. 2017 mit 795 Mio. € (Hj. 2016: 784 Mio. €) rd. 35 % der ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen. Rd. 41 % davon erhielten die TU Dresden (rd. 186 Mio. €) und die Universität Leipzig (rd. 138 Mio. €), jeweils ohne Berücksichtigung der Medizinischen Fakultäten.

20 Der zweitgrößte Teil der ausgereichten Mittel mit 603 Mio. € (Vorjahr 611 Mio. €) floss an den Generationenfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Staatsbetriebe erhielten rd. 404 Mio. € (Vorjahr 389 Mio. €).

21 Die Zuführungen an die 22 Sondervermögen sind im Vergleich zum Vorjahr (660 Mio. €) erheblich gesunken und beliefen sich insgesamt auf rd. 298 Mio. €. Hiervon erhielt das Sondervermögen Zukunftssicherungsfonds im Geschäftsbereich des SMF 53 % (158 Mio. €).

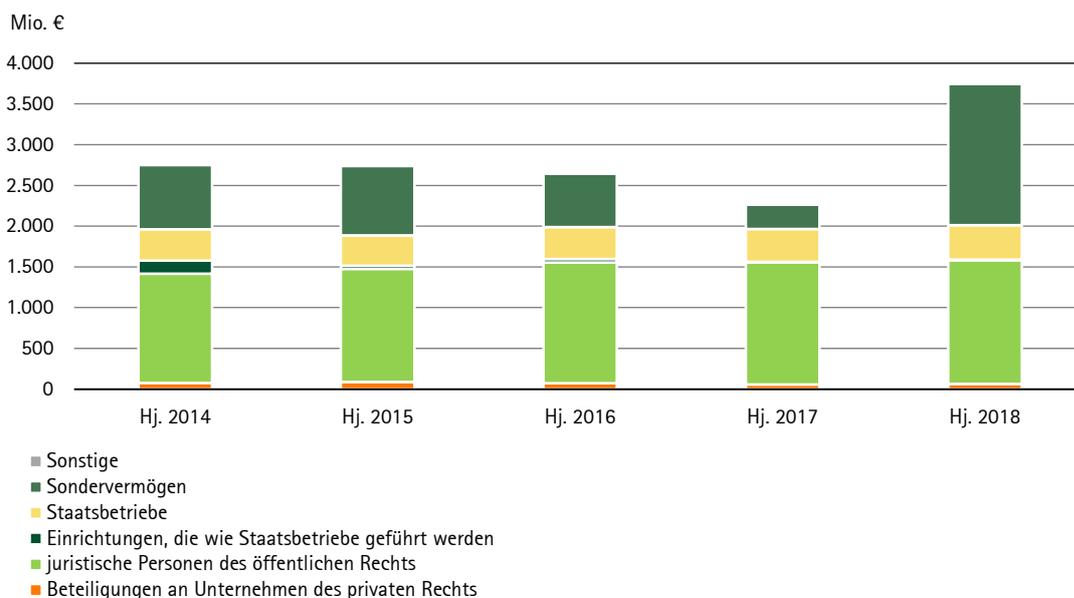
3.2 Zuschüsse und Zuführungen im Zeitraum 2014 bis 2018

22 Nachdem die Zuschüsse und Zuführungen an die Nebenhaushalte in den vergangenen Jahren leicht rückläufig (Hj. 2015 rd. 2,73 Mrd. €; Hj. 2016 rd. 2,59 Mrd. €; Hj. 2017 rd. 2,27 Mrd. €) waren, sind sie im Hj. 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 65 % auf 3,75 Mrd. € gestiegen. Gemessen an den Gesamtausgaben im Hj. 2018, welche ausweislich des vorläufigen kassenmäßigen Abschlusses 20,49 Mrd. € betragen, entfallen rd. 18 % der Ausgaben auf die Nebenhaushalte.

Zuführungen an Nebenhaushalte steigen um 65 % vom Hj. 2017 zum Hj. 2018 an

23 Die Entwicklung im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 ist in der folgenden Grafik dargestellt:

Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte in den Hj. 2014 bis 2018



Quellen: 2014 bis 2017 HR; 2018 Kassen-Ist.

24 Der beträchtliche Anstieg der Ausgaben im Hj. 2018 liegt in den Zuführungen an die Sondervermögen begründet.

3.2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen

25 → **Sondervermögen** sind rechtlich unselbstständige Teile des Staatsvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden sind und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Staates bestimmt sind (Nr. 2.1 der VwV zu § 26 SäHO). Sie werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zuführungen und Ablieferungen erfasst (§ 26 Abs. 3 SäHO).

26 Im Hj. 2018 hat das Land insgesamt 1,73 Mrd. € an Sondervermögen zugeführt. Diese verteilen sich im Wesentlichen auf das Sondervermögen Zukunftssicherungsfonds i. H. v. 816 Mio. € sowie den neu eingerichteten Breitbandfonds i. H. v. 700 Mio. €. Weitere erhebliche Mittel fließen an den Wohnraumförderungsfonds (82 Mio. €), den Grundstock (30,4 Mio. €), das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ (59 Mio. €) und das neu gegründete Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ (rd. 39 Mio. €).

Sprunghafter Anstieg der Zuführungen an Sondervermögen

27 Folgende Darstellung zeigt die Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen im Zeitraum 2014 bis 2018:

Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen (in €)

Sondervermögen	2014	2015	2016	2017	2018
Grundstock	9.000.000	0	0	4.000	30.400.000
Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen ¹	10.657.422	11.216.343	13.104.805	13.201.572	-
Mikrodarlehensfonds I	0	0	0	-	-
Mikrodarlehensfonds II	5.600.000	460.000	0	0	0
Mikrodarlehensfonds III	0	0	1.420.000	2.000.000	3.000.000
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	0	0	0	711.523	724.303
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	170.000	10.001.547	10.000.000	0	0
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	1.000.000	0	0	0	0
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	44.638.000	40.805.031	64.537.820	6.500.000	82.366.200
Stadtentwicklungsfonds	0	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	0	0
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	114.973	24.838	79.047	24.857	93.198
Altlastenfonds Sachsen	6.906.000	1.703.200	496.900	1.302.800	3.810.400
Garantiefonds	100.000.000	170.000.000	182.731.300	0	0
Braunkohlesanierungsfonds	0	0	0	33.897.452	0
Zukunftssicherungsfonds	432.000.000	0	330.000.000	158.361.100	816.000.000
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	0	0	17.449.000	0	0
Fusionsfonds	-	10.000.000	10.000.000	0	0
Brücken in die Zukunft	-	487.000.000	0	81.790.850	59.000.000
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	180.437.469	119.562.531	0	0	0
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst	-	-	-	-	39.432.000
Breitbandfonds Sachsen	-	-	-	-	700.000.000
Summe	790.523.864	850.773.490	659.818.872	297.794.154	1.734.826.101

Quellen: 2014 bis 2017 HR; 2018 Kassen-Ist. Abweichungen sind rundungsbedingt. Summe für 2016 enthält Berichtigung gegenüber dem Jahresbericht 2018.

¹ Ohne Zuführungen der Landeseinrichtungen, Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland, Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt.

Erläuterung zu den verwendeten Zeichen:

- 0 im jeweiligen Haushaltsjahr erfolgten keine Zuschüsse und Zuführungen an das Sondervermögen
- im jeweiligen Haushaltsjahr bestand das Sondervermögen nicht

Zunahme der Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

3.2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

28 → Staatsbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgeordnete Teile der Staatsverwaltung, für die aufgrund ihrer betriebs- oder erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung oder wegen des Absatzes ihrer Erzeugnisse besondere Bewirtschaftungsmaßnahmen gelten (§ 26 Abs. 1 SäHO). Ihre Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) sind im Haushaltsplan und 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.

29 Die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe stiegen im Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2018 um rd. 10 % an. Im Detail sind die Angaben aus der folgenden Übersicht (einschließlich der Zuführungen an den Generationenfonds) zu entnehmen.

Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe (in €)

Staatsbetriebe	2014	2015	2016	2017	2018
Sächsisches Immobilien und Baumanagement (SIB)	69.107.293	70.149.984	70.616.445	60.239.740	61.357.311
Sächsische Staatstheater	68.000.000	68.100.000	68.400.000	73.248.700	74.176.698
Landestalsperrenverwaltung	62.425.335	62.560.523	64.254.355	75.809.722	74.439.229
Sächsische Informatik Dienste - Landesrechenzentrum Steuern (SID - LRZS)	25.659.729	19.799.921	23.069.188	27.740.164	23.659.083
Sächsische Informatik Dienste (SID)	19.798.958	20.337.678	21.245.436	18.172.749	17.095.117
Staatsbetrieb Sachsenforst	39.415.489	37.034.844	44.890.829	42.167.387	58.032.040
Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden	24.392.417	27.695.070	27.606.174	28.332.095	28.765.029
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	23.122.646	22.379.891	22.084.901	23.737.023	24.541.884
Staatliche Kunstsammlung Dresden	21.775.375	22.085.832	25.190.471	24.340.266	30.703.516
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	20.096.763	20.833.475	22.594.660	21.423.105	21.736.490
Landesamt für Archäologie mit Landesmuseum für Vorgeschichte	14.491.386	7.657.511	7.696.117	8.570.328	8.517.613
Sächsische Gestütsverwaltung	4.236.002	3.525.934	3.491.453	3.467.400	3.678.200
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig	3.665.000	3.695.000	3.735.000	4.075.000	4.373.133
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	1.330.579	1.057.843	1.023.018	238.880	927.200
Zentrales Flächenmanagement (ZFM)	-	-	-	8.341.377	5.810.472
Summe	397.516.972	386.913.508	405.898.047	419.903.934	437.813.016
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführung an den Generationenfonds	13.897.733	15.438.655	16.819.906	16.181.296	16.270.117

Quellen: 2014 bis 2017 HR; 2018 Kassen-Ist. Abweichungen sind rundungsbedingt.

Hinweis: Es kam beim Sachsenforst in 2015 zu zusätzlichen Zuführungen an die Rücklage aus HGr. 9, welche nicht dargestellt sind.

- 30 Beim Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (SID) erfolgt die Darstellung getrennt nach Einzelplänen. Der SID erhält Mittel aus dem Epl. 03 und der SID - Landesrechenzentrum Steuern aus dem Epl. 04. Gemäß § 17 Abs. 4 SäHO ist eine Veranschlagung von Ausgaben für denselben Zweck, hier die Zuführung an den Staatsbetrieb, bei verschiedenen Titeln nicht zulässig. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 108 GG führen beide Teile des Staatsbetriebs voneinander getrennte Rechnungen und es erfolgt eine Aufspaltung der Zuführung.
- 31 Der Staatsbetrieb Sachsenforst erhielt im Hj. 2018 rd. 37 % mehr Mittel zugeführt als im Hj. 2017. Zugunsten der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden erfolgte eine Mittelsteigerung um 26 % gegenüber dem Vorjahr.
- 32 Im Vergleich zu seinem Gründungsjahr 2017 hat der Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement (ZFM) im Hj. 2018 rd. 2,5 Mio. € weniger Mittel erhalten. Im Rahmen der Evaluierung des Staatsbetriebs zum 31.03.2019 wurde u. a. seine Wirtschaftlichkeit untersucht. Hierauf aufbauend hat das SMF dem Haushalts- und Finanzausschuss des SLT einen Konzeptvorschlag vorgelegt, mit Wirkung zum 01.01.2020 den Staatsbetrieb ZFM organisatorisch aufzulösen und dem SIB anzugliedern.

3.2.3 Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen einschließlich Medizinischer Fakultäten und Universitätsklinik

- 33 Die Hochschulen erhalten Zuschüsse zum laufenden Betrieb, für Lehre und Forschung sowie für Investitionen. Daneben erfolgen für die Hochschulen Zuweisungen an den Generationenfonds.
- 34 Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, sind im Betrachtungszeitraum die Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen (einschließlich zentral eingestellter Zuschüsse sowie Zuführungen an den Generationenfonds) um 9 % von 822 Mio. € im Hj. 2014 auf rd. 891 Mio. € im Hj. 2018 gestiegen. Bei der Universität Leipzig und der TU Dresden umschließt dies auch die Finanzierung der Medizinischen Fakultäten.

Kontinuierlicher Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen

Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen (in €)

Hochschulen	2014	2015	2016	2017	2018
Universität Leipzig	206.523.283	208.794.461	215.186.371	221.512.891	225.582.159
TU Dresden	249.691.898	253.306.526	260.423.820	267.290.592	271.283.706
TU Chemnitz	78.386.134	79.174.305	81.625.182	81.281.899	82.908.012
TU Bergakademie Freiberg	53.020.318	53.233.108	54.461.154	54.526.237	55.900.219
HTW Dresden	33.890.018	34.455.949	36.250.135	35.402.764	37.101.154
HTWK Leipzig	30.800.253	31.355.195	33.800.870	32.964.340	34.431.584
Hochschule Mittweida	23.427.978	23.158.925	24.367.567	23.959.801	24.845.044
Westfälische Hochschule Zwickau	30.394.718	31.028.754	32.584.892	31.970.481	32.947.329
Hochschule Zittau/Görlitz	23.859.018	24.161.788	25.335.363	24.885.685	25.765.511
Palucca Schule Dresden	3.667.641	3.749.202	3.914.907	3.978.800	4.113.494
Hochschule für Bildende Künste Dresden	7.541.897	7.656.243	8.136.263	8.074.238	8.256.111
Hochschule für Musik Dresden	9.860.242	10.075.100	10.860.873	10.599.428	10.929.033
Hochschule für Musik und Theater Leipzig	14.301.145	14.798.019	15.859.498	15.735.634	16.539.287
Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig	6.652.928	6.795.933	7.312.200	7.206.156	7.511.964
Zwischensumme	772.017.471	781.743.508	810.119.095	819.388.944	838.114.606
zentral eingestellte Zuschüsse im Kap. 1207 TG 51	49.990.837	48.400.848	51.129.758	51.524.595	52.686.561
Summe	822.008.308	830.144.356	861.248.854	870.913.539	890.801.167
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds	68.424.877	70.133.610	77.003.062	75.466.844	77.068.404

Quellen: 2014 bis 2017 HR; 2018 Kassen-Ist. Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 35 In diesem Betrag sind die Zuschüsse an die Universitätsklinika noch nicht enthalten. Diese zeigt die folgende Übersicht für den Zeitraum 2014 bis 2018:

Zuschüsse und Zuführungen an Universitätsklinika (in €)

Universitätsklinika	2014	2015	2016	2017	2018
Universitätsklinikum Leipzig	15.000.000	13.496.272	13.079.578	32.000.000	17.000.120
Universitätsklinikum Dresden	15.691.942	11.000.000	13.075.352	13.000.000	15.828.000
Summe	30.691.942	24.496.272	26.154.930	45.000.000	32.828.120

Quellen: 2014 bis 2017 HR; 2018 Kassen-Ist.

- 36 Im Vergleich zum Hj. 2017 sind die Zuschüsse für Investitionen für die Universitätsklinika im Hj. 2018 um 27 % gesunken.
- 37 Für Baumaßnahmen am Universitätsklinikum und der jeweiligen Medizinischen Fakultät erhielten die Universitätsklinika im Hj. 2018 zusätzliche Zuschüsse. Für die Hochschulmedizin in Leipzig reichte das Land weitere investive Zuschüsse i. H. v. rd. 2,4 Mio. € und für die Hochschulmedizin in Dresden i. H. v. rd. 9,8 Mio. € aus.
- 38 Im Bereich der Universitätsmedizin liegen im StHpl. 2018 Unterveranschlagungen vor, sodass im Hj. 2018 Verstärkungsmittel aus dem Gesamthaushalt zugeführt werden mussten. In der nachfolgenden Tabelle werden der Haushaltsansatz sowie die Verstärkungsmittel gegenüber gestellt.
- Unterveranschlagung im Bereich der Universitätsmedizin

Verstärkungsmittel Universitätsmedizin im Hj. 2018

	Haushaltsansatz €	Verstärkung €	Haushalts-Ist €	Verstärkung %
Universitätsklinikum Dresden	9.000.000,00	6.828.000,00	15.828.000,00	76
Medizinische Fakultät Carl Gustav Carus der TU Dresden	1.500.000,00	3.320.000,00	4.820.000,00	221
Universitätsklinikum Leipzig	9.000.000,00	8.000.120,00	17.000.120,00	89
Medizinische Fakultät der Universität Leipzig	1.500.000,00	1.817.005,62	3.317.005,62	121
Zuschüsse für die Erstausrüstung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten an Universitätskliniken/ Medizinischen Fakultäten	3.250.000,00	2.595.000,00	5.845.000,00	80
Zuschüsse für die Beschaffung von Großgeräten an Universitätskliniken/Medizinischen Fakultäten	3.750.000,00	7.099.300,00	10.849.300,00	189

Quelle: 2018 StHpl., Meldung SMF.

4 Staatsbetriebe und NSM – aktuelle Entwicklung

39 Die Staatsbetriebe durchbrechen das Einheitsprinzip des Haushalts auch zumeist in der Weise, dass für sie besondere Regelungen über die Finanzplanung, Buchführung und Rechnungslegung gelten. Für die Staatsbetriebe (oben Pkt. 2.1) waren bislang die Vorschriften über das Neue Steuerungsmodell (NSM) maßgeblich. Sie hatten die Vorgaben der VwV-NSM einschließlich NSM-Rahmenhandbuch auf verschiedenen Stufen umgesetzt.

40 2018 ließ das SMF den Umsetzungsstand und seine Steuerungswirkung von einem Wirtschaftsberatungsunternehmen evaluieren mit dem Ziel, Handlungsoptionen zur strategischen Weiterentwicklung des NSM aufzuzeigen. Der Evaluationsbericht vom Dezember 2018 spricht die Empfehlung aus, NSM durch eine koordinierte betriebswirtschaftliche Steuerung zu ersetzen.

Evaluationsbericht von 2018 empfiehlt NSM durch eine koordinierte betriebswirtschaftliche Steuerung zu ersetzen

41 Danach sollen verbindliche Minimalstandards das NSM-Rahmenhandbuch ersetzen. Bewährte NSM-Elemente werden im künftigen Regelungsrahmen fortgeführt. Der Einsatz von NSM-Elementen soll nach dem strikten Kriterium der Steuerungsrelevanz erfolgen. Die koordinierte betriebswirtschaftliche Steuerung muss haushaltsrelevant werden, d. h. daraus generierte Daten und Informationen werden der Haushaltsaufstellung und dem Haushaltsvollzug zugrunde gelegt. Zukünftige Softwareentscheidungen sollen strikt nach Wirtschaftlichkeit getroffen werden. Auf die Einführung einer verbindlichen Standardsoftware wird verzichtet. Standardisierungsvorgaben erfolgen unter dem Gesichtspunkt des kostenmäßigen und organisatorischen Nutzens.

42 Das SMF hat auf Grundlage der Evaluationsergebnisse eine Kabinettsvorlage erarbeitet. Das Kabinett stimmte dieser in seiner Sitzung vom 25.06.2019 zu. Als nächsten Schritt wird das SMF unter Einbindung des NSM-Ausschusses die Umsetzung der notwendigen Regelungen zum NSM in die VwV-SäHO erarbeiten.

43 Ziel muss es sein, Ungleichheiten in der Umsetzung wie bspw. unterschiedliche Regelungsinhalte der Ressortvereinbarungen, des Prämien-systems oder der Zielvereinbarungen zügig zu beseitigen. Zudem lassen sich rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung Standards staatlicher Doppik oder HGB abschließend klären.

44 In den Staatsbetrieben gibt es keine homogene ERP-Softwarelandschaft. Ein → Enterprise-Resource-Planning-System (ERP-System) unterstützt sämtliche in einem Unternehmen ablaufenden Geschäftsprozesse. Es enthält Module für die Bereiche Beschaffung, Produktion, Vertrieb, Anlagewirtschaft, Personalwesen, Finanz- und Rechnungswesen usw., die

über eine gemeinsame Datenbasis miteinander verbunden sind.⁵ Die Einführung einer NSM-Standardsoftware war nur bedingt möglich (vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 7). Der SRH gibt hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die ERP-Software zu bedenken, dass die Regelung aus Ziff. I Nr. 2 Buchst. b) Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zu Planung und Steuerung von Informationstechnik und E-Government im Freistaat Sachsen (VwV ITEG) zu beachten ist. Für ähnliche oder gleiche Aufgabenstellungen sind danach grundsätzlich einheitliche IT-Verfahren einzusetzen.

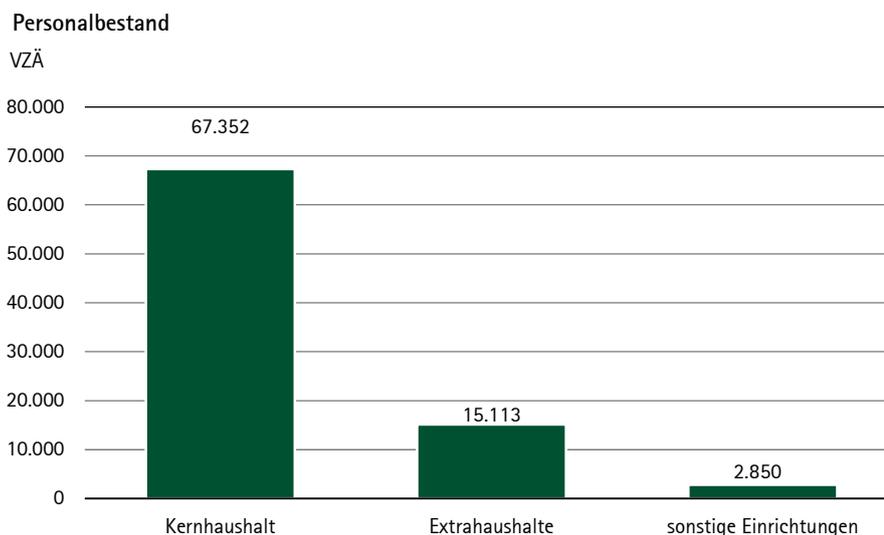
5 Personalbestand und –aufwendungen im Haushaltsjahr 2017

5.1 Personalbestand

Beschäftigungsvolumen Nebenhaushalte erweitert das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um rd. 27 %

45 Der Personalbestand der Nebenhaushalte betrug im Hj. 2017 insgesamt rd. 17.963 VZÄ. Drittmittelfinanzierte Beschäftigte sind hierin nicht berücksichtigt. Dies entspricht einem Anteil von rd. 27 % am Kernhaushalt. Entsprechend der oben (Pkt. 1.1) verwendeten Begrifflichkeit setzt sich der Personalbestand der Nebenhaushalte statistisch aus dem der Extrahaushalte (15.113 VZÄ) und sonstigen Einrichtungen (2.850 VZÄ) zusammen.

46 Nachfolgende Grafik bildet das Beschäftigungsvolumen im Jahr 2017 im Vergleich zum Kernhaushalt ab:



Quellen: VZÄ des Kernhaushaltes gemäß Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen mit Stand zum 30.06.2017; VZÄ der Extrahaushalte und der sonstigen Einrichtungen nach Angaben der Ressorts.

Personalbestand gegenüber Hj. 2016 nahezu unverändert

47 Das Beschäftigungsvolumen der Extrahaushalte hat sich im Hj. 2016 im Vergleich zum Hj. 2015 um 346 VZÄ verringert und ist im Hj. 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 226 VZÄ erneut leicht gesunken. Es beträgt im Hj. 2017 insgesamt 15.113 VZÄ (Hj. 2016: 15.339 VZÄ). Damit erweitert das Beschäftigungsvolumen der Extrahaushalte um 22,4 % das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts. Die überwiegende Anzahl der Beschäftigten der Extrahaushalte ist mit 61 % in den Hochschulen, mit 28 % in den Staatsbetrieben und rd. 8 % in den Medizinischen Fakultäten beschäftigt.

48 Darüber hinaus ergibt sich ein Beschäftigungsvolumen der sonstigen Einrichtungen i. H. v. 2.850 VZÄ, das entspricht einem Anteil am Kernhaushalt i. H. v. 4,2 %. Das Beschäftigungsvolumen verteilt sich im We-

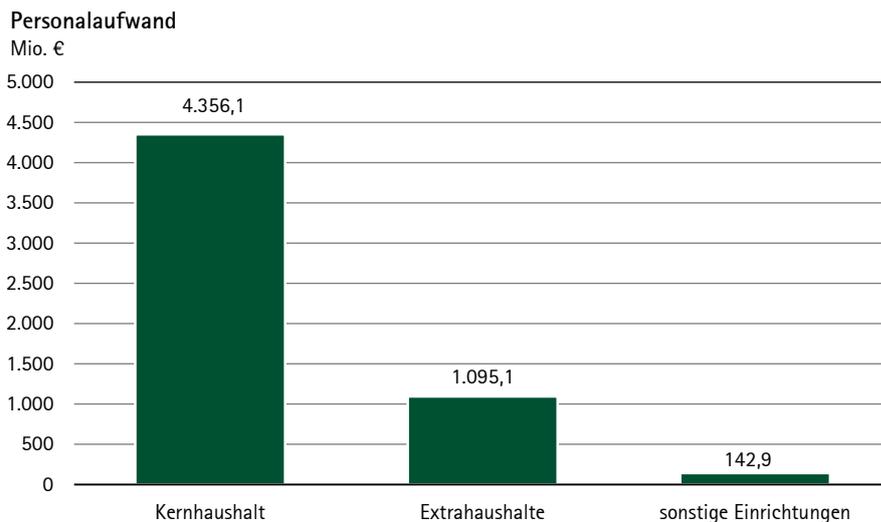
⁵ <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/enterprise-resource-planning-system-51587>, am 18.07.2019.

sentlichen auf den Staatsbetrieb Sachsenforst mit 1.319 VZÄ, die Studentenwerke mit 980 VZÄ sowie die Landeskrankenhäuser mit 432 VZÄ.

5.2 Personalaufwendungen

49 Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte betragen im Hj. 2017 ohne Berücksichtigung von Drittmitteln insgesamt 1,24 Mrd. €. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,02 Mrd. € gestiegen.

50 Die folgende Grafik stellt den Personalaufwand des Kernhaushalts, der Extrahaushalte sowie der sonstigen Einrichtungen dar. Einrichtungen, welche keine Zuschüsse und Zuführungen aus dem laufenden Haushalt erhalten, werden hier nicht berücksichtigt. Dies gilt bspw. für die Universitätsklinik.



Quellen: 2017 Kassen-Ist; Personalaufwand der Extrahaushalte und sonstigen Einrichtungen nach Angaben der Ressorts.

51 Der Personalaufwand der Nebenhaushalte entspricht zusammen rd. 28 % der Personalaufwendungen des Kernhaushalts. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Wert konstant hoch geblieben.

52 Die Extrahaushalte weisen insgesamt Personalaufwendungen i. H. v. 1,1 Mrd. € auf. Der Anteil der Hochschulen hieran entspricht 63 % (rd. 690 Mio. €).

53 Im Bereich der sonstigen Einrichtungen betragen die Personalaufwendungen insgesamt rd. 143 Mio. €. Darin werden die Personalaufwendungen des Staatsbetriebes Sachsenforst i. H. v. 63 Mio. € sowie für die Studentenwerke i. H. v. 45 Mio. € und für die Landeskrankenhäuser i. H. v. 28 Mio. € berücksichtigt.

Staatsschulden

Der Freistaat Sachsen hat seit 2006 rd. 1,2 Mrd. € und damit rd. 10 % seiner Schulden abgebaut.

Der SRH fordert Regelungen zum Umgang mit Entnahmen und Zuführungen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage in Zeiten des Konjunkturaufschwungs.

1 Vorbemerkungen

- 1 Das Statistische Bundesamt verkündete mit Pressemitteilung vom 05.04.2019 für das Hj. 2018 für die Kern- und Extrahaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts zum fünften Mal in Folge einen Finanzierungsüberschuss. Er betrug 53,6 Mrd. € (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) und lag um 8,3 Mrd. € unter dem des Vorjahres.
- 2 Die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Jahr 2018 weiter von 1.969,1 Mrd. € im Hj. 2017 auf 1.916,6 Mrd. € gesunken. Deutschland hielt die Defizitquote der Stabilitätskriterien des Maastricht-Vertrages auch 2018 ein. Die Staatsverschuldung lag mit rd. 60,9 % (im Vorjahr 64,5 %) knapp über der zulässigen Obergrenze von 60 % des BIP. Das BMF geht in seiner Projektion im aktualisierten Stabilitätsprogramm 2019 davon aus, dass in diesem Jahr die Obergrenze unterschritten wird.
- 3 Die Europäische Zentralbank (EZB) hat keine baldige Änderung ihrer Niedrigzinspolitik in Aussicht gestellt. Die Auswirkungen der Negativzinsen sind auch im Freistaat Sachsen immer deutlicher zu spüren.
- 4 Mit Pressemitteilung vom 02.04.2019 gab das SMF bekannt, dass die internationale Ratingagentur Standard & Poor's den Freistaat Sachsen mit der bestmöglichen Ratingnote ausgezeichnet hat. Besonders hervorgehoben wurde dabei der Aufbau der Rücklagen für die Zukunftsvorsorge und die Fortsetzung des Schuldenabbaus.

Europäische Zentralbank hält an Niedrigzinspolitik fest

2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

- 5 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.
- 6 Für das Hj. 2017 enthielt das HG 2017/2018 gem. § 2 Abs. 1 keine Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten zur Deckung von Ausgaben. Eine Sonderkreditermächtigung aus § 2 Abs. 4 HG 2017/2018 hat das SMF nicht in Anspruch genommen.
- 7 Seit 01.01.2014 sieht die Verfassung des Freistaates Sachsen vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Eine Neuverschuldung ist nur noch bei Naturkatastrophen und Notsituationen sowie konjunkturbedingten starken Einnahmerückgängen zulässig. Dies gilt gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen, wenn die Steuereinnahmen eines Haushalts die Normallage um mindestens 3 % unterschreiten.
- 8 Die → **Normallage** sind die durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre.

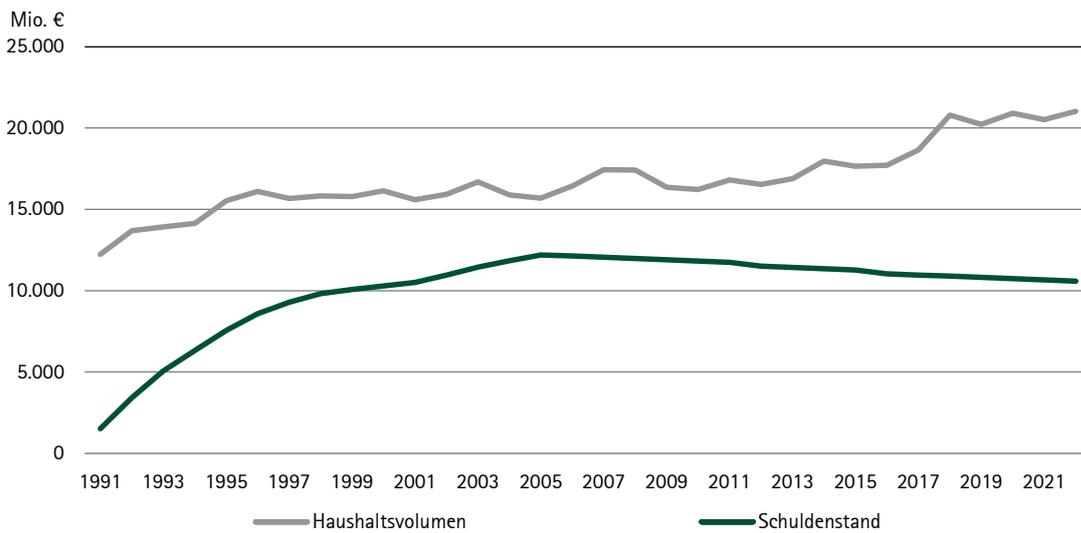
- 9 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SÄHO). Dies erfolgte erstmalig mit HG 2015/2016.
- 10 Die Normallage betrug 12,411 Mrd. € für das Hj. 2017 (§ 2 Abs. 2 HG 2017/2018). Für 2018 galt eine Normallage i. H. v. 12,883 Mrd. €.
- 11 Die Kreditaufnahmeermächtigung wird ferner nur wirksam, wenn die Normallage um mindestens 3 % unterschritten wird. Bei den Normallagen für 2017 und 2018 ergeben sich damit Grenzwerte von 12,039 Mrd. € und 12,497 Mrd. €.
- 12 Sowohl für das Hj. 2017 als auch 2018 lagen die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen im Ist mit 14,2 Mrd. € und 14,8 Mrd. € weit über den Grenzwerten. Die Einnahmen hätten um 2,2 Mrd. € sowie 2,3 Mrd. € geringer ausfallen müssen, um eine Kreditaufnahme zu erlauben.
- 13 Für die Hj. 2019 und 2020 legte § 2 Abs. 2 HG 2019/2020 eine Normallage von 13,7 Mrd. € und 15,0 Mrd. € fest, womit sich Grenzwerte von 13,3 Mrd. € und 14,6 Mrd. € errechnen. Eine Nettokreditaufnahme wäre dann erst bei Steuermindereinnahmen gegenüber der Planung i. H. v. 1,9 Mrd. € sowie 2,1 Mrd. € möglich.
- 14 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 über die Ermittlung der Normallage an den HFA zur Kenntnis gegeben. Zur Normallage für den Doppelhaushalt 2019/2020 erhielten HFA sowie SLT keine Berechnungsunterlagen zur Verfügung gestellt.

3 Schuldenstand und Schuldendienst

- 15 Für das Hj. 2017 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 10,975 Mrd. € aus.
- 16 Die haushaltsmäßige Verschuldung umfasst die Schulden am Kreditmarkt sowie Darlehensverpflichtungen gegenüber anderen öffentlichen Rechtsträgern und die sog. bewilligte und aufgeschobene Anschlussfinanzierung. Es handelt sich dabei um interne Kassenkredite. Bei Mittelbedarf werden diese getilgt und die Refinanzierung erfolgt über den Kreditmarkt.
- 17 Der haushaltsmäßige Schuldenstand ist gegenüber dem Jahr 2016 um 75 Mio. € gesunken.
- 18 Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Größenordnung der Schulden gemäß HR im Verhältnis zum Haushaltsvolumen des Freistaates.

Planmäßige Schuldentilgung
i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2017

Haushaltsvolumen und Schuldenentwicklung

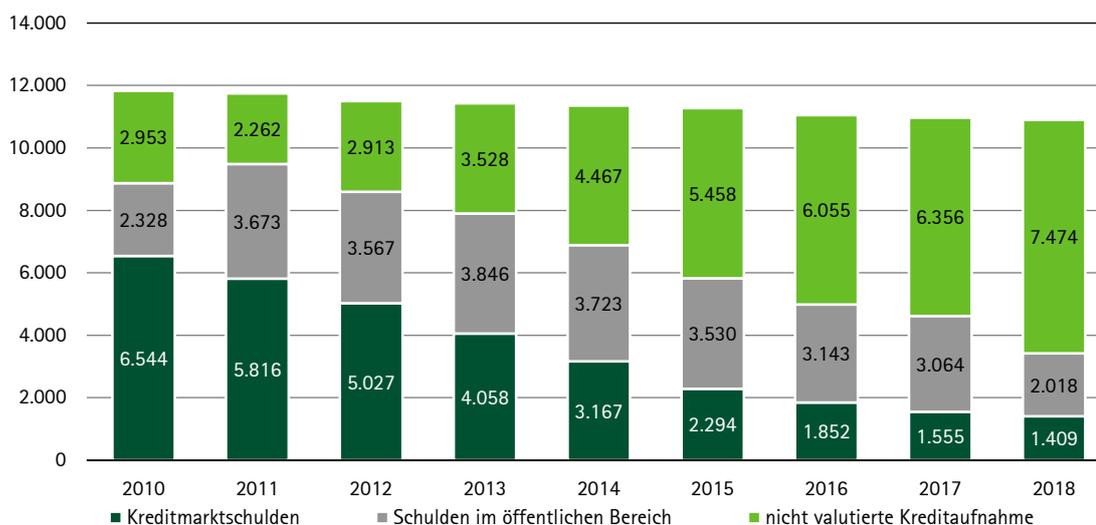


Quellen: 1991 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

- 19 **Der Freistaat Sachsen verzichtet seit 2006 auf eine Nettokreditaufnahme, welche den Schuldenstand erhöhen würde.**
- 20 Die → **Nettokreditaufnahme** bezeichnet einen für eine Abrechnungsperiode berechneten Saldo. Er errechnet sich über die Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der gesamten Kredittilgungen.
- 21 **Zudem tilgt das Land Schulden mit dem Ziel, die Pro-Kopf-Verschuldung mindestens konstant zu halten.** Zur Erreichung dieses Ziels sollen auch weiterhin jährlich 75 Mio. € an Schulden abgebaut werden. Nachdem im Hj. 2005 der Höchststand der Verschuldung mit rd. 12,2 Mrd. € erreicht war, hat der Freistaat Sachsen bis 2017 rd. 1,2 Mrd. € und damit rd. 10 % der Schulden abgebaut. Für den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich bei Fortführung der jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. € im Hj. 2022 rechnerisch ein Schuldenstand i. H. v. 10,6 Mrd. €.
- Konstante Pro-Kopf-Verschuldung durch jährliche Schuldentilgung
- Bereits 10 % der Schulden abgebaut
- 22 Die haushaltmäßige Verschuldung i. H. v. 10,975 Mrd. € setzt sich für das Hj. 2017 zusammen aus 1,555 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,064 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,356 Mrd. € nicht valutierte (bewilligte, aber bis auf Weiteres aufgeschobene) Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2017/2018.
- 23 Die Pro-Kopf-Verschuldung beträgt für das Hj. 2017 am Kreditmarkt 1.133 €/EW und die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung einschließlich der aufgeschobenen Kreditaufnahme 2.692 €/EW.

Schuldenstruktur und Schuldenstand

Mio. €



Quelle: SMF.

- Aufgeschobene Kreditaufnahme auf 7,5 Mrd. € gestiegen
- Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme erwartet
- 24 In den letzten Jahren kam es innerhalb der Verschuldung zu erheblichen Strukturverschiebungen. Während im Vergleichszeitraum die Schulden am Kreditmarkt von rd. 6,5 Mrd. € (55 % an den Gesamtschulden) auf rd. 1,4 Mrd. € (13 % an den Gesamtschulden) gesunken sind, stieg die aufgeschobene Kreditaufnahme von rd. 3 Mrd. € (25 % an den Gesamtschulden) auf rd. 7,5 Mrd. € (69 % an den Gesamtschulden).
 - 25 Die Schuldscheindarlehen des Freistaates Sachsen beim Generationenfonds werden in den nächsten Jahren auslaufen. Das SMF erwartet eine Änderung der Schuldenstruktur des Freistaates Sachsen.
 - 26 Die aufgeschobene Kreditaufnahme hat im Hj. 2018 einen erneuten Höchststand erreicht. Sie ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,1 Mrd. € gestiegen. Das SMF geht in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2018 bis 2022 von einem künftigen Rückgang der aufgeschobenen Kreditaufnahme aus, aufgrund verstärkter Entnahmen aus Rücklagen und Inanspruchnahmen von Sondervermögen (z. B. „Zukunftssicherungsfonds“ und „Brücken in die Zukunft“).
 - 27 Zur transparenteren Darstellung der aufgeschobenen Kreditaufnahme hat das SMF im Kap. 1510 mit dem Hj. 2017 einen apl. Tit. 325 03 „Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ eingerichtet. Auf diesem Titel sind keine echten Einnahmen verbucht.
 - 28 Zwischen der in der HR ausgewiesenen Verschuldung und den Kapitalmarktschulden der Vermögensrechnung ergibt sich eine Differenz aufgrund der aufgeschobenen Kreditaufnahme i. H. v. 6,356 Mrd. € (vgl. Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen 2017, S. 44 und 45). Sofern sich die aufgeschobene Kreditaufnahme durch erforderliche Anschlussfinanzierungen reduziert, würden sich die Kreditmarktschulden bis zu diesem Betrag erhöhen.
 - 29 Auf ihrer Frühjahrskonferenz im April 2018 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine gemeinsame Erklärung zum Schuldenabbau verabschiedet. Darin fordern sie einen verstärkten Schuldenabbau und die Sicherstellung der notwendigen Investitionen.

30 Aus Sicht des SRH kann die Schuldenbremse nicht für geringe öffentliche Investitionstätigkeit verantwortlich gemacht werden. Sachsen hat trotz verfassungsmäßiger Schuldenbremse und jährlicher Schuldentilgung die höchste Investitionsquote der Länder. Von Einfluss auf die Investitionen sind bspw. Planungsverzögerungen, hohe Auslastung der Baukapazitäten und nicht zuletzt die politische Entscheidung zur Verwendung der Einnahmen für konsumtive Zwecke.

Kritik an der Schuldenbremse nicht gerechtfertigt

4 Verdeckte Verschuldung

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

32 Die impliziten Schulden weist der Freistaat Sachsen in der Vermögensrechnung aus. Die Vermögensrechnung enthält die wesentlichen Positionen, erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Pensionsverpflichtungen umfassen danach 14,5 Mrd. € und die Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG 15,2 Mrd. € zum Stand 31.12.2017 (vgl. Beitrag Nr. 5).

33 Mit insgesamt 29,7 Mrd. € übertreffen diese Schuldenpositionen die haushaltsmäßige Verschuldung etwa um das 1,7-Fache (Vorjahr 1,5-fach) und sind steigend.

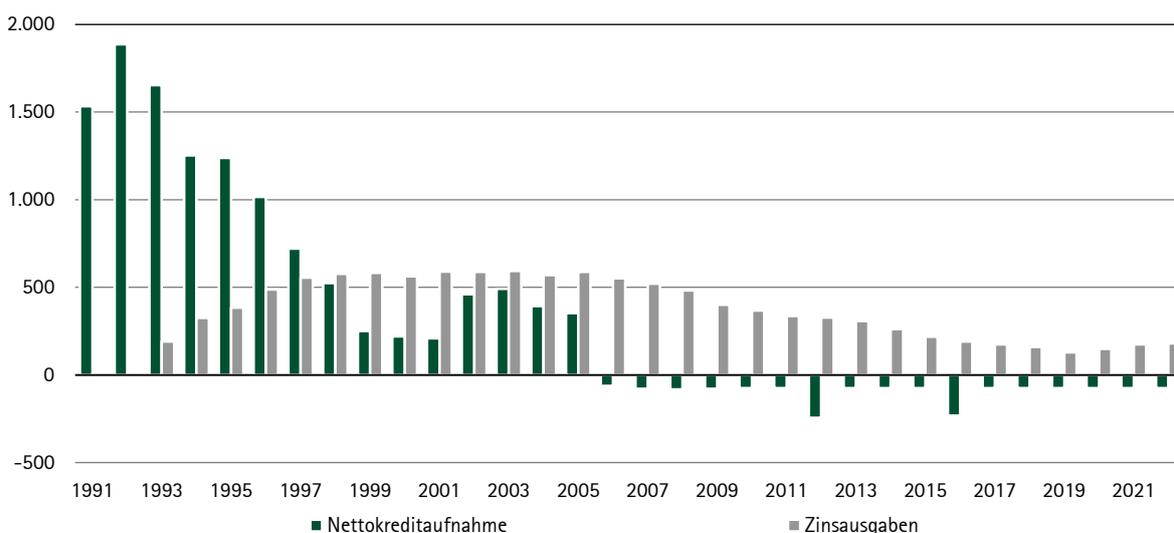
Implizite Verschuldung steigend

5 Zinsbelastung

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

Entwicklung der Kreditfinanzierung und der Zinslast

Mio. €



Quellen: 1991 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

35 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen sind um 15,0 Mio. € im Hj. 2018 und damit erneut auf einen Tiefstand von 159 Mio. € gesunken.

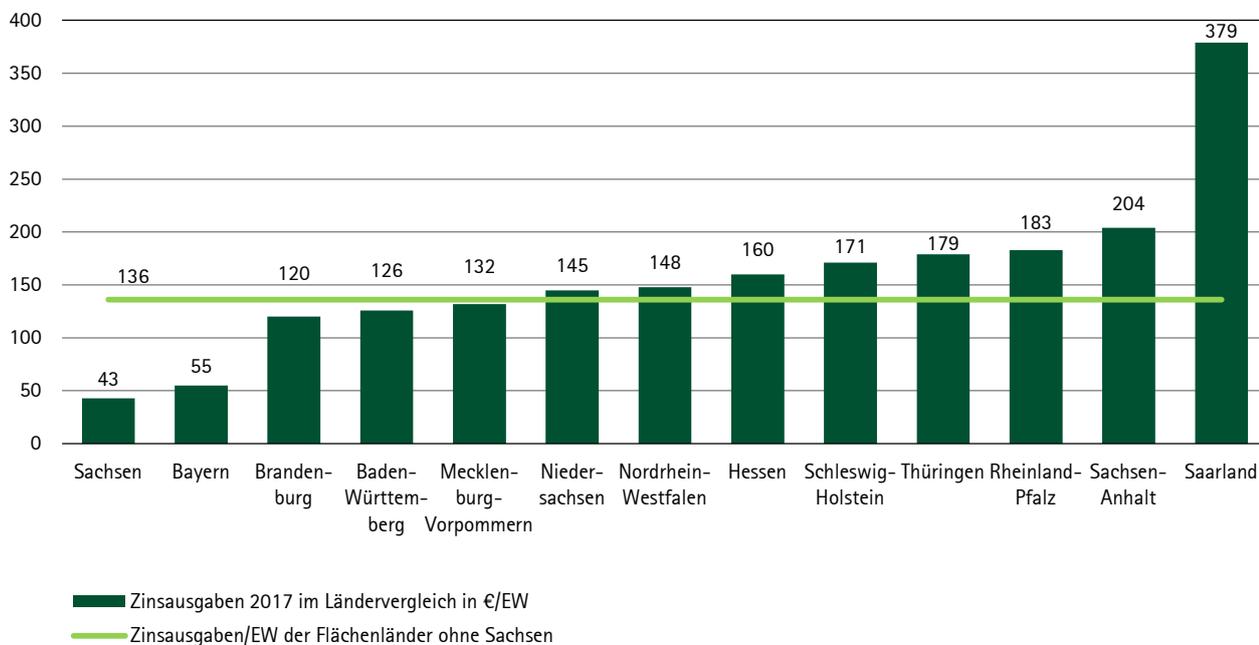
Zinsausgaben weiter gesunken

36 Dies beruht hauptsächlich auf dem sehr niedrigen Zinsniveau infolge der andauernden Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Schuldenmanagement des SMF. Die jährlichen Tilgungen des Freistaates tragen ebenfalls zur Reduzierung der Zinszahlungen bei.

37 Die Zinsausgaben je EW im Ländervergleich sind nachfolgend dargestellt.

Zinsausgaben 2017 im Ländervergleich

€/EW



Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. EW zum Stand 30.06.2017.

Sachsen hat niedrigste Zinsausgaben pro EW

38 Seit 2006 haben sich die Zinsausgaben pro EW trotz sinkender Bevölkerungszahlen jährlich reduziert. Das andauernde niedrige Zinsniveau verschaffte dem Freistaat Sachsen einen finanziellen Spielraum.

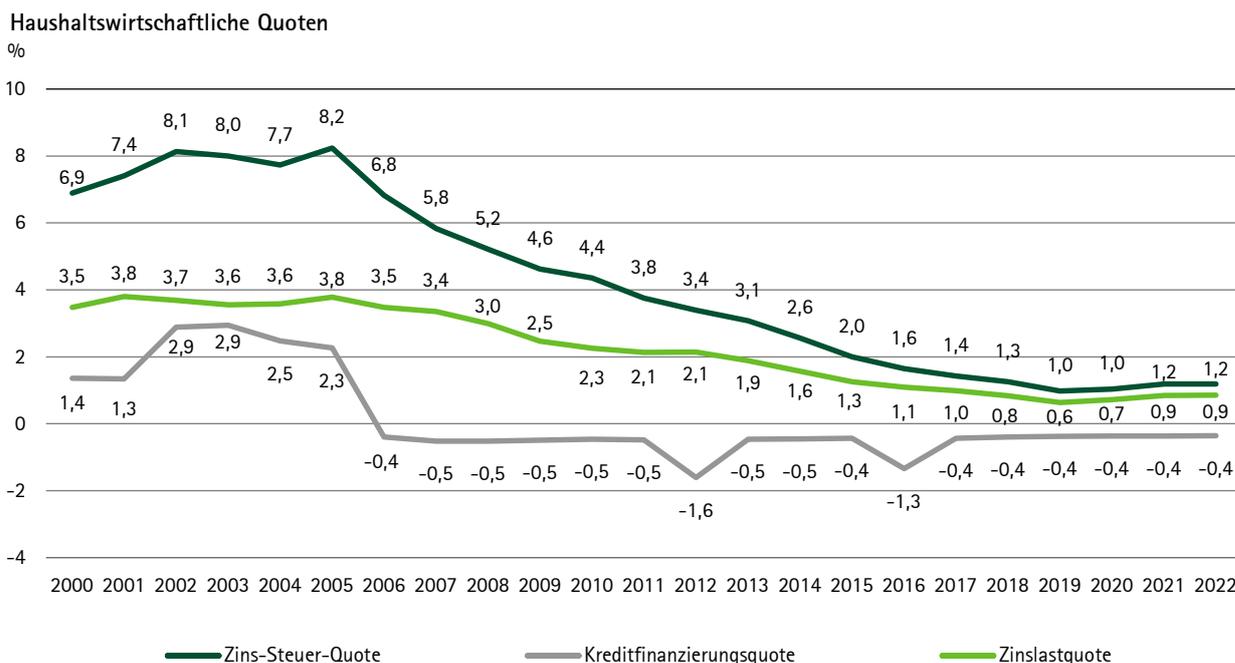
39 Im Vergleichsjahr 2017 hat Sachsen mit 43 €/EW die niedrigsten Zinszahlungen pro EW im Ländervergleich. Sachsen liegt damit weit unter dem Durchschnitt der Flächenländer von 136 €/EW. Im Hj. 2018 erreicht Sachsen mit 39 €/EW einen neuen Tiefstwert.

40 Im Doppelhaushalt 2019/2020 ist nur für das Hj. 2019 ein weiteres Absinken der Zinsausgaben veranschlagt. Ab 2020 wird wieder mit einem Anstieg gerechnet. In seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 hat das SMF Zinsausgaben i. H. v. 180,1 Mio. € für das Hj. 2022 vorgesehen. Ursachen für den mittelfristigen Anstieg der Zinsausgaben sind neben einer möglichen Anhebung des Zinsniveaus durch die EZB insbesondere die absehbar verstärkte Inanspruchnahme der aufgeschobenen Kreditaufnahmen (vgl. Pkt. 3, Tz. 11).

6 Haushaltswirtschaftliche Quoten mit Bezug zur Verschuldung

41 Die anhaltende Niedrigzinsphase am Kapitalmarkt spiegelt sich auch in der stetig sinkenden → Zins-Steuer-Quote (Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben entfallenden Steuereinnahmen) und der → Zinslastquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) wider. Die → Kreditfinanzierungsquote (Anteil der durch Nettokreditaufnahme finanzierten bereinigten Ausgaben) und die Zins-Steuer-Quote gehören neben dem Finanzierungssaldo und dem Schuldenstand je EW zu den Kennziffern, die dem Stabilitätsrat – allerdings in teilweise abweichender

Datenabgrenzung – jährlich zur Bestimmung von Haushaltsnotlagen zu melden sind.



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. Im Hj. 2016 erfolgte eine weitere Sondertilgung.

Quellen: 2000 bis 2017 HR, 2018 Kassen-Ist, 2019 und 2020 StHpl., 2021 und 2022 Mittelfristige Finanzplanung.

42 Der Freistaat Sachsen tilgt seit 2006 Kredite und weist im Hj. 2017 eine negative Kreditfinanzierungsquote von -0,4 % aus. Im Vergleich der Flächenländer (Quelle: ZDL-Statistik) liegt die Quote des Freistaates über der durchschnittlichen Kreditfinanzierungsquote der Flächenländer von -1,1 %. Diese haben dank guter Steuereinnahmen – und ausgehend von einem höheren Schuldenstand – Kredite verstärkt getilgt.

43 Sachsen schneidet aufgrund seiner zurückhaltenden Verschuldungspolitik im Ländervergleich bei der Zins-Steuer-Quote und der Zinslastquote überdurchschnittlich gut ab. Während die Flächenländer in 2017 durchschnittlich 4,0 % als Zins-Steuer-Quote aufwiesen, waren es in Sachsen nur 1,4 %. Die Zinslastquote betrug 2017 bei den Flächenländern 3,1 %, während Sachsen auch hier den niedrigsten Wert von nur 1,0 % aufweist.

Sachsen schneidet im Ländervergleich überdurchschnittlich gut ab

7 Vorsorge zur Schuldenvermeidung

44 Die Doppelhaushaltspläne der vergangenen Jahre enthielten bis einschließlich 2015/2016, obwohl die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen stark anstiegen, Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zum Zwecke des Haushaltsausgleichs. Erstmalig waren im Doppelhaushalt 2017/2018 keine Entnahmen veranschlagt. Bezüglich der geplanten Entnahmen im Doppelhaushalt 2019/2020 wird auf Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2.1 verwiesen.

45 Der SRH bekräftigt seine Forderung, eine planmäßige Entnahme aus der Rücklage im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich für unzulässig zu erklären.

SRH fordert Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung

46 Gemäß § 18 Abs. 4 SÄHO ist aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden. In der Begründung zum Gesetzentwurf zur Änderung der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (LT-Drs. 5/13803) 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.

- 47 Im Haushaltsvollzug 2018 hat das SMF entsprechend seiner Ermächtigung im Kap. 1510 Tit. 919 01 wieder eine in der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verbleibende Zuführung i. H. v. 331 Mio. € getätigt (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.2.1). Die letzte Zuführung i. H. v. rd. 8 Mio. € war im Hj. 2013 erfolgt.
- Erstmalig symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur
- 48 Seit Einführung der verfassungsgemäßen Schuldenbremse wurde damit erstmalig der symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG entsprochen.
- Regelungen zur Rücklagenbildung erforderlich
- 49 Der SRH begrüßt die Entscheidung, die Mittel zur Haushaltsvorsorge zu verwenden. Eine entsprechende Regelung zur „Angemessenheit“ der Zuführung und unter welchen Bedingungen sie zu erfolgen hat, ist im Sinne einer transparenten Haushaltsführung erforderlich.
- 50 Der SRH hat sich bereits in seinem Jahresbericht 2015, Band I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 10 bis 16 mit diesem Sachverhalt auseinandergesetzt.

Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument. Aus ihr lassen sich sowohl Ressourcen als auch Belastungen im Haushalt für kommende Generationen ablesen. Ihr Potenzial kann nur ausgeschöpft werden, wenn Vermögen und Schulden vollständig und exakt erfasst werden.

Die Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG belasten den Staatshaushalt erheblich. Der Schuldenüberhang hat sich im Vergleich zum Hj. 2015 verdoppelt.

1 Vorbemerkungen

1 Die → **Vermögensrechnung** bildet den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ab. Zweck der Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SäHO ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen bilanziellen Nachweis über Vermögen und Schulden sowie deren Veränderung zu erweitern.

2 Aufgrund der Vielzahl von Nebenhaushalten (vgl. Beitrag Nr. 3) ist die Transparenz des Haushalts eingeschränkt. Die Vermögensrechnung stellt ein aussagekräftiges Mittel dar, um umfassend über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen einschließlich seiner Nebenhaushalte zu informieren. Umso wichtiger sind der weitere Ausbau der Vermögensrechnung und die vollständige Erfassung aller Positionen.

Potenzial der Vermögensrechnung wird nicht in vollem Umfang genutzt

3 Dabei ist auf eine exakte Erfassung aller Daten sowie eine sachgerechte Bewertung der Güter zu achten, um einen tragfähigen Haushalt für kommende Generationen zu gewährleisten und sowohl Ressourcen als auch Belastungen in der Vermögenslage des Freistaates abzubilden.

2 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung

4 Das SMF hat in der Vermögensrechnung 2017 einen Bestand des Vermögens von 34.066.214.955,40 € und der Schulden von 42.307.847.681,27 € nachgewiesen.

3 Vermögens- und Schuldenlage

5 Auf der folgenden Seite ist die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen zum 31.12.2017 nebst den jeweiligen Endbeständen der einzelnen Positionen zum 31.12.2016 dargestellt.

Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen

		31.12.2016 in €	31.12.2017 in €	Veränderung zum Vorjahr in %
Vermögen				
A.	Sachvermögen	11.049.358.563,06	11.306.904.581,46	2,33
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	6.825.281.582,00	7.147.058.358,00	4,71
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.901.907.777,85	3.820.065.945,76	-2,10
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	39.275.236,65	39.823.533,49	1,40
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	282.893.966,56	299.956.744,21	6,03
B.	Finanzvermögen	18.925.433.858,89	20.028.172.903,67	5,83
I.	Beteiligungen	6.928.103.491,03	7.182.794.247,22	3,68
II.	Stiftungsvermögen	77.747.729,96	81.978.806,93	5,44
III.	Sondervermögen	3.992.153.178,23	3.543.532.951,92	-11,24
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	6.063.485.867,83	6.801.439.521,21	12,17
V.	Rücklagen	1.561.902.856,45	2.133.331.293,80	36,59
VI.	Ausleihungen	302.040.735,39	285.096.082,59	-5,61
C.	Forderungen	1.849.804.605,04	2.086.263.095,28	12,78
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	642.557.331,07	600.023.000,77	-6,62
II.	Steuerforderungen	201.601.487,71	197.251.321,35	-2,16
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	22.149.336,48	230.618.567,84	941,20
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	965.613.413,91	1.042.341.470,01	7,95
V.	Sonstige Forderungen	17.883.035,87	16.028.735,31	-10,37
D.	Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	642.056.541,12	647.014.968,79	0,77
	Summe Vermögen	32.466.653.568,11	34.068.355.549,20	4,93
Schulden				
A.	Kapitalmarktschulden	4.994.871.778,22	4.619.371.778,22	-7,52
I.	Landesschatzanweisungen	305.000.000,00	210.000.000,00	-31,15
II.	Schuldscheindarlehen	4.689.871.778,22	4.409.371.778,22	-5,98
B.	Kassenverstärkungsmittel	5.022.652.004,64	5.325.805.696,82	6,04
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0,00	0,00	0,00
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	4.713.969.478,55	4.992.851.727,25	5,92
III.	Kassenmittel von Sonstigen	308.682.526,09	332.953.969,57	7,86
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	27.116.369.158,00	29.712.420.800,00	9,57
I.	Pensionsverpflichtungen	13.868.369.158,00	14.497.420.800,00	4,54
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	13.248.000.000,00	15.215.000.000,00	14,85
D.	Verbindlichkeiten	1.725.355.828,55	2.557.056.934,80	48,20
I.	Steuerverbindlichkeiten	23.813.681,14	27.200.964,95	14,22
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	1.020.153.224,92	1.809.362.623,11	77,36
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	454.560.461,57	478.574.788,95	5,28
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	226.828.460,92	241.918.557,79	6,65
E.	Rückstellungen	1.851.686.054,43	93.192.471,43	-94,97
I.	Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten	1.851.686.054,43	93.192.471,43	-94,97
	Summe Schulden	40.710.934.823,84	42.307.847.681,27	3,92

Quelle: Vermögensrechnung 2017.

Hinweis: Abweichung wegen Übertragungsfehlern im Cent-Bereich im Abschnitt „Sachvermögen“ A.II.

Abweichung aufgrund eigener Berechnung des SRH im Abschnitt „Finanzvermögen“ B. und B.I. (vgl. Text zu Pkt. 5.1, Tz. 16 ff.).

6 Betrachtet man die Entwicklung in den Hj. 2015 (rd. 31,52 Mrd. €), Hj. 2016 (rd. 32,47 Mrd. €) und 2017 (rd. 34,07 Mrd. €), so ist ein stetiger Anstieg des Vermögens zu verzeichnen. Aber auch die Schulden haben in den vergangenen Haushaltsjahren zugenommen (Hj. 2015 rd. 35,49 Mrd. €, Hj. 2016 rd. 40,71 Mrd. €, Hj. 2017 rd. 42,31 Mrd. €). Vermögen und Schulden in den vergangenen Haushaltsjahren gewachsen

7 Das Vermögen des Freistaates ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,6 Mrd. € gestiegen. Der größte Zuwachs erfolgte bei den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um rd. 738 Mio. € und den Rücklagen um rd. 571 Mio. € gegenüber dem Vorjahr.

8 Die Schulden sind im Hj. 2017 auf rd. 42,31 Mrd. € angewachsen. Hauptursache sind die steigenden Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung. Diese betragen rd. 29,71 Mrd. €, was einem Anteil von 70 % an der Gesamtsumme der Schulden entspricht. Hierauf wird unter Pkt. 7 des Beitrages näher eingegangen.

4 Sachvermögen

9 Der Bestand des Sachvermögens hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 2,33 % erhöht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Vermögensrechnung schrittweise ausgebaut wird. Kunst- und Sammlungsgegenstände sind noch nicht vollständig erfasst.

10 Das Grundvermögen des Freistaates Sachsen ist z. T. den Nebenhaushalten zugeordnet. Über die Beteiligungswerte findet es Eingang in die Vermögensrechnung. Das Grundvermögen in den Nebenhaushalten beträgt im Hj. 2017 4,7 Mrd. € und ist im Vergleich zum Vorjahr (4,6 Mrd. €) gestiegen.

Zunahme des Sachvermögens

11 Sofern bei der Erstellung der Vermögensrechnung keine geprüften Bilanzen vorliegen und Werte aus ungeprüften Bilanzen ausgewiesen werden, regt der SRH an, die Verwendung vorläufiger Werte an der jeweiligen Stelle in der Vermögensrechnung zu kennzeichnen.

5 Finanzvermögen

12 Den größten Anteil am Vermögen des Freistaates Sachsen bildet mit 59 % das Finanzvermögen.

13 In der Vermögensrechnung 2017 sind die Anteilsrechte an 13 Hochschulen im Finanzvermögen dargestellt. Von den insgesamt 14 Hochschulen des Freistaates Sachsen legt nur die Universität Leipzig keinen kaufmännischen Jahresabschluss vor. Eine Erfassung von Vermögen und Schulden der Universität bei der Aufstellung der Vermögensrechnung des Landes fand damit nicht statt. Der Aussagewert zum Anteil des Freistaates am Eigenkapital und an den Sonderposten aus Zuweisungen und Zuschüssen von Hochschulen ist dadurch eingeschränkt.

Fehlender kaufmännischer Jahresabschluss der Universität Leipzig schränkt die Aussagekraft der Vermögensrechnung ein

14 Gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 6 i. V. m. § 11 Abs. 1 SächsHSFG richten sich Wirtschaftsführung und Rechnungswesen bei Hochschulen nach kaufmännischen Grundsätzen. Zwecks Erhöhung der Aussagekraft der Vermögensrechnung sollte das SMWK darauf hinwirken, dass auch die Universität Leipzig zeitnah einen kaufmännischen Jahresabschluss vorlegt. Das SMF will sich beim SMWK hierfür einsetzen.

5.1 Beteiligungen

15 Beteiligungen machen 36 % des gesamten Finanzvermögens aus. Sie stellen damit den größten Anteil am Finanzvermögen des Freistaates Sachsen.

Abweichung der Vermögenslage zwischen Darstellung des SMF und des SRH aufgrund von Übertragungsfehlern	16 Unter Beteiligungen erfasst die Vermögensrechnung wertmäßig ebenfalls die Staatsbetriebe und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe behandelt werden. Zu diesen Einrichtungen gehören u. a. Sächsische Krankenhäuser, Medizinische Versorgungszentren oder Medizinische Fakultäten an der TU Dresden und Universität Leipzig. Diese Einzelposition ist in den Übersichten zur Erläuterung der Vermögensrechnung mit 3.491.030.480,30 € ausgewiesen. Dies weicht um 2.140.593,79 € vom tatsächlichen Wert i. H. v. 3.493.171.074,09 € ab. Die Differenz resultiert aus den beiden nachfolgend dargestellten Sachverhalten:
Eigenkapital der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden zu hoch ausgewiesen	17 Das Eigenkapital der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden beträgt 1.206.678,53 € gemäß Jahresabschluss 2017. In der Vermögensrechnung wird ein Betrag i. H. v. 1.231.314,09 € genannt. Das SMF teilte dazu mit, dass es sich bei der Differenz von 24.635,56 € um die Gewinnabführungsverpflichtung der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden handle. Dass Eigenkapital habe das SMWK zutreffend ermittelt, jedoch habe das SMF die Korrektur bei der Übertragung in die Vermögensrechnung vergessen. Die korrespondierende Forderung des Freistaates Sachsen gegenüber dem Staatsbetrieb sei korrekt in der Vermögensrechnung erfasst worden. Das Vermögen ist folglich um 24.635,56 € zu hoch ausgewiesen.
Sonderposten der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig zu niedrig ausgewiesen	18 Eine Abweichung zwischen Bilanz und Vermögensrechnung besteht bei der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig. Der in der Bilanz ausgewiesene Sonderposten aus Zuweisungen und Zuschüssen der öffentlichen Hand beträgt 17.675.147,26 €. Das SMWK meldete einen Sonderposten i. H. v. 15.509.917,91 € an das SMF. Das SMF äußerte sich dazu, dass dieser Wertansatz allein auf der Zuarbeit des SMWK basiere und es habe diesen entsprechend der Meldung in die Vermögensrechnung übernommen. Im Nachgang könnten die Beteiligten die Differenz von 2.165.229,35 € nicht mehr aufklären. Das Vermögen wird um 2.165.229,35 € zu niedrig in der Vermögensrechnung ausgewiesen.
Keine einheitliche Bilanzierung von investiven Zuschüssen in den Nebenhaushalten	19 Der Wert der Beteiligung, welcher in der Vermögensrechnung ausgewiesen wird, setzt sich aus dem prozentualen Anteil des Freistaates Sachsen am Eigenkapital der Beteiligung sowie aus dem als Sonderposten bilanzierten investiven Zuschüssen und Zuführungen zusammen. Das SMWK hat auf Nachfrage des SRH betreffend den Ausweis von Sonderposten mit 0,00 € bei der Medizinischen Fakultät der TU Dresden mitgeteilt, dass die Medizinische Fakultät der TU Dresden die Verwendung der investiven Zuschüsse und Zuführungen des Freistaates als Einlagen in die Kapitalrücklage erfasse. Aus Sicht des SMF sei dieses Vorgehen eher untypisch. Originär sei die Kapitalrücklage als Unterposition des Eigenkapitals insbesondere für eine transparente Darstellung von Außenanteilen bei der Unternehmensfinanzierung – sog. Außenfinanzierung durch Anteilseigner – vorgesehen (vgl. § 272 Abs. 2 Nr. 4 HGB). Das SMF präferiere hier eindeutig eine Verbuchung von investiven Zuschüssen durch die Gewinn- und Verlustrechnung und betragsgleiche, aufwandswirksame und passive Abgrenzung als Sonderposten. Die Aussagekraft der Vermögensrechnung, so auch das SMWK, sei hierdurch jedoch nicht eingeschränkt, lediglich die Vergleichbarkeit der Einzelabschlüsse von Nebenhaushalten untereinander werde erschwert.
	20 In der Endsumme zur Position Beteiligungen mag rechnerisch kein Unterschied bestehen. Die Erläuterungen zur Vermögensrechnung haben jedoch Anteil an der Gesamtaussagekraft dieses Dokuments. Dort sind die Bilanzwerte Eigenkapital und Sonderposten bei der Medizinischen Fakultät der TU Dresden nicht zutreffend ausgewiesen. Dieses Vorgehen widerspricht dem Grundsatz der Bilanzwahrheit und -klarheit, da das Eigenkapital der Fakultät zu hoch ausgewiesen wird.

- 21 Der SRH schließt sich der Auffassung des SMF an, wonach investive Zuführungen und Zuschüsse als Sonderposten gebucht werden sollen, sodass eine einheitliche Darstellung aller doppisch buchenden Nebenhaushalte erfolgt. Der SRH empfiehlt dem SMWK auf eine einheitliche Rechnungslegung bei Einrichtungen unter seiner Fachaufsicht hinzuwirken.
- 22 In der Vermögensrechnung 2016 und 2017 wurden die Beteiligungswerte der Studentenwerke Dresden und Freiberg zum Stand 31.12.2016 und zum 01.01.2017 vertauscht.
- 23 Die Vermögensrechnung ist ein sehr gutes Steuerungsmittel aufgrund ihres erheblichen Informationspotenzials. Dies setzt jedoch eine vollständige und korrekte Erfassung von Vermögen und Schulden voraus. Aufgrund der manuellen Erfassung und Übertragung von Werten ist die Vermögensrechnung fehleranfällig und verliert an Aussagekraft. Der SRH empfiehlt mit Nachdruck eine sorgfältigere Prüfung der Ressortmeldungen und akkurate Erfassung der Daten bei der Erstellung der Vermögensrechnung.
- 24 **Wie bereits im Jahresbericht 2017, Beitrag Nr. 5, Pkt. 1 weist der SRH erneut auf die Vorteile eines integrierten Buchführungssystems hin.**
- 25 Nach Mitteilung des SMF sei perspektivisch die konzeptionelle Überarbeitung der Vermögensrechnung geplant. Im Zuge dessen werde auch über die Einführung einer geeigneten Software zu entscheiden sein, um zukünftig über belastbare Daten zu verfügen.
- 5.2 Sondervermögen**
- 26 Der Bestand an Sondervermögen (vgl. die Darstellung in Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.2.1) ist aus der HR, der nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO hierzu Übersichten beizufügen sind, ersichtlich.
- 27 Die Sondervermögen weisen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres folgende Bestände auf:

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

Gesamtbestand der Sondervermögen rückläufig

Bestände Sondervermögen	Hj. 2013	Hj. 2014	Hj. 2015 in €	Hj. 2016	Hj. 2017
Grundstock	230.996.069	231.852.108	215.518.627	224.714.210	153.944.069
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.717.809	5.936.579	6.133.308	6.214.003	6.155.314
ESF-Mikrodarlehensfonds II	24.170.630	28.875.084	27.685.320	27.694.473	17.677.205
ESF-Mikrodarlehensfonds III	-	-	0	1.418.142	3.381.286
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.746.114	10.662.805	9.992.588	10.743.250	9.579.289
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	294.400.837	253.112.346	206.080.405	149.800.712	103.540.883
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	145.569.480	172.910.363	186.245.542	160.029.068	143.589.678
Altlastenfonds Sachsen	90.191.826	83.830.757	72.861.326	60.514.847	55.540.028
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	291.676.817	327.737.554	363.524.843	424.964.370	426.166.296
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	30.596.702	31.417.607	31.547.258	24.389.736	22.794.788
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	-	-	0	29.976.846	29.796.728
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	19.517.624	20.787.192	19.976.487	18.788.861	16.554.503
Garantiefonds	1.178.358.847	1.179.723.229	1.168.131.945	1.265.723.187	890.615.084
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.781.142	2.726.968	2.739.062	2.771.543	2.803.653
Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung	0	0	0	0	0
Zukunftssicherungsfonds	140.000.000	612.000.000	526.000.000	770.000.000	807.570.952
Braunkohlesanierungsfonds	33.500.000	0	0	0	33.897.452
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	-	0	0	17.447.061	17.366.546
Fusionsfonds	-	-	10.000.000	20.000.000	13.500.000
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	-	180.437.469	300.000.000	300.000.000	300.000.000
Brücken in die Zukunft	-	-	487.000.000	476.962.868	489.059.199
Summe	2.497.223.897	3.142.010.061	3.633.436.712	3.992.153.178	3.543.532.952

Quellen: Vermögensrechnungen 2013 bis 2017.

Hinweis: Bestände bei den Mikrodarlehensfonds, dem Fonds Krisenbewältigung und Neustart, dem Wohnraumförderungsfonds, den Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen und dem Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen jeweils einschließlich Darlehensforderungen.

Erläuterungen zu den verwendeten Zeichen:

0 im jeweiligen Hj. Endbestand 0,00 €.

- im jeweiligen Hj. bestand das Sondervermögen nicht.

28 Nachdem der Gesamtbestand der Sondervermögen im Betrachtungszeitraum stetig gestiegen ist, ist er im Hj. 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 11 % gesunken. Ursächlich hierfür ist überwiegend die Reduzierung des Grundstocks um rd. 71 Mio. € sowie des Garantiefonds i. H. v. rd. 375 Mio. €.

5.3 Rücklagen

Zunahme bei Rücklagen um 37 % gegenüber dem Vorjahr

29 Die Rücklagen betragen zum Jahresende 2017 rd. 2,13 Mrd. € und bildeten damit 11 % des Finanzvermögens. Die Rücklagen sind im Vergleich zum Vorjahr um rd. 37 % gestiegen. Die folgende Übersicht stellt den Bestand der haushaltsmäßig gebildeten Rücklagen im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2017 dar:

Bestände Rücklagen	Hj. 2013	Hj. 2014	Hj. 2015 in €	Hj. 2016	Hj. 2017
Bürgschaftssicherungsrücklage	194.750.636	194.750.636	194.750.636	194.750.636	0
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	974.042.961	982.086.590	982.086.590	982.086.590	1.529.498.494
Personalausgabenrücklage	0	0	72.258.457	30.000.000	96.000.000
Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG	616.980.000	191.351.000	125.713.000	164.239.000	189.877.000
Effizienzrücklage (Personalbudgetierung Forst)	6.000.000	6.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000
Vorsorgerücklage (Budgetausgleichsfonds Forst)	6.793.391	0	0	0	0
Risikoausgleichsrücklage für Bundesländerfinanzbeziehungen	0	114.054.034	114.054.034	114.054.034	114.054.034
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeld-einsparungen des Landes durch Hartz IV	37.500.000	58.900.000	60.900.000	66.450.000	41.962.300
Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes	0	0	0	0	151.616.869
Rücklage des NSM-Echtbetriebes „JVA Waldheim“ aus NSM-Prämie	623.754	957.445	1.019.278	1.322.596	1.322.596
Rücklage für laufende Zwecke der „Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden“	296.030	296.030	0	0	0
Schuldendienstrücklage	0	0	0	0	0
Summe	1.836.986.773	1.548.395.735	1.559.781.995	1.561.902.856	2.133.331.294

Quellen: Vermögensrechnungen 2013 bis 2017.

30 Die Rücklagenerhöhung speiste sich hauptsächlich aus zusätzlichen Zuführungen zur Kassenverstärkungs- und Haushaltsrücklage i. H. v. rd. 547 Mio. € sowie zur Personalausgabenrücklage i. H. v. 66 Mio. €.

31 Die Bürgschaftssicherungsrücklage löste das SMF gem. StHpl. 2017/2018 im Hj. 2017 planmäßig auf. Rund 195 Mio. € erhielt der Staatshaushalt zurückgeführt.

6 Forderungen

32 Die Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen und Transfers betragen im Hj. 2017 mit rd. 231 Mio. € im Vergleich zum Hj. 2016 (rd. 22 Mio. €) mehr als das Zehnfache. Begründet wird dies mit Erstattungsforderungen gegenüber der EU aus mehreren Förderzeiträumen, die zum Stichtag 31.12.2017 bereits an die EU gestellt, jedoch noch nicht erfüllt waren.

7 Schulden

33 Im Vergleich zum Vorjahr (rd. 40,7 Mrd. €) sind die Schulden um rd. 1,6 Mrd. € auf 42,3 Mrd. € angewachsen.

34 Diese Steigerung resultiert vor allem aus einem Anstieg der Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 3.1.2. Diese haben im Hj. 2015 rd. 8,33 Mrd. € betragen, im Hj. 2016 rd. 13,25 Mrd. € und im Hj. 2017 rd. 15,22 Mrd. € erreicht. Dies entspricht einer Steigerung von 83 % vom Hj. 2015 zum Hj. 2017.

35 Die Grundlage für die Ermittlung der Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG war bis zum 31.12.2015 die Studie „Fortschreibung der Projektion über die Zahlungsverpflichtungen des Freistaates Sachsen und der anderen ostdeutschen Länder aus dem AAÜG“ vom Juni 2008 von Prof. Dr. Helmut Seitz. Für die Vermögensrechnungen 2016 und 2017 hat das SMF jeweils eine Bewertungsanpassung vorgenommen. Das SMF beabsichtigt die Studie im Jahr 2019 aktualisieren zu lassen, sodass tragfähige Daten vorliegen, um die Belastung für den Haushalt darzustellen. Der SRH begrüßt die Planung des SMF, denn mit der Verbesserung der Datenqualität wird der Informationsgehalt der Vermögensrechnung erhöht.

Zahlungsverpflichtungen aus Altersversorgung belasten Haushalt

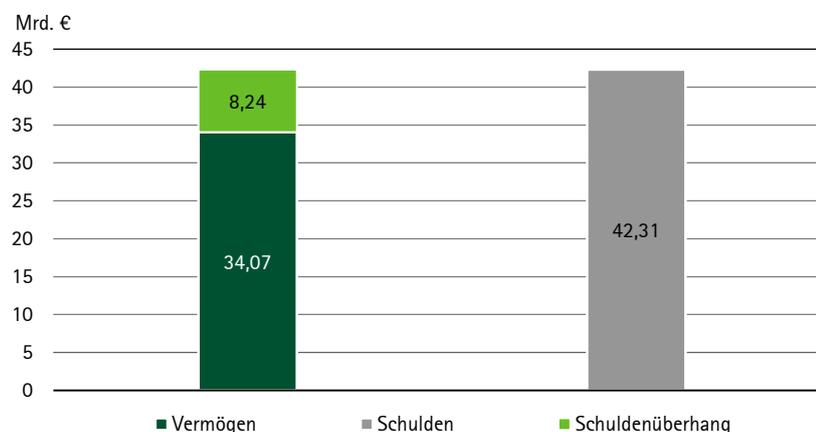
- 36 Weitere wesentliche Veränderungen auf Seite der Schulden ergeben sich aus der Erhöhung der Verbindlichkeiten aufgrund von Fördermittelbescheiden um rd. 790 Mio. € und dem Rückgang der Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten um rd. 1,76 Mrd. €.
- 37 Insbesondere konnte das SMF die Rückstellung für die vom Freistaat Sachsen übernommene Höchstbetragsgarantie zugunsten der Landesbank Sachsen AG i. H. v. 1,25 Mrd. € auflösen. Die Höhe dieser Rückstellung wird mittels Einzelbewertung bestimmt. Da der Verkauf des ehemaligen Sachsen-LB-Portfolios im Oktober 2018 abgeschlossen war und weitere Garantiezahlungen nicht erwartet werden, umfasst die Rückstellung nunmehr nur noch tatsächliche Restrisiken und Verbindlichkeiten.

8 Schuldenüberhang

Verdopplung des Schuldenüberhangs seit 2015

- 38 Der → **Schuldenüberhang** stellt die Differenz zwischen Vermögen und Schulden dar. Er betrug in den Hj. 2016 und 2017 jeweils rd. 8,24 Mrd. € und ist damit konstant geblieben. Im Vergleich zum Hj. 2015 (3,98 Mrd. €) hat er sich allerdings infolge des Anstiegs der Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG mehr als verdoppelt.

Schuldenüberhang



- 39 Die Schulden wurden 2017 zu 81 % (Hj. 2016: 80 %; Hj. 2015: 89 %) durch das Vermögen gedeckt.

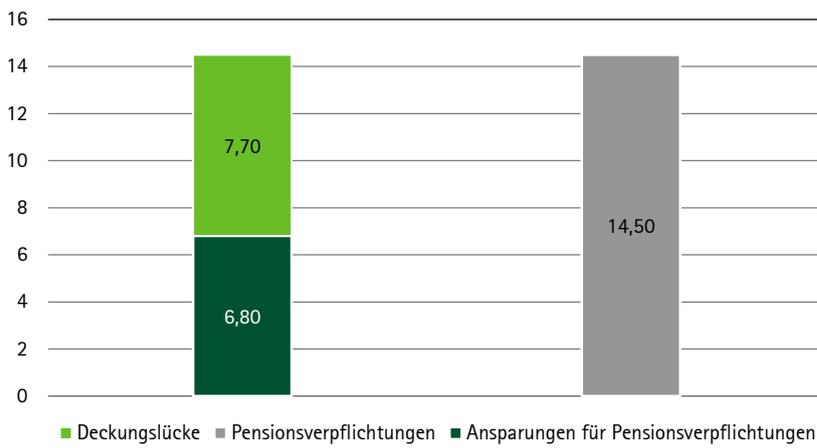
9 Deckungslücke

Ansparungen für Pensionsverpflichtungen erreichen nur Teildeckung

- 40 Innerhalb der Vermögensrechnung lassen sich Teilbereiche wie etwa die Altersvorsorge und deren Finanzierung gegenüberstellen und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfs bewerten.
- 41 Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen im Generationenfonds und in der Versorgungsrücklage stellen mit rd. 34 % (rd. 6,8 Mrd. €) den zweitbedeutendsten Teil des Finanzvermögens dar.
- 42 Zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen ergibt sich rechnerisch eine Deckungslücke von rd. 7,7 Mrd. €. Gegenüber den Vorjahren hat sich die Deckungslücke weiterhin verringert. Sie betrug im Hj. 2015 7,9 Mrd. € und 7,8 Mrd. € in 2016.

Deckungslücke

Mrd. €



- 43 Der Deckungsgrad zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den künftigen Pensionsverpflichtungen erhöhte sich auf rd. 47 % (Hj. 2016: 43,7 %).

Sondervermögen Grundstock

Kapitalzuführungen i. H. v. 33,4 Mio. € dienen nicht der Stärkung des gezeichneten Eigenkapitals und hätten haushaltsrechtlich nicht aus dem Grundstock finanziert werden dürfen. Der SLT konnte damit sein Budgetrecht nicht wahrnehmen.

Der sofortige Kauf eines Objektes ohne vorherige Anmietung wäre um 8,5 Mio. € günstiger gewesen.

- 1 Der Grundstock wird getrennt vom Kernhaushalt als Sondervermögen des Landes geführt. In diesem werden Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen. Sein Hauptzweck besteht darin, die Vermögenssubstanz des Landes zu erhalten. Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an den Grundstock bzw. 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. 2017 weist diese einen Endbestand von 153,9 Mio. € aus. Der Grundstockbestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr um rd. 70,8 Mio. € reduziert. Die HR 2017 weist folgende Geldrechnung für das Sondervermögen Grundstock aus:

Grundstockbestand Ende 2017 betrug rd. 153,9 Mio. €

1 Einnahmen

- 3 Im Jahr 2017 beliefen sich die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock auf rd. 14,1 Mio. €.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2017 in €	Ist 2017 in €	in %	Differenz in €
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000.000,00	10.119.524,50	71,84	3.119.524,50
Verkauf von Staatswald	131 02	500.000,00	235.367,54	1,67	-264.632,46
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400.000,00	928.747,43	6,59	528.747,43
Verkauf von Grundstücken vor Abschluss der Verfahren nach VZOG und VermG durch Dritte (Erlösauskehr)	131 49	200.000,00	153.782,15	1,09	-46.217,85
Erlöse aus Veräußerung ehemaliger WGT-Liegenschaften	131 81	200.000,00	304.945,00	2,16	104.945,00
Verkauf von Kapitalbeteiligungen	133 01	0,00	2.339.573,29	16,61	2.339.573,29
Zuführung aus dem Haushalt	332 01	0,00	4.000,00	0,03	4.000,00
Zwischensumme		8.300.000,00	14.085.939,91	100,00	5.785.939,91

Abweichungen sind rundungsbedingt.
WGT = Westgruppe der Truppen

- 4 Die Einnahmen i. H. v. rd. 14,1 Mio. € resultierten zu rd. 83 % (rd. 11,7 Mio. €)¹ aus der Veräußerung von Grundstücken. Gegenüber der Grundstockplanung konnten in diesem Bereich Mehreinnahmen von rd. 3,4 Mio. € erzielt werden. Diese ergeben sich u. a. aus zusätzlich realisierten Maßnahmen wie bspw. dem Verkauf von Grundstücken in Chemnitz, Dresden, Bad Schlema sowie Roßwein.

Einnahmen i. H. v. rd. 11,7 Mio. € durch Veräußerung von Grundstücken

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

- 5 Beim Verkauf von Kapitalbeteiligungen (Tit. 133 01) sind ebenfalls Abweichungen festzustellen. Hier wurden für 2017 keine Einnahmen prognostiziert, tatsächlich aber rd. 2,3 Mio. € realisiert. Hierbei handelt es sich u. a. um eine Restzahlung i. H. v. rd. 1,9 Mio. € für die im Jahr 2015 veräußerte Beteiligung am Zentrum Mikroelektronik Dresden.

2 Ausgaben

- 6 Im Jahr 2017 wurden im Sondervermögen Grundstock rd. 84,9 Mio. € ausgegeben.

Kapitel 8001	Buchungsstelle	Soll 2017 in €	Ist 2017 in €	in %	Differenz in €
Kommunalabgaben und Erschließungskosten für landeseigene Liegenschaften	517 12	300.000,00	387.191,89	0,46	87.191,89
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	140.269,10	0,17	40.269,10
nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben für Truppenübungsplätze	547 04	500.000,00	397.455,59	0,47	-102.544,41
Erwerb von Grundstücken	821 01	6.971.100,00	50.192.898,22	59,15	43.221.798,22
Erwerb von Staatswald	821 02	500.000,00	123.095,76	0,15	-376.904,24
Erwerb von Grundstücken für die Hochschulen	821 03	18.800,00	22.224,94	0,03	3.424,94
Ausgaben zur Entwicklung landeseigener Liegenschaften	821 05*	0,00	203.785,31	0,24	203.785,31
Erwerb von Kapitalbeteiligungen	831 01	0,00	33.389.160,00	39,35	33.389.160,00
Abführungen an den Entschädigungsfonds	884 01	300.000,00	0,00	0,00	-300.000,00
Zwischensumme		8.709.900,00	84.856.080,81	100,00	76.146.180,81

* Tit. 821 05 wurde mit Beginn des Hj. 2017 im Zuge der Gründung ZFM neu eingerichtet. Abweichungen sind rundungsbedingt.

- Ausgaben entfallen zu 99 % auf Erwerb von Grundstücken und Kapitalbeteiligungen
- 7 Die Ausgaben i. H. v. rd. 84,9 Mio. € entfallen zu rd. 99 % auf den Erwerb von Grundstücken und Kapitalbeteiligungen. In der Grundstockplanung waren hierfür lediglich rd. 7,5 Mio. € veranschlagt.²
- 8 Mehrausgaben entstanden lt. SMF u. a. durch zusätzliche Grunderwerbe in Leipzig (rd. 28 Mio. €) und in Dresden (rd. 2 Mio. €).
- Außerplanmäßige Kapitalzuführungen i. H. v. rd. 33,4 Mio. €
- 9 Aus dem Sondervermögen Grundstock wurden auch apl. Kapitalzuführungen an bestehende privatrechtliche Beteiligungen des Freistaates Sachsen i. H. v. rd. 33,4 Mio. € geleistet. Davon entfielen auf die Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH 28 Mio. € und auf die Meissen Porzellan-Stiftung GmbH rd. 5,4 Mio. €.
- Durch die Verwendung von Grundstockmitteln konnte der SLT im Rahmen seines Budgetrechts nicht tätig werden
- 10 Die Ausgaben waren in der Grundstockplanung 2017 nicht veranschlagt. Kapitalzuführungen an „bestehende Beteiligungen“ dienen nicht dem Erwerb von Kapitalbeteiligungen i. S. v. § 113 SÄHO. Ausnahmen nach § 12 Abs. 8 HG lagen nicht vor. Nach dem StHpl., Kap. 1521 „Betriebe und Beteiligungen“ sind Ausgaben für Kapitalzuführungen an Unternehmen des privaten Rechts unter dem Tit. 831 01 (Kapitalzuführungen) zu veranschlagen.³

² Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03, 831 01.

³ Während in der HR zu Kap. 1521 im Einzelnen aufzuführen ist, welche Beteiligungsunternehmen betroffen sind, erfolgt in der HR des Grundstocks nur der Ausweis eines Gesamtbetrages für den „Erwerb von Kapitalbeteiligungen“. Im vorliegenden Fall ließen sich die Zahlungen daher im Einzelnen nicht nachvollziehen.

11 Aus § 37 SÄHO i. V. m. § 4 HG geht hervor, dass üpl. und apl. Ausgaben, die einen im HG festgelegten Betrag überschreiten, dem SLT zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Die Information und Einholung der Genehmigung des SLT für die üpl. Mittelbereitstellung im zweistelligen Millionenbereich sowie die Prüfung eines Nachtragshaushalts wurden durch den Zugriff auf Mittel des Grundstocks vermieden. Erst mit Beantwortung der Kleinen Anfrage, LT-Drs. 6/11531, erhielt der SLT u. a. von diesen erheblichen Zuführungen Kenntnis.

12 **Der SLT konnte sein Budgetrecht nicht wahrnehmen.**

13 Beide Beteiligungsunternehmen erhielten darüber hinaus weitere Gesellschafterleistungen des Freistaates Sachsen. So gewährte der Freistaat Sachsen der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH in 2013 bzw. 2014 aus Kap. 1521 Gesellschafterdarlehen i. H. v. insgesamt 22 Mio. €, die bis November 2021 tilgungsfrei sind. Die Meissen Porzellan-Stiftung GmbH erhielt in 2016 und 2017 aus Kap. 1521 Zuschüsse für laufende und investive Zwecke i. H. v. insgesamt rd. 1,5 Mio. €.

14 Die Finanzierung aus verschiedenen Haushaltsstellen erschwert die Ermittlung des gesamten finanziellen Engagements des Freistaates Sachsen bei den Beteiligungsunternehmen Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH und Meissen Porzellan-Stiftung GmbH erheblich.

15 **Aus Gründen der Haushaltsklarheit, -wahrheit und -transparenz dürfen Kapitalzuführungen an bestehende Beteiligungen nur aus dem dafür vorgesehenen Kap. 1521 Tit. 831 01 geleistet werden (siehe auch Jahresbericht 2015 des SRH, Beitrag Nr. 28, Pkt. 3.3).**

3 Grundstockbestand/Grundstockplanung

16 Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2017 rd. 153,9 Mio. €. Der Grundstockbestand des Jahres 2018 hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 26,1 Mio. € erhöht:

Grundstockstatus des SMF jeweils zum 31.12.

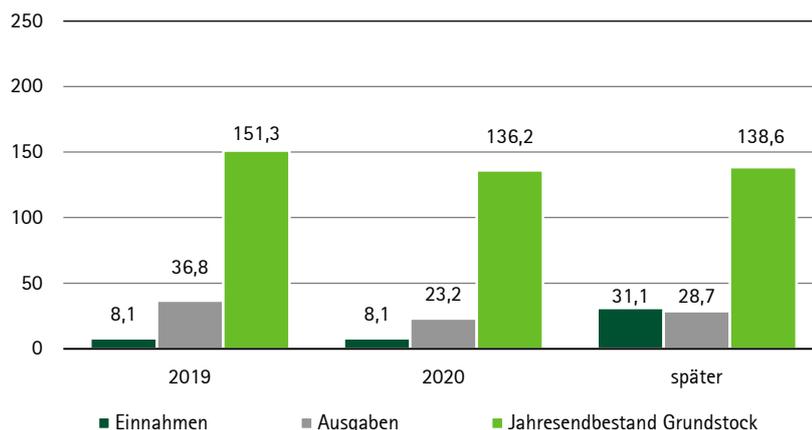
	Hj. 2017 in €	Hj. 2018 in €
Beginn des Haushaltsjahres	224.714.210	
Einnahmen	14.085.940	
Ausgaben	84.856.081	
Beginn/Ende des Haushaltsjahres	153.944.069	153.944.069
Einnahmen		36.933.397
Ausgaben		10.842.205
Ende des Haushaltsjahres		180.035.261

17 Nach den Planungen des SMF soll sich in den Jahren ab 2019 der Geldbestand des Grundstocks zwischen 136,2 und 151,3 Mio. € bewegen und sich damit gegenüber 2018 weiter verringern.

Geldbestand des Grundstocks verringert sich weiter

Grundstockplanung ab 2019

in Mio. €



Die Angaben basieren auf der Grundstockplanung des SMF vom 31.12.2018 (Allgemeiner Grundstock, Forst und Truppenübungsplätze); Abweichungen sind rundungsbedingt.

4 HÜL-Buchungen

- 18 Der SRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass es bei den Einnahmen und Ausgaben des Hj. 2017 Abweichungen zwischen den Buchungen in den HÜL und den tatsächlichen Zahlungen gibt. In Summe betrifft dies mehrere Zahlungsvorgänge mit einem Gesamtvolumen von rd. 128,1 T€.
- 19 Als Gründe für die Differenzen führt das SMF u. a. an, dass Geldeingänge versehentlich nicht erfasst wurden, Vorgänge teilweise doppelt als Zahlung verbucht wurden. Zudem habe es infolge der Zuständigkeitsänderung ab dem Jahr 2017 Probleme bei der Überführung von Buchungen des SIB auf das ZFM gegeben.
- 20 Das SMF hat dem SRH Unterlagen nachgereicht, die die dargestellten Differenzen weitgehend, aber nicht vollständig aufklären. Zumindest die Transparenz der Zahlungen ist eingeschränkt.
- 21 Das SMF sollte für die betreffenden Zahlungsvorgänge die Differenzen vollständig aufklären.

5 Einzelfall: Grundstückserwerb in Dresden

Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Abschluss des Mietvertrages

- 22 Eine Liegenschaft in Dresden wird seit September 2015 als Erstaufnahmeeinrichtung des Landes zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt. Bis zum Erwerb der Liegenschaft im Jahr 2017 hatte der Freistaat Sachsen diese für den o. g. Zweck mit einer Vertragslaufzeit von 8 Jahren angemietet. Eine konkrete Flächenangabe zum Mietgegenstand enthält der Mietvertrag nicht. Anlage zum Vertrag ist lediglich ein Register zu einem „Datenraum“, der dem Freistaat Sachsen vor Vertragsschluss zur Verfügung stand.
- 23 Zum Zeitpunkt des Mietvertragsabschlusses am 11.09.2015 lag entgegen den Vorgaben des SMF zur Verwaltungsvereinfachung und Beschleunigung der Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. d. § 7 Abs. 2 SÄHO vor. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde erst nachträglich erstellt.
- 24 Vor Abschluss des Mietvertrages hätte auch in der Drucksituation nach den eigenen Regeln eine vereinfachte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werden müssen. Zudem müssen wesentliche Vertragsinhalte wie bspw. Flächenangaben und Altlastenbelastung im Vertrag oder seinen Anlagen dokumentiert sein. Der Hinweis auf einen nur zeitlich begrenzt verfügbaren „Datenraum“ genügt nicht.

- 25 Der Vermieter hatte dem Freistaat Sachsen am 10.09.2015 einen Kauf der Liegenschaft zum Kaufpreis von 10 Mio. € angeboten. Als Mietzins hatte der Vermieter eine Jahresmiete kalt von rd. 1,4 Mio. € netto, also einen über die Vertragslaufzeit kumulierten Nettomietzins von 11,2 Mio. € angegeben. Nach Aktenlage entschied sich das SMF am 10.09.2015 für den Erwerb der Liegenschaft, da dieser „schon bei überschlägiger Berechnung“ wirtschaftlicher wäre. Warum stattdessen am 11.09.2015 der teurere Mietvertrag mit einer Laufzeit von 8 Jahren abgeschlossen wurde, ist in den Akten nicht dokumentiert.
- 26 Es ist aus den Akten nicht ersichtlich, warum die offensichtlich wirtschaftlichere Variante des Kaufs nicht umgesetzt wurde.
- 27 Die erst im Februar 2016 vom SIB erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergab sogar, dass die Anmietung über den Mietzeitraum von 8 Jahren insgesamt Mehrkosten von rd. 11,9 Mio. € gegenüber einem sofortigen Ankauf verursacht.
- 28 Dass es letztlich trotz der Kaufentscheidung des SMF – ohne entsprechende Dokumentation in den Akten – zum Abschluss des Mietvertrages gekommen ist, begründete das SMF u. a. mit der außerordentlichen Herausforderung, Asylunterkünfte unter permanentem Zeitdruck in kürzester Zeit bereitzustellen.⁴ Der Abschluss eines Kaufvertrages sei nicht kurzfristig möglich und der Eigentümer nicht zur vorzeitigen Besitzübergabe bereit gewesen.
- 29 Abgesehen von dem Erfordernis einer notariellen Beurkundung besteht kein signifikanter zeitlicher Unterschied zwischen dem Abschluss eines Miet- oder Kaufvertrages.
- 30 Der Freistaat Sachsen hätte aus wirtschaftlichen Gründen die Liegenschaft kaufen müssen. Die Argumente des SMF sind nicht dokumentiert.
- 31 In den Jahren 2015/2016 investierte der Freistaat Sachsen zur baulichen Ertüchtigung rd. 4,1 Mio. € in die ihm nicht gehörende Liegenschaft. Laut Mietvertrag war bei Mietende auf Kosten des Mieters der Ausgangszustand wieder herzustellen. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Februar 2016 sind basierend auf Kostenschätzungen des SIB für Rückbaukosten und Schönheitsreparaturen bei Mietende rd. 3 Mio. € angesetzt. Investitionen wären insoweit für den Freistaat Sachsen bei Vertragsbeendigung rückgängig zu machen gewesen.
- 32 Wert erhöhende Investitionen in fremdes Gebäudeeigentum sollten unterbleiben, soweit sie sich nicht in der Mietzeit amortisieren.
- 33 SIB hat in Vorbereitung eines Ankaufs der Liegenschaft im September 2016 eine Wertermittlung erstellt. Wertminderungen aufgrund bestehender Altlasten sind hierin nicht berücksichtigt worden. Diese hatte der SIB noch im Januar 2016 im Rahmen einer gutachterlichen Stellungnahme auf mindestens 10,1 Mio. € geschätzt und in vollem Umfang wertmindernd berücksichtigt.
- 34 Anstehende Sanierungskosten zur Herstellung der Altlastenfreiheit wurden in der Wertermittlung des SIB nicht angemessen wertmindernd berücksichtigt. Der gezahlte Kaufpreis ist dadurch deutlich zu hoch ausgefallen.

Anmietung führt im Vergleich zur Kaufvariante zu Mehrkosten im mehrstelligen Mio.-€-Bereich

Sanierungskosten zur Herstellung der Altlastenfreiheit i. H. v. 10,1 Mio. € hat der SIB nicht wertmindernd berücksichtigt

⁴ Siehe zu den vom SRH festgestellten Zugangszahlen in den Erstaufnahmeeinrichtungen den Sonderbericht „Unterbringung und Organisation der Erstaufnahme der Flüchtlinge im Freistaat Sachsen“ vom August 2018, S. 13 bis 18.

Zu später Erwerb führt zu Mehr-
ausgaben von mindestens
8,5 Mio. €

- 35 Dem Freistaat Sachsen war die Liegenschaft im Jahr 2015 für 10 Mio. € zum Kauf angeboten worden. Die Wertermittlung vom September 2016 ergab einen Grundstückswert i. H. v. 10,9 Mio. € ohne Berücksichtigung der Altlasten. Im Jahr 2017 kaufte der Freistaat Sachsen die Liegenschaft dennoch zum Preis von 14,6 Mio. €. ⁵ Die im Jahr 2015 gewählte Mietlösung und der Kauf im Jahr 2017 kosteten den Freistaat Sachsen insgesamt rd. 18,5 Mio. €. ⁶
- 36 Ein Kauf des Objektes im Jahr 2015 hätte dem Freistaat Sachsen Ausgaben i. H. v. mindestens 8,5 Mio. € erspart. Die Ersparnis hätte bei Berücksichtigung der Altlasten noch höher ausfallen können.
- 37 Obwohl der Freistaat Sachsen sich bereits im Besitz der Liegenschaft befand, ist beim Kauf ein „Besitzübergang“ für den 31.12.2017 vereinbart worden. Dadurch fielen noch für 2 Monate Mietzahlungen i. H. v. 278,9 T€ an.
- 38 Die gewählte Verfahrensweise widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und sollte bei gleich gelagerten Fällen in der Zukunft vermieden werden.

6 Stellungnahme des Ministeriums

- 39 Das SMF vertritt die Auffassung, Kapitalzuführungen an Unternehmen aus dem Sondervermögen Grundstock seien durch § 113 Abs. 2 SÄHO gedeckt und die Zustimmung des SLT daher nicht vorgesehen. Anteilserwerbe stellten lediglich interne Vermögensverschiebungen dar und seien ausdrücklich von einer Abwicklung über den Haushalt befreit. Im Übrigen habe das SMF den HFA in seiner Sitzung am 13.09. und 25.10.2017 über die Kapitalzuführung an die Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH i. H. v. 28 Mio. € aus dem Grundstock zu deren strategischer Neuausrichtung informiert.
- 40 Die Abweichungen bei den Buchungen in den HÜL und den tatsächlichen Zahlungen seien auf den Umstellungsaufwand auf 2 getrennte Rechnungskreise zwischen SIB und ZFM sowie der Einführung einer neuen Software zur Liegenschaftsverwaltung zurückzuführen.
- 41 Das SMF räumt ein, dass unter dem enormen Zeitdruck beim Grundstückserwerb in Dresden die Dokumentation, insbesondere bezüglich der Entscheidungsfindung bzw. der Abwägung zwischen Miete und Kauf, nicht im Rahmen des üblichen Verwaltungshandelns erfolgt sei. Zukünftig werde auch in „Drucksituationen“ der Dokumentation eine entsprechende Priorität eingeräumt.
- 42 Hinzuweisen sei darauf, dass die während der Anmietzeit getätigten Investitionen zum weit überwiegenden Teil nutzerspezifisch gewesen seien und sich in der Mietzeit amortisiert hätten.

7 Schlussbemerkung

- 43 Die Kapitalzuführungen an die Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH zur strategischen Neuausrichtung des Unternehmens sind vom Erwerb von Anteilen i. S. d. § 113 Abs. 2 SÄHO bzw. einer förmlichen Erhöhung des Stammkapitals zu unterscheiden. Bei einer bloßen Kapitalzuführung kann das Kapital für die Geschäftstätigkeit der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH eingesetzt werden. Es fehlt im Gegensatz zur Stammkapitalerhöhung gerade an einer werthaltigen gesicherten Vermögensmehrung. Dies birgt eine Gefahr für den Vermögenserhalt des Grundstocks. Zuführungen in die Kapitalrücklage wie im

⁵ Ohne Grunderwerbsnebenkosten.

⁶ Mietzahlungen bis zum 31.12.2017 lt. Sachbuch 2015 bis 2017: 3.858.615 € + Kaufpreis: 14,6 Mio. € = rd. 18,5 Mio. € (ohne Erwerbsnebenkosten).

vorliegenden Fall dürfen deshalb nur aus dem dafür vorgesehenen Kapitel im Haushalt geleistet werden.

- 44 Auch bei organisatorischen Neustrukturierungen müssen Zahlungen ohne Ausnahme korrekt gebucht werden und Zahlungsvorgänge nachvollziehbar sein.
- 45 Der SRH begrüßt, dass das SMF künftig der Dokumentation einen höheren Stellenwert einräumen wird.

II. Allgemeines

IT-Verfahren Mittelbewirtschaftungssystem SaxMBS

Das IT-Verfahren SaxMBS hat grundlegende Mängel bei der Informationssicherheit.

Es fehlen Schnittstellen – insbesondere zum Haushaltsaufstellungsverfahren.

Das IT-Verfahren ist nicht mehr zeitgemäß.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das IT-Verfahren SaxMBS ist im Freistaat Sachsen seit dem Jahr 2003 im Einsatz. Es ermöglicht die Mittelbewirtschaftung in den Behörden durch einen einheitlichen, rechnergestützten Mittelbewirtschaftungsprozess und die Übergabe von Buchungsdaten aller möglichen Buchungsarten an die Kassen des Freistaates. Das LSF betreut das IT-Verfahren landesweit.
- 2 Wesentlicher Schwerpunkt der Prüfung war die Informationssicherheit beim Einsatz von SaxMBS. Maßstab bei der Bewertung des SRH waren die Empfehlungen zum IT-Grundschutz des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).
- 3 Der SRH hat das IT-Verfahren in der sächsischen Staatsverwaltung geprüft.¹

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bewirtschaftungsvolumen

- 4 Im Hj. 2016 haben im Zuständigkeitsbereich der Hauptkasse des Freistaates Sachsen insgesamt 257 Anordnungsdienststellen rd. 879.000 Auszahlungen im Umfang von rd. 9,5 Mrd. € und rd. 129.000 Einzahlungen im Umfang von etwa 7,3 Mrd. € mit dem Verfahren SaxMBS angeordnet. Bei der Landesjustizkasse waren dies im Hj. 2016 insgesamt 67 Anordnungsdienststellen mit rd. 251.000 Auszahlungsanordnungen im Umfang von rd. 129,7 Mio. € und rd. 7.000 Einzahlungsanordnungen im Umfang von etwa 9,7 Mio. €.
- 5 Wegen des mit SaxMBS bewirtschafteten Haushaltsvolumens sowie der nahezu flächendeckenden Verwendung in den Dienststellen ist ein sicherer wie effizienter Betrieb des IT-Verfahrens von grundlegender Bedeutung.

Über 16 Mrd. € mit SaxMBS angeordnet

2.2 Betrieb

- 6 In der sächsischen Staatsverwaltung erfolgt der Betrieb von SaxMBS nicht einheitlich. Es kommen zentrale und dezentrale Betriebslösungen zum Einsatz. Zum Teil betreiben Dienststellen eigene Datenbanken und Server, mitunter sind diese in zentrale Einrichtungen für die gemeinsame Nutzung ausgelagert. Dadurch resultieren Unterschiede bei Personal- und Sachaufwand für Einrichtung, Betrieb, Pflege und Wartung der Systeme. Eine weitere Folge dezentraler Betriebsformen ist, dass unterschiedliche Programmversionen in den Behörden zum Einsatz kommen.

Kein einheitlicher Betrieb von SaxMBS

¹ Nicht in die Prüfung einbezogen wurde der SLT, der SRH sowie die Staatsbetriebe, die Hochschulen, die Universitätsklinik, die Berufsakademie Sachsen und die Studentenwerke sowie deren nachgeordnete Behörden und Einrichtungen.

- 7 Beim Betrieb des Mittelbewirtschaftungssystems sollte grundsätzlich zu zentralen Betriebslösungen übergegangen werden.

2.3 Informationssicherheit

- 8 Wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung einer angemessenen Informationssicherheit ist die Feststellung des Schutzbedarfs für das IT-Verfahren bzw. für den entsprechenden IT-Verbund. Zusammen mit den Anwendern sind realistische Schadensszenarien zu diskutieren und die zu erwartenden materiellen oder ideellen Schäden zu beschreiben.²

Fehlende Angaben zum Schutzbedarf des IT-Verfahrens

- 9 In 7 von 9 geprüften Dienststellen konnten die Fachverantwortlichen keine Aussagen zum Schutzbedarf des IT-Verfahrens machen. In 2 ITEG-Plänen der Ressorts fehlten Angaben zum Schutzbedarf von SaxMBS gänzlich. In den Plänen, in denen der Schutzbedarf aufgeführt war, variierte dieser in den Kategorien von „normal“ bis „sehr hoch“.

- 10 Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Schutzbedarf in allen 3 Grundwerten für die gleiche Aufgabe innerhalb der Staatsverwaltung in diesem Maße variiert.

Unzureichende Umsetzung der Zugriffsrechte

- 11 Erhebliche Mängel traten bei der Erteilung von Zugriffsrechten auf. Es wurden Benutzer im System geführt, die nicht mehr Mitarbeiter der Dienststelle waren. Die Administratoren waren mit Rechten ausgestattet, die weit über die notwendigen Rechte eines Administrators hinausgingen. Dieser Mangel ist auf die Programmierung von SaxMBS zurückzuführen. Demnach kann ein Administrator einem Benutzer lediglich die Rechte zuweisen, die er selbst inne hat, eine Minimierung der Administratorrechte ist dadurch nicht möglich.

- 12 Die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips kann in SaxMBS nicht systemseitig geprüft werden.

Mangelhafter Passwortschutz

- 13 Weitere Mängel wurden im Bereich Passwortschutz festgestellt. Es existierten weder organisatorische noch systemseitige Anforderungen an Passwörter in SaxMBS. Die Anzahl von Fehlversuchen bei der Falschein-gabe von Passwörtern war unbegrenzt. Initialpasswörter, die beim Rollout des Verfahrens voreingestellt waren, sind mitunter nie geändert worden. Auch hierzu war eine systemseitige Prüfung nicht möglich.

- 14 SaxMBS hat erhebliche Mängel bei der Informationssicherheit.

Fehlende Schnittstellen

2.4 Schnittstellen zu anderen IT-Verfahren

- 15 Die Implementierung von Schnittstellen zu vorgelagerten und nachgelagerten IT-Verfahren ist in SaxMBS zwar grundsätzlich möglich. Es ist allerdings nicht möglich, die Haushaltsvoranschläge aus dem webbasierten zentralen Haushaltsaufstellungsverfahren HAVWeb in SaxMBS automatisiert zu übernehmen, weil beide Verfahren strukturelle und inhaltliche Unterschiede aufweisen.

- 16 Die manuelle Übernahme der Daten aus HAVWeb in SaxMBS ist sehr aufwendig und fehleranfällig.

- 17 Das SMF wies darauf hin, dass seit Ende 2018 die Möglichkeit eines Datentransfers zur Übernahme der Haushaltsplanansätze aus HAVWeb über das Haushaltsportal nach SaxMBS bestehe. Nach Auffassung des SMUL könne dies jedoch keinesfalls eine dauerhafte Lösung darstellen. Dem stimmt der SRH zu, denn der Datentransfer über das Haushaltsportal erscheint umständlich und fehleranfällig.

² Vgl. BSI-Standard 200-2, IT Grundschutz Methodik, 8.2.3 Schutzbedarfsfeststellung für Geschäftsprozesse und Anwendungen.

- 18 Das SMF informierte den SRH zudem darüber, dass es im Rahmen seiner IT-Strategie HKR 2025 beabsichtige, das Haushalt-, Kassen- und Rechnungswesen in der Staatsverwaltung mit der Implementierung medienbruchfreier digitaler Verfahren durchgreifend zu modernisieren.

3 Folgerungen

- 19 Mit Blick auf die festgestellten Mängel bei der Informationssicherheit sowie fehlender Schnittstellen, vor allem zum vorgeschalteten Haushaltsaufstellungsverfahren, erscheint das IT-Verfahren SaxMBS nicht mehr zeitgemäß.
- 20 Im Rahmen der Umsetzung IT-Strategie HKR 2025 des SMF sollte die Ablösung des Mittelbewirtschaftungssystems SaxMBS vordringlich erfolgen und durch ein zentral betriebenes IT-Verfahren, das den gesamten Haushaltskreislauf, von der Planung über die Bewirtschaftung bis hin zur Haushaltsrechnung, auf der Grundlage einer einheitlichen Datenbasis abbilden kann, abgelöst werden.
- 21 Weil mittelfristig eine Ablösung von SaxMBS nicht absehbar ist, sollten unter Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit risikominimierende Maßnahmen für einen hinreichend sicheren Weiterbetrieb des Verfahrens ergriffen werden.

4 Stellungnahmen

- 22 Die SK, das SMJus, das SMWK, das SMK, das SMS sowie das SMWA hatten keine Anmerkungen oder Ergänzungen zum Jahresberichtsbeitrag. Grundsätzlich werden hier die Empfehlungen des SRH, insbesondere zur Informationssicherheit, geteilt. Seitens des SMI erfolgte keine Stellungnahme.
- 23 Das SMUL forderte, für den Bereich der Informationssicherheit sollten zentrale Vorgaben des SMF sowie die Ergebnisse der vom SMF erbetenen Prüfungen, u. a. zur systemseitigen Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sowie zur systemseitigen Implementierung der Mindestanforderungen an die Passwortvergabe, abgewartet bzw. eingefordert werden. Ferner beabsichtige das SMUL, sich für ein erfolgreiches Gelingen eines Vorhabens wie der Umsetzung der IT-Strategie HKR 2025 aktiv in den Prozess einzubringen.
- 24 Das SMF gab an, dass im Ergebnis des Vorprojekts zur Analyse und zur Modellierung von Prozessen, in Bezug auf die IT-Strategie HKR-2025, die Empfehlung zur Beschaffung einer integrierten Lösung mit zentraler Datenhaltung zu erwarten sei. Dessen ungeachtet werde es erforderlich sein, übergangsweise zunächst die vorhandenen Verfahren weiter zu nutzen und sie – soweit möglich und wirtschaftlich sinnvoll – den digitalen Anforderungen entsprechend zu ertüchtigen.
- 25 Weiterhin verwies das SMF darauf, systemseitige Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssicherheit geprüft und deren Umsetzung bereits veranlasst zu haben. So würden verschärfte Anforderungen zum Passwortgebrauch in das Verfahren implementiert. Auch die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips könne in SaxMBS künftig systemseitig geprüft werden. Die Produktivsetzung dieser Optimierungen sei im 3. Quartal 2019 zu erwarten.

III. Staatsverwaltung

Einzelplan 02: Sächsische Staatskanzlei

8

„So geht sächsisch.“

Die Standortkampagne ist auf reine Öffentlichkeitsarbeit gerichtet. Es bedarf in Anbetracht der Höhe der jährlich verausgabten Mittel der Nachschärfung der Zielkonzeption der Kampagne, um damit auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen für den Standort Freistaat Sachsen zu generieren. Letztlich muss bei jeder Werbemaßnahme die Frage beantwortet werden, wer, zu welchen für den Freistaat Sachsen volkswirtschaftlich positiven Entscheidungen animiert werden soll.

Das Eingehen der Werbekooperation FIS-Skiweltcup 2018 ist unter rein werbewirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar. Die Entscheidung darüber war genauso wenig dokumentiert wie die für die Veranstaltung im Jahre 2019.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Standortkampagne „So geht sächsisch.“ im Prüfungszeitraum 2016/2017 stichprobenartig geprüft.

2 Prüfungsergebnis

- 2 Die Kampagne, die im Jahr 2014 veröffentlicht wurde, hat die Verbesserung von Bekanntheit und Image des Freistaates zum Ziel. Zielgruppen der Kampagne sind Investoren, Fachkräfte/Studierende und Touristen. Bis einschließlich 2017 verausgabte die SK hierfür rd. 38,5 Mio. €.

2.1 Gesamtwerbestrategie

- 3 Neben der Standortkampagne existieren eine Vielzahl an Werbe- und Imagekampagnen des Freistaates Sachsen, z. B. der Wirtschafts- und Tourismusförderung, zur Fachkräftegewinnung, etc., die sich in ihrer Zielstellung mit der Standortkampagne überschneiden. Teils werden Werbemaßnahmen anderer Kampagnen aus Mitteln der Standortkampagne mitfinanziert.
- 4 Die Standortkampagne soll von ihrer Konzeption her als Dachmarke fungieren.

- 5 Eine Festlegung zwischen den Ressorts, welche Aufgaben die Standortkampagne in ihrer Konzeption als Dachmarke für die Einzelkampagnen übernehmen soll und inwieweit die Einzelkampagnen unter der Dachmarke eigenständig agieren, hat der SRH nicht vorgefunden.

Keine Koordination der Werbekampagnen des Freistaates

2.2 Konzeption der Standortkampagne

- 6 Die Kampagne ist in erster Linie darauf ausgerichtet, in den Zielgruppen Image und Bekanntheit des Freistaates Sachsen zu steigern. Ziel einer Standortkampagne sollte es aber darüber hinaus sein, die Zielgruppen zu einer Standortentscheidung zu bewegen, z. B. Investitionen vorzunehmen, Sachsen als touristisches Ziel auszuwählen.
- 7 Der hohe Mitteleinsatz von bisher 38,5 Mio. € ist nur gerechtfertigt, wenn mit der Kampagne auch Sekundärziele angesteuert werden, die einen volkswirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder sozialen Nutzen für den Freistaat Sachsen generieren.

Differenziertere Zielbestimmung notwendig

- 8 Eine tiefergehende konzeptionelle Grundüberlegung, mit welchen spezifischen Stärken des Standorts geworben werden kann, welche Chancen im Standort liegen und welche Potenziale beworben werden können, fand der SRH nicht vor.
- 9 Der Werbemittleinsatz könnte wesentlich effizienter und effektiver sein, wenn die Zielkonzeption der Kampagne weiter zugespitzt würde.

2.3 Erfolgskontrolle

Unzureichende Erfolgskontrolle

- 10 Der Erfolg der eigenen Kampagne wurde in 2018 evaluiert. Die Evaluation beschränkt sich auf die Frage, ob die Bekanntheit des Freistaates Sachsen gesteigert wurde. Im Übrigen sieht die SK den Erfolg der Kampagne darin bestätigt, dass Reichweite, z. B. in TV, Radio und Print und sozialen Medien erzielt wurde.
- 11 Zielkennzahlen, die den Eintritt des mit dem Mittleinsatz erhofften Erfolgs messbar und kontrollierbar machen, hat die SK nicht gesetzt. Die Frage, zu welchen Effekten für den Standort Sachsen die Imagesteigerung geführt hat, war bisher nicht Gegenstand der Erfolgskontrolle.

2.4 Werbekooperation FIS-Skiweltcup Langlauf in Dresden

Fehlende Entscheidungsvermerke

- 12 Die SK hat Werbekooperationen zum FIS-Skiweltcup in Dresden für 2018 und 2019 mit einem Betrag von jeweils 150.000 € (zzgl. der gesetzlichen USt) abgeschlossen. Der FIS-Skiweltcup wurde in beiden Jahren in gleicher Höhe aus Mitteln der Sportförderung gefördert. Dazu erweiterte das SMI eigens den Kreis der Zuwendungsempfänger in der Sportförderrichtlinie.
- 13 Weder für die Werbekooperation im Jahr 2018 noch für die im Jahr 2019 konnten seitens der SK hausinterne Entscheidungsvermerke vorgelegt werden.
- 14 Die SK hatte dem SRH den Entscheidungsweg mündlich dahingehend erläutert, dass sich die Hausspitze zunächst auf den Betrag von 150.000 € aus Kampagnenmitteln festgelegt hatte, der Kooperationsvertrag mit den Werbeleistungen danach ausgehandelt und am 27.09.2017 gezeichnet wurde.
- 15 Die SK konnte die Vorteilhaftigkeit der Maßnahme unter werbewirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachweisen.
- 16 Die SK legte eine vom Veranstalter in Auftrag gegebene Analyse vor, die den Werbewert der Werbekooperation für den Freistaat Sachsen verdeutlichen sollte.
- 17 Die Auswertung ist wegen eines Übertragungsfehlers bei den Werbewerten nicht aussagekräftig. Dieser offensichtliche Fehler der Evaluation war der SK nicht aufgefallen. Die SK hält dennoch weiter an dem Ergebnis der Studie fest.

Fragliche Werbewirtschaftlichkeit

- 18 Hinzu kommt, dass die Einnahmen des Veranstalters von den Hauptsponsoren in Summe geringer waren als die Einnahmen vom Freistaat Sachsen aus der Werbekooperation, dem hierfür aber weniger als ein Fünftel der gesamten Werbefläche zur Verfügung gestellt wurde. Allein aus diesem Verhältnis von Werbefläche zu Kosten bestehen Zweifel, ob hinter der Zahlung der SK eine marktgerechte Werbeleistung steht.
- 19 Der SRH erkennt an, dass der FIS-Skiweltcup das Image des Freistaates Sachsen befördern kann. Der SRH kann jedoch nicht nachvollziehen, dass der Mittleinsatz wirtschaftlich war.

3 Folgerungen

- 20 Der SRH empfiehlt eine klare Abgrenzung der Handlungsfelder und Aufgaben der Dachmarkenkampagne und der Einzelkampagnen im Rahmen einer Gesamtwerbestrategie.
- 21 Der Vorteil einer Dachmarke besteht darin, dass sich Kampagnen der Ressorts nicht eigenständig etablieren müssen, sondern von der Bekanntheit und dem Image der Dachmarke profitieren. Diese Synergien würden nach Ansicht des SRH zu einem Kostenvorteil aufseiten der Einzelmarken führen können, rechtfertigen damit auch die Notwendigkeit der Kosten für die Dachmarke. Vorteile einer Dachmarke nutzen
- 22 Der SRH regt an, der Standortkampagne eine Analyse der Stärken und Schwächen des Standorts Freistaat Sachsen zugrunde zu legen. Hierin sollte aus der Gesamtvorstellung der Staatsregierung zur Standortentwicklung die Zielstellung und die Handlungsfelder der Standortkampagne möglichst konkret abgeleitet und festgelegt werden. Durch zielgerichtete Werbemaßnahmen werden Haushaltsmittel effizient und effektiv eingesetzt. Belastbare Istanalyse als Basis für Kampagne nutzen
- 23 In Anbetracht der Höhe der eingesetzten Haushaltsmittel und der Mehrjährigkeit der Kampagne empfiehlt der SRH eine unabhängige Erfolgskontrolle der Standortkampagne. Diese sollte untersuchen, ob die Werbemaßnahme die Zielgruppen erreicht und welche Effekte für den Standort eingetreten sind. Notwendigkeit einer Erfolgskontrolle
- 24 Die Feststellungen am Beispiel der Werbekooperation FIS-Skiweltcup zeigen, dass die Dokumentation von Entscheidungen in der SK mangelhaft ist. Die Abwägung der Entscheidung anhand von werbewirtschaftlichen Entscheidungsparametern sowie die Erfolgskontrollen, sind verbesserungsbedürftig.

4 Stellungnahme

- 25 Die SK wandte ein, dass die Marke „So geht sächsisch.“ in den vergangenen Jahren zunächst aufgebaut und etabliert werden musste. Die nunmehr stabile Ausgangslage ermögliche es, eine übergreifende „Dachkommunikation“ auszubauen.
- 26 Im Rahmen der Erstellung der Konzeption der Standortkampagne habe eine beratende Werbeagentur eine entsprechende Istanalyse erstellt. Einzelne Maßnahmen seien auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet.
- 27 Hinsichtlich der Machbarkeit einer Erfolgskontrolle wandte die SK ein, dass volkswirtschaftliche Effekte nur schwer messbar seien.
- 28 Zum FIS-Skiweltcup erklärte die SK, dass den Hauptsponsoren aufgrund deren Engagements über die gesamte Wintersportsaison Mengenrabatte eingeräumt worden seien.
- 29 Nicht berücksichtigt habe der SRH zusätzliche, nicht-exklusive Verwertungsrechte von Film- und Fotoaufnahmen, Freikarten und die Erweiterung der Werbefläche durch Verteilung von Fähnchen an Zuschauer sowie das Anbringen des Kampagnenlogos auf Jacken und Mützen der Weltcupcrew. Der Werbewert sei aufgrund der Presseberichterstattung und der Nennung des Ereignisses in den sozialen Medien weitaus höher als ihn die Medienexpertise benennt.

5 Schlussbemerkung

- 30 Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung mehrere Vorschläge unterbreitet, die die Effizienz und Effektivität des Einsatzes der für die Standortkampagne zur Verfügung stehenden Mittel erhöhen können.
- 31 Er hält hinsichtlich seiner Feststellungen zur Dachmarkenkonzeption an seiner Empfehlung fest, dass es der zielgerichteten Mittelverwendung dienlich ist, eine abgestimmte Aufgabenteilung von Standortkampagne und übrigen Einzelkampagnen der Ressorts vorzunehmen. Nur so können Redundanzen verhindert und eine effiziente Mittelverwendung sichergestellt werden.
- 32 Die von der SK angeführte Istanalyse einer Werbeagentur, die als Leistungsbeschreibung dem Auswahlverfahren für die Werbeagentur dienen sollte, entspricht nicht dem Maßstab einer volkswirtschaftlich fundierten Analyse. Sie arbeitet nicht die volkswirtschaftlichen Stärken und Chancen des Standorts Sachsens heraus. Der SRH hält eine solche volkswirtschaftliche Analyse für sinnvoll, um mit den Werbemaßnahmen der Kampagne Zielgruppen noch genauer identifizieren und ansprechen zu können. Nur so kann der Erfolg von Einzelmaßnahmen für den Standort gemessen werden.
- 33 Der SRH erkennt nicht, dass der FIS-Skiweltcup Dresden ein mediales Ereignis war. Kritisch hinterfragt werden sollte jedoch, warum ein am Werbemarkt erfahrener Hauptsponsor für eine vergleichbare Werbeleistung (z. B. Werbefläche) und Reichweite weniger finanzielle Mittel einsetzen muss.

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Querschnittsprüfung zur Erfolgskontrolle bei Zuwendungen im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums des Innern

Der Erfolgskontrolle wird zu wenig Beachtung geschenkt. Der Erfolg der Förderprogramme ist nicht belegt.

Die Grundlagen für eine Erfolgskontrolle müssen bereits mit den Förderkonzepten, Förderrichtlinien und Zuwendungsverfahren geschaffen werden.

Förderprogramme sind regelmäßig zu evaluieren.

1 Prüfungsgegenstand

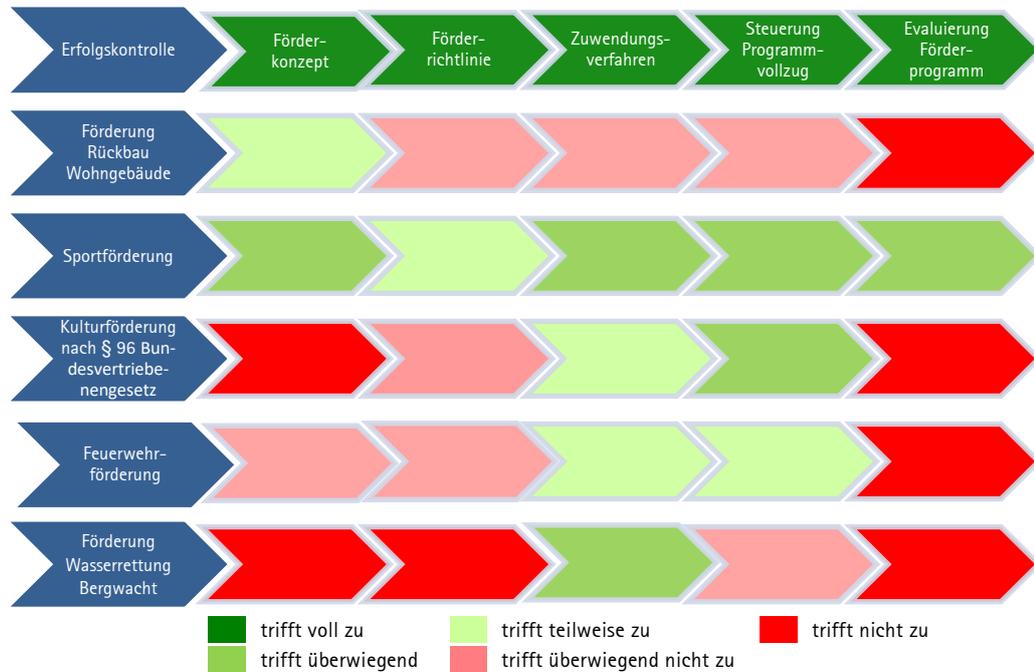
- 1 Der SRH hat geprüft, inwieweit das SMI den Erfolg seiner Förderprogramme kontrolliert bzw. deren Kontrolle vorgesehen und dazu entsprechende Voraussetzungen geschaffen hat.
- 2 Die Querschnittsprüfung erstreckte sich auf folgende Förderprogramme:
 - Feuerwehrförderung,
 - Förderung der Nachwuchsarbeit des Wasserrettungsdienstes und der Bergwacht,
 - Förderung des Rückbaus von Wohngebäuden (Landesprogramm)¹,
 - Kulturförderung nach § 96 Bundesvertriebenengesetz,
 - Sportförderung.
- 3 Im Fokus der Prüfung standen Förderkonzepte und durchgeführte Erfolgskontrollen und begleitend dazu die jeweiligen Förderrichtlinien und stichprobenhaft ausgewählte Einzelfälle.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ergebnisübersicht

- 4 Inwieweit das SMI den Vorgaben der VwV-SäHO und den internen Leitlinien der SK für die Ausgestaltung von Förderkonzepten und Förderrichtlinien Rechnung getragen hat, zeigt zusammengefasst nachfolgende Übersicht:

¹ Seit 2018 sind keine Fördermittel für dieses Programm veranschlagt.



2.2 Grundlagen der Erfolgskontrolle

- 5 Bereits bei der Programmvorbereitung und -umsetzung muss der Rahmen für die Erfolgs- und Wirksamkeitskontrolle gesetzt bzw. vereinbart werden. Dem Förderkonzept kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu, indem es insbesondere konkrete Förderziele benennen, messbare Zielgrößen (Indikatoren) definieren und das Verfahren der Erfolgskontrolle beschreiben soll.
- 6 Bei der Erfolgskontrolle ist entsprechend den Verwaltungsvorschriften zur SäHO festzustellen,
 - ob und in welchem Umfang (Zielerreichungsgrad) die angestrebten Ziele erreicht worden sind (Zielerreichungskontrolle),
 - ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle),
 - ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle, unterteilt nach Vollzugs- und Maßnahmenwirtschaftlichkeit).²
- 7 Dazu ist ein Soll-Ist-Vergleich anhand der Zielvorgaben der Förderkonzeption und den Ergebnissen des Zuwendungsverfahrens erforderlich.

2.3 Förderkonzepte

- | | |
|--|---|
| Fehlende oder unzureichende Förderkonzepte | 8 Für 3 der 5 geprüften Förderprogramme gibt es bislang kein Förderkonzept, obwohl dieses Voraussetzung für die Veranschlagung von Zuwendungen ist. |
| Geeignete messbare Zielgrößen fehlen | 9 Die geprüften Konzepte genügen nicht den Anforderungen der VwV-SäHO und der internen Leitlinien der SK für die Ausgestaltung von Förderkonzepten und ermöglichen infolgedessen keine ausreichende Erfolgskontrolle. |
| | 10 So fehlt teilweise eine systematische Ableitung konkreter nachprüfbarer Förderziele aus übergeordneten Zielen. ³ Messbare Zielgrößen wurden nicht festgelegt oder waren für eine wirkungsorientierte Erfolgskontrolle |

² Vgl. Nr. 6 zu § 7 VwV-SäHO und Abschn. D der Anlage zur VwV zu § 7 SäHO.

³ Ober- und Teilziele des Freistaates Sachsen werden durch Gesetz (wie die Kulturförderung gem. § 96 Bundesvertriebenengesetz) oder politische Willensbildung (z. B. durch Koalitionsvertrag) vorgegeben. Sie können auf die Bewahrung eines erhaltenswerten Zustandes (wie die Pflege des deutschen Kulturgutes gem. § 96 Bundesvertriebenengesetz) oder auf das Erreichen eines wünschenswerten Zustandes (wie z. B. die Verringerung des Wohnungsleerstandes durch Rückbau) gerichtet sein.

ungeeignet. Das Verfahren der Erfolgskontrolle wurde nicht oder nur unzureichend konzipiert, Programmevaluierungen nicht geplant.

2.4 Förderrichtlinien

11 Die Regelungen der Förderrichtlinien, die die zielgerichtete und wirtschaftliche Umsetzung des Förderkonzeptes sicherstellen sollen, leiten sich nur z. T. aus den Förderkonzepten ab und beinhalten – abgesehen von der Bäderförderung – keine Regelungen zur Erfolgskontrolle.

Förderrichtlinien ohne Regelungen zur Erfolgskontrolle

12 Im Landesprogramm Rückbau Wohngebäude enthält die Förderrichtlinie eine wesentliche weitere Zielbestimmung als das Förderkonzept. Die Folge war eine Zielabweichung im Laufe des Programmvollzugs.

2.5 Bewilligung von Zuwendungen

13 Die Bewilligungsstellen gewährten Zuwendungen meist ohne festzustellen, inwieweit die Fördermaßnahmen geeignet waren, zum Erreichen der Programmziele beizutragen. In den Zuwendungsbescheiden erschöpfte sich der Zuwendungszweck oftmals in der Maßnahmebeschreibung. Konkrete Zielsetzungen, die als Grundlage für eine Erfolgskontrolle hätten dienen können, fehlten. Keiner der Antragsteller wurde durch Zuwendungsbescheid verpflichtet, Angaben für eine programmspezifische Erfolgskontrolle mitzuteilen.

Programmziele bei Bewilligungen zu wenig beachtet

2.6 Erfolgskontrolle

14 Das Erreichen der Programmziele ist auf folgenden 3 „Stufen“ zu kontrollieren: Aufgabe der Bewilligungsstellen ist es, im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung festzustellen, inwieweit die einzelnen Fördervorhaben zur Zielerreichung beitragen. Dem Ministerium obliegt es, die Entwicklung des Förderprogramms kontinuierlich zu beobachten und es in regelmäßigen Abständen einer systematischen und umfassenden Erfolgskontrolle zu unterziehen (Evaluierung).

15 Die Bewilligungsstellen prüften die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen regelmäßig nur unter dem Blickwinkel, ob die Fördermaßnahmen wie bewilligt durchgeführt worden sind. Das Erreichen der Programmziele war – wie schon bei der Antragsprüfung – nicht Gegenstand der Verwendungsnachweisprüfung. Dazu notwendige Angaben (Indikatoren) wurden von den Zuwendungsempfängern nicht abgefordert. Die Sachberichte erstellten die Antragsteller nach eigenem Ermessen mit der Folge, dass sie kaum oder nur begrenzt aussagekräftig waren für eine Erfolgskontrolle.

Verwendungsnachweisprüfung ohne Erfolgskontrolle

16 Das SMI steuerte den Programmvollzug überwiegend mittelorientiert. Ein wirkungsorientiertes Berichtswesen fehlte.

Wirkungsorientierte Steuerung erforderlich

17 Erfolgskontrollen, wie sie die VwV-SäHO vorsehen, sind aufgrund fehlender oder unzureichender konzeptioneller Vorgaben nicht möglich. Es mangelt insbesondere an prüfbaren Zielstellungen und dazu korrespondierenden messbaren Zielgrößen. Es ist nicht anhand eines Soll-Ist-Vergleichs feststellbar, inwieweit die Ziele der Förderprogramme erreicht worden sind.

Erfolgskontrollen nicht möglich

18 Regelmäßige programmbezogene Erfolgskontrollen waren nicht vorgesehen. Von den geprüften Förderbereichen wurde bisher nur die Sportförderung evaluiert. Für die vom SRH näher betrachteten Teilbereiche⁴ enthält der Evaluierungsbericht mangels messbarer Zielgrößen nur pauschale Einschätzungen der befragten Antragsteller und Bewilligungsstellen zum Fördererfolg. Die Erreichung der Programmziele konnte nicht

Evaluierungen sind nicht geplant

Keine belastbare Evaluierung der Sportförderung

⁴ Förderung von Großsportveranstaltungen und investive Sportförderung.

belegt werden. Die Evaluierung entsprach nicht den Anforderungen der VwV-SäHO.

3 Folgerungen

- 19 Das SMI sollte anforderungsgerechte Förderkonzepte erstellen und hierbei die Grundlagen der Erfolgskontrolle schaffen sowie deren Umsetzung in den Förderrichtlinien und Zuwendungsverfahren sicherstellen.
- 20 Es sollte den Programmvollzug anhand eines an Zielgrößen orientierten Berichtswesens steuern und dafür Sorge tragen, dass regelmäßig Erfolgskontrollen nach Maßgabe der VwV-SäHO durchgeführt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 21 Das SMI sagte zu, den Hinweisen des SRH nachzugehen. Insbesondere werde es fehlende Förderkonzepte erstellen und bestehende überarbeiten. Es halte es aber teilweise für schwierig, geeignete Indikatoren zu definieren und Zielwerte festzusetzen. Den Vorgaben der VwV-SäHO entsprechende Erfolgskontrollen seien in Anbetracht des Personalaufwandes und zusätzlicher Kosten kaum leistbar.

5 Schlussbemerkung

- 22 Der SRH begrüßt, dass das SMI die Empfehlung des SRH aufgreifen und nunmehr für alle Förderbereiche die Grundlagen für eine wirkungsorientierte Erfolgskontrolle schaffen will. Das Instrument der Erfolgskontrolle sollte darauf ausgerichtet sein, den Mehrwert der Förderung mit Blick auf die Staatsziele zu belegen und den staatlichen Mitteleinsatz effektiver zu steuern. Dies erfordert aber auch, Ressourcen für die Erfolgskontrolle bereitzustellen.

Eine wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben der Rehabilitierung war in der LD Sachsen nur z. T. gewährleistet.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat geprüft, inwieweit die LD Sachsen ihre Aufgaben als Rehabilitierungsbehörde wirtschaftlich erledigt. Der Prüfungsschwerpunkt lag in den Bereichen der beruflichen und verwaltungsrechtlichen Rehabilitierung sowie in der Gewährung einer Entschädigung im Rahmen der strafrechtlichen Rehabilitierung (sog. SED-Opferrente).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Geschäftsprozessanalyse 2014

- 2 Im Jahr 2014 wurde im Aufgabenbereich der beruflichen Rehabilitierung der LD Sachsen ein Verfahrensscreening durchgeführt. Ziel war es, Optimierungspotenziale aufzudecken. Ein externer Dienstleister hat dazu Prozessuntersuchungen zur Identifikation von Verbesserungsvorschlägen durchgeführt. Mit dem Abschluss der Geschäftsprozessanalyse im Dezember 2014 empfahl er im Wesentlichen 10 Optimierungsmaßnahmen wie z. B. den Aufbau von Wissensmanagementkomponenten, die Einführung von regelmäßigen Fachdienstbesprechungen und die Prüfung der Übertragbarkeit der Optimierungspotenziale auf andere Aufgabenbereiche der LD Sachsen. Optimierungspotenziale aufgedeckt
- 3 Der SRH hat festgestellt, dass den Optimierungsempfehlungen bisher nur teilweise Rechnung getragen wurde. Nach Einschätzung des SRH hat es die LD Sachsen versäumt, sich vertieft mit den Verbesserungsvorschlägen zu befassen. Demzufolge ist vieles beim „Alten“ geblieben. Optimierungspotenziale in der LD Sachsen blieben ungenutzt. Optimierungspotenziale kaum genutzt

2.2 Aufgaben und Personal

- 4 Nach einer Bereinigung des Datenbestandes im Jahr 2015 liegt die Anzahl der noch nicht abgeschlossenen Rehabilitierungsverfahren seither bei rd. 400 Fällen jährlich. Zusätzliche Bearbeitungsrückstände werden derzeit nicht mehr aufgebaut. Datenbereinigung abgeschlossen
- 5 Zum Abbau der Bearbeitungsrückstände wurden der LD Sachsen seit dem Hj. 2015 jährlich 6 befristete Personalstellen zugewiesen. Wegen Problemen bei der Stellenbesetzung war deren Beitrag allerdings gering. Wirkung befristeter Personalstellen gering
- 6 Zu der künftigen Entwicklung der Fallzahlen in der verwaltungsrechtlichen und beruflichen Rehabilitierung sowie der Opferrente hat die LD Sachsen bisher keine Überlegungen angestellt und Prognosen erarbeitet. Gleichmaßen fehlt eine Personalbedarfsbemessung für die Bewältigung der aktuellen Fälle und eine Personalbedarfsplanung für die noch anstehenden Aufgaben. Sollvorgaben für die Erledigung von Vorgängen existierten nicht. Prognosen zur Fallzahlenentwicklung fehlen
Personalbedarfsbemessung und Personalbedarfsplanung fehlen
- 7 Die LD Sachsen war auf das mögliche Auslaufen der Aufgaben in der verwaltungsrechtlichen und beruflichen Rehabilitierung und der Opferrente zum 31.12.2019¹ weder personell noch organisatorisch vorbereitet. Auf mögliches Auslaufen der Aufgaben nicht vorbereitet

¹ Der Deutsche Bundestag hat am 24.10.2019 das Sechste Gesetz zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR (Drs. 19/10817) beschlossen, mit dem u. a. eine Entfristung der bisher bis zum 31.12.2019 geltenden Antragsfristen verbunden ist.

2.3 Aktenführung

- 8 Trotz Einführung der elektronischen Akte (VIS.Sax) im Jahr 2014 war die Papierakte nach wie vor die führende Akte. Die VIS-Akten wurden oberflächlich geführt. So fehlten dort Schriftstücke und Geschäftsgangverfügungen. Neben VIS.Sax und der Papierakte wurden für die Fallbearbeitung noch gesonderte Fachprogramme eingesetzt. Dadurch entstand vermeidbarer Mehraufwand. Eine vollständige Aktenführung und Aktenbearbeitung mit VIS.Sax ist geboten.

3 Folgerungen

- 9 Die LD Sachsen sollte die Umsetzung der bisher noch nicht realisierten Handlungsempfehlungen der Geschäftsprozessanalyse 2014 prüfen, die Ergebnisse dieser Prüfung dokumentieren und erforderliche Veränderungen zügig einleiten.
- 10 Die LD Sachsen sollte prüfen, inwieweit organisatorische und personelle Maßnahmen, wie z. B. die Festlegung von Sollvorgaben für die Erledigung von Vorgängen zu ergreifen sind, um die hohe Anzahl laufender Verfahren zu reduzieren.
- 11 Die LD Sachsen sollte für die Bereiche der Rehabilitierung und der Opferrente den künftigen Aufgabenumfang aufklären und auf dieser Grundlage ein Personalbedarfskonzept erstellen.
- 12 Die LD Sachsen sollte dafür Sorge tragen, dass die Akten gesetzeskonform geführt werden und alle aktenrelevanten Schriftstücke und Geschäftsgänge in dem dafür vorgesehenen System VIS.Sax erfasst werden.

4 Stellungnahmen

- 13 Ein wesentliches Ergebnis der Geschäftsprozessanalyse sei die grundhafte Bereinigung der Statistik gewesen. Damit sei eine deutliche Reduzierung der Rehabilitierungsverfahren einhergegangen. Mit hoher Stringenz habe die LD Sachsen insbesondere die elektronische Bereitstellung der Antragsformulare verbessert. Andere Handlungsempfehlungen seien allerdings mit weniger Nachdruck umgesetzt worden.
- 14 Zum 01.05.2019 habe die LD Sachsen in der Abteilung 2 organisatorische Veränderungen vorgenommen und das bisherige Referat 26 und das vom SRH geprüfte Referat 27 zu dem neuen Referat 28 zusammengelegt. Die LD Sachsen beabsichtige, weitere Prozessverbesserungen zügig umzusetzen.
- 15 Angesichts der aktuellen Bestrebungen auf Bundesebene, die Wiedergutmachungsleistungen über den 31.12.2019 hinaus fortzuführen und evtl. auszuweiten, sehe die LD Sachsen in dem vom SRH geprüften Bereich derzeit keine Notwendigkeit, generelle Überlegungen zur Personalbemessung und zur Personalentwicklung in Gang zu setzen. Sobald der Bundesgesetzgeber Klarheit geschaffen habe, werde sich die LD Sachsen organisatorisch und personell auf etwaige Aufgabenänderungen einstellen.
- 16 Die Grundlagen und die Praxis der vom SRH kritisierten Aktenführung im Bereich der Rehabilitierung haben sich nach Angaben der LD Sachsen zwischenzeitlich geändert. Mit der Organisationsverfügung „Elektronische Vorgangsbearbeitung“ vom 01.05.2019 sei VIS.Sax für alle neuen Vorgänge verbindlich anzuwenden. Gleichzeitig sei sichergestellt worden, dass die Ergebnisse aus den nach wie vor notwendigen elektronischen Fachprogrammen in VIS.Sax übertragen und die elektronischen Akten aus den Fachprogrammen heraus aufgerufen werden können.

17 Das SMI erklärte, es vertrete die gleiche Auffassung wie die LD Sachsen.

5 Schlussbemerkung

18 Der SRH begrüßt, dass die LD Sachsen damit begonnen hat, erkannte Probleme zu beheben. In Abhängigkeit vom künftigen Aufgabenumfang sollte der konkrete Personalbedarf im Bereich der Rehabilitierung auf konzeptioneller Grundlage (z. B. anhand von Benchmarks) ermittelt werden. Der SRH empfiehlt zudem, Möglichkeiten zu prüfen, die hohe Anzahl laufender Verfahren zu reduzieren.

Prozessmanagement bei der Beihilfebearbeitung

Durch optimierte Prozesse und bessere IT-Unterstützung könnte der Aufwand bei der Beihilfebearbeitung deutlich gesenkt und die Bearbeitungszeit reduziert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gewährt den im Dienstverhältnis und im Ruhestand stehenden sächsischen Beamten und Richtern sowie ihren berücksichtigungsfähigen Angehörigen Beihilfe zum Ausgleich eines Teils der Kosten für medizinische Leistungen aus einer eigenständigen beamtenrechtlichen Krankenfürsorge.
- 2 Das LSF ist Beihilfestelle für die Beamten und die Richter der sächsischen Staatsverwaltung.¹
- 3 Um eine gleichbleibend hohe Qualität bei der Bearbeitung der Beihilfe zu gewährleisten, sind die Prozessabläufe qualitätszusichern. Das Prozessmanagement ist eine wesentliche Komponente des Qualitätsmanagements.² Der SRH hat die Prozesse beim LSF erhoben und mit der PICTURE-Methode³ modelliert, analysiert und im Hinblick auf eine automatisierte Bearbeitung Optimierungsvorschläge unterbreitet.
- 4 Das Prozessmanagement bei der Beihilfebearbeitung im LSF war thematisch in die Prüfung „Qualitätssicherung bei der Beihilfebearbeitung“ des SRH eingebettet. Die Prüfung erstreckte sich auf die Hj. 2013 bis 2017.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fallzahlen

- 5 Die vom SRH erhobenen Personal- und Sachkosten für die Beihilfeprozesse im LSF betragen im Prüfungszeitraum rd. 1,9 Mio. € pro Jahr⁴.
- 6 Die Zahl der Beihilfeberechtigten erhöhte sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 um rd. 8 % von 37.547 auf 40.705. Auch die Anzahl der Beihilfebescheide hat sich im geprüften Zeitraum stetig erhöht (2013: 81.850 Bescheide, 2017: 92.246 Bescheide). Die Steigerungsraten bewegen sich zwischen 1,7 % und 4,7 % pro Jahr.⁵
- 7 Im Zuge der Verbeamtungen im Lehrerbereich wird sich dieser Trend beschleunigt fortsetzen.

Anzahl Beihilfeberechtigte und -bescheide steigen stetig

2.2 Beihilfebearbeitung – Istanalyse

- 8 Bei der Beihilfebearbeitung im LSF wurden 9 Kernprozesse identifiziert. Sie unterscheiden sich erheblich in der Durchlaufhäufigkeit und beim Personalaufwand. Am häufigsten durchlaufen werden die Prozesse „Postbearbeitung der Beihilfeanträge“ und „Beihilfeantragsbearbeitung“.

¹ Daneben bearbeitet das SMF die Beihilfeanträge der Mitglieder der Staatsregierung und die Verwaltung des SLT die Beihilfeanträge der Abgeordneten.

² Vgl. SMI, Handbuch Prozessmanagement, Version 3.0, S. 18.

³ Mit der PICTURE-Methode können insbesondere fachliche Abläufe in der öffentlichen Verwaltung modelliert werden. Dafür stehen 24 vorgefertigte Prozessbausteine bereit.

⁴ Darin enthalten sind die Personal- und Sachkosten aller 9 Kernprozesse der Beihilfestelle, u. a. der Kernprozess „Beihilfeanträge bearbeiten“ allein mit rd. 1,38 Mio. €.

⁵ Quelle: E-Mails LSF vom 02.02.2017 und 14.05.2018, ohne Abhilfebescheide und ohne Direktabrechnung, vgl. auch Beitrag „Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen im Rahmen der Beihilfe“.

Beide Prozesse wurden im Erhebungszeitraum durchschnittlich fast 90.000-mal pro Jahr durchlaufen.

9 Diese sind damit typische Massenprozesse.

Viele manuelle Eingriffe

10 Trotz IT-Unterstützung sind in diesen Prozessen noch viele manuelle Eingriffe erforderlich, so z. B. beim Prozess „Postbearbeitung der Beihilfeanträge“ die Registrierung der Beihilfeanträge, die Prüfung auf vorhandene Unterschrift oder die Datenerfassung der Rezepte.

IT-Unterstützung punktuell

11 Auch der Prozess „Beihilfeantragsbearbeitung“ wird nur punktuell von IT unterstützt. Zeitaufwändig sind hier vor allem manuelle Tätigkeiten, wie die Datenerfassung oder das Drucken der Bescheide und die Versandvorbereitung. Manuelle Eingriffe sind zugleich potenzielle Fehlerquellen. Besonders fehleranfällig sind die Erfassung der Antrags- und Rezeptdaten oder ergänzende Berechnungen mit dem Taschenrechner.

12 Eine Prozessoptimierung sowie eine bessere IT-Unterstützung würden hier sowohl kostensenkend als auch qualitätssichernd wirken.

2.3 Rezeptbearbeitung

13 Die Rezepte aus 90 % der Beihilfeanträge werden nicht wie vorgesehen in der Geschäftsstelle, sondern erst bei der Bearbeitung der Beihilfeanträge durch den Beihilfesachbearbeiter erfasst.

Teure Rezeptfassung durch Sachbearbeiter

14 Die Erfassung der Rezepte durch Beihilfesachbearbeiter (Laufbahngruppe 1.2) ist jährlich fast 45 T€⁶ teurer als durch Bedienstete der Geschäftsstelle (Laufbahngruppe 1.1).

15 Die Rezeptfassung durch Beihilfesachbearbeiter ist im Vergleich zu den Bediensteten der Geschäftsstelle unwirtschaftlich.

2.4 Beihilfebearbeitung in anderen Ländern

16 Die Beihilfestelle hat im Rahmen eines Vor-Projektes im Jahr 2017 die aktuelle Entwicklung der Beihilfebearbeitung in anderen Ländern untersucht. Ergebnis war, dass in den letzten 10 Jahren, insbesondere in großen Beihilfestellen, eine zunehmende Automatisierung zu erkennen sei.

Trend zur zunehmenden Automatisierung

17 Vor allem in großen Beihilfestellen habe die papierlose Sachbearbeitung eingesetzt. Zu beobachten sei, dass auch Beihilfestellen zunehmend die Möglichkeit schaffen, Beihilfeanträge online zu erhalten. Durch die Einrichtung von Mitarbeiterportalen werde es zunehmend möglich, Beihilfebescheide elektronisch zu versenden, was deren Druck entbehrlich mache.

18 Die Beihilfestelle selbst kommt zu dem Ergebnis, dass die herkömmliche Beihilfebearbeitung – wie im LSF – zunehmend unwirtschaftlicher werde.

2.5 Beihilfebearbeitung – Soll-Prozess

Soll-Prozess des SRH durchgängig IT-unterstützt

19 Der SRH hat deshalb einen Soll-Prozess modelliert, dem eine weitestgehend automatisierte, medienbruchfreie und workflow-regelbasierte Bearbeitung vom Posteingang bis zum elektronischen Abruf der Bescheide im Web-Portal sowie die vollelektronische Beihilfeakte zugrunde liegt.

20 Die bisherige manuell durchgeführte Prüfung von Rechnungen kann dann weitestgehend automatisiert mithilfe eines im IT-System hinterlegten Regelwerkes erfolgen (sog. Dunkelverarbeitung).

⁶ Berechnung: 2.763 VZÄ*(71.171,52 € gem. VwV Kostenfestlegung 2013 für Laufbahngruppe 1.2 - 54.982,08 € gem. VwV Kostenfestlegung 2013 für Laufbahngruppe 1.1) = 44.731 €.

- 21 Bereits jetzt werden bei rd. 70 % aller Beihilfeanträge keine Kürzungen vorgenommen. Für diese Anträge könnte bei einer automatisierten Verarbeitung der manuelle Prüfaufwand gänzlich entfallen. 70 % der Anträge vollautomatisch prüfbar
- 22 Dies hätte den Effekt, dass eine qualitätsgesicherte, beschleunigte Bearbeitung der Anträge erfolgen kann. Beschleunigte Bearbeitung
- 23 Sofern es der Beihilfestelle gelänge, 50 % der Beihilfeanträge elektronisch, z. B. über ein Mitarbeiterportal, zu erhalten und weitestgehend automatisiert zu bearbeiten, ließen sich die Personal- und Sachkosten um rd. 730 T€⁷ jährlich reduzieren. Erhebliche Kostensenkung möglich
- 3 Folgerungen**
- 24 Das mit der Optimierung und der Automatisierung der Beihilfebearbeitungsprozesse mögliche Effektivitäts- und Effizienzpotenzial sollte erschlossen werden.
- 25 Die Erreichung des beschriebenen Soll-Prozesses ist selbst ein Prozess, der schrittweise umgesetzt werden sollte. Das dann frei werdende Personal stünde dem LSF für andere Aufgaben zur Verfügung.
- 4 Stellungnahmen**
- 26 Das SMF erklärte, die Beihilfestelle habe im Rahmen des Vor-Projektes im Jahr 2017 nicht nur die aktuellen Entwicklungen in anderen Ländern betrachtet, sondern auch Varianten der Automatisierung des Prozesses der Beihilfebearbeitung untersucht. Im Ergebnis des Vor-Projektes erarbeite das LSF derzeit ein Konzept zur Umsetzung einer digitalisierten Beihilfebearbeitung für den Freistaat Sachsen.
- 27 Das genannte Einsparpotenzial sowie die Folgerungen seien nicht nachvollziehbar bzw. zu einseitig betrachtet. Erkenntnisse aus anderen Bundesländern ließen diese Einspargrößenordnung nicht plausibel erscheinen. Es sei zu erwarten, dass mit der Automatisierung durch Einführung neuer Prozesse (Scannen, Nachbearbeiten usw.) kurzfristig zunächst mehr Personal in der Beihilfebearbeitung gebunden sein werde als bisher. Einspareffekte bei den Personal- und Sachkosten seien frühestens mittelfristig zu erwarten und die genannte Größenordnung könne nur orientierenden Charakter haben. Kurzfristige Effekte könnten bspw. die Senkung der Bearbeitungszeiten oder eine zeitgemäße Antragstellung sein.
- 5 Schlussbemerkung des SRH**
- 28 Es wird begrüßt, dass das LSF derzeit ein Konzept zur Umsetzung einer digitalisierten Beihilfebearbeitung für den Freistaat Sachsen erarbeitet. Ziel sollte dabei sein, eine weitestgehend automatisierte, medienbruchfreie und workflow-regelbasierte Beihilfebearbeitung zu ermöglichen.

⁷ Berechnung: Personal- und Sachkosten Istprozess (1.380 T€) - Personal- und Sachkosten Soll-Prozess (650 T€) = 730 T€.

Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen im Rahmen der Beihilfe

Die Beihilfestelle erstattete im Jahr 2017 Krankenhausleistungen im Umfang von rd. 1 Mio. €, die aus fachlich-medizinischer Sicht bedenklich oder nicht angemessen waren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Rahmen der Prüfung „Qualitätssicherung bei der Beihilfearbeitung“ hat sich der SRH mit dem Thema „Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen“ in der Beihilfestelle des LSF beschäftigt.
- 2 § 20 der Sächsischen Beihilfeverordnung regelt die Erstattung von Aufwendungen für allgemeine Krankenhausleistungen. Aufwendungen sind nur beihilfefähig, für medizinisch notwendige und wirtschaftlich angemessene Maßnahmen, deren Wirksamkeit und therapeutischer Nutzen nachgewiesen und für die die Beihilfefähigkeit nicht ausgeschlossen ist.¹
- 3 Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Hj. 2013 bis 2017.

2 Prüfungsmethode

- 4 Weil beim SRH kein medizinischer Sachverstand vorhanden war, wurde bei der Prüfung ein externer Dienstleister mit einschlägiger Erfahrung bei der Prüfung von Krankenhausleistungen hinzugezogen. Im Rahmen der Prüfung hat der Dienstleister 535 sog. DRG²-Rechnungen im Umfang von rd. 1.870 T€³ u. a. hinsichtlich

Prüfung durch externen Dienstleister

- | medizinischer Notwendigkeit der Behandlung und Behandlungsdauer,
- | der Plausibilität der Rechnungspositionen sowie
- | der Erkennung von Kodierungsauffälligkeiten

überprüft. Die Rechnungen wurden dem Dienstleister anonymisiert zur Verfügung gestellt.

- 5 Für die Überprüfung setzte der Dienstleister u. a. eine zertifizierte Krankenhausabrechnungs-Prüfsoftware ein.
- 6 Die Stichprobe entsprach rd. 8 % der Krankenhausrechnungen des Jahres 2017.⁴

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Ausgaben

- 7 Die Entwicklung der Beihilfeausgaben, der Beihilfeberechtigten und der Ausgaben für Krankenhausbehandlungen in den Jahren 2013 bis 2017 zeigt nachfolgende Abbildung.

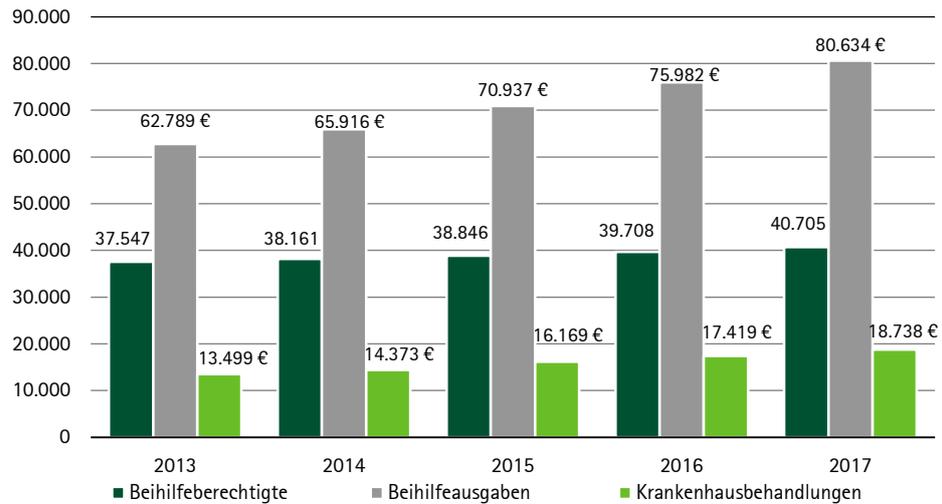
¹ Vgl. § 4 Abs. 3 Sächsische Beihilfeverordnung.

² Die Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen erfolgt seit dem Jahr 2004 über diagnosebezogene Fallpauschalen, den Diagnosis Related Groups (DRG). Mit den DRGs werden stationäre Behandlungsfälle in Fallgruppen zusammengefasst, die einen vergleichbaren Kostenaufwand haben.

³ Bei der Rechnungssumme wurde der auf der Rechnung ausgewiesene Beihilfebemessungssatz berücksichtigt. Sofern dieser daraus nicht ersichtlich war, wurde pauschal ein Bemessungssatz von 50 % angesetzt.

⁴ Nach Mitteilung des LSF gingen im Hj. 2017 insgesamt 6.723 Krankenhausrechnungen ein.

Abb.: Anzahl Beihilfeberechtigte und Ausgaben für Beihilfe und Krankenhausbehandlungen in den Jahren 2013 bis 2017⁵



Quelle: E-Mails LSF vom 02.02.2017 und 14.05.2018.

Ausgaben für Krankenhausbehandlungen überproportional angestiegen

8 Danach erhöhte sich die Zahl der Beihilfeberechtigten innerhalb von 5 Jahren um rd. 8 %, die Ausgaben für die Beihilfe im gleichen Zeitraum um 28 % und für stationäre Krankenhausbehandlungen um 39 %.

9 Im Betrachtungszeitraum stiegen die Beihilfeausgaben, insbesondere die für stationäre Krankenhausbehandlungen, deutlich schneller an als die Zahl der Anspruchsberechtigten.

10 Mit den Verbeamtungen im Lehrerbereich und der wachsenden Anzahl von Versorgungsempfängern wird sich diese Ausgabeposition künftig weiter erhöhen.

3.2 Abrechnungsverfahren (Istzustand)

11 Ein besonderer, qualitätsgesicherter Prüfprozess für die Abrechnung von Krankenhausleistungen ist in der Beihilfestelle nicht etabliert. Die Abrechnung erfolgt im Rahmen der allgemeinen Beihilfearbeitung.

Kein medizinischer Sachverstand in Beihilfestelle

12 Dafür zuständig sind die Beihilfesachbearbeiter. Sie gehören der Laufbahngruppe 1.2, Vorgesetzte der Laufbahngruppe 2.1 der Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes an.⁶ Ein spezieller medizinischer Sachverstand wird in der Beihilfestelle nicht vorgehalten.

13 Die Bearbeitung erfolgt zwar IT-gestützt, eine Spezialsoftware für die Prüfung von Krankenhausleistungen gibt es im LSF allerdings nicht.

Angemessene Prüfung nicht leistbar

14 Eine sachlich-medizinische Prüfung, ob abgerechnete Krankenhausleistungen medizinisch notwendig und der Höhe nach angemessen sind, erfolgt nicht. Dies ist mit der gegebenen personellen und sachlichen Ausstattung der Beihilfestelle auch nicht leistbar.

3.3 Fehlende Angaben

Nur 5 % der Rechnungen mit vollständigen Angaben

15 Die Überprüfung des externen Dienstleisters ergab, dass lediglich bei 25 (5 %) der in die Stichprobe einbezogenen Rechnungen die Angaben vollständig waren. Diese Rechnungen konnten ohne Nachbearbeitung unter Zuhilfenahme der Prüfsoftware überprüft werden.

⁵ Beihilfeausgaben vor Einbehalt des Selbstbehaltes und von Überzahlungen.
⁶ Oder vergleichbarer Entgeltgruppen gemäß TV-L.

16 Die restlichen 95 % der Rechnungen hat der Dienstleister manuell nachbearbeitet, um ggf. die für eine Überprüfung zwingend erforderlichen Angaben aus anderen Informationen der Rechnungslegung, z. B. aus der Entlassungsanzeige, ableiten zu können.

17 Im Ergebnis waren – einschließlich Nachbearbeitung – 409 Rechnungen prüfbar. 126 Rechnungen (rd. 24 %) im Wertumfang von rd. 355 T€ waren trotz manueller Nachbearbeitung nicht prüfbar.

18 Obwohl diese Rechnungen wegen fehlender notwendiger Angaben sachlich nicht prüfbar waren, sind sie dennoch von der Beihilfestelle erstattet worden.

24 % der Rechnungen nicht prüfbar, aber bezahlt

3.4 Einsparpotenzial

19 Die in Rechnung gestellten Beträge der 409 prüfbaren Rechnungen betragen insgesamt 1.515 T€. Das vom Dienstleister nach sachlich-medizinischer Prüfung ermittelte dem Grunde nach beihilfefähige (theoretische) Einsparpotenzial beträgt rd. 171 T€ (rd. 11 %).

20 Nach Erfahrungen des Dienstleisters sind etwa 50 % des (theoretischen) Einsparpotenzials gegenüber den Krankenhäusern letztendlich auch durchsetzbar. Dies entspräche im Rahmen der gezogenen Stichprobe rd. 105 T€⁷.

21 Bei Übertragung der durchsetzbaren Einsparquote aus der Stichprobe auf die Summe der Krankenhausrechnungsbeträge aus dem Jahr 2017⁸ sind dies hochgerechnet rd. 1 Mio. €.

Rund 1 Mio. € Einsparpotenzial

3.5 Abrechnung zu teurer Leistungen

22 Rechnungen werden anhand von Fallpauschalen gestellt. Die Fallpauschalen sind bei schweren Fällen teurer als bei weniger schweren Fällen.

23 In 9 Fällen der Stichprobe haben die Krankenhäuser schwere Fälle – und damit zu teure Fallpauschalen – in Rechnung gestellt, obwohl die Angaben zur Abrechnung dies nicht begründet haben.

Überteuerte Fallpauschalen abgerechnet

24 Nach Angaben des Dienstleisters sei diese Häufung der Abrechnung von „schweren Fällen“ auffällig hoch.

3.6 Direktabrechnung und Abtretung von Beihilfeansprüchen

25 Bei stationären Krankenhausaufenthalten von voraussichtlich länger als 3 Tagen eröffnen die sächsischen Beihilfevorschriften die Möglichkeit, dass das Krankenhaus mit der Beihilfestelle direkt abrechnen kann (Direktabrechnung).⁹

26 Allerdings kann der Beihilfeempfänger seine Beihilfeansprüche an das Krankenhaus nicht abtreten.¹⁰

27 Eine veränderte Prüfpraxis von Krankenhausrechnungen in der Beihilfestelle hätte deshalb unmittelbare Folgen für die Beihilfeempfänger. So z. B. in Form einer Nachreichung von Angaben oder Unterlagen zu abgerechneten Krankenhausleistungen bis hin zu einem möglichen Zahlungsverzug gegenüber dem Krankenhaus oder einer nicht vollständigen Erstattung der vom Krankenhaus in Rechnung gestellten Leistungen. Auch

Beihilfeansprüche können nicht abgetreten werden

⁷ Einschließlich der nicht prüfbaren Rechnungen unter der Annahme der Risikobehaftung von 11 % bei den prüfbaren Rechnungen und einer Durchsetzungsquote von 50 %.

⁸ Bei 18.176,1 T€ Ausgaben für Krankenhausbehandlungen im Hj. 2017 nach DRG, Berechnung SRH.

⁹ Vgl. § 62 Abs. 5 der Sächsischen Beihilfeverordnung.

¹⁰ Vgl. § 1 Abs. 3 der Sächsischen Beihilfeverordnung.

die Inanspruchnahme der Möglichkeit einer Direktabrechnung zwischen Beihilfestelle und Krankenhaus ändert nichts an diesen Folgen.

Abtretung bei privaten Krankenkassen gängige Praxis

28 Bei privaten Krankenkassen ist es gängige Praxis, dass der Versicherungsnehmer seinen Anspruch auf Erstattung seiner Versicherungsleistungen an das Krankenhaus abtreten kann. Infolge dessen können strittige Rechnungspositionen zwischen der Krankenkasse und dem Krankenhaus direkt geklärt werden.

SMF lehnt Abtretung ab

29 Eine Abtretung von Beihilfeansprüchen lehnt das SMF mit Verweis auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes ab.¹¹ Danach sei der Beihilfeanspruch ein höchstpersönlicher Anspruch, der nicht übertragen oder abgetreten werden könne. Es räumte ein, dass im Rahmen der Direktabrechnung strittige Positionen durch die Beihilfestelle geklärt werden könnten. Bleiben Positionen ungeklärt, müsse letztendlich der Beihilfeberechtigte als Rechnungsschuldner dafür aufkommen.

30 Die geprüfte Stichprobe umfasste Krankenhausabrechnungen, deren Rechnungsbeträge im Einzelfall 50 T€ überschritten.

Missliche Lage für Beihilfeberechtigte

31 **Im Zuge einer veränderten Prüfpraxis von Krankenhausrechnungen in der Beihilfestelle kann die vom SMF vertretene Rechtsposition für den Beihilfeberechtigten unter Umständen zu einer misslichen Lage führen.**

4 Folgerungen

32 Seitens SMF und LSF sind Maßnahmen zu ergreifen und Voraussetzungen zu schaffen, die gewährleisten, dass bei der Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen nur die tatsächlich beihilfefähigen Aufwendungen gem. § 20 der Sächsischen Beihilfeverordnung erstattet werden.

33 Das SMF sollte seine Rechtsposition zur Abtretung von Beihilfeansprüchen bei der Direktabrechnung für Krankenhausleistungen überdenken und im Einzelfall eine Abtretung des Anspruchs an das Krankenhaus zulassen.¹²

5 Stellungnahme des SMF

34 Das SMF erklärte, ein Vergleich einer Fürsorgeleistung des Dienstherrn (der Beihilfe) mit einer Leistung aufgrund eines geschlossenen Versicherungsvertrages mit einem privaten Versicherungsunternehmen führe aufgrund der Unterschiedlichkeit der Rechtsverhältnisse zu keinem sachgerechten Ergebnis. Es sei zudem nicht nachvollziehbar, dass Abtretungen weniger Probleme für den Beihilfeberechtigten brächten als die Direktabrechnung. Eine Abtretung wäre auch nur in dem Umfang möglich, in dem die Beihilfe gewährt werden könne. Würden darüber hinaus gehende Leistungen in Anspruch genommen, müsste in beiden Fällen der Beihilfeberechtigte dafür aufkommen.

6 Schlussbemerkung des SRH

35 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass bei der Direktabrechnung von Krankenhausleistungen für den Beihilfeberechtigten eine Abtretung von Vorteil ist. Insbesondere, weil bei der Durchsetzung strittiger Rechnungspositionen gegenüber dem Krankenhaus in der Beihilfestelle regelmäßig mehr Sachkompetenz vorhanden ist als beim Beihilfeberechtigten. Es ist evident, dass der Beihilfeberechtigte, sofern er nicht beihilfefähige Leistungen in Anspruch nimmt, dafür selbst aufkommen muss.

¹¹ Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 10.04.1997, 2 C 7/96; Bundesgerichtshof, Beschluss vom 05.11.2004, IXa ZB 17/04.

¹² Der Bundesgerichtshof hat in seinem Beschluss vom 05.11.2004, IXa ZB 17/04, unter Bezugnahme auf § 850a Nr. 5 Zivilprozessordnung die Möglichkeit der Pfändbarkeit von Beihilfeansprüchen im Falle einer Anlassforderung anerkannt. In diesen Fällen besteht nach Auffassung des SRH die Möglichkeit, Abtretungen grundsätzlich zuzulassen.

Förderung der Investitionen in Kindertageseinrichtungen

Bei der Betreuung von Kindern im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt konnte 2017 der Bedarf statistisch nahezu gedeckt werden.

Die Bedarfsentwicklung in den Landkreisen und Kreisfreien Städten wurde bei Veranschlagung und Verteilung der Haushaltsmittel nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Angemessenheit des Fördermittelvolumens von rd. 84,5 Mio. € in den Hj. 2014 bis 2016 ist aktenmäßig nicht nachvollziehbar.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Seit 01.08.2013 haben alle Kinder ab dem vollendeten 1. Lebensjahr Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Der Rechtsanspruch richtet sich an Landkreise und Kreisfreie Städte. Diese haben die Aufgabe, die erforderlichen Plätze vorzuhalten. Zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs unterstützen Bund und Länder den Auf- und Ausbau von bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Betreuungsangeboten. Daher fördert das SMK mit Bundes- und Landesmitteln nach Maßgabe einer VwV von 2012 den Neubau von Kindertagesstätten, die Ausstattung, Sanierungs- und Instandsetzungsarbeiten, Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz sowie die Instandsetzung und Ausstattung von Kindertagespflegestellen. Für diesen Zweck hatte das SMK im Haushaltsplan für die Hj. von 2014 bis 2016 rd. 84,5 Mio. € veranschlagt.

Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab 1. Lebensjahr

Rund 84,5 Mio. € Fördervolumen von 2014 bis 2016

- 2 Der SRH hat die Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen im Zeitraum von 2014 bis 2016 geprüft und untersucht, inwieweit die Entwicklung des künftigen Bedarfs an Betreuungsplätzen bei der Förderung berücksichtigt wurde.

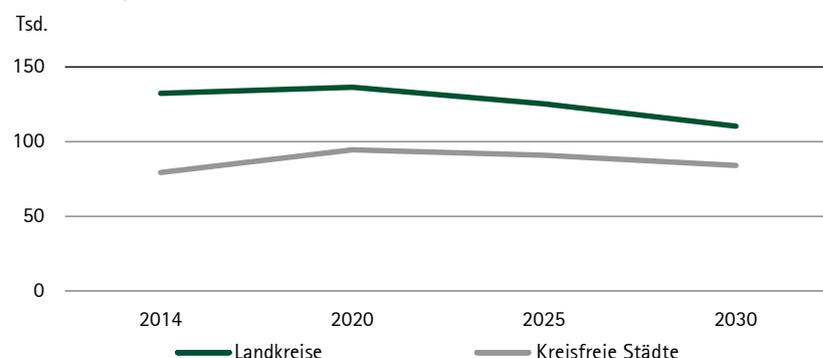
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Beschreibung der Ausgangslage

- 3 Das StaLa geht in einer im April 2016 veröffentlichten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen bis 2020 von einer steigenden Anzahl und danach von einem Rückgang der Kinder unter 6 Jahren aus. Im Jahr 2030 werden nach dieser Prognose in Sachsen voraussichtlich 36.500 weniger Kinder unter 6 Jahren leben (15,8 %) als Ende 2020 (s. folgende Abbildung):

Im Jahr 2030 voraussichtlich rd. 16 % weniger Kinder unter 6 Jahren als Ende 2020

Entwicklung der Kinderzahlen unter 6 Jahren



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Datenblatt 6. RBV¹ - Ausgewählte Ergebnisse für den Freistaat Sachsen (Variante 1).

¹ Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (RBV).

Rückgang der Anzahl der Kinder unter 6 Jahren bereits ab 2020	4 Bei den Kreisfreien Städten erwartet das StaLa bis 2020 einen deutlichen Anstieg der Anzahl der Kinder unter 6 Jahren. Für den Zeitraum von 2020 bis 2030 prognostiziert das StaLa eine rückläufige Entwicklung der Zahl der Kinder im Kindergartenalter sowohl bei den Landkreisen als auch bei den Kreisfreien Städten. Anhand der Prognose des StaLa hat der SRH ermittelt, dass im Zeitraum 2020 bis 2030 die Zahlen der Kinder unter 6 Jahren in den gesamten Landkreisen um 26.100 Kinder (19,1 %), in den Kreisfreien Städten um 10.400 Kinder (11,0 %) sinken. Ein zwischen 2014 und 2020 erfolgter Anstieg der Kinderzahlen wird insgesamt kompensiert. Die Bevölkerungsentwicklung der Kinder unter 6 Jahren ist bei der Planung der Förderung von Investitionen im Kita-Bereich zu berücksichtigen.
Entwicklung der Betreuungsquote	5 Nach einem statistischen Bericht des StaLa von 2017 zur Kindertagesbetreuung im Freistaat Sachsen stieg die Quote der in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderten Tagespflegestellen betreuten Kleinkinder von unter 3 Jahren von 50,0 % in 2014 auf 50,5 % in 2017. Für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren weist das StaLa von 2014 bis 2017 eine Betreuungsquote zwischen 96,4 % in 2014 und 95,6 % in 2017 aus. 6 In einer Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird für 2017 der errechnete Betreuungsbedarf für Kinder unter 3 Jahren in Sachsen mit 56,6 % und für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt mit 98,2 % angegeben. ²
Bedarfsdeckung für Kinder von 3 Jahren bis Schuleintritt 2017 beinahe erreicht	7 Bis 2017 war im Freistaat Sachsen für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt die Lücke zwischen Betreuungsquote und Betreuungsbedarf auf 2,6 % gesunken. Bei der Betreuung von Kindern im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt konnte 2017 der Bedarf statistisch nahezu gedeckt werden.
Keine bedarfsgerechte Verteilung der Fördermittel	8 2.2 Planung und Verteilung der Haushaltsmittel Sowohl bei Veranschlagung als auch bei Verteilung der Haushaltsmittel hat das SMK die voraussichtlichen künftigen Kinderzahl- und Bedarfsentwicklungen in den einzelnen Regionen nicht ausreichend berücksichtigt. So erfolgte die Verteilung der Landesmittel vom SMK auf die einzelnen Landkreise und Kreisfreien Städte nach der Anzahl der wohnhaften Kinder gemäß der amtlichen regionalisierten Bevölkerungsprognose, die Verteilung der Bundesmittel nach der Anzahl der Kinder unter 3 Jahren auf Basis der aktuellen Bevölkerungsstatistik des StaLa Sachsen. Eine Orientierung am Bedarf entsprechend den Bedarfsplanungen der Landkreise und Kreisfreien Städte, unter Berücksichtigung von Parametern, wie z. B. erreichte Betreuungsquote, zu fördernde neu zu schaffende und zu erhaltende Betreuungsplätze sowie der künftigen Entwicklung der Kinderzahlen erfolgte nicht. Der SRH konnte somit nicht nachvollziehen, ob die veranschlagten Zuwendungen von rd. 84,5 Mio. € der Höhe nach angemessen waren. 9 Das SMK sollte bei Haushaltsaufstellung und Verteilung der Fördermittel den künftigen Bedarf der Landkreise und Kreisfreien Städte berücksichtigen. Dabei sollten die Bedarfsplanungen der Landkreise und Kreisfreien Städte als Grundlage für die Förderung des Landes mit herangezogen werden.
Angemessenheit der Mittel i. H. v. rd. 84,5 Mio. € nicht nachvollziehbar	10 2.3 Steuerungsfunktion des SMK Im Hinblick auf den vom StaLa prognostizierten Rückgang der Kinderzahlen ab 2020 in Landkreisen um insgesamt rd. 19 %, bei Kreisfreien Städten um 11 % ist voraussichtlich mit einer regionalen Überversorgung an Betreuungsplätzen und Unterauslastung von Kindertagesein-

² Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Kindertagesbetreuung kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2017, S. 15, 25.

richtungen zu rechnen. Unter Berücksichtigung einer teilweise bis zu 20 Jahren dauernden Zweckbindungsfrist bei Kindertageseinrichtungen sollte die Auslastung der Kindertageseinrichtungen und eine zweckentsprechende Nutzung auch unter Finanzierungs- und Wirtschaftlichkeitsaspekten gewährleistet sein. Bei zweckwidriger Verwendung von Zuwendungen ist die Frage der Rückforderung zu stellen.

11 Die Bedarfspläne bedürfen wegen der regional sehr unterschiedlichen Entwicklung zunehmend einer kritischen Analyse.

12 Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Förderung sind Steuerungsmaßnahmen dringend geboten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass zukünftig nicht benötigte Kita-Plätze geschaffen werden.

2.4 Verwaltungsaufwand

13 Der Verwaltungsaufwand im Zuwendungsverfahren des KSV an die Landkreise und Kreisfreien Städte ist trotz Festbetragsfinanzierung sehr hoch. Vermeidbarer Verwaltungsaufwand entstand bspw. durch Erlass von Zuwendungsbescheiden für nicht bewilligungsreife Vorhaben. Ein zügiger Mittelabfluss wurde dadurch verzögert. Der Mittelabruf lag in den Jahren 2015 bis 2018 lediglich zwischen 55,6 % und 69,1 % der zur Verfügung stehenden Mittel.

Hoher Verwaltungsaufwand

14 Der SRH empfiehlt dem SMK, Initiativen zur Verwaltungsvereinfachung zu verstärken, Überlegungen zur weiteren Harmonisierung der Bildungsinfrastruktur anzustellen und in diesem Zusammenhang die Vereinfachung des Förderverfahrens und die Zusammenführung von Schulhausbau und Kitabau bei einer Bewilligungsbehörde zu prüfen. Mithilfe der Festbetragsfinanzierung könnte auf einen beschleunigten und am Bedarf orientierten Mittelabruf hingewirkt werden.

Überlegungen zur Harmonisierung der Bildungsinfrastruktur erforderlich

2.5 Erfolgskontrollen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

15 Das SMK hat in einem Bericht von 2016 über die Erfolgskontrolle und Evaluierung der Förderung in den Jahren 2012 bis 2015 auf Grundlage der VwV Kita Bau die Anzahl geförderter Projekte sowie neu geschaffener und gesicherter Plätze als Resultat der bisherigen Förderung genannt. In diesem Bericht werden auch qualitative Ziele der Förderung von 2012 bis 2015 ausgewiesen.

16 Die Wiedergabe des tatsächlichen Ergebnisses der Förderung genügt nicht den Anforderungen an eine abschließende Erfolgskontrolle. Aufgrund fehlender Sollvorgaben ist eine Bewertung darüber nicht möglich, ob das erreichte Ergebnis der ursprünglichen Planung entspricht und welcher Zielerreichungsgrad festgestellt wurde (Soll-Ist-Vergleich). Der genannte Bericht des SMK ließ auch Angaben über die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) sowie über die Eignung organisatorischer und personeller Rahmenbedingungen vermissen.

Mangelnde Erfolgskontrolle

Fehlende quantitative Zielvorgaben

17 Das SMK sollte Bemühungen zur Erfolgskontrolle und Evaluierung im Hinblick auf eine Steigerung der Effektivität und Effizienz des staatlichen Mitteleinsatzes verstärken.

3 Stellungnahme des SMK

18 Das SMK hat mitgeteilt, dass bei der Förderung der momentane Bedarf und die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz zu berücksichtigen seien. Die Bedenken des SRH, durch die staatliche Förderung würden zukünftig nicht benötigte Kita-Plätze geschaffen, teile das SMK nicht.

- 19 Das SMK werde die Anregungen des SRH aufgreifen, bei der Verteilung der Fördermittel die Bedarfspläne der Landkreise und Kreisfreien Städte vorzugsweise heranzuziehen und die Übernahme dieser Vorschläge in eine zu überarbeitende VwV Kita Bau prüfen.
- 20 Ferner beabsichtige das SMK, Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren sowie die Abgabe der Förderung z. B. an die SAB zu prüfen.

4 Schlussbemerkung

- 21 Die Zusage des SMK zur Prüfung der Vorschläge des SRH wird begrüßt. An der Auffassung, dass bei der Förderpraxis auch der prognostizierte Rückgang der Kinderzahlen ab 2020 berücksichtigt werden muss, wird festgehalten, zumal das SMK seine anderweitige Einschätzung nicht mit Belegen oder Plausibilitätsrechnungen untersetzen konnte.

Wesentliche Grundlagen für eine zielgerichtete Förderung fehlten.

Das Ressort verstieß bei Förderentscheidungen gegen seine eigene Förderrichtlinie.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das SMJus fördert mit staatlichen Zuwendungen sozialpädagogische Angebote und Leistungen von Trägern der freien Straffälligen- und Opferhilfe jährlich im Umfang von rd. 2 Mio. €. Zudem stellt das Ministerium Haushaltsmittel i. H. v. 1 Mio. € für die Förderung des Einzelprojektes „Jugendstrafvollzug in freien Formen“ zur Verfügung.
- 2 Der SRH untersuchte den ordnungsgemäßen Ablauf des Förderverfahrens der Hj. 2016 und 2017.

Gesamtfördervolumen 3 Mio. €

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fördergrundlagen

- 3 Die Förderung von Maßnahmen der Opfer- und Präventionshilfe erfolgt auf der Grundlage einer Förderrichtlinie des SMJus aus dem Jahr 2001.¹ Das Einzelprojekt „Jugendstrafvollzug in freien Formen“ fördert das SMJus seit 2011 nach §§ 13 Abs. 3 und 98 Abs. 5 des Sächsischen Jugendstrafvollzugsgesetzes.
- 4 Weder die Ermittlung des Förderbedarfs noch messbare Förderziele waren dokumentiert. Für die Förderung des Vollzugs in freien Formen traf das SMJus keine Regelungen bspw. zu Art und Umfang der Zuwendung und zum Ablauf des Verfahrens.
- 5 Somit fehlten für den Förderbereich Opfer- und Präventionshilfe wie auch zur Einzelförderung „Jugendstrafvollzug in freien Formen“ wesentliche Grundlagen einer zielorientierten Fördersteuerung.

Wesentliche Fördergrundlagen fehlen

2.2 Einhaltung der Förderrichtlinie

2.2.1 Zuwendungszweck

- 6 Zuwendungsfinanziert waren u. a. auch therapeutische Aufgaben innerhalb und außerhalb des Justizvollzugs. Das betraf insbesondere Nachsorgeleistungen in der Suchttherapie, die entlassungsübergreifende sozialtherapeutische Nachsorge für Sexual- und Gewaltstraftäter sowie die Aufgaben einer forensischen Ambulanz. Zuwendungszweck der Förderrichtlinie sind jedoch sozialpädagogische Vorhaben und Leistungen.
- 7 Sozialtherapeutische Vorhaben und Leistungen sind nicht als Förderzweck der Förderrichtlinie vorgesehen.

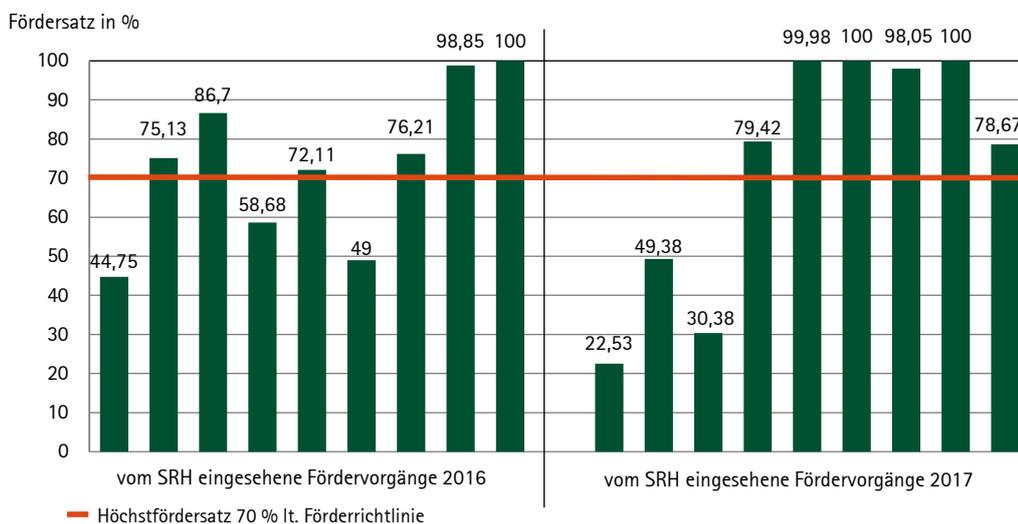
Therapeutische Leistungen kein Zuwendungszweck

¹ VwV Opfer- und Präventionshilfe vom 14.12.2001.

Überschreitung des Höchstförder-satzes

2.2.2 Fördersatz

- 8 Das SMJus bewilligte oft Zuwendungen, die über den Maximalfördersatz i. H. v. 70 % der als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben² hinausgingen, ohne dass eine besondere Begründung der Ausnahme in den Förderakten dokumentiert war.
- 9 Der über dem Maximalfördersatz liegende Anteil belief sich in den durch den SRH eingesehenen Fördervorgängen auf rd. 22 % der Gesamtförder-summe.



Quelle: Zuwendungsbescheide des SMJus.

- 10 Vom vorgesehenen Höchstfördersatz der eigenen Förderrichtlinie wich das SMJus ab, ohne dies ausreichend zu begründen. Das SMJus umging damit die eigene Förderrichtlinie. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis wurde umgekehrt.

2.2.3 Bemessungsgrundlagen

Veraltete Vorschrift

- 11 Nach der Förderrichtlinie wären Personalausgaben bis VergGr. Vb BAT-O³, in besonders begründeten Ausnahmefällen bis VergGr. IVb BAT-O förderfähig. Anzuwenden sind seit 01.01.2012 die Vorschriften des TV-L⁴. Die Vergütungsgruppen des BAT-O wurden durch die Entgeltgruppen (EGr.) des TV-L abgelöst. Demnach wären Personalausgaben bis zur EGr. 10, in besonders begründeten Ausnahmefällen bis EGr. 11 TV-L förderfähig.
- 12 Die Förderrichtlinie bedarf diesbezüglich einer Aktualisierung.
- 13 Das SMJus bewilligte z. T. Personalausgaben für Mitarbeiter von Zuwendungsempfängern über EGr. 10/11 TV-L hinaus bis zur EGr. 14 TV-L.
- 14 Für Personalausgaben gewährte das SMJus z. T. Zuwendungen über den selbst gesetzten Bemessungsgrenzen.

Höhere Reisekostenerstattung als für staatliche Bedienstete

- 15 Die in den vom SRH eingesehenen Förderakten aus Zuwendungen finanzierten Fahrkosten für die Benutzung des eigenen Kfz betrug bis 0,30 € je gefahrenem km. Besondere Gründe hatten die Antragsteller nicht geltend gemacht. Diese Zahlungen gingen über die Regelungen des Sächsischen Reisekostengesetzes (SächsRKG) hinaus, da die reguläre

² A. a. O. Fn. 1.
³ Bundesangestelltentarifvertrag-Ost.
⁴ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder.

Wegstreckenentschädigung ohne triftigen Grund für die Nutzung des eigenen Kfz für staatliche Bedienstete bei 0,17 € pro Fahrkilometer lag.

- 16 Werden bei Zuwendungsempfängern höhere Fahrkostenentschädigungen als im staatlichen Bereich aus Zuwendungen gezahlt, stellt dies einen Verstoß gegen zuwendungsrechtliche Bestimmungen dar. Das SMJus wurde um Prüfung und ggf. Rückforderung zu viel gezahlter Leistungen gebeten. Künftig sind die zuwendungsfähigen Ausgaben auf die Höhe der an Staatsbedienstete gewährten Leistungen zu begrenzen.

2.3 Erfolgskontrolle

- 17 Das Ministerium hat nicht untersucht, ob durch die Förderung der Opfer- und Präventionshilfe die von ihm angestrebten Ziele erreicht wurden. Damit ist offen, welchen Nutzen seine bisher geleisteten und noch geplanten Ausgaben haben und noch bringen können.

Wirksamkeit der Förderung unbestimmt

- 18 Ohne eine Erfolgskontrolle fehlt ein wesentlicher Baustein des Förderkreislaufes. Das SMJus sollte die Erfolgsbewertung baldmöglichst vornehmen und deren Ergebnisse künftigen Haushaltsaufstellungen zugrunde legen.

2.4 Projekt „Jugendstrafvollzug in freien Formen“

- 19 Der Freistaat Sachsen hat mit dem Vollzug in freien Formen neben dem Regelvollzug und dem offenen Vollzug eine dritte Vollzugsform eingeführt und testet seit 2011 jährlich projektgefördert den Betrieb des Jugendstrafvollzugs in freien Formen.

- 20 Das SMJus bewilligte dem Projektträger im Hj. 2016 insgesamt rd. 833 T€ und im Hj. 2017 rd. 852 T€ staatliche Zuwendung. Die als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben für den Betrieb des Vollzugs in freien Formen förderte das SMJus i. H. v. 100 %.

Hohe Ausgaben je Platz

- 21 Zuwendungen werden grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks bewilligt. Eine 100 %ige Förderung des Projektes „Betrieb und der Unterhaltung des Jugendstrafvollzugs in freien Formen“ entspricht einer Vollfinanzierung.

2.4.1 Platzauslastung

- 22 Eine volle Auslastung der 7 Plätze im Jugendstrafvollzug in freien Formen erfolgte seit Beginn der Förderung nur in einem einzigen Monat. In den vom SRH geprüften Jahren 2016 und 2017 betrug die Platzauslastung durchschnittlich 80 %. Die Plätze waren im Durchschnitt mit 5,6 Teilnehmern belegt.

Überwiegend Plätze nicht ausgelastet

- 23 Das Ministerium sollte Maßnahmen ergreifen, damit künftig keine freien Kapazitäten mehr bestehen.

2.4.2 Verwendung der Zuwendung

- 24 Die Prüfung der durch den Zuwendungsempfänger vorgelegten Nachweise zur Verwendung der Fördermittel wurde durch das SMJus bisher nicht abgeschlossen.

Bisher ausstehende Schlussprüfung

- 25 Das SMJus wurde gebeten, im Rahmen der anstehenden Verwendungsnachweisprüfung Anhaltspunkten zu Sonderregelungen des Zuwendungsempfängers hinsichtlich der Personalausgaben nachzugehen. Der Zuwendungsempfänger gewährt seinen Mitarbeitern bspw. die Kinderbetreuungskosten und zahlt diese mit den monatlichen Bezügen aus. Eine Zahlung der Kinderbetreuungskosten aus der Zuwendung ist unzulässig. Es würde die Mitarbeiter des Zuwendungsempfängers gegenüber den staatlichen Bediensteten besserstellen.

- 26 Das Ministerium sollte die Prüfung der Verwendungsnachweise baldmöglichst abschließen und die Ergebnisse der Förderung zur Grundlage für die Entscheidung über eine erneute Bewilligung einer Zuwendung nutzen.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 27 Das SMJus machte deutlich, dass wesentliche Kritikpunkte aus der Prüfung des SRH darin begründet seien, dass die VwV Opfer- und Präventionshilfe vom 14.12.2001 überarbeitungsbedürftig sei. Das Ministerium kündigte eine zeitnahe Neufassung der Förderrichtlinie an, in dem es die Prüfergebnisse des SRH berücksichtigen wolle.
- 28 Auch sozialtherapeutische Leistungen könnten dem Zuwendungszweck der Förderrichtlinie zugeordnet werden. Die Bezeichnung „sozialpädagogisch“ beziehe sich nur auf die Angebote, nicht auf die Förderung von Leistungen.
- 29 Bei der Förderung des Projekts „Jugendstrafvollzug in freien Formen“ handele es sich nicht um eine Vollfinanzierung, da die Gesamtausgaben des Projektes je Haushaltsjahr höher waren als der jeweilige Zuwendungsbetrag.

4 Schlussbemerkung

- 30 Der SRH begrüßt das Vorhaben des SMJus, die Förderrichtlinie neu zu fassen und damit auch den Fördergegenstand zu konkretisieren und den Zuwendungszweck eindeutig und unmissverständlich zu bezeichnen.
- 31 Der Wortlaut der VwV zu § 44 SäHO stellt darauf ab, dass nur ein Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben gefördert wird. Der SRH bleibt daher bei seiner Auffassung, dass eine Vollfinanzierung vorliegt.

Personalwirtschaft beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr

Bei der Neugestaltung der Straßenbauverwaltung wurden mögliche Synergie- und Skaleneffekte nicht ausgeschöpft.

Infolge einer unzureichenden Personalbewirtschaftung werden seit Jahren Fehlzahlungen an Beschäftigte geleistet.

150 Stellenhebungen erfolgten ohne sachlichen Grund.

Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen entsprachen nicht den aktuellen Gegebenheiten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wurde zum 01.01.2012 durch Zusammenführung des ehemaligen Autobahnamtes mit 7 Straßenbauämtern eingerichtet.
- 2 Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Entwicklung der Stellenausstattung und der Personalausgaben des LASuV im Zuge der Neuorganisation. Prüfungszeitraum waren die Hj. 2012 bis 2016.

2 Prüfungsergebnisse

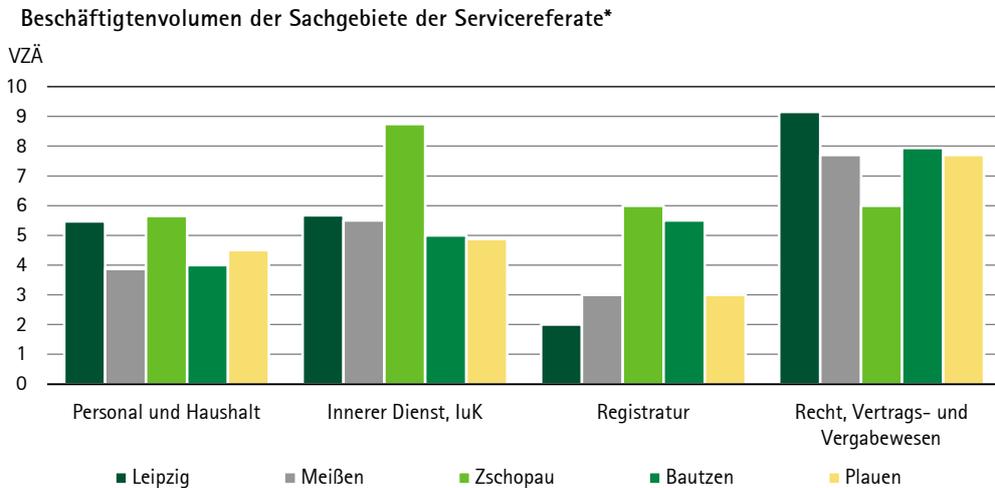
2.1 Organisation

- 3 Zum LASuV gehören eine Zentrale und 5 Niederlassungen¹ mit rd. 1200 Stellen. Im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit für jeweils 2 Landkreise haben die Niederlassungen vergleichbare Aufgaben. Niederlassungen haben vergleichbare Aufgaben
- 4 Die Niederlassungen sind jeweils mit 2 Fachabteilungen (Abteilung 2 – Planung und Straßenbau und Abteilung 3 – Konstruktiver Ingenieurbau) ausgestattet. Die 3 „großen“ Niederlassungen Leipzig, Meißen und Zschopau besitzen zudem eine Abteilung Zentraler Servicebereich mit den Referaten Stabsstelle Servicebereich und Förderung Kommunalen Straßenbau. Die „kleinen“ Niederlassungen Bautzen und Plauen haben lediglich eine Stabsstelle Servicebereich.
- 5 In der Zentrale sind die Fachbereiche der Niederlassungen in den Abteilungen 1 bis 3 gespiegelt.
- 6 Zur Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Zentrale und den Niederlassungen, insbesondere der Abteilungen 2 und 3, gibt es keine verbindlichen Regelungen. Praktisch wird so verfahren, dass Grundsatzangelegenheiten in der Zentrale entschieden werden und deren Vollzug in den Niederlassungen erfolgt. Verbindliche Regelungen zwischen Zentrale und Niederlassungen fehlen
- 7 Aufgrund fehlender organisatorischer Regelungen sind Aufgabenüberschneidungen bzw. Doppelstrukturen, die zusätzliches Personal binden, nicht auszuschließen.

¹ Niederlassungen in Bautzen, Leipzig, Meißen, Plauen und Zschopau (Sitz Chemnitz).

2.2 Quantitative Personalausstattung

- 8 Die Niederlassungen beschäftigen in den Servicereferaten zwischen 20 bis 26 VZÄ. Die Personalausstattung in den Sachgebieten des Servicereferates der „großen“ Niederlassungen variiert um bis zu 4 VZÄ (z. B. Registratur). Die Personalausstattung der „kleinen“ Niederlassungen ist z. T. höher als die der großen (z. B. Personal und Haushalt, Registratur).



* Aufstellung ohne Abteilungs-/Referatsleiter.

Quelle: Organigramme, Stand 04.07.2016 und Geschäftsverteilungsplan 2016.

- 9 Das unterschiedliche Beschäftigtenvolumen ist sachlich nicht begründet.
- 10 Die Personalausstattung in den Fachreferaten Planung (Referat 21) und Bauwerksplanung (Referat 31) der Niederlassungen differiert um 7,5 VZÄ bzw. 5,1 VZÄ. Inhaltlich sind die Aufgaben vergleichbar. Das Aufgabenvolumen variiert. So haben bspw. die Niederlassungen unterschiedliche Streckenlängen sowie Ingenieurbauwerke zu betreuen.

Beschäftigtenvolumen der Referate 21 und 31

	Leipzig	Meißen	Zschopau	Bautzen	Plauen
Referat 21	12,5	9,0	8,6	5,0	8,6
Referat 31	7,0	8,0	10,4	5,8	10,9

Quelle: Organigramme Stand 04.07.2016 und Geschäftsverteilungsplan 2016.

Keine sachlichen Kriterien für Personalausstattung

- 11 Sachliche Kriterien für die Personalausstattung der Fachreferate wurden auch hier nicht vorgefunden. Sie sind nach Aussage des LASuV überwiegend historisch bedingt.
- 12 Ein daraufhin vom SRH durchgeführtes grobes Benchmarking anhand sachlicher Kriterien² ergab ein rechnerisches Einsparpotenzial von rd. 40 VZÄ bzw. von jährlich über 2,4 Mio. €.
- 13 Die gegenwärtige Organisation des LASuV besitzt noch erhebliches Optimierungspotenzial bei der Personalausstattung.

2.3 Qualitative Personalausstattung

- 14 In den Referaten 11, 21 und 31 der Niederlassungen betragen die Vergütungsspannen bei gleichen Funktionen und Aufgaben bis zu 5 Entgeltgruppen.

² Kennzahl für Referat 21: VZÄ/100 km Netzlänge; Kennzahl für Referat 31: VZÄ/100 Ingenieurbauwerke.

- 15 Vergütungsspannen von 4 oder im Einzelfall bis zu 5 Entgeltgruppen sind bei vergleichbarer Aufgabenzuweisung weder plausibel noch nachvollziehbar. Unterschiedliche Vergütung bei gleichen Aufgaben
- 2.4 Stellenhebungen**
- 16 Im Rahmen der Planung des Doppelhaushalts 2015/2016 konnten Stellen für Beschäftigte, die aufgrund des Inkrafttretens der Entgeltordnung zum TV-L³ zum 01.01.2012 höher zu bewerten waren, auf Antrag gehoben werden, soweit keine andere freie und besetzbare Stelle zur Verfügung stand.⁴
- 17 Für das LASuV waren aus diesem Grund 240 Stellenhebungen mit den Voranschlägen des SMWA beantragt worden. Die Mehrausgaben für diese Maßnahme umfassten mehr als 1,6 Mio. €⁵ für den Doppelhaushalt 2015/2016. 240 Stellenhebungen beantragt
- 18 Aufzeichnungen zur Feststellung der Ansprüche auf Stellenhebung wegen Inkrafttretens der Entgeltordnung des TV-L zum 01.01.2012 konnten nicht vorgelegt werden. Die notwendigen Stellenhebungen seien, so das LASuV, anhand der Stellenbesetzungslisten, insbesondere bezogen auf ingenieurtechnisches Personal in der relevanten Eingruppierung, ermittelt worden.
- 19 Das LASuV konnte den unabweisbaren Bedarf für die 240 beantragten Stellenhebungen nicht belegen.
- 20 Aufgrund der Beschreibung und Bewertung der Arbeitsaufgaben (lt. Stellenbesetzungsliste des LASuV, Stand 01.01.2014) sind lediglich 90 gehobene Stellen (rd. 38 %) mit dem Inkrafttreten der Entgeltordnung des TV-L begründbar.
- 21 150 Hebungen (rd. 62 %) wurden zur Umsetzung der Tarifansprüche nicht benötigt und waren mit dem Vermerk im Haushaltsplan „Aufgrund Änderungen eingruppierungsrechtlicher Regelungen mit Inkrafttreten der Entgeltordnung“ nicht begründbar. 150 Hebungen ohne Sachgrund
- 22 Diese 150 Stellen sind ohne Sachgrund gehoben worden. Die hierfür bereitgestellten Personalausgaben betragen für den Doppelhaushalt 2015/2016 insgesamt 925,1 T€. Einsparpotenzial 925 T€
- 2.5 Eingruppierung**
- 23 Der SRH hat die Eingruppierung stichprobenartig geprüft. Bei rd. 67 % der geprüften Fälle lagen Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen (TDB) vor, die vor der Gründung des LASuV erstellt waren. Von den 89 TDB waren 25 älter als 20 Jahre, 14 älter als 15 Jahre, 27 älter als 10 Jahre und 23 älter als 5 Jahre.
- 24 Aus der Prüfung resultieren eine Reihe grundsätzlicher Beanstandungen: Eingruppierungen nicht aktuell und vielfach fehlerhaft
- Zwei Drittel der geprüften TDB entsprachen nicht mehr den aktuell übertragenen Aufgaben lt. Geschäftsverteilungsplan.
 - Identische Arbeitsvorgänge waren in den TDB sowohl innerhalb einer als auch zwischen den Niederlassungen unterschiedlich, in Einzelfällen über 3 Entgeltgruppen, bewertet.

³ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder.

⁴ Schreiben des SMF vom 06.11.2013 (Vorschriftensammlung Teil A Nr. 3.1.1.2 der Allgemeinen Hinweise zur Haushaltsaufstellung).

⁵ Berechnungsgrundlage: Anlage B zu Nr. 3.1 der Allgemeinen Hinweise zur Haushaltsaufstellung 2015/2016.

- In mehreren Fällen war der Eingruppierungsanspruch nicht belegt, weil die Heraushebungsmerkmale in den TDB nicht hinreichend begründet waren.
 - Die in den Tarifverhandlungen speziell für Ingenieure erzielten Verbesserungen in der Entgeltordnung blieben wirkungslos, da sie durch veraltete Eingruppierungen nicht zum Tragen kommen.
 - Beschäftigten wurden Aufgaben übertragen, die nicht ihrer Ausbildung entsprechen. Das festgestellte Tarifmerkmal „technische Beschäftigte mit technischer Ausbildung und entsprechender Tätigkeit“ war nicht erfüllt.
 - In Einzelfällen sind über Jahre Zulagen ohne tarifrechtlichen Anspruch gezahlt worden.
- 25 **Im Zusammenhang mit der Einrichtung des LASuV wäre eine zeitnahe Überprüfung der Eingruppierungsansprüche und Aktualisierung der TDB zwingend erforderlich gewesen.**

3 Folgerungen

- 26 Die Organisationsstruktur ist auf der Grundlage sachlicher Kriterien zu optimieren. Mögliche Synergie- und Skaleneffekte zwischen Zentrale und Niederlassungen sind zu nutzen.
- 27 Die ohne sachlichen Grund gehobenen 150 Stellen sind ku (künftig umzuwandeln) zu stellen. Die Umwandlung sollte spätestens im nächsten Doppelhaushalt vollzogen werden.
- 28 Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sind zu aktualisieren und die Eingruppierungsansprüche tarifgemäß festzustellen. Rückzahlungsansprüche sind umzusetzen und Regressansprüche zu prüfen.

4 Stellungnahmen

- 29 SMWA und LASuV sehen zwischen der Zentrale und den Niederlassungen keine Aufgabenüberschneidungen bzw. Doppelstrukturen. Die Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten unterliege jederzeit der Beobachtung und Nachjustierung. Gegenwärtig erfolge dies im Rahmen des Prozesses „LASuV 2021“ mit dem Ziel, Leitungsentscheidungen zur Verwaltungsoptimierung vorzubereiten.
- 30 Das „grobe Benchmarking“ des SRH reiche nicht aus, um eine Schiefelage bei der Personalausstattung nachzuweisen.
- 31 Mit dem Übergang der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen auf die Autobahn GmbH des Bundes im Jahr 2021 sowie der beabsichtigten Verschmelzung der DEGES⁶ mit der Autobahn GmbH würden die vom Freistaat Sachsen bei der DEGES in Auftrag gegebenen Maßnahmen zur Planung und zum Bau von Straßen an den Freistaat Sachsen zurück übertragen. Auf das damit verbundene geänderte Auftragsvolumen in den Niederlassungen müsse mit einer entsprechend höheren Personalausstattung reagiert werden.
- 32 Vergütungsspannen bis zu 5 Entgeltgruppen bei gleichen Funktionen und Aufgaben könnten, bezogen auf die Dokumentation und Ausgestaltung der TDB, zutreffend sein. Tatsächlich seien den Beschäftigten jedoch nicht die gleichen Aufgaben übertragen. Insofern könne nicht die qualitative Ausstattung beanstandet werden, sondern die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen bedürften einer gründlichen Überarbeitung.

⁶ Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)

- 33 Der Feststellung, dass 150 Hebungen nicht mit dem Inkrafttreten der Entgeltordnung begründbar seien, könne nicht substantiiert entgegengetreten werden. Die Umwandlung dieser Stellen sei aufgrund zwischenzeitlich erfolgter Personal- und Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen, also Höhergruppierung anderer Beschäftigter, nicht mehr möglich.
- 34 Die erwähnten strukturellen Änderungen in der Straßenbauverwaltung würden auch für eine systematische Aufarbeitung der Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen unter Berücksichtigung der SRH-Hinweise genutzt. Zulagenzahlungen seien bereits überprüft und soweit erforderlich eingestellt worden.

5 Schlussbemerkung

- 35 Die künftige Personalausstattung des LASuV ist auf der Grundlage sachlicher Kriterien zu ermitteln und transparent zu vollziehen.
- 36 Die Beantragung von 150 Stellenhebungen ohne entsprechenden sachlichen Grund konterkariert die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, Stellen aus Anlass des Inkrafttretens der Entgeltordnung zu heben.

Um-, Aus- und Neubau von Staatsstraßen

Auch bei Ausbaumaßnahmen ist eine sorgfältige Grundlagen- und Bestandsermittlung notwendig, um eine gute Ausgangslage zur Baudurchführung zu schaffen.

Beim Neubau der Ortsumgebung Falkenbach hätte ein großer Teil der für die östliche Ortsanbindung verausgabten Mittel von rd. 5,22 Mio. € (brutto) bei einer anderen planerischen Lösung eingespart werden können.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die 2 Staatsstraßenbaumaßnahmen

- S 36 - Ausbau nördlich Hartha und
- S 222 - Neubau Ortsumgebung Falkenbach

in der LASuV¹-Niederlassung Zschopau geprüft.

- 2 Die Straßen waren zum Zeitpunkt der Prüfung verkehrswirksam fertiggestellt.
- 3 Die baufachliche Prüfung umfasste schwerpunktmäßig die Ordnungsmäßigkeit bei der Ausschreibung und Vergabe sowie der Vorhabendurchführung. Weiterhin wurde die Angemessenheit und Zweckmäßigkeit des Entwurfs/der planerischen Lösung bewertet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 S 36 – Ausbau nördlich Hartha

- 4 Die Zuschlagssumme für die Maßnahme betrug rd. 6,43 Mio. € (brutto). Das beauftragte und abgerechnete Nachtragsvolumen i. H. v. rd. 2,26 Mio. € (brutto) war mit rd. 35 % überdurchschnittlich hoch.
- 5 Bei der Prüfung der 11 Nachtragsvereinbarungen ergaben sich teils gleich gelagerte Feststellungen.
- 6 Mehrere Nachträge beruhten auf einer unzureichenden oder fehlerhaften Planung. Folge war eine Vielzahl von geänderten und zusätzlichen Leistungen, die zu Zusatzkosten und Störungen im Bauablauf geführt haben. Dies beurteilt der SRH insbesondere bei Ausbaumaßnahmen kritisch, da die Bemühungen zur Begrenzung der Verkehrseinschränkungen hierdurch ins Leere laufen.
- 7 Die LASuV-Niederlassung als Bauherr und eingeschaltete Planer müssen durch sorgfältigere Grundlagen- und Bestandsermittlung und einer daraus resultierenden genaueren Planung eine bessere Ausgangslage zur Baudurchführung schaffen.
- 8 Der SRH weist darauf hin, dass Leistungen und Preise, welche dem Wettbewerb unterstellt sind, wirtschaftliche Vorteile für den Auftraggeber erwarten lassen. Bei Nachträgen fehlt dieser Wettbewerb.

Nachträge wären bei sorgfältigerer Planung vermeidbar gewesen

¹ Landesamt für Straßenbau und Verkehr.

2.2 S 222 – Neubau Ortsumgehung Falkenbach

- 9 Bei der Ortsumgehung Falkenbach wurde aufgrund des starken Längsgefälles fast auf der gesamten Streckenlänge von 2,6 km ein Zusatzfahrstreifen angelegt. Infolgedessen waren bei der östlichen Ortsanbindung (Knoten C) Ingenieurbauwerke (Brücke, Durchlässe) nebst umfangreicher Erdarbeiten im Felsboden notwendig.



Quelle: Geodaten © Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen 2018 mit Ergänzung der Knotenpunktlage/-bezeichnung durch den SRH.

Kleinere Planungsänderungen und eine sorgfältigere Abwägung der Planvarianten in der Planaufstellung hätten zu erheblichen Kosteneinsparungen geführt

- 10 Die Kosten von Knoten C beliefen sich auf rd. 5,22 Mio. € (brutto). Bei einer Schlussrechnungssumme von 12,45 Mio. € (brutto) ergibt sich ein Anteil von rd. 42 %.
- 11 Mängel in Konzeption und Planung der Staatsstraße begründen Zweifel an der Notwendigkeit eines durchgängigen Zusatzfahrstreifens. Kleinere Änderungen an der Linien- und Höhenführung der Straße hätten dazu geführt, dass die Anlage eines nur teilweisen Zusatzfahrstreifens ausreichend gewesen wäre.
- 12 Bei Anlage eines teilweisen Zusatzfahrstreifens hätte die Straße am Knoten C noch nicht zwingend 3-streifig ausgebildet werden müssen. Die Gefahr verkehrswidrigen riskanten Überholens zwischen Knoten D und Knoten C hätte durch ein Überholverbot verbunden mit der Ankündigung einer baldigen Überholmöglichkeit minimiert werden können. Im Ergebnis wären die Brücke und Durchlässe sowie die Fahrbahnschleife am Knoten C nicht erforderlich geworden.
- 13 Selbst bei einem durchgängigen Zusatzfahrstreifen bestanden mehrere Planvarianten. Eine Analyse dieser Planvarianten im Sinne einer umfassenden Interessenabwägung ist bei der Planaufstellung unterblieben. Unter anderem hätte genauer untersucht werden müssen, ob für einen Ort mit rd. 500 Einwohnern 2 vollwertige Anbindungen an die Staatsstraße (d. h. jeweils mit der Möglichkeit zum Rechts- und Linksabbiegen) erforderlich sind.
- 14 Es hätte die Möglichkeit bestanden, Knoten C als nicht vollwertigen Knoten auszubilden, der nur Rechtsein- und -abbiegen zulässt. Dann wären 2 Bauwerke sowie die Fahrbahnschleife nicht erforderlich geworden. Die Interessen der Anwohner wären zu einem großen Teil befriedigt, da Knoten A für Linksabbieger aus dem Ort hinaus ohnehin günstiger liegt. Die Verkehrssicherheit an Knoten C hätte über eine bauliche Trennung der Richtungsfahrstreifen, die ein Linksabbiegen unmöglich macht, gewährleistet werden können.
- 15 Ein großer Teil der Kosten i. H. v. rd. 5,22 Mio. € (brutto) hätte eingespart werden können.

- 16 Die über das erforderliche Maß hinausgehend errichteten Anlagen belasten den Freistaat in Form von Abschreibungen und Aufwendungen für Unterhaltung und Instandsetzung.

3 Stellungnahme

- 17 Die LASuV-Niederlassung betont, dass sowohl für die Entscheidung zugunsten eines durchgängigen Zusatzfahrstreifens als auch für die Ausbildung eines vollwertigen Knotens C Sicherheitsargumente ausschlaggebend gewesen seien.
- 18 Für den strittigen Teilabschnitt zwischen Knoten D und C legte sie dar, dass hier ohne einen Zusatzfahrstreifen gefährliches Überholen gefördert würde. Die an das topografisch schwierige Gelände angepasste Linienführung suggeriere ausreichend Überholmöglichkeiten. Ein ggf. regelwidriges Überholen könnten Sperrlinien oder Beschilderung nicht unterbinden.
- 19 Ebenso wenig würden Sperrlinien und Beschilderung gegen regelwidriges Linksabbiegen bei einem nicht vollwertig ausgebildeten Knoten C helfen.

4 Schlussbemerkung

- 20 Der SRH erkennt an, dass die Verkehrssicherheit ein wesentlicher Aspekt bei der Entscheidung für eine Planvariante darstellt. Er weist darauf hin, dass eine entsprechende Abwägung in den Unterlagen nicht dokumentiert war.
- 21 Darüber hinaus sind Planentwürfe in Abhängigkeit von der Straßenkategorie und der Verkehrsstärke, der angestrebten Verkehrsqualität, der Verkehrssicherheit, der Wirtschaftlichkeit sowie der Umweltverträglichkeit zu erstellen. Ein zu einseitig im Sinne eines der genannten Parameter ausgeübtes Planungsermessen kann abwägungsfehlerhaft sein.
- 22 Der SRH bezweifelt das Argument, dass verkehrswidrigem Verhalten nicht durch Beschilderung und bauliche Trennung der Richtungsfahrstreifen an Knoten C begegnet werden kann.

Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

SMWA und LASuV kommen wesentlichen Verpflichtungen aus der VwV Anti-Korruption sowie der VwV Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile nicht nach.

SMWA und LASuV lassen eine systematische Auseinandersetzung mit dem Thema Korruptionsbekämpfung vermissen.

Es fehlte jahrelang an erforderlichen Zuständigkeitsregelungen für die Erfüllung von Korruptionspräventionsaufgaben.

Es ist nicht sichergestellt, dass Mitarbeiter auf korruptionsgefährdeten Dienstposten regelmäßig ausgewechselt werden oder sich deren Aufgabenzuschnitt ändert.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung im SMWA, im Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) und im Oberbergamt (OBA) geprüft. Es wurde u. a. geprüft, ob vorgeschriebene Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung eingehalten wurden. Der SRH verfolgte dabei das Ziel, Verbesserungspotential aufzuzeigen und die Sensibilität hinsichtlich Korruption in den geprüften Behörden zu verbessern.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Antikorruptionskultur

- 2 Ein entscheidendes Element für erfolgreiche Korruptionsprävention ist die von der Institution selbst hervorgebrachte Antikorruptionskultur. Sie fasst die Grundeinstellung sowie Herangehensweise der Behörde zusammen, die maßgeblich durch die Verhaltensweise der Leitungsorgane und Führungskräfte im Sinne einer Vorbildwirkung geprägt und initiiert wird.
- 3 Festzustellen war, dass SMWA und LASuV im Vergleich zum OBA wenig offensive Aktivitäten bez. der Korruptionsprävention entwickelt haben. Unzureichende Aktivitäten
- 4 Im SMWA wurden zwar 2015 im Rahmen der risikoorientierten Prüfungsplanung der Innenrevision 27 Organisationseinheiten als am stärksten korruptionsgefährdet eingestuft. Erst auf Bitten des SRH wurden auf Basis einer ersten Einschätzung die korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze und Dienstposten im SMWA und teilweise im LASuV festgestellt. Erst dadurch waren Anhaltspunkte für den Stand der Schulungsquoten und der Verwendungsdauern möglich. Schulungsquote mangelhaft
- 5 Die Schulungsquoten der Führungskräfte waren mit rd. 18,2 und 31,1 % unzureichend, obwohl diese aufgrund ihrer Verantwortung und Entscheidungskompetenz besonders gefährdet sind und darüber hinaus eine Vorbildfunktion für die übrigen Beschäftigten wahrnehmen. Auch waren höchstens 3 von 10 Bediensteten aus SMWA, LASuV und OBA geschult, obwohl alle Bediensteten, die einen korruptionsgefährdeten Arbeitsplatz/ Dienstposten innehaben, dazu verpflichtet waren.

- Keine systematische Auseinandersetzung mit der Korruptionsthematik
- 6 Ferner mangelte es SMWA und LASuV an einer Behördenstrategie zur Korruptionsvermeidung. Alle 3 Behörden ließen, da es keinen ressortweiten Verhaltenskodex gab, einen behördenspezifischen schriftlichen Kodex vermissen. Überdies wurden bspw. die Bediensteten aus SMWA und LASuV nicht über die Korruptionsgefahr ihres Arbeitsplatzes/Dienstpostens informiert, obwohl dies einerseits vorgeschrieben ist und andererseits die Sensibilität erhöht.
- 7 Bei SMWA und LASuV besteht erheblicher Nachholbedarf hinsichtlich Sensibilität und Entwicklung einer Antikorruptionskultur.
- Verbindliche Vorgaben wurden nicht umgesetzt
- 2.2 Risiko- und Gefährdungsanalyse**
- 8 Entgegen der geltenden Verwaltungsvorschrift (VwV Anti-Korruption) wurden die korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze/Dienstposten in SMWA und LASuV nicht festgestellt.
- 9 Seit Gründung des LASuV 2012 wurden die korruptionsgefährdeten Bereiche nicht identifiziert. Bereits die seit 2002 geltende VwV Korruptionsvorbeugung, welche vor der VwV Anti-Korruption (gültig seit 01.01.2016) galt, sah zumindest diese Minimalanforderung vor.
- Ohne Kenntnis der Korruptionsgrade laufen Präventionsmaßnahmen ins Leere
- 10 Die Feststellung der korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze/Dienstposten ist Voraussetzung für die anschließende Gefährdungsanalyse, die den individuellen Korruptionsgefährdungsgrad ermitteln soll, um letztlich zu entscheiden, „ob“ und wenn ja, „welche“ Präventionsmaßnahmen zu ergreifen sind.
- Über Jahre fehlende Zuständigkeitsregelungen
- 11 In SMWA und LASuV mangelte es an klaren Festlegungen von umfassenden und zentralen Verantwortlichkeiten für die wesentlichen Aufgaben der Korruptionsprävention¹. Erst im Rahmen der Prüfungshandlung des SRH wurde die Zuständigkeit der Innenrevision des SMWA übertragen. Im Sommer 2018 wurde begonnen, die korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze/Dienstposten zumindest für das LASuV zu ermitteln.
- 2.3 Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile**
- 12 Mit den Bestimmungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken wird dem Entstehungsprozess struktureller Korruption entgegengewirkt. Strukturelle Korruption hat oft einen mehrjährigen, geplanten Vorlauf. Über zunächst kleinere Vorteile ohne direkte Gegenleistung (das sog. Anfüttern) wird der Kontakt zum Amtsträger (Nehmer) angebahnt und verfestigt. Folgerichtig ist daher der in der VwV Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile normierte Grundsatz, dass alle öffentlich Bediensteten bereits jeden Anschein vermeiden müssen, im Rahmen ihrer Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein.
- 13 Für Vorteile, zu deren Annahme die Zustimmung nicht allgemein als erteilt gilt, ist die Zustimmung der zuständigen Stelle einzuholen. Seit Gründung (2012) und bis zur Prüfung durch den SRH war im LASuV keine zuständige Stelle zur Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen bestimmt. Ohne die damit verbundenen Melde- und Genehmigungsprozesse war das Korruptionsrisiko durch verbotene Geschenkkannahmen besonders hoch. So haben bspw. Bedienstete des LASuV an einem unentgeltlichen „Vergabefrühstück“ eines privaten Veranstalters teilgenommen. Eine kritische Prüfung, ob damit verbotene Geschenkkannahmen verbunden sind, erfolgte bisher mangels zuständiger Stelle nicht.

¹ Die in Ziffer IV.1 VwV Anti-Korruption aufgeführten Maßnahmen.

- 14 **2.4 Überwachung Verwendungsdauer**
Keine der überprüften Behörden führte eine systematische Aufstellung und Auswertung zur Verwendungsdauer von Bediensteten zum Prüfzeitpunkt. Erst im Rahmen der Prüfung des SRH wurde ein Teil der Bediensteten des SMWA und LASuV auf Korruptionsgefährdetheit ihrer Arbeitsplätze und Dienstposten eingeschätzt und deren Standzeiten festgestellt. Im Ergebnis dessen bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich systematischer Korruption, da bei den Standzeiten von Bediensteten auf den als hoch korruptionsgefährdet geltenden Arbeitsplätzen und Dienstposten regelmäßig die Soll-Vorgabe von 5 Jahren der VwV Anti-Korruption nicht beachtet wurde. Rund ein Viertel der Bediensteten mit korruptionsgefährdeten Tätigkeiten des SMWA² haben seit mind. 10 Jahren, einzelne sogar mehr als 20 Jahre, den identischen Dienstposten/Arbeitsplatz inne.
- Erhöhtes Risiko systematischer Korruption aufgrund zu langer Verwendungsdauern
- 15 **2.5 Bestellung Ansprechpartner für Anti-Korruption**
Einem Amtsträger, der für Vergaben zuständig ist, wurde zugleich die Aufgabe des Ansprechpartners für Anti-Korruption (AAK) übertragen.
- 16 Die Kumulierung von Aufgaben im Bereich des Vergaberechts mit denen des AAK sollte vermieden werden.
- Gefahr von Interessenkollisionen
- 17 **3 Folgerungen**
SMWA und LASuV sollten ihre Anstrengungen intensivieren, damit sich eine Antikorruptionskultur entwickeln kann. Dazu gehören u. a. strategische Ziele, ein Verhaltenskodex sowie geschulte und über die Korruptionsgefahr ihres Arbeitsplatzes und Dienstpostens informierte Bedienstete.
- 18 SMWA und LASuV sollten zeitnah die korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze/Dienstposten feststellen und die anschließende Gefährdungsanalyse durchführen, um der VwV Anti-Korruption gerecht zu werden. Die dafür notwendigen Zuständigkeiten sollten festgelegt werden.
- 19 Ein ordnungsgemäßes Zustimmungsverfahren nach VwV Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile ist zu etablieren. Das LASuV sollte künftig vorab prüfen, ob die Teilnahme von Bediensteten an unentgeltlichen Veranstaltungen zulässig ist.
- 20 Die personalverwaltenden Stellen der 3 Behörden haben entsprechend der VwV Anti-Korruption systematische Auswertungen zur Verwendungsdauer der hochkorruptionsgefährdeten und korruptionsgefährdeten Arbeitsplatz-/Dienstposteninhaber aufzustellen und aktuell zu führen.
- 21 Der SRH regt eine Neubestellung des Ansprechpartners für Antikorruption für den nachgeordneten Bereich des SMWA an.
- 22 **4 Stellungnahme des SMWA**
Das SMWA werde das Anliegen des SRH aufgreifen, eine Antikorruptionskultur zu entwickeln und die Maßnahmen umsetzen. Die Auffassung, dass ein behördenspezifischer Verhaltenskodex fehlt, werde nicht geteilt, da im Intranet verschiedene Dokumente hinterlegt seien, u. a. eine „Handreichung des SMI zu Verhaltensweisen gegen Korruption für die Behörden und Einrichtungen des Freistaates Sachsen“.
- 23 Aus Sicht des LASuV könnten die vom SRH getätigten Prüfungsfeststellungen nicht in Abrede gestellt werden. Teilweise ziehe der SRH jedoch Schlussfolgerungen, welche der Spezifität der Behörde LASuV nicht im-

² Bei der ermittelten Anzahl der betroffenen Bediensteten handelt es sich um erste Schätzungen durch SMWA auf Initiative des SRH und nicht um die abschließende Feststellung der Arbeitsplätze/Dienstposten.

mer gerecht werde. Aufgabenwechsel von spezialisierten Bediensteten mit Ingenieursausbildung seien nicht ohne weiteres möglich.

- 24 Das LASuV habe seinen Bediensteten zwischenzeitlich die Teilnahme an kostenfreien (Fortbildungs-)Veranstaltungen untersagt bzw. nur im Einzelfall nach vorheriger Prüfung der Umstände und der Frage der Gewährung unzulässiger Belohnungen, Geschenke oder sonstiger Vorteile zugelassen.
- 25 Hinsichtlich der Fortbildungsquoten von rd. einem Drittel teilt das LASuV mit, dass es diese für sicherlich ausbaufähig, jedoch nicht unzureichend halte. Es verweist auf über Jahre fehlende Haushaltsmittel für Fortbildungsveranstaltungen. Ferner handle es sich um eine Behörde mit rd. 1.100 Bediensteten, die entsprechende Reisekosten verursachen würden.

5 Schlussbemerkung

- 26 Der SRH begrüßt die weitgehende Zustimmung der geprüften Behörden. Die Handreichung des SMI und andere für alle Ministerien anzuwendende Dokumente ersetzen aufgrund ihrer Allgemeingültigkeit keinen ressort- oder behördenspezifischen Verhaltenskodex.
- 27 Der SRH erkennt an, dass es Schwierigkeiten bei Aufgabenwechseln von spezialisierten Bediensteten, wie vom LASuV vorgebracht, geben kann. Mit Blick jedoch auf die bestehende Verpflichtung und die hierdurch eingeräumte Möglichkeit der Verlängerung der Verwendungsdauer gehen die gezogenen Schlussfolgerungen keineswegs zu weit. Bei einer erforderlichen Verlängerung sind die Gründe aktenkundig zu machen.
- 28 Die VwV Anti-Korruption sieht vorrangig die Schulung der Bediensteten über ein kostenfreies webbasiertes Training (eine IT-gestützte Onlineanwendung) vor. Im Übrigen bieten sich Inhouseschulungen an, sodass die Argumente hinsichtlich der Reisekosten und fehlender Mittel nicht in der von SMWA vorgetragenen Dimension greifen.

Ausgaben und Abrechnungen mit der DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH/Projektgesellschaft

Die DEGES erfüllt wichtige Aufgaben für die sächsische Straßenbauverwaltung. Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollen die sächsischen Geschäftsanteile an den Bund veräußert werden. Um dem Parlament auch künftig eine unabhängige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die DEGES bzw. Autobahn GmbH des Bundes vorlegen zu können, müssen Prüfrechte des SRH für Projekte der sächsischen Straßenbauverwaltung in der neuen Bundesgesellschaft vertraglich verankert werden.

Anteile an Unternehmen von besonderer Bedeutung, wie dies bei der DEGES für den Freistaat Sachsen der Fall ist, dürfen nur mit Einwilligung des Landtages veräußert werden.

Die Erstellung eines Gesamtkonzeptes „Straße“ unter Einbeziehung aller Leistungserbringer ist dringend geboten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Für die Umsetzung von Verkehrsinfrastrukturprojekten greift das zuständige SMWA auch auf die „Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau GmbH (DEGES)“ zurück. Diese wurde 1991 vom Bund und den neuen Ländern gegründet mit der Aufgabe, die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ zu realisieren. Bei den Projekten in Sachsen handelte es sich um Infrastrukturprojekte von Straßen und Schienen, darunter auch einzelne Baumaßnahmen an Staatsstraßen, die zuständigerweise vom Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) realisiert werden.
- 2 Der Freistaat Sachsen ist mit 5,91 % an der DEGES beteiligt. Bisher begründete das SMF das wichtige staatliche Interesse an dieser Beteiligung damit, dass für eine zügige Umsetzung der Verkehrsprojekte erfahrene Projektmanagementgesellschaften mit Kompetenzen einbezogen werden müssten.
- 3 Der Rechnungshof hat stichprobenartig die im Hj. 2015 aus dem Haushaltsplan des SMWA erfolgten Zahlungen an die DEGES in Höhe von 9.049 T€ geprüft. Darüber hinaus hat der SRH auch die aus der Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung erwachsenen Auswirkungen für die Straßenbauverwaltung im Freistaat Sachsen in die Prüfung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verursachungsgerechte Abrechnung

- 4 Im Ergebnis seiner Stichproben und der umfassenden Prüfung der Kosten-Leistungs-Rechnung der DEGES in Berlin konnte der SRH feststellen, dass alle Kosten der DEGES entweder als Einzelkosten den jeweiligen Länderprojekten direkt zugeordnet oder als Gemeinkosten der DEGES anhand des Umlageschlüssels „abgerechnete und nachgewiesene Projektstunden/gewichtete Stunden“ auf alle Projekte verursachungsgerecht verteilt wurden. Auf Anregung des Freistaates Sachsen wird die den Jahresabschluss der DEGES prüfende Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durch die Geschäftsführung auch damit beauftragt, länderbezogen einen Bericht über die prüferische Durchsicht der Erfassung der Zugänge von Kosten der DEGES zu fertigen und darüber eine Bescheinigung abzugeben. Aus Sicht des SRH eignet sich ein derartiges Umlage- und Abrech-

Verursachungsgerechte Abrechnung –
Verfahren hat sich grundsätzlich bewährt

nungssystem grundsätzlich auch für die Abrechnung anderer Gesellschaften gegenüber dem SMWA mit einer Vielzahl von Auftraggebern und Einzelprojekten.

- 5 Zum Stand 31.12.2018 realisiert die DEGEG 4 Verkehrsprojekte deutsche Einheit (VDE)-Autobahn-, 7 Autobahnprojekte außerhalb VDE, 14 Bundesstraßen-, 6 Staatsstraßen- und 1 Bahnprojekt im Auftrag des Freistaates Sachsen. Das Auftragsvolumen gliedert sich wie folgt:

Tabelle: Auftragsbestand der DEGEG für den Freistaat Sachsen

Projekte	Länge/ Anzahl km	Auftragsbestand gesamt Mio. €	Auftragsbestand davon offen Mio. €
Autobahnprojekte	204,2	2.239,1	110,3
- Bau- und Grunderwerbsausgaben		2.064,2	101,4
- Ingenieurkosten		174,8	9,0
davon VDE	141,6	1.467,3	0,6
- Bau- und Grunderwerbsausgaben		1.348,5	0,2
- Ingenieurkosten		118,8	0,4
Bundesstraßenprojekte	111,5	800,3	669,8
- Bau- und Grunderwerbsausgaben		732,0	625,2
- Ingenieurkosten		68,3	44,6
Landesstraßenprojekte	23,0	144,0	85,6
- Bau- und Grunderwerbsausgaben		134,3	81,1
- Ingenieurkosten		9,7	4,5
Summe Straßenbauprojekte	338,7	3.183,3	865,8
- Bau- und Grunderwerbsausgaben		2.930,5	807,7
- Ingenieurkosten		252,8	58,1
Schieneprojekt CTL (netto)	4,2	665,2	6,6
Gesamt zum 31.12.2018	342,9	3.848,5	872,4

Quelle: DEGEG.

- 6 Der Auftragsbestand bei den Staatsstraßen i. H. v. 144 Mio. € entspricht dem 1,4-fachen der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für Um- und Ausbaumaßnahmen an Staatsstraßen und Ingenieurbauwerken im Zeitraum 1999 bis 2013.¹ Der offene Auftragsbestand bei den Bundesstraßen und Bundesautobahnen entspricht fast dem 3-fachen des Gesamthaushaltes für Bundesfernstraßen 2018, den die Bundesregierung für Sachsen angegeben hat.²

DEGEG wichtiger Dienstleister

- 7 Die DEGEG ist ein wichtiger Dienstleister für die Realisierung der Infrastrukturprojekte im Freistaat Sachsen geworden und hat somit eine besondere Bedeutung für die Aufgabenerfüllung der sächsischen Straßenbauverwaltung.

2.2 Späte Unterrichtung und fehlende parlamentarische Befassung

DEGEG-Anteil soll verkauft werden; Parlamentarische Befassung erforderlich

- 8 Während der Prüfung erhielt der SRH aus der DEGEG heraus Kenntnis davon, dass die DEGEG auf die Autobahn GmbH des Bundes verschmolzen werden soll und daher die Anteile des Freistaates Sachsens an der DEGEG veräußert werden sollen.
- 9 Gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO ist der Rechnungshof "unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen des Landes oder mittelbare Beteiligungen im Sinne des § 65 Abs. 3 SÄHO an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden". Diese Pflicht entsteht mit der Entscheidung der Exekutive, nicht erst mit deren Wirksamwerden und soll sicherstellen, dass der Rechnungshof möglichst zeitnah die Gelegenheit hat, sich zu den von § 102 SÄHO genannten Maßnahmen zu äußern.

¹ Vgl. Beratende Äußerung des SRH „Erhaltung der staatlichen Straßeninfrastruktur“, S. 22, Abb. 5.

² Vgl. BT-Drs. 19/11485 vom 11.07.2019 „Umsetzungsstand wichtiger Verkehrsprojekte in Mitteldeutschland 2019“.

- 10 Dieser gesetzlichen Verpflichtung kam das zuständige SMF erst auf schriftliche Aufforderung des SRH nach. Die Unterrichtung erfolgte 3 Monate nachdem der Aufsichtsrat der DEGES im Dezember 2018 grundsätzliche Weichenstellungen zur Verschmelzung der DEGES auf die Autobahn GmbH des Bundes getroffen hatte. Unterrichtung des Rechnungshofs erst nach schriftlicher Aufforderung
- 11 Haben Anteile an Unternehmen besondere Bedeutung und ist deren Veräußerung im Haushaltsplan nicht vorgesehen, so dürfen sie nach § 65 Abs. 5 SäHO nur mit Einwilligung des Landtages veräußert werden. Parlamentarische Befassung erforderlich
- 12 Das SMF vertritt die Auffassung, dass die Höhe der kapitalmäßigen Staatsbeteiligung mit lediglich 5,91 % und nominal nur mit 3.700 € an der DEGES nicht das Merkmal für die besondere Bedeutung i. S. v. § 65 Abs. 5 SäHO erfülle. Eine Beteiligung des Landtages wird daher aus Sicht des SMF bei der Veräußerung der DEGES als nicht erforderlich gesehen.³
- 13 Diese Auffassung teilt der SRH nicht. Die besondere Bedeutung dieser Beteiligung im Sinne von § 65 Abs. 5 SäHO liegt in der umfangreichen Beauftragung der DEGES für die Aufgabenerledigung der sächsischen Straßenbauverwaltung.
- 2.3 Realistisches Gesamtkonzept „Straße“ erforderlich**
- 14 Auf Grundlage einer Nutzwertanalyse des SMWA hat sich der Freistaat Sachsen entschieden, die gesetzlich mögliche Übertragung der Bundesstraßen an den Bund nicht zu beantragen und diese in Auftragsverwaltung fortzusetzen.
- 15 Der SRH vermisst in der Nutzwertanalyse vom 01.10.2018 konkrete Berechnungen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen in der Lage wäre, die derzeitig beauftragten DEGES-Projekte zu übernehmen bzw. zukünftig sämtliche Bundesstraßenprojekte selbst zu bearbeiten. Ob die Beauftragung der DEGES oder anderer Ingenieurgesellschaften wirtschaftlich ist, konnte auch vom SRH wegen fehlender betriebswirtschaftlicher Kennzahlen in der sächsischen Straßenbauverwaltung nicht untersucht werden. Keine betrieblichen Kennzahlen in der Straßenbauverwaltung
- 16 Durch den sich abzeichnenden Entfall der DEGES als leistungsfähige Projektträgergesellschaft für den Freistaat Sachsen steht nunmehr die Frage im Raum, inwieweit die in der Nutzwertanalyse vom Oktober 2018 unterstellten Prämissen ihre Gültigkeit behalten können oder ob der Freistaat Sachsen einen Antrag beim Bund nach Art. 90 Abs. 4 GG zur Übernahme der Bundesstraßen stellt. Den Antrag kann der Bund, anders als noch bis zum 31.12.2018, annehmen, jedoch auch ablehnen.
- 17 Würden die Bundesstraßen an den Bund übertragen, wären nach Angaben des SMWA nach überschlägiger Betrachtung lt. Nutzwertanalyse etwa 200 Bedienstete des Freistaates Sachsen hiervon betroffen. Dies entspricht rd. 20 % der Beschäftigten beim LASuV.
- 18 Die Kommission zur Evaluation von Planungs- und Genehmigungsverfahren merkt in ihrem Abschlussbericht hierzu an, dass mit der anstehenden Eingliederung der DEGES GmbH in die neu gegründete Autobahn GmbH des Bundes die dort laufenden Planungen in die Verantwortung des LASuV zurückfallen werden. Nach Auffassung der Kommission sind hierfür keine Personalkapazitäten vorhanden.⁴

³ Vgl. LT-Drs. 6/18138, S. 2 vom 26.07.2019 „DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (Nachfrage zu Drs. 6/17433)“.

⁴ Vgl. Ergebnisbericht der Kommission zur Evaluation von Planungs- und Genehmigungsverfahren, veröffentlicht am 13.06.2019, Randnummer 1899 bis 1901.

Wirklichkeitsgetreues Gesamtkonzept notwendig

19 Für die zukünftige Aufgabenerledigung der sächsischen Straßenbauverwaltung ist ein wirklichkeitsgetreues Gesamtkonzept unter Einbeziehung aller Leistungserbringer für den Bereich „Straße“ erforderlich. In diesem Zusammenhang verweist der SRH auch auf den Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 14.

2.4 Sicherstellung der Interessen des Landes

20 Der Aufsichtsrat der DEGES hat der Gesellschafterversammlung vorgeschlagen, dass der Bund mit den Ländergesellschaftern einen Vertrag abschließt, mit dem der Bund sich als Gesellschafter der DEGES und der Autobahn GmbH verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Interessen der Länder in Bezug auf die Fortführung der beauftragten Bundesfernstraßenprojekte unter den bisher geltenden Randbedingungen gewahrt bleiben.⁵

Prüfrechte sind zu verankern

21 Zur retrospektiven Beurteilung einer Baumaßnahme sollte der SLT auch künftig die Möglichkeit haben, auf der Grundlage von Prüfungserkenntnissen des SRH, die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die DEGES bzw. Autobahn GmbH des Bundes zu beurteilen.

22 Dem SRH liegt ein Entwurf des Anteilskauf- und Abtretungsvertrages ohne Anlagen mit Stand 10.07.2019 vor. Das SMF bat den SRH um Stellungnahme, die der SRH am 28.08.2019 übermittelt hat. Nach Auffassung des SRH wurden in diesem Entwurf die Interessen des Landes, darunter auch die Prüfungsrechte des SRH, unzureichend berücksichtigt.

3 Folgerungen

23 **3.1** Der SRH schlägt vor, dass die Ressorts zukünftig bei der Beauftragung Dritter ein Umlage- und Abrechnungssystem einfordern, wie es von der DEGES angewandt wird. SMF und SMWA sollten die gewonnenen Erfahrungen unabhängig von der Zukunft der DEGES sichern.

24 **3.2** Das SMWA sollte in Abstimmung mit dem SMF vor einer möglichen Veräußerung der Geschäftsanteile an der DEGES durch den Freistaat Sachsen an den Bund eine parlamentarische Beschlussfassung herbeiführen.

25 **3.3** Der SRH regt die zeitnahe Erstellung eines wirklichkeitsgetreuen Gesamtkonzeptes für den Bereich „Straße“ an. Das Konzept muss weiterhin Lösungsvorschläge zur Kompensation des möglichen Wegfalls des bisherigen Leistungsträgers DEGES enthalten. Im Gesamtkonzept sollten alle hierfür erforderlichen Ressourcen ermittelt und konkrete Maßnahmen benannt werden, um noch rechtzeitig auf diese Herausforderungen reagieren zu können.

26 **3.4** Der SRH fordert, Prüfrechte für Projekte der sächsischen Straßenbauverwaltung auch in der Bundesgesellschaft umfassend zu sichern und vertraglich zu verankern.

4 Stellungnahmen

27 Das SMWA regt an, von einer Darstellung des Auftragsbestandes der DEGES abzusehen, da dies eine Aufzählung überholter Zahlen darstelle und den Eindruck einer überhöhten Bedeutung der DEGES erwecke. Das SMWA verweist stattdessen auf seine Planungsunterlagen zur zukünftigen Aufgabenwahrnehmung, die anlässlich des Abschlussgespräches überreicht wurden.

⁵ Vgl. Protokoll der 116. Sitzung des Aufsichtsrates der DEGES, S. 25.

- 28 Laut SMWA war die Frage, ob die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen in der Lage wäre, die an die DEGES GmbH übertragenen Projekte zu übernehmen, nicht Gegenstand der Nutzwertanalyse. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Nutzwertanalyse sei die Absicht des Bundes, die DEGES mit der Autobahn GmbH des Bundes zu verschmelzen, nicht bekannt gewesen und habe insofern nicht Teil der Überlegungen sein können.
- 29 Das SMF vertritt die Auffassung, dass eine Unterrichtung des SRH nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO nicht zwingend vor Vertragsschluss erfolgen müsse. Eine Einwilligung des Landtages nach § 65 Abs. 5 Satz 1 SÄHO sei wegen fehlender „besonderer Bedeutung“ nicht erforderlich. Der HFA werde nach Veräußerung der Geschäftsanteile an der DEGES informiert. Hinsichtlich der angestrebten Verankerung von Prüfrechten des SRH werde sich der Freistaat Sachsen im Rahmen seiner Möglichkeiten hierfür einsetzen, habe jedoch aufgrund seines Gesellschaftsanteils von nur 5,91 % wenig Möglichkeiten dies durchzusetzen.

5 Schlussbemerkung

- 30 Aus Sicht des SRH spiegeln die enthaltenen Zahlen zum Auftragsbestand die grundsätzliche Bedeutung der DEGES für den Bau von Straßeninfrastruktur im Freistaat Sachsen wider. Ob der vom SMWA geplante Aufgabenübergang auf andere Leistungserbringer realisierbar ist und der Wegfall der DEGES dadurch tatsächlich kompensiert werden kann, muss sich in der Realität beweisen.
- 31 Vor dem Hintergrund, dass sich die Nutzwertanalyse nicht mit der Fragestellung einer Aufgabenerledigung durch die sächsische Straßenbauverwaltung auseinandergesetzt hat, macht sich nach Ansicht des SRH nunmehr die Erstellung eines Gesamtkonzeptes „Straße“ dringend erforderlich.
- 32 Die Auffassung des SMF, den SRH nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO erst nachträglich informieren zu müssen, ist unzutreffend. Die im Wortlaut der Norm vorgesehene „unverzögliche“ Information zeigt, dass es darum geht, dem SRH mit seiner besonderen verfassungsrechtlichen Stellung vor Vollzug des entsprechenden Geschäfts eine Reaktionsmöglichkeit zu geben. Gerade die zu diesem Sachverhalt seitens des SMF vorgenommene Auslegung von § 65 Abs. 5 Satz 1 SÄHO, wonach statt einer (vorherigen) Einwilligung des Landtages zur Anteilsveräußerung eine nachträgliche Information des HFA (und nicht des Landtages) genügen soll, macht eine frühzeitige Information des Rechnungshofes erforderlich. In diesem Zusammenhang stellt sich weiter die Frage, ob das SMF als Anteilseigner nicht auch mit verhältnismäßig geringen Gesellschaftsanteilen ein Prüfungsrecht des SRH durchsetzen kann – schließlich kann der Freistaat rechtlich nicht zum Verkauf der Anteile gezwungen werden.

Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen

Das SMS sollte in einem Förderkonzept den Ist-Zustand analysieren und anhand von Zielvorgaben die daraus resultierenden Handlungsbedarfe darstellen.

Der SRH empfiehlt, die soziale Betreuung von Flüchtlingen über gesetzliche Zuweisungen zu finanzieren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gewährt nach der Förderrichtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge¹ den Landkreisen und Kreisfreien Städten seit dem Jahr 2015 Zuwendungen für die soziale Beratung und Betreuung von Flüchtlingen. Die Förderung richtet sich an Flüchtlinge nach der Verteilung in die Zuständigkeit der Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Unterbringungsbehörde. Bewilligungsbehörde ist die LD Sachsen. Die Richtlinie ermöglicht die Weiterleitung der Zuwendungen an Träger der freien Wohlfahrtspflege oder andere gemeinnützige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form. Über Art, Umfang und Durchführung der sozialen Betreuung bestimmen die Landkreise und Kreisfreien Städte selbst.
- 2 Der SRH hat die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens sowie die Ziele und Wirksamkeit der Förderung geprüft. Der Prüfzeitraum umfasste vorwiegend die Jahre 2015 bis 2017. Der SRH hat bei seiner Prüfung berücksichtigt, dass der Anstieg der Flüchtlingszahlen, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, die Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Unterbringungsbehörden sowie die Kommunen vor Ort vor große Herausforderungen stellte. An erster Stelle stand dabei eine angemessene und menschenwürdige Unterbringung. Daneben sahen sich die Landkreise und Kreisfreien Städte gefordert, den geflüchteten Menschen das Ankommen und Zurechtfinden in der neuen Umgebung zu erleichtern und in der einheimischen Bevölkerung um Akzeptanz und Unterstützung zu werben. In kurzer Zeit wurden Strukturen zur sozialen Betreuung der geflüchteten Menschen unter Beteiligung verschiedenster Akteure auf- und ausgebaut. Der SRH erkennt diese Leistung ausdrücklich an.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kein Förderkonzept vorhanden

- 3 Bei Erlass der Richtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge verfügte das SMS nicht über ein Förderkonzept. Das SMS erstellte auch zu einem späteren Zeitpunkt, bspw. bei Neufassung der Richtlinie im Juni 2018, kein Förderkonzept. Dadurch fehlte es an der Ermittlung des Ist-Zustandes und daraus ableitend an zu erreichenden Zielvorgaben sowie der Bestimmung von entsprechenden Handlungsbedarfen. Die Förderung kann ohne konzeptionelle Grundlage weder gesteuert noch in ihrer Wirksamkeit bewertet werden.

Bedarfsermittlung und Zielvorgaben fehlen

¹ Richtlinie des SMS, Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration, zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen (RL Soziale Betreuung Flüchtlinge) vom 08.07.2015.

- 4 Auch im Rahmen der 2019 modellhaft eingeführten Förderung der Angebote zur Flüchtlingssozialarbeit durch die Sächsische Kommunalpauschalenverordnung (SächsKomPauschVO) bleibt ein Förderkonzept unerlässlich. Für die der Finanzierung über Zuwendungen immanente fachliche Steuerung und die Ermittlung der Höhe der jeweiligen Pauschalen sind konzeptionelle Planungen notwendig.

Schwierigkeiten bei der Anwendung der Richtlinie

2.2 Änderung des Finanzierungsmodells

- 5 Im Zusammenhang mit der Antragstellung durch die Landkreise und Kreisfreien Städte sowie im Zuge der Bewilligungsverfahren ergaben sich eine Vielzahl von Fragen und Problemen zur Anwendung der Richtlinie. Zudem führte die Art und Weise der Weiterleitung der Mittel im Verwaltungsvollzug zu erheblichen Schwierigkeiten. Die Verfahrensweisen bei den Erstempfängern waren unterschiedlich und verstießen z. T. gegen haushaltsrechtliche Vorgaben. Das SMS entschied daraufhin, bei der Auslegung der Richtlinie großzügig bzw. in Abweichung von der Richtlinie und von den haushaltsrechtlichen Vorschriften zu verfahren. Der vom Zuwendungsrecht abweichende Verwaltungsvollzug sollte den Kommunen eine eigenständige Aufgabenerfüllung ermöglichen. Die Festlegung der Zuwendungsbeträge ähnelte bereits in der Phase der Abwicklung als klassische Zuwendung einer schlüsselmäßigen Verteilung. Eine Steuerung des SMS erfolgte nicht. Die modellhafte Erprobung im Rahmen der Kommunalpauschalenverordnung weist noch weiter in die Richtung eines schlüsselmäßigen Mittelverteilungssystems.

Gesetzliche Zuweisung als geeignetes Finanzierungsinstrument

- 6 Zur Vereinfachung des Verfahrens sowie zur Vermeidung der o. g. Schwierigkeiten im Verwaltungsverfahren empfiehlt der SRH, die Mittel nicht mehr über Zuwendungen sondern als gesetzlich geregelte pauschale Zuweisungen auszuzahlen. Beispiele dafür finden sich in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Thüringen.

3 Folgerungen

- 7 **3.1** Das SMS sollte die Erstellung des Förderkonzeptes nachholen. Aufbauend auf einer Analyse des Ist-Zustandes sind konkrete, messbare Ziele abzuleiten, die der Freistaat Sachsen mit seiner Förderung unterstützen und erreichen möchte.
- 8 **3.2** Aus Sicht des SRH wäre die Mittelauszahlung in Form von gesetzlich geregelten pauschalen Zuweisungen sinnvoll. Es wird vorgeschlagen, die soziale Betreuung von Flüchtlingen bei der Bemessung der Pauschale nach dem SächsFlüAG zu berücksichtigen oder in den kommunalen Finanzausgleich einzubeziehen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 9 **4.1** Das SMS weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass über Art, Umfang und Durchführung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen am besten vor Ort auf kommunaler Ebene entschieden werden könne. Insofern entziehe sich der Themenkomplex einer zentralen Landessteuerung im Sinne der Erreichung konkreter, auf den einzelnen Flüchtling bezogener Förderziele.
- 10 Die Intention des Freistaates, in kurzer Zeit leistungsfähige Strukturen zur sozialen Betreuung auf kommunaler und lokaler Ebene zu schaffen, sei als strategisches Oberziel erreicht worden.
- 11 **4.2** Dem Vorschlag des SRH, das Finanzierungsmodell zu ändern, sei das SMS bereits verfahrenseitig gefolgt. Seit 2019 würden die vom Haushaltsgesetzgeber bereitgestellten Mittel den kommunalen Gebietskörper-

schaften in vereinfachter pauschalierter Form über die SächsKomPauschVO ausgereicht.

- 12 Den Landkreisen und Kreisfreien Städten sei sehr an einer planbaren Basis zur Finanzierung der Flüchtlingssozialarbeit gelegen. Der Vorschlag des SRH zur Überführung der notwendigen Mittel in das SächsFlüAG werde daher seitens des Ministeriums befürwortet. Derzeit fehle allerdings die entsprechende gesetzliche Grundlage.

5 Schlussbemerkung

- 13 Der SRH teilt die Auffassung des SMS, dass über die konkrete einzelfallbezogene Ausgestaltung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen am besten vor Ort auf kommunaler Ebene zu entscheiden ist. Einer übergeordneten fachlichen Steuerung mit dem Ziel, innerhalb des Freistaates Sachsen einheitliche Mindeststandards sicherzustellen, darf sich das SMS jedoch nicht entziehen.
- 14 Die Bestrebungen des SMS, das Finanzierungsverfahren zu vereinfachen, begrüßt der SRH ausdrücklich. Die vereinfachte Auszahlung als Zuwendung nach der SächsKomPauschVO wird vom SRH lediglich als temporäre Zwischenlösung betrachtet. Einer gesetzlich geregelten pauschalen Zuweisung sollte spätestens nach Ablauf der Modellphase der SächsKomPauschVO der Vorzug gegeben werden.

Förderung der Sächsischen Jugendstiftung

Die Sächsische Jugendstiftung ist als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts auf die dauerhafte Alimentierung über Zuwendungen angewiesen.

Sie verfügt jedoch mit ihren Aktivitäten über kein Alleinstellungsmerkmal, das sich in der Förderstrategie des SMS abbilden ließe.

Die Förderung der Stiftung sollte grundsätzlich überprüft werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Bewilligung und Verwendung der Zuwendungen an die Sächsische Jugendstiftung einschließlich ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Hj. 2014 bis 2017 geprüft.
- 2 Die Sächsische Jugendstiftung wurde 1997 auf Beschluss des SLT als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts mit Sitz in Dresden gegründet.
- 3 Der Zweck der Stiftung besteht in der Unterstützung der Jugendhilfe im Freistaat Sachsen, insbesondere der Jugendarbeit i. S. d. § 11 SGB VIII. Durch die Sächsische Jugendstiftung soll das gesellschaftliche Engagement junger Menschen angeregt werden. Die Sächsische Jugendstiftung erfüllt ihren Zweck insbesondere durch die Initiierung und Umsetzung von Projekten sowie durch die Unterstützung von Initiativen und Trägern der Jugendhilfe.
- 4 Das Stiftungskapital betrug zum Prüfungszeitpunkt rd. 3 Mio. € und entsprach damit der ursprünglich festgelegten Ausstattung.
- 5 Gesamtausgaben i. H. v. rd. 1,3 Mio. €/Jahr standen Erträge von rd. 160 T€/Jahr gegenüber.

Kapitalerträge decken Ausgaben bei weitem nicht

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zielerreichbarkeit

- 6 Der Freistaat Sachsen gründete die Sächsische Jugendstiftung u. a. mit dem Ziel, ein von Haushaltsrecht und Jährlichkeitsprinzip unabhängiges Förderinstitut zu schaffen. Die geschäftsführende Stelle war bei der Obersten Landesjugendbehörde für die Jugendarbeit angesiedelt. Damit sollte eine Koordinierungsfunktion zwischen der Förderung von Projekten aus dem Haushalt der Jugendhilfe und aus der Stiftung gewährleistet werden. Beide Ziele sind aktuell nicht zu erreichen.

2.2 Dauerhafte Alimentierung

- 7 Der Sächsischen Jugendstiftung fehlt es an langfristiger Finanzierungssicherheit. Sie ist aufgrund fehlender Zustiftungen und Spenden Dritter sowie mangelnder Ertragsmöglichkeiten aus der Verzinsung ihres Stiftungskapitals auf die dauerhafte Alimentierung über Zuwendungen des Freistaates angewiesen.
- 8 Der Stiftungszweck ist sehr allgemein gefasst. Die Sächsische Jugendstiftung nimmt Aufgaben, wie die Trägerschaft für das Projekt genialsozial und das Freiwillige Soziale Jahr/Bundesfreiwilligendienst Politik wahr, die auch andere Träger der freien Jugendhilfe wahrnehmen können.

Keine Finanzierungssicherheit – fehlende Spendenaktivität

- 9 Die regelmäßig wiederkehrende Förderung der Geschäftsführung erfolgt als Projektförderung, was dem einmaligen Charakter dieser Finanzierungsart widerspricht.

Alleinstellungsmerkmal fehlt

2.3 Alleinstellungsmerkmal und Finanzierungsstrategie fehlen

- 10 Die Sächsische Jugendstiftung verfügt mit ihren Aktivitäten über kein Alleinstellungsmerkmal, das sich nicht in der Förderstrategie des SMS abbilden ließe.
- 11 Die Stiftung verfolgt keine Strategien für die Gewinnung von Zustiftungen und Spenden.

2.4 Erfolgskontrollen

- 12 Erfolgskontrollen zur Arbeit der Stiftung führte der Freistaat nicht durch.

3 Folgerungen

- 13 **3.1** Der Freistaat Sachsen sollte Konsequenzen prüfen, die aus der Nichterreichbarkeit der bei Stiftungsgründung verfolgten Ziele zu ziehen sind.

Unterstützung sollte grundsätzlich überprüft werden

- 14 **3.2** Der SRH empfiehlt dem SMS, die Unterstützung der Sächsischen Jugendstiftung zu überprüfen. Dabei sollte die Überführung der Zuwendungen für genialsozial und das Freiwillige Soziale Jahr/Bundesfreiwilligendienst Politik in die Förderstrategie des SMS geprüft werden. Die Finanzierungsart der Zuwendungen für die Geschäftsführung sollte hinterfragt werden.

- 15 **3.3** Das SMS hat dafür Sorge zu tragen, dass eine künftige Förderung der Sächsischen Jugendstiftung auch mit einer klaren Zielsetzung erfolgt, deren Erreichung kontrolliert wird.

- 16 **3.4** Die Sächsische Jugendstiftung sollte Strategien zur Gewinnung von Zustiftungen und Spenden entwickeln.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 **4.1** Das SMS verweist auf die politische Grundentscheidung, die der Wahl der Rechtsform immanent sei. Die Stiftung solle als unabhängiger überörtlicher Träger der freien Jugendhilfe neutral agieren können und eigenverantwortlich die Partizipation an gesellschaftlichen Prozessen ermöglichen.

- 18 Der SRH-Bericht könne zum Anlass genommen werden, um mit zuständigen politischen Entscheidungsträgern die 1994 gesetzten Ziele einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Die Stiftung müsse Teil dieses Prozesses sein. Die gewonnenen Erkenntnisse könnten in eine ggf. veränderte Förderstrategie einbezogen werden.

- 19 **4.2** Im Gegensatz zu anderen Trägern der Jugendhilfe betreibe die Sächsische Jugendstiftung über alle Altersgruppen hinweg eine Engagementförderung im gesamten Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.

- 20 Die Finanzierung der Geschäftsstelle der Stiftung solle auf Dauer angelegt und nachhaltig sein, zumal diese ursprünglich in der Verwaltung des Freistaates angesiedelt war. Das SMS werde das Institut einer institutionellen Förderung aufgreifen, um die Wirtschaftsführung der Stiftung durch eine dauerhafte Bereitstellung von Haushaltsmitteln langfristig finanziell abzusichern.

- 21 Aus Sicht des SMS bestehe ein originäres Interesse an der Durchführung des Freiwilligen Sozialen Jahres/Bundesfreiwilligendienstes Politik und des Projektes genialsozial im Freistaat.
- 22 **4.3** Das SMS stellt eine Neubewertung der Ziele und ggf. eine Überarbeitung der Förderstrategie des gesamten Jugendbereichs - einschließlich der Sächsischen Jugendstiftung - in Aussicht.
- 23 Bezogen auf die Erfolgskontrolle bei der Förderung der Geschäftsstelle werde mit dem jährlichen Geschäftsbericht nach § 3 Absatz 6 der Satzung der Stiftung aus Sicht des SMS eine ausreichende Darstellung der Tätigkeit der Stiftung geleistet.
- 24 **4.4** Zustiftungen und Spenden können zusätzliche Finanzierungsquellen sein, die aus rein fiskalischer Perspektive grundsätzlich zu begrüßen seien. Um frei von Einflüssen agieren zu können, seien zweckgebundene Spenden und Zustiftungen Dritter losgelöst von operativen Kassenlagen in jedem Einzelfall strategisch zu hinterfragen.
- 5 Schlussbemerkung**
- 25 Der SRH begrüßt die Sichtweise des SMS hinsichtlich der kritischen Bewertung der Zielerreichbarkeit und empfiehlt, diesen Prozess zeitnah in Angriff zu nehmen.
- 26 Der SRH nimmt die Stellungnahme des SMS im Hinblick auf die Durchführung des Freiwilligen Sozialen Jahres/Bundesfreiwilligendienstes Politik und des Projektes genialsozial zur Kenntnis.
- 27 Hinsichtlich der Erfolgskontrollen zu den Projektförderungen verweist der SRH auf die Vorschriften der VwV zu § 44 SÄHO.

Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung

Unterbringung der Polizeifachschule und einer Erstaufnahmeeinrichtung am Standort Schneeberg

Vor dem Erwerb der Liegenschaft zum Preis von 14,5 Mio. € hat der Freistaat Sachsen 7,5 Mio. € in fremdes Eigentum investiert. Dieser Betrag hätte den Kaufpreis ermäßigen müssen.

Bis Ende 2018 wurden bereits rd. 49,1 Mio. € für den Erwerb und die Herrichtung der Liegenschaft ausgegeben, obwohl bisher keine Gesamtkonzeption existiert, die den Staatsbedarf abschließend begründet. Hier drohen Fehlinvestitionen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Prüfung ist die Unterbringung der Polizeifachschule und der Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge am Standort Schneeberg. Dafür wurde im Jahr 2016 ein Teil der ehemaligen Jägerkaserne mit einer Fläche von mehr als 250.000 m² erworben. Die Polizeifachschule in Schneeberg ist zusätzlich zu den bereits bestehenden Standorten Leipzig und Chemnitz errichtet worden.

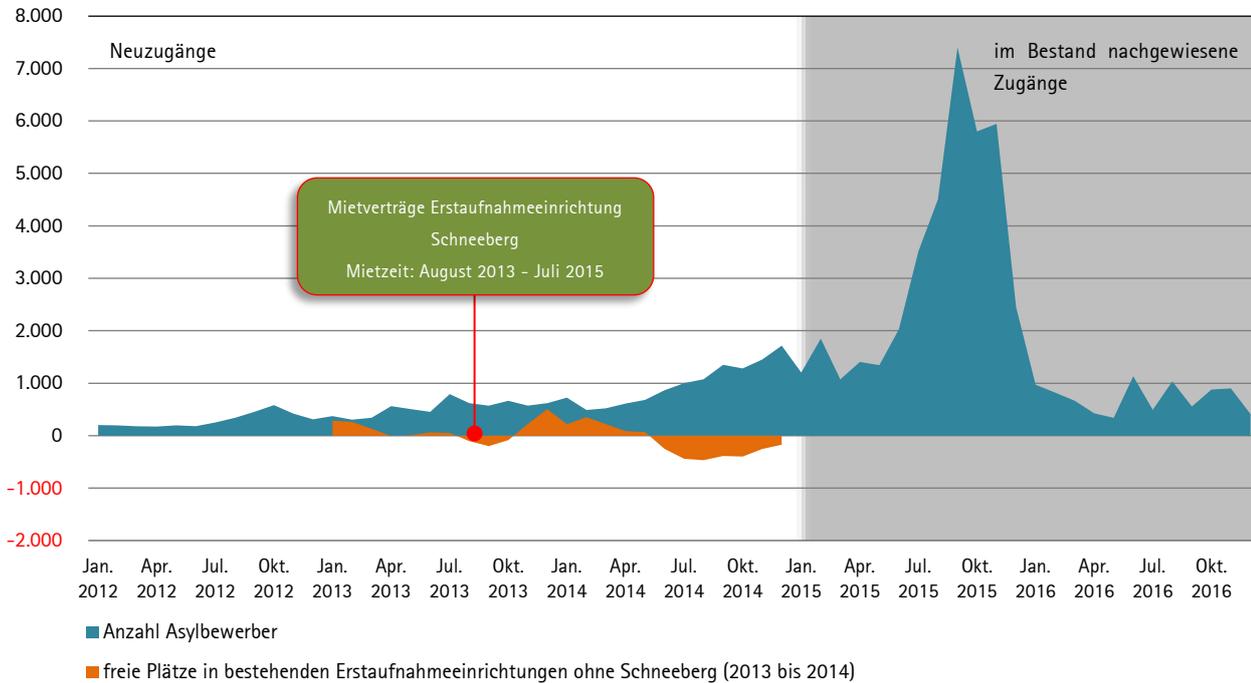
2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Investitionen in fremdes Eigentum

- 2 Der Freistaat Sachsen hatte Teile der Liegenschaft vor dem Erwerb im Mai 2016 angemietet. Teilweise existieren dafür lediglich mündliche Mietverträge. Während der Mietzeit wurden insgesamt rd. 7,5 Mio. € in die angemieteten Gebäude investiert, ohne dass der Freistaat Sachsen für dadurch eingetretene Werterhöhungen an der Mietsache eine Entschädigung vereinbart hat. Insgesamt rd. 7,5 Mio. € in fremdes Eigentum investiert
- 3 Allgemein werterhöhende Investitionen in fremdes Gebäudeeigentum führen dazu, dass diese als wesentlicher Bestandteil des Gebäudes in das Eigentum des Grundstückseigentümers übergehen. Sie sind ohne eine Entschädigungsvereinbarung bei Vertragsbeendigung „verloren“. Keine Investitionen in fremdes Eigentum (§§ 6 und 7 SÄHO)
- 4 Investitionen in fremden Grund und Boden sollten daher grundsätzlich unterbleiben (§§ 6, 7 SÄHO).
- 5 Laut SMF seien die Investitionen während der Mietzeit zur kurzfristigen Deckung von schnell ansteigenden Unterbringungsbedarfen im Bereich Erstaufnahmeeinrichtung sowie der politischen Entscheidung zur Erhöhung des Einstellungskorridors bei der sächsischen Polizei zwingend erforderlich gewesen.
- 6 Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass diese Investitionen in fremdes Eigentum für die Polizei ausgeführt worden waren, bevor die Erhöhung der Ausbildungskapazitäten für die Jahre 2016 ff. beschlossen wurde.
- 7 Auch im Bereich Erstaufnahmeeinrichtung war der Großteil der Investitionen bereits in einer Phase eher konstanter Asylbewerberzahlen und deutlich vor dem erheblichen Anstieg im September bis November 2015 finanziert worden.

- 8 Die folgende Grafik zeigt, dass der Unterbringungsbedarf ohne die Erstaufnahmeeinrichtung Schneeberg in den Jahren 2013 bis Mitte 2014 überwiegend abgedeckt war. Bedarfsspitzen hätten in dieser Zeit durch andere Maßnahmen (bspw. Anmietungen) bewältigt werden können.

Asylbewerberzahlen in Sachsen 2012 bis 2016



jährliche Investitionen	2013	2014	2015	2016
Erstaufnahmeeinrichtung Schneeberg	400.942 €	2.480.488 €	1.206.119 €	225.856 €

Quelle: Schreiben SMF vom 09.03.2017; monatliche Meldungen SMF; Monitoringberichte LD Sachsen (Stand: 10.02.2016); tägliche Belegungsmeldungen der LD Sachsen; eigene Berechnungen SRH; E-Mail SMF vom 20.10.2017.

2.2 Staatsbedarf und Standortsicherheit – Nachhaltigkeit von Investitionen

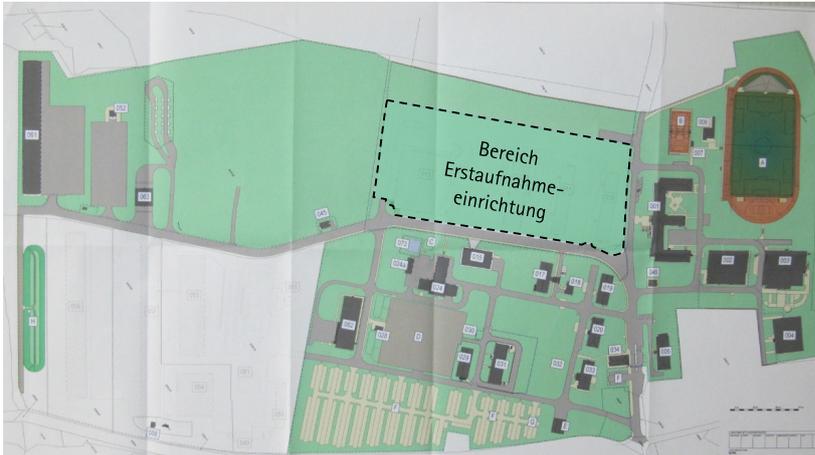
- Standortsicherheit offiziell bis 2024 oder 2027
- 9 Derzeit geht das SMF von einer Standortsicherheit für die Bedarfe der Polizeifachschule bis zum Jahr 2024 oder 2027 aus.
- Investitionen von mindestens 53,3 Mio. € für die Gesamtliegenschaft
- 10 Die bereits getätigten Investitionen, der gezahlte Kaufpreis für die Liegenschaft sowie die weiteren Baumaßnahmen der Polizeifachschule belaufen sich nach aktuellem Kenntnisstand auf mindestens 53,3 Mio. €.
- 11 Auf nahezu allen Dachflächen der Liegenschaft sind Fotovoltaikanlagen installiert und durch eine erstrangige beschränkt persönliche Dienstbarkeit im Grundbuch gesichert. Sämtliche Pachteinahmen fließen dem Veräußerer zu.
- 12 Der Freistaat Sachsen ist verpflichtet, die Gebäude für die Laufzeit des Pachtvertrages mindestens bis 2031 zu unterhalten, selbst wenn für Gebäude kein weiterer Staatsbedarf mehr bestehen sollte. Sollte die Eigentümerin der Anlagen ihre Verlängerungsoption ausüben, erstreckt sich die Verpflichtung bis längstens 2051, ohne dass heute klar ist, dass der Freistaat die Liegenschaft so lange nutzen wird.

- 13 Investitionen i. H. v. über 53 Mio. € setzen eine langfristige Standortsicherheit voraus. Eine entsprechende Grundentscheidung ist bisher nicht getroffen. Die im Kaufvertrag übernommenen Verpflichtungen bez. des Betriebes der Fotovoltaikanlagen gehen weit über die aktuellen Entscheidungen zur Sicherung des Standorts (2024/2027) hinaus.
- Investitionen ohne Grundentscheidung zum Erhalt der Liegenschaft

2.3 Entwicklungskonzeption

- 14 Die Liegenschaft der ehemaligen Jägerkaserne Schneeberg umfasst mit rd. 250.000 m² Grundstücksfläche ein sehr großes Areal:

Übersicht Grundstücksflächen Schneeberg für Polizeifachschule und Erstaufnahmeeinrichtung (grüner Bereich = Kaufgegenstand)



Quelle: Übersichtslageplan der SIB-Niederlassung Zwickau vom 11.04.2017, Bearbeitung SRH.

- 15 Eine Entwicklungskonzeption, aus der hervorgeht, wie die Liegenschaft insgesamt mittel- und langfristig genutzt werden soll, gibt es auch 3 Jahre nach dem Erwerb nicht.
- Keine Entwicklungskonzeption vorhanden
- 16 Eine Entwicklungskonzeption muss schnellstmöglich erstellt werden.
- 17 Wesentliche Bestandteile einer solchen Entwicklungskonzeption sollte u. a. ein bestätigtes Unterbringungs- und Standortkonzept für den Bereich der Erstaufnahmeeinrichtungen sein. Darin ist auch auf die geringe Auslastung der Einrichtung in Schneeberg von höchstens 30 % in den letzten Jahren einzugehen.
- Unterbringungs- und Standortkonzept für den Bereich Erstaufnahmeeinrichtungen erforderlich
- 18 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Bestandteil der Entwicklungskonzeption sollten Aufschluss darüber geben, ob aufgrund des erheblichen Flächenpotenzials der Liegenschaft Schneeberg möglicherweise andere Polizeiaus- und Fortbildungsstandorte aufgegeben werden könnten.
- 19 In der Entwicklungskonzeption sind pauschale Flächenforderungen ohne konkrete Bedarfsbegründungen/-berechnungen zu vermeiden.
- Keine Investitionen ohne konkrete Bedarfsbegründungen/-berechnungen
- 20 Die Entwicklungskonzeption muss zudem sämtliche Ausgabenbedarfe und deren geplante Realisierungszeitpunkte vollumfänglich abbilden.
- Sämtliche Ausgabenbedarfe und Realisierungszeitpunkte darstellen
- 21 Der SRH empfiehlt, die genannten Hinweise bei der Erstellung einer Entwicklungskonzeption für den Standort Schneeberg zu berücksichtigen.

2.4 Wertermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 22 Eigenfinanzierte Investitionen des Freistaates Sachsen haben zu Werterhöhungen geführt, die nicht allein nutzerspezifisch bedingt sind. Auf eine finanzielle Entschädigung oder Berücksichtigung beim Erwerb hat der Freistaat jedoch verzichtet.

Verkehrswertermittlung fehlerhaft	23 Wären in der Wertermittlung 2016 werterhöhende Investitionen des Freistaates Sachsen zu dessen Gunsten berücksichtigt worden, hätten diese den Verkehrswert als Basis des Kaufpreises deutlich verringern müssen.
	24 In der Wertermittlung aus dem Jahr 2016 wurden andere als die später erworbenen Flächen betrachtet.
	25 Darüber hinaus blieb in der Wertermittlung unberücksichtigt, dass auf nahezu allen Dachflächen der Liegenschaft Fotovoltaikanlagen installiert sind und die Erträge aus der Verpachtung ausschließlich dem früheren Eigentümer zugeflossen sind, während der Freistaat Sachsen als neuer Gebäudeeigentümer für den Bauunterhalt der Dachflächen aufkommen muss. Dies hätte ebenfalls wertmindernd berücksichtigt werden müssen.
	26 Bei der Ermittlung des Bodenwertes in der Wertermittlung vom Februar 2016 sind die höheren Werte eines Gutachtens aus 2014 angesetzt worden (rd. 18 €/m ²), und nicht die aktuellen Werte vom Januar 2016 (13 bzw. 14,50 €/m ²). Der Bodenwert ist dadurch um rd. 1,2 Mio. € zu hoch angesetzt worden. Die Gründe sind nicht dokumentiert.
	27 Die Wertermittlung muss sich auf den Kaufgegenstand beziehen. Hätte der SIB den im Jahr 2016 selbst ermittelten Bodenrichtwert angesetzt, wäre der Verkehrswert deutlich niedriger ausgefallen.
Gezahlter Kaufpreis deutlich zu hoch	28 Die Wertermittlung ist aufgrund der festgestellten Mängel als Basis der Kaufpreisverhandlung ungeeignet. Der gezahlte Kaufpreis von 14,5 Mio. € ist auch insoweit deutlich zu hoch ausgefallen.
	29 In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des SIB vom Januar 2016 ist die finanzielle Gesamtbelastung nicht richtig erfasst. Neben den Mietzahlungen hätten für die zusätzlich vertraglich übernommenen Investitionen/Instandhaltungen entsprechende finanzielle Aufwendungen berücksichtigt werden müssen.
	30 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist fehlerhaft. Die Wirtschaftlichkeit des Grunderwerbs 2016 ist damit nicht nachgewiesen.
	2.5 Altlasten
	31 Vor dem Erwerb der Liegenschaft hat der SIB keine Altlastenuntersuchungen angestellt, da im Kaufvertrag vermerkt ist, dass dem Veräußerer keine Altlasten bekannt seien.
Altlasten nicht auszuschließen	32 Bei der Jägerkaserne handelt es sich um eine vormals militärisch genutzte Liegenschaft. Bei diesen besteht grundsätzlich die Gefahr von Altlasten. Nach Angaben des LRA Erzgebirgskreis befinden sich diese Flurstücke in einem Gebiet, in welchem mit flächenhaft erhöhtem Arsen- und Schwermetallgehalten gerechnet werden muss.
Kostenrisiko für den Freistaat Sachsen	33 Nach dem vorliegenden Kaufvertrag übernimmt der Käufer die anfallenden Kosten für eine ggf. erforderliche Altlastenbeseitigung. Der Freistaat Sachsen trägt somit ein mögliches Kostenrisiko.
Mehrkosten aufgrund Altlastensanierung möglich	34 Aufgrund der bisherigen Nutzung und Lage der Liegenschaft ist mit Altlasten und Bodenbelastungen zu rechnen. Mehrkosten daraus sind nicht auszuschließen.
	3 Stellungnahme des Ministeriums
	35 Nach Auskunft des SMF im Februar 2019 handelt es sich bei den genannten Investitionen von 7,5 Mio. € ausschließlich um nutzerspezifische Einbauten, die der Herrichtung der Mietsache für die Bedürfnisse

des Freistaates Sachsen dienen und demzufolge durch diesen zu tragen seien. Im Juli 2019 erklärte das SMF nunmehr, dass auch nichtnutzerspezifische Leistungen ausgeführt wurden. Diese seien durch Aufrechnungen mit Mietzahlungen ausgeglichen worden.

- 36 Für den Bereich Erstaufnahmeeinrichtung überarbeite derzeit die LD Sachsen die Konzeption und prüfe, ob die Erstaufnahmeeinrichtung Schneeberg dauerhaft beibehalten werden soll. Im Bereich der Polizei solle bis Ende 2019 eine Expertengruppe bewerten, welche Gesamtstellenanzahl für die sächsische Polizei erforderlich sei. Zudem soll eine Neustrukturierung der gesamten Aus- und Fortbildungslandschaft erfolgen.
- 37 Das SMF legte mit der Stellungnahme ein planerisches Gesamtkonzept – K1-Gutachten – zur Bestätigung des Bedarfs vor.
- 38 So werde noch geprüft, ob das geplante Einsatztrainingszentrum möglicherweise in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei oder anderen Bundesländern umgesetzt werde. Zudem sei die Verträglichkeit einer offenen Standortschießanlage an der westlichen Grenze zur UNESCO-Welterbe Montanregion Erzgebirge/Krušnohoří zu prüfen.

4 Schlussbemerkung

- 39 Grundsätzlich sind Investitionen in fremden Grund und Boden unzulässig, wenn sie weder während der Mietzeit abgeschrieben werden können noch bei Vertragsende zu entschädigen sind. Die Angaben des SMF über die Art der erbrachten Investitionen, nutzer- bzw. nichtnutzerspezifisch sind nicht frei von Widersprüchen. Einen Nachweis über die Aufrechnung hat das Ministerium nicht vorgelegt. Da der Freistaat Sachsen auf Ersatzansprüche für seine Investitionen vertraglich verzichtet hatte, erscheint mangels aufrechenbarer Ansprüche der Einwand des Ministeriums nicht schlüssig.
- 40 Die Ausführungen des SMF zu den konzeptionellen Arbeiten für die Erstaufnahmeeinrichtungen sowie die perspektivische Stellenzahl im Polizeibereich stützen die Auffassung des SRH zur fehlenden Entwicklungskonzeption für die Liegenschaft und deren langfristiger Nutzung.
- 41 Die vom SMF vorgelegte planerische Gesamtkonzeption wird begrüßt, ersetzt jedoch nicht die geforderte Entwicklungskonzeption, da sie die vollständige Nutzung voraussetzt, obgleich zu einzelnen Bedarfen noch keine Bestätigung vorliegt.
- 42 Es besteht also nach wie vor Handlungsbedarf, zumal weitere Investitionen bereits vorgesehen sind.

Neubau Institut für Angewandte Photophysik, Technische Universität Dresden

Die Regelungen der RLBau zum Verfahren bei Großen Baumaßnahmen wurden mehrfach nicht eingehalten.

Sowohl die Entscheidungsunterlage als auch die Entwurfsunterlage-Bau wurden ohne geprüfte und anerkannte Bedarfsanmeldung erstellt. Dies stellt einen schwerwiegenden Mangel dar.

Der Gebäudeentwurf hat einen zu hohen Anteil an Verkehrsflächen und ist auch hinsichtlich des umbauten Raums unwirtschaftlich.

Der SRH ermittelte ein Kosteneinsparpotenzial von rd. 2,8 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Große Baumaßnahme des Freistaates Sachsen „Neubau Institut für Angewandte Photophysik“ auf dem Campus der TU Dresden geprüft. Im errichteten Institutsgebäude werden die bisherigen Einzelstandorte zentral untergebracht. Zusätzlich werden Flächen für das Exzellenz Cluster Center for Advanced Electronics Dresden (CfAED) bereitgestellt.



Quelle: Süd-Ost-Ansicht (eigene Aufnahme) und Lageplan (eigene Abbildung, Kartengrundlage RAPIS - Raumplanungsinformationssystem Sachsen 11/2018).

- 2 Das Gebäude ist in 2 Funktionsbereiche – Flächen für Labore und Büros – unterteilt. Der Neubau des Instituts wurde durch das SMF in Zuständigkeit der SIB-Niederlassung Dresden II realisiert. Der SRH prüfte das Verfahren nach RLBau Sachsen, die Wirtschaftlichkeit des Gebäudes, die Vergabe und Abrechnung der freiberuflichen Leistungen sowie die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahren nach RLBau

- 3 Sowohl die Entscheidungsunterlage (ES) als auch die Entwurfsunterlage-Bau (EW-Bau) wurden ohne anerkannte Bedarfsanmeldung erstellt. Selbst zum Zeitpunkt der Prüfung und Anerkennung der vorgenannten Unterlagen lag keine anerkannte Bedarfsanmeldung vor. Nach RLBau hätte die SIB-Zentrale ohne anerkannte Bedarfsanmeldung keine Aufträge zum Erstellen der ES bzw. EW-Bau erteilen dürfen. Erstellung von Unterlagen ohne anerkannte Bedarfsanmeldung
- 4 Der SIB hat wesentliche Regelungen zum Verfahren nach RLBau bei der Realisierung der Großen Baumaßnahme nicht beachtet.
- 5 Nach Fertigstellung der ES führte die SIB-Niederlassung Abstimmungen mit dem Stadtplanungsamt der Landeshauptstadt Dresden zur planungsrechtlichen Zulässigkeit durch. Im Ergebnis musste der vorliegende Entwurf grundlegend überarbeitet werden. Die SIB-Niederlassung beteiligte Verfahrensablauf RLBau nicht beachtet

das Stadtplanungsamt entgegen der Regelung der RL Bau zu spät. Die ES wurde in der Folge neu erstellt.

- 6 Die verspätete Abstimmung mit dem Stadtplanungsamt hatte die unnötige Wiederholung von Verfahrensschritten, Zeitverzug und kostenintensive Anpassungen von Planungen zur Folge.

2.2 Kostenberechnung

Kostenberechnungen sind nachvollziehbar zu führen

- 7 Die ES wurde am 13.10.2011 haushaltsmäßig mit Gesamtkosten i. H. v. 22,95 Mio. € und einer Nutzfläche von 3.247 m² anerkannt. Die Planung wurde im Rahmen der EW-Bau überarbeitet, weil das CfAED mit in dem Institutsbau untergebracht werden sollte. Der neue Planentwurf hatte eine Nutzfläche von 3.579 m² und wurde vom SMF am 05.06.2013 mit 29,45 Mio. € Gesamtkosten genehmigt. Die Kosten erhöhten sich damit erheblich ohne ausreichende Begründung. Mit Beibehaltung des Kostenwertes aus der ES wären für die EW-Bau Gesamtkosten i. H. v. rd. 25,3 Mio. € nachvollziehbar.

- 8 Die mit der EW-Bau genehmigte Kostenerhöhung ist nicht vollumfänglich nachvollziehbar.

2.3 Einsparmöglichkeiten

- 9 Der SRH überprüfte die Wirtschaftlichkeit des Gebäudeentwurfs. Das dabei ermittelte Einsparpotenzial beträgt rd. 2,8 Mio. €.

- 10 Die Gebäudeplanung führt zu einem unverhältnismäßig hohen Anteil an Verkehrsflächen. Ein Flächenvergleich ergab, dass der von der Bauministerkonferenz veröffentlichte Planungsorientierungswert für Institutsbauten erheblich überschritten wurde.

- 11 Mit der Optimierung der Verkehrsflächen hätte eine Kostenreduzierung der Gesamtkosten i. H. v. 478 T€ erzielt werden können.

Nichteinhaltung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führten zu hohen Kosten

- 12 Die Anordnung der Büros und Labore hat entscheidenden Einfluss auf die Optimierung der Geschosshöhen. Der vorliegende Institutsneubau ist unwirtschaftlich, da die Geschosshöhe in allen Bereichen gleich ist. Auch die Büros haben eine Geschosshöhe von rd. 4 m, üblich sind 3 m. Folglich entsteht erheblich unnötiger umbauter Raum.

- 13 Mit der Anpassung der Geschosshöhen auf einen für Büros üblichen Wert hätte eine Kostenreduzierung der Gesamtkosten i. H. v. 1,53 Mio. € (rd. 5 %) erzielt werden können.

Mehraufwendungen durch geschossübergreifende Treppenhalle

- 14 Im südlichen Gebäudeteil ist eine offene geschossübergreifende Treppenhalle vom Sockel- bis zum 2. Obergeschoss ausgebildet. In der Folge entstehen finanzielle Mehraufwendungen zur Umsetzung von besonderen brandschutztechnischen Maßnahmen. Spezielle Rauchschutzvorhänge verhindern bspw. die Ausbreitung von heißen Brand- und Rauchgasen über die offene Treppenhalle. Besondere Türen mit speziellen Rauchschutzanforderungen schützen die an die Halle angrenzenden Büroräume.

- 15 Aufgrund besonderer brandschutztechnischer Maßnahmen für die offene Treppenhalle entstanden vermeidbare Mehrkosten i. H. v. rd. 286 T€.

Kostenintensive Fassadenlösung

- 16 Die realisierte Metallfassade ist kostenintensiv. Es wurde im Rahmen der Planung keine nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Kosteneinsparpotenziale wurden nicht genutzt.

- 17 Wäre die Fassade bspw. in Verblendmauerwerk ausgeführt worden, hätten Kosten i. H. v. rd. 280 T€ eingespart werden können.

18	<p>3 Folgerung</p> <p>Der SIB hat auf die Einhaltung der Verfahrensschritte bei der Durchführung Großer Baumaßnahmen gemäß RLBau zu achten. Insbesondere müssen der Bedarf vor Beginn konkreter Planungen anerkannt und die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen abgestimmt sein.</p>	Konsequente Beachtung der RLBau
19	<p>Kostenberechnungen sind nachvollziehbar aufzustellen. Der SIB trägt die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit der geplanten Lösung.</p>	
20	<p>4 Stellungnahme des Ministeriums</p> <p>Die Bedarfsanmeldung und die ES sollten gleichzeitig in einem „kombinierten Verfahren“ abgeschlossen werden, um das Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Immer wiederkehrende Nutzernachforderungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten hätten zur Abweichung vom vorgesehenen Regelverfahren geführt.</p>	Beschleunigung durch „kombiniertes Verfahren“
21	<p>Das SMF begründet die Kostenerhöhung zur EW-Bau mit der Entwicklung des Baupreisindex, den Kosten für die zusätzlichen Flächen des CfaED und den zusätzlichen technischen Nutzerforderungen (in Summe 6,5 Mio. €).</p>	Gründe für Kostenerhöhung
22	<p>Bezüglich der vom SRH eingeschätzten Reduzierung des umbauten Raums teilte das SMF mit, dass die in beiden Gebäudeteilen identischen Geschosshöhen wesentliche Vorteile für die Grundrissflexibilität bei späteren Umnutzungen böten und bei der Bauausführung Kosteneffizienz aufgrund erhöhter Standardisierung zuließen.</p>	Einheitliche Geschosshöhen
23	<p>5 Schlussbemerkungen</p> <p>Bisherige Prüfungserfahrungen des SRH werden mit dieser Prüfung bestätigt. Insbesondere Verfahrensabweichungen im Bereich der Bedarfsanmeldung, -prüfung und -anerkennung führen zu Störungen des nach RLBau vorgesehenen Regelablaufs.</p>	Regelmäßige Prüfungserfahrungen
24	<p>Das „kombinierte Verfahren“ brachte nicht die erwartete Verfahrensbeschleunigung.</p>	
25	<p>Das Bewusstsein für den Stellenwert der RLBau als das verbindliche Instrument für die Bauaufgaben des Freistaates Sachsen muss bei allen am Verfahren Beteiligten weiter geschärft werden.</p>	Relevanz der RLBau
26	<p>Aus Sicht des SRH sollten insbesondere der Nutzer und der Bedarfsträger mit dem zuständigen Staatsministerium die Relevanz einer vollständigen Bedarfserfassung und -planung für wirtschaftliches Bauen stärker verinnerlichen. Dadurch lassen sich aufwendige, zeitintensive und kostspielige Änderungen im weiteren Verlauf vermeiden.</p>	Rolle des Bedarfsträgers
27	<p>Die bauverwaltenden Dienststellen stehen dem Bedarfsträger beratend zur Seite.</p>	
28	<p>Das SMF begründete die überhöhten Geschosshöhen im Bürobereich u. a. mit Planungs- und Nutzungsflexibilität. Entgegen der Argumentation des SMF schätzt der SRH eine spätere Umnutzung von Büro zu Labor bei dem vorliegenden Entwurf als nahezu unmöglich ein. Die gegenüber dem Laborbereich deutlich verringerte Raumentiefe der Büros ist nicht ausreichend für eine spätere Labornutzung. Darüber hinaus ist kein Platz für die im Falle einer Umnutzung notwendigen großzügigen Installations-schächte. Auch planerisch wurde diese Option nicht vorgedacht.</p>	Optimierung der Geschosshöhen
29	<p>Der SRH erkennt das Bestreben an, durch höhere Standardisierung mehr Flexibilität bei der Planung und späteren Nutzung zu erreichen. Dies setzt jedoch eine intensivere Auseinandersetzung mit Standardisierungs- und Optimierungsmöglichkeiten während der Planungsphase auch in Form von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voraus.</p>	Standardisierung

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Neuorganisation der sächsischen Betriebsprüfungsstellen im Jahr 2015

23

Im Jahr 2011 wurde die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen der sächsischen FÄ beschlossen. Die Kosten dieser Entscheidung schätzt der SRH auf 17,8 Mio. €.

Weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme konnten belegt werden.

Die Maßnahme führte zu keinen wesentlichen Verbesserungen bei der Aufgabenerledigung und den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfungsstellen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Zeitraum von 2015 bis 2017 organisierte die sächsische Steuerverwaltung die bis dahin bestehenden 8 zentralen Betriebsprüfungsstellen räumlich neu. Stattdessen sollten in 16 FÄ Betriebsprüfungsstellen eingerichtet werden. Der SRH prüfte die Rahmenbedingungen im Zeitpunkt der Veranlassung dieser Dezentralisierung, die verfolgten Ziele, deren Erreichung sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme. Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen

2 Prüfungsergebnisse

- 2 Die bis 2015 zentralisiert eingerichteten Betriebsprüfungsstellen der sächsischen FÄ erfüllten ausweislich der bundeseinheitlich geführten Statistiken ihren gesetzlichen Auftrag. Das SMF bestätigte diese Feststellung. Betriebsprüfungsstellen erfüllten ihre Aufgabe
- 3 Erste Überlegungen zur Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen stammten aus dem Jahr 2006. Diese führte das SMF eigeninitiativ in das Gesetzgebungsverfahren zum gesamtsächsischen Standortkonzept des Jahres 2011 ein.¹ Organisationsidee des SMF
- 4 Ziel des Standortkonzepts war die Zentralisierung von Behörden sowie die Reduzierung des Personalbestandes im Freistaats Sachsen. Die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen führte zu keiner Reduzierung des Personalbedarfs. Weder waren Personaleinsparungen in dieser Umstrukturierungsmaßnahme vorgesehen noch sollten konkrete Effizienzsteigerungen umgesetzt werden. Divergierende Ziele im Vergleich zum Standortkonzept
- 5 Das SMF konnte eine gesteigerte Wirtschaftlichkeit infolge der Umstrukturierungsmaßnahme nicht belegen, da es auf entsprechende Messungen vor, während und nach Abschluss der Maßnahme verzichtete. Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht belegt
- 6 Die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen war Ende 2017 abgeschlossen. Die Zentralisierung der FÄ wird sich hingegen bis mindestens 2024 hinziehen.
- 7 Aufgrund dieser unterschiedlichen Zielsetzungen und Abläufe erachtet der SRH die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen als eigenständige finanzwirksame Maßnahme i. S. d. Haushaltsrechts. Eine solche hätte gem. § 7 SÄHO eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfordert. Gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

¹ Sächsisches Standortgesetz vom 27.01.2012 (SächsGVBl. S. 130, 556).

Fehlende Kosten-Nutzen
-Abwägung

- 8 Das SMF betrachtet die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen jedoch bis dato als Teil des Standortkonzeptes. Die dem SRH vorgelegten konzeptionellen Überlegungen des SMF ließen die Kosten bzw. den geplanten Nutzwert der Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen nicht erkennen.
- 9 Das SMF zielte mit der Maßnahme u. a. auf eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Innen- und Außendienst, homogene Amtsgrößen zwischen 150 und max. 500 Beschäftigten, die Stärkung des ländlichen Raumes sowie eine erleichterte Personalgewinnung ab. Die Steuerverwaltung maß diesen Zielen keine monetären Nutzwerte bei. Sofern in der Vergangenheit in diesen Bereichen tatsächliche Probleme auftraten, waren diese nicht aktenkundig.

Erhöhte Kosten infolge jahre-
langer Interimslösungen an
5 Standorten

- 10 Entgegen den ursprünglichen Planungen sind an 5 von 16 Standorten die benötigten Räumlichkeiten noch nicht fertiggestellt, sodass die dortigen Betriebsprüfungsstellen nicht im FA oder dessen fußläufiger Nähe untergebracht sind. Auf Jahre hinaus bestehende Interimslösungen wirken den beabsichtigten Verbesserungen der Kommunikation und damit der Effizienz der Aufgabenerledigung entgegen. Zudem werden fortlaufend Zusatzkosten verursacht.
- 11 Ausgehend von den ursprünglichen Planungen wird die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen nach Schätzung des SRH mind. 17,8 Mio. € kosten.

Gesamtkosten der Umstrukturierung der Betriebsprüfung

Aufwand	Kosten in T€
Bauaufwand	6.599
Mietaufwand (Saldo)	734
Personalaufwand für zusätzliche Kanzleikräfte	5.252
Personalaufwand für zusätzliche Sachgebietsleiter	404
Nicht nutzbare Arbeitszeit von Prüfern	1.171
Nicht realisiertes Prüfungsergebnis	3.355
Sonstiges	309
Summe	17.824

- 12 Aufgrund von Verzögerungen bei der Umsetzung des Standortkonzeptes werden sich auch die Kosten für die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen über 2021 hinaus weiter erhöhen.

3 Folgerungen

- 13 Jede einzelne finanzwirksame Maßnahme setzt eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus. Der Begriff der finanzwirksamen Maßnahme ist weit zu fassen², sodass nur eine sachgerechte Darstellung der Wirtschaftlichkeit eine objektive Entscheidungsfindung durch den Gesetzgeber ermöglichen kann.
- 14 Überlegungen zu Organisationsveränderungen sollten von Beginn an mit Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit verbunden werden. Nicht monetären Zielen sollte dabei stets ein messbarer Nutzwert zugrunde liegen. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit obliegt der zuständigen Verwaltung.
- 15 Die Zielerreichung einer finanzwirksamen Maßnahme ist stets durch objektive Messungen zu prüfen und nachzuweisen.

² Vgl. Tz. 1.3 in Band 18 „Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung“ der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stuttgart 2013.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 Bei der am 25.01.2011 beschlossenen Standortkonzeption der Staatsregierung standen neben den „Kriterien der Bürger- und Wirtschaftsfreundlichkeit sowie der Anpassung an die finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen [...] auch regional- und strukturpolitische Überlegungen im Fokus“. Die an den Kreisgrenzen ausgerichtete Neustrukturierung der Betriebsprüfung fügt sich darin nahtlos ein, weil damit sich überschneidende Zuständigkeitsbereiche vermieden werden könnten (Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung). Der Zeitplan für die Umstrukturierung der Betriebsprüfung sei eng mit den Abläufen zur Umsetzung des gesamten Standortkonzeptes verwoben; Entscheidungen zu den Zeitabläufen seien nicht losgelöst voneinander getroffen worden. Die Umstrukturierung der Betriebsprüfung und die Zentralisierung der FÄ widerspräche sich somit weder in ihren Zielen noch in ihren Abläufen. Für die Umstrukturierung der Betriebsprüfungsstellen als einen Teilbereich der gesamten Standortkonzeption sei folglich keine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich gewesen.
- 17 Die vom SRH angestellte Kostenschätzung sei überhöht. Insbesondere könnten bei seriöser Betrachtung Kosten, die ohnehin angefallen wären, nicht als Kosten für die Umstrukturierung der Betriebsprüfung deklariert werden. Der Aspekt, dass Prüfer während des Umzugs an eine andere Betriebsprüfungsstelle keine Außenprüfungen durchführen konnten, sei zudem doppelt in die Ermittlung des SRH eingeflossen.

5 Schlussbemerkung

- 18 Die Schätzung der Kosten basiert auf den von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellten Daten und Zahlen sowie plausiblen Annahmen des SRH.
- 19 Das Prinzip der Dezentralisierung von Betriebsprüfungsstellen wird zunehmend infrage gestellt, bspw. durch die Beibehaltung des FA Hoyerswerda ohne eine Betriebsprüfungsstelle³.
- 20 Der SRH empfiehlt in Hinblick auf zukünftige vergleichbare Umstrukturierungsmaßnahmen die Erfahrungen aus dieser Prüfung zu berücksichtigen. So ist bei zukünftigen Projekten im Vorfeld besonderes Augenmerk auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen am Maßstab der SÄHO zu legen.

³ Pressemitteilung vom 09.08.2019, <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/227471>.

Mitteldeutsche Medienförderung GmbH

Die Zielerreichung der Medienförderung muss in Anbetracht der Entwicklung der Filmwirtschaft im Freistaat Sachsen regelmäßig evaluiert werden.

Die Finanzierungsbeiträge des Freistaates Sachsen sind auf die Höhe des Gesellschaftsanteils an der MDM zu beschränken.

Der mit der Film- und Medienförderung verbundene Verwaltungsaufwand sollte überprüft werden.

1 Prüfungsgegenstand

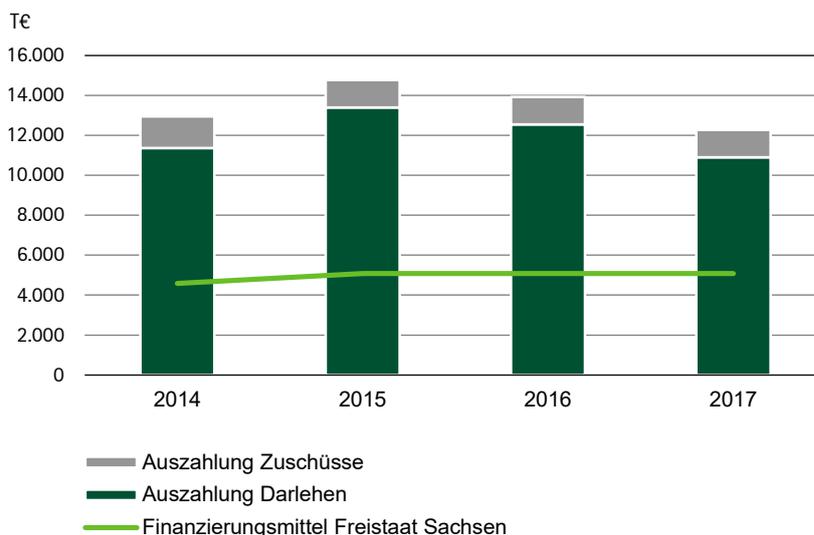
- 1 Der SRH hat die Ziele der Beteiligung des Freistaates Sachsen an der Mitteldeutschen Medienförderung GmbH (MDM) und deren Steuerung geprüft. Dabei wurde auch der Frage nachgegangen, wie die Gesellschafterziele von der MDM durch deren Förderinstrumente und die Abwicklung der Förderung umgesetzt wurden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erfolgskontrollen bei der Filmförderung

- 2 Unternehmensgegenstand der MDM ist die Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienproduktionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit dem Ziel der Verbesserung und Sicherung der Wirtschaftskraft und der kulturellen Vielfalt im Bereich der Medienproduktionen. Der Freistaat Sachsen ist an der Gesellschaft zu 30 % beteiligt und stellt jährlich rd. 5 Mio. € zur Finanzierung bereit.
- 3 Die vom Freistaat Sachsen der MDM zur Verfügung gestellten Mittel sind stetig gestiegen.

Fördermittel MDM



- 4 Eine korrespondierende positive Entwicklung der Filmwirtschaft in Sachsen konnte seitens des SRH nicht nachvollzogen werden. Die Filmwirtschaft hat ausweislich des Zwischenberichts zum 2. Kulturwirtschaftsbericht der Staatsregierung¹ nur einen geringen Anteil an der Brutto-

¹ Zwischenbericht zum 2. Kulturwirtschaftsbericht, herausgegeben vom SMWA in Abstimmung mit dem SMWK, Redaktionsschluss 19.12.2017.

wertschöpfung, den Umsätzen und Erwerbstätigen der Gesamtwirtschaft in Sachsen. In den vergangenen Jahren hat sich die Zahl der Erwerbstätigen in der Filmwirtschaft zwar erhöht, dies geht aber allein auf den gestiegenen Anteil der Beschäftigten zurück, deren Beschäftigungsverhältnis nicht sozialversicherungspflichtig ist oder auf Unternehmen, deren Jahresumsatz unter 17.500 € liegt.

Fehlende Erfolgskontrolle

- 5 Weder die zuständige Beteiligungsverwaltung des SMF noch die für die Medienförderung zuständige SK führen über die allgemeinen betriebswirtschaftlichen Auswertungen hinausgehende Erfolgskontrollen hinsichtlich der mit der Beteiligung an der MDM verfolgten Gesellschafterziele und der dafür eingesetzten Mittel durch. Dabei zeigt die Entwicklung der Filmwirtschaft in Sachsen und ihre Bedeutung für die Gesamtwirtschaft gerade die Notwendigkeit einer solchen Evaluation.

2.2 Anpassung der Förderinstrumente an die Gesellschafterziele

- 6 Im Gegensatz zu den großen Medienproduktionsstandorten in Deutschland beschäftigt die Filmwirtschaft in Sachsen nur rd. 3 % aller deutschlandweit Beschäftigten in der Filmwirtschaft. Die MDM ist im Vergleich zu den Filmförderinstituten in den Bundesländern, die zu den großen Medienproduktionsstandorten zählen, finanziell und personell geringer ausgestattet, stellt aber dennoch die gesamte Breite der Förderinstrumente zur Verfügung.

2.3 Überfinanzierung der Mitteldeutschen Medienförderung GmbH durch den Freistaat Sachsen

Mittelbereitstellung nicht auf Verhältnis zum Gesellschaftsanteil begrenzt

- 7 Der Freistaat Sachsen stellt der MDM jährlich rd. 5 Mio. € bereit. Teils lag der Finanzierungsbeitrag des Freistaates Sachsen über dem, was er als Gesellschafter nach seinem Anteil an der Gesellschaft zu leisten hat. Dadurch erfolgte in den Jahren 2014 bis 2018 eine Überzahlung i. H. v. 2,1 Mio. €.

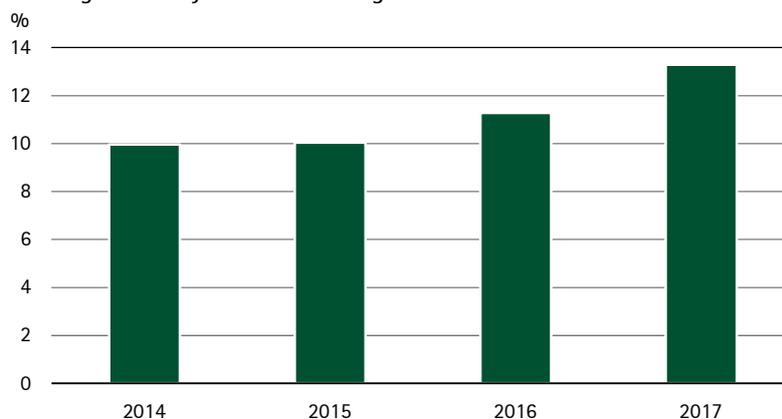
2.4 Förderverfahren durch die Mitteldeutsche Medienförderung GmbH

2.4.1 Fördermittelvergabe

Stetig steigender Verwaltungsaufwand

- 8 In den letzten Jahren ist sowohl die Anzahl der geförderten Projekte als auch der Verwaltungsaufwand der MDM gestiegen, während die Auszahlungen für das Fördergeschäft letztlich sogar leicht rückläufig waren.

Verwaltungsaufwand je 100 € Förderung



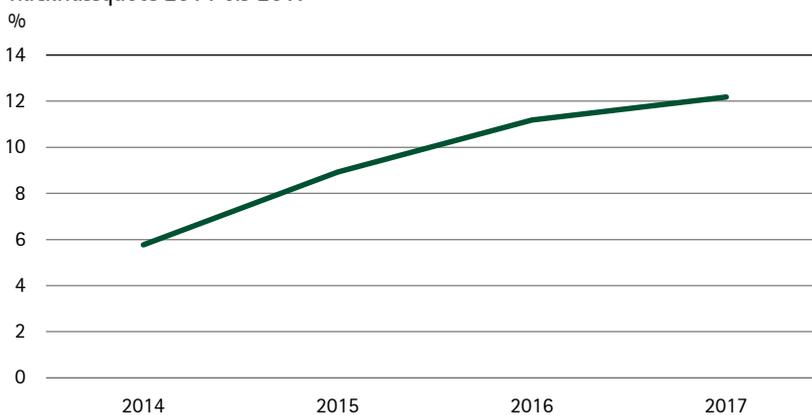
- 9 Das Verhältnis von Personal- und Sachkosten der MDM zu Auszahlungen lag im Prüfungszeitraum im Durchschnitt bei 11,4 % und ist kontinuierlich und in 2017 erheblich gestiegen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten stellt sich die Frage nach der Angemessenheit der Höhe der Verwaltungskosten im Förderverfahren insgesamt.

- 10 Nicht zu vernachlässigen sind ferner die Aufwendungen für die Dienstleistungen Dritter im Förderverfahren, deren Prüfungskosten von den Fördermittelempfängern aus den Fördermitteln zu finanzieren sind (rd. 3 % der Auszahlungen) und so den verfügbaren Förderbetrag für denwendungszweck schmälern.
- 11 Wird außerdem berücksichtigt, dass jeder Film i. d. R. von mehreren Filmförderinstitutionen finanziert wird und mehrfach Antrags- und Prüfverfahren durchläuft, wäre eine gemeinsame elektronische Abwicklung der Bund-Länder-Filmförderungen abzuwägen, um das Förderverfahren wirtschaftlicher zu gestalten.

2.4.2 Mittelverwendung im Förderverfahren

- 12 Die MDM fördert die Antragsteller überwiegend in Form von erfolgsbedingt rückzahlbaren Darlehen, d. h., ein Tilgungsanspruch kann nur entstehen, wenn vom Fördermittelempfänger Erlöse aus der Verwertung des geförderten Projektes erzielt werden.
- 13 Trotz einer deutlichen Steigerung der Rückflussquote von rd. 6 % auf 12 % im Prüfungszeitraum wurden in den letzten 10 Jahren im Durchschnitt nur 6,7 % der Darlehen zurückgezahlt. In der Mehrzahl der Fälle verblieben die Fördermittel dem Empfänger als Zuschuss.

Rückflussquote 2014 bis 2017



- 14 Rückflüsse erfolgen innerhalb gesetzter Fristen von i. d. R. 5 Jahren, in Einzelfällen aber auch bis zu 10 Jahren (insbesondere bei TV-Projekten). In diesem Zeitraum muss der Eingang der Rückflüsse mit einem entsprechenden Verwaltungsaufwand überwacht werden, auch wenn zu erwarten ist, dass keine Rückflüsse eingehen.

Überwiegend geringer wirtschaftlicher Erfolg der geförderten Projekte

3 Folgerungen

- 15 Ein staatliches Interesse an der Beteiligung kann nach Auffassung des SRH nur dann bestehen, wenn das Gesellschafterziel, die Entwicklung der Filmwirtschaft in Sachsen zu befördern, durch die Filmförderung beeinflusst werden kann.
- 16 Der SRH empfiehlt zu prüfen, mit welchem Förderaufwand in der Zukunft, welches Ziel effektiv zu erreichen ist. Der SRH empfiehlt, im Ergebnis einer fortlaufenden Evaluation, sich auf die tragenden Filmförderinstrumente zu konzentrieren, die zielgenau auf die Spezifika der mitteldeutschen Filmwirtschaft ausgerichtet sind.
- 17 Die Höhe der bereitgestellten Gesellschaftermittel muss sich in Zukunft auf das Verhältnis zum Gesellschaftsanteil begrenzen. Die Rückforderung der bisherigen Überzahlung muss durch das SMF geprüft werden.

- 18 Hinsichtlich der Vereinfachung und Straffung des Förderverfahrens hat der SRH Vorschläge unterbreitet, die geprüft werden sollen.
- 19 Der SRH empfiehlt auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsberechnung zu evaluieren, ob Fördermittel in der Projektfilm- und Referenzfilmförderung auch als Zuschuss ausgereicht werden können. Notwendig dafür sind Kriterien, die es ermöglichen, sinnvoll über die Vergabe von Zuschüssen oder Darlehen zu entscheiden.
- 20 **4 Stellungnahmen**
SK und SMF wandten ein, dass die Bezugnahme auf den Zwischenbericht zum 2. Kulturwirtschaftsbericht des SMWK zur Filmwirtschaft zu kurz greife, da das Spektrum der MDM einen größeren Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft umfasse. Die genaue und objektive Bewertung der ökonomischen Effekte von Filmförderungen sei viel komplexer als vom SRH dargestellt. SK und SMF teilten mit, dass die Beauftragung einer Studie zum Film- und Medienstandort Mitteldeutschland in der Gesellschafterversammlung im Juli 2019 diskutiert werden soll.
- 21 Hinsichtlich der Überzahlungen der Gesellschafterbeiträge durch den Freistaat gaben SK, SMF und MDM zu bedenken, dass sich der höhere Finanzierungsanteil des Freistaates Sachsen darin rechtfertige, dass der Standort Sachsen stärker von der Förderung profitiere. Der Forderung des SRH nach Prüfung einer Rückforderung werde nicht gefolgt.
- 22 Die MDM teilte ferner mit, dass im Zuge der Harmonisierung der Förderprozesse zwischen den Fördereinrichtungen von Bund und Ländern eine gemeinsame Schlussprüfung derzeit geprüft werde.
- 23 Die MDM hat zugesagt zu prüfen, ob sich Kriterien aufstellen lassen, anhand derer bei bestimmten Filmprojekten Zuschüsse ausgereicht werden können. Hierzu müsse genauer untersucht werden, welche Anreize damit gesetzt werden und welche Auswirkungen dies auf den Erfolg der Förderung habe. Eine Einschränkung der Bandbreite der Fördermöglichkeiten sei mit Blick auf Zukunftschancen nicht sinnvoll.
- 5 Schlussbemerkung**
- 24 Der SRH sieht die Notwendigkeit, das Erreichen der Gesellschafterziele zu evaluieren. Der SRH begrüßt es daher, dass die Feststellungen des SRH zum Anlass genommen wurden, die Beauftragung einer Studie zum Filmstandort Mitteldeutschland zu diskutieren und seitens der MDM bereits eine Studie initiiert wurde, um die Situation der Fachkräfte in der mitteldeutschen Filmwirtschaft zu erfassen.
- 25 Den Argumenten von SK und SMF, die die Überzahlung der Gesellschafterbeiträge durch den Freistaat Sachsen rechtfertigen sollen, kann der SRH nicht folgen. Das staatliche Interesse drückt sich gerade in der Höhe des Gesellschaftsanteils aus. Eine höhere Zahlung durch den Freistaat Sachsen führt in erster Linie zu einer Minderzahlung und Bevorteilung der anderen Gesellschafter, für die kein staatliches Interesse des Freistaates Sachsen besteht. Wenn ein höheres Interesse des Freistaates Sachsen an der Beteiligung besteht, dann würde es näherliegen, den Gesellschaftsanteil entsprechend zu erhöhen, sofern dies das Ergebnis der vom SRH empfohlenen Wirkungskontrolle ist.
- 26 Der SRH begrüßt die Bemühungen zur Harmonisierung der Förderprozesse zwischen den Fördereinrichtungen von Bund und Ländern, die zu mehr Effizienz im Förderverfahren und damit mehr verfügbaren Fördermitteln führen könnte.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH und der futureSAX GmbH

In 2017 wurde mit der futureSAX GmbH eine zweite Gesellschaft des Freistaates Sachsen zur Wirtschaftsförderung neben der WFS GmbH errichtet. Die Gründung der futureSAX GmbH basiert auf nicht unterlegten Kriterien und Annahmen.

Damit ist keine sachliche Notwendigkeit für eine zweite Gesellschaft erkennbar.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gründete im Herbst 2017 die futureSAX GmbH (futureSAX), eine Gesellschaft zur Innovationsförderung unter Beteiligung der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH (WFS) mit Sitz in Dresden. An der Gesellschaft ist der Freistaat unmittelbar mit 51 % und über die WFS GmbH als landeseigene Gesellschaft mit 49 % mittelbar beteiligt.
- 2 Die WFS GmbH mit Sitz in Dresden betreibt mit reichlich 50 Beschäftigten Wirtschaftsförderung für den Freistaat Sachsen. Sie erbringt Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 106 Abs. 2 AEUV) und erhält im Rahmen einer Betrauung hierfür Ausgleichszahlungen im Umfang von 6 Mio. € jährlich.
- 3 Die futureSAX GmbH soll Impulse für mehr wissensbasierte Gründungen (Start-ups), für Transfers zwischen Wissenschaft und Wirtschaft und für mehr Innovationen in etablierten Unternehmen setzen sowie durch Vernetzung die Innovationskraft und die Effektivität von Innovationsprozessen erhöhen.
- 4 Die futureSAX erbringt unentgeltliche Dienstleistungen in angemieteten Räumlichkeiten der Bürgschaftsbank Sachsen in Dresden mit 8 Beschäftigten. Das Ausgabenvolumen der futureSAX GmbH in 2018 betrug 1,41 Mio. €.

Gründung einer Gesellschaft zur Innovationsförderung durch den Freistaat Sachsen – futureSAX GmbH

2 Prüfungsergebnisse

- 5 **2.1** Das Projekt futureSAX wurde im Auftrag des SMWA von 2002 bis 2012 bei einem Tochterunternehmen der SAB¹ für Gründungen im IT-Bereich etabliert. Nach Auflösung der Gesellschaft zum 01.01.2014 wurde das Projekt mit einem jährlichen Kostenrahmen von 1 Mio. € branchenübergreifend durch eine Verlagsgesellschaft über 3 Jahre fortgeführt. Mit der Gründung der futureSAX GmbH beabsichtigte das SMWA, das ausgelaufene Projekt in einer landeseigenen Gesellschaft weiterzuverfolgen und näher an den Freistaat heranzuführen.
- 6 An der Gründung eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts soll sich der Staat gem. § 65 Abs. 1 SächsHO nur beteiligen, wenn ein wichtiges staatliches Interesse vorliegt und der vom Staat angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise sich erreichen lässt.
- 7 Das wichtige staatliche Interesse nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 SächsHO an der Gründung und dem Betrieb einer Gesellschaft des privaten Rechts futureSAX GmbH wurde vom SMF gesehen. Als operative Ebene diene futureSAX für die Umsetzung wichtiger Ziele und Maßnahmen der Inno-

Fortführung eines Projektes des SMWA

¹ Businessplan-Wettbewerb Sachsen GmbH.

vationstrategie des Freistaates Sachsen. Die Gesellschaft soll in einem strukturierten Prozess dazu beitragen, dass noch mehr öffentlich finanziertes Wissen aus sächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen den Weg in die Wirtschaft und damit wertschöpfungsorientierte Verwertung findet.

futureSAX GmbH
erzielt keine Einnahmen

8 Inhaltlich führt die futureSAX Wettbewerbe für die Sächsische Staatsregierung (Ideenwettbewerb, Staatspreis für Innovation, Sächsischer Transferpreis) und Netzwerktreffen durch, nimmt an Gründermessen teil, betreibt eine Plattform zum Austausch von Gründungsakteuren, organisiert Alumnitreffen, Gründerforen und -brunchs sowie Innovationsforen und soll im Rahmen der Förderrichtlinie InnoStartBonus Gründer kostenfrei bei Existenzgründungen unterstützen. Einnahmen werden von der futureSAX GmbH nicht erzielt.

9 Im Jahresjournal 2018 der futureSAX GmbH stellt die Gesellschaft ihre Aktivitäten u. a. mit Aktivitäten in Netzwerken bei 1.536 Follower bei facebook, 305 bei twitter, 302 bei LinkedIn sowie 305 bei Xing dar. 100 Teilnehmer gab es am futureSAX-Innovationsforum 2018, 130 Gründergespräche haben stattgefunden, 3 Gründerbrunchs und 3 Gründerforen wurden mit 156 Teilnehmern bzw. 101 Teilnehmern durchgeführt, 18 Investoren-Veranstaltungen besucht und 151 Investorengespräche etc. geführt.

futureSAX – Angebot
neben anderen Initiativen

10 Die Angebote der futureSAX GmbH stehen neben einer Reihe von Angeboten aus Gründungsnetzwerken sächsischer Hochschulen und Gründerinitiativen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Existenzgründernetzwerk, HighTech Startbahn Netzwerk e.V., Q-HUB, SpinLab). Messbare und nachhaltige Erfolge konnten aus dem vorangegangenen Projekt futureSAX nicht ermittelt werden.

11 **2.2** Entscheidungsgrundlage zur Gründung der futureSAX als eigenständige GmbH war eine Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die die Varianten Ausschreibung der Leistungen (Modell I), privatrechtliche Form einer GmbH unter Beteiligung der öffentlichen Hand (Modell II) und Integration von futureSAX in die WFS (Modell III) beinhaltete.

12 Anhand nicht-monetärer Kriterien wurden die Modelle bewertet und Kostenannahmen beigefügt. Im Ergebnis der Betrachtung wurde die Gründung einer GmbH als zweckmäßigste Variante anhand der Kriterien Kontinuität, flexible Aufgabengestaltung, Erhalt von Kontakten, Vertrauen, Sichtbarkeit sowie Akzeptanz bei den Ziel- und Multiplikatorengruppen ermittelt.

13 Durch die Gründung einer Gesellschaft sollte nach Angabe des SMF ein klarer Akzent auf Innovation, wissensbasierte Gründer und die entsprechenden Kapitalgeber gesetzt werden. Innerhalb einer bestehenden Struktur drohe die Plattform als einer von mehreren Schwerpunkten der WFS unterzugehen. Die notwendige Sichtbarkeit und Flexibilität wären nicht gegeben, die Aufgaben und Kommunikation der WFS zur Aufgabenerfüllung der futureSAX nicht immer passend. Auch wäre mit einer geringen Akzeptanz der Zielgruppen bei einer Integration in bestehende Strukturen zu rechnen. Allein durch das Einstellen neuer Mitarbeiter wären die Aufgaben bei der WFS nicht erfüllbar.

14 Die Integration von futureSAX in die WFS war unter Kostengesichtspunkten die wirtschaftlichste Variante. Für diese spricht aus Sicht des SRH auch, dass durch die Schaffung einer weiteren Abteilung bei der WFS

- Aufwendungen für eine weitere Geschäftsführung,
- Betriebs- und Geschäftsausstattungskosten (Hard- und Softwarebeschaffung, Fahrzeugpool),
- Kosten aus notwendigen Verträgen (Wartung, Reinigung, Steuerberatung und Abschlussprüfung),
- Gründungskosten und unproduktive Gründungsphase

nicht bzw. nicht in vollem Umfang entstanden wären oder im laufenden Betrieb entstehen. Des Weiteren könnten Personalaufwendungen für Kommunikation (Medien und Empfang) und Buchhaltung als auch Mietausgaben für Büro- und Funktionsräume niedriger gehalten werden.

15 **2.3** Die futureSAX GmbH generiert keine eigenen Einnahmen. Die Gesellschaft soll jährlich Gesellschafterzuschüsse von 430 T€ für den Kern des laufenden Geschäftsbetrieb aus dem Haushalt und über Geschäftsbesorgungsverträge mit dem SMWA im Umfang von 980 T€ erhalten. Zusätzlich sind Investitionskostenzuschüsse vorgesehen.

3 Folgerungen

16 **3.1** Mit der futureSAX GmbH wurde neben der WFS GmbH eine zweite Gesellschaft des Freistaates Sachsen zur Wirtschaftsförderung ohne zwingende sachliche Notwendigkeit gegründet. Eine eigene wirtschaftliche Tätigkeit der futureSAX GmbH, die eine zweite Gesellschaft rechtfertigen würde, ist nicht vorgesehen.

17 **3.2** Die Gründung der futureSAX GmbH basiert auf subjektiven Kriterien und Annahmen, die nicht belegt sind. Aktivitäten der futureSAX GmbH dienen u. a. der Verleihung von Preisen, welche auch von weiteren Akteuren im Freistaat Sachsen angeboten werden.

18 **3.3** Mit der Fortführung des Projektes futureSAX in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts entstehen zusätzliche Aufwendungen. Der SRH sieht das Erfordernis einer Evaluierung des Parallelbetriebes von 2 staatlichen Unternehmen mit gleichen Tätigkeitsschwerpunkten.

4 Stellungnahme des SMF

19 **4.1** Um die Innovationskraft und -kultur in Sachsen zu stärken, die branchenübergreifende Vernetzung von Innovatoren zu fördern und die Sichtbarkeit des Innovationsstandortes Sachsen zu erhöhen, bedürfe es neben Förderprogrammen einer Innovationsplattform für Gründer, Unternehmer, Wissenschaftler und Kapitalgeber mit Außenwirkung und Vernetzungspotenzial. Mit dem Projekt futureSAX habe das SMWA eine solche Plattform in den letzten Jahren aufgebaut. Nach Ablauf des Vertrags mit einem Dienstleister sei zu entscheiden gewesen, wie die Plattform den künftigen Anforderungen am besten gerecht werde.

20 **4.2** Der Vergleich verschiedener Varianten ergäbe aus sachlichen Gründen, dass die Ziele am besten in Form einer futureSAX GmbH erreicht werden könnten. Aufwendungen für Personal, insbesondere auch mit Leitungsverantwortung, Dienstwagen, Poolfahrzeug, Räume und IT wären auch bei einer Integration in die WFS entstanden. Die Wahl der Gesellschaft diene einer effizienten und effektiven Organisationsform

mit kurzen und schnellen Informationswegen zur Umsetzung der Politik des Freistaates Sachsen ohne Wettbewerbsverzerrungen. Die Gründungskosten seien gering gewesen. Die Beteiligung der WFS an der futureSAX GmbH ermögliche Synergien.

- 21 **4.3** Das SMF teilte mit, dass eine Ausschreibung der Evaluierung der futureSAX GmbH erfolge. Über den Zeitplan und das Ergebnis der Evaluierung werde das SMF in 2020 berichten.

5 Schlussbemerkungen

- 22 Die Notwendigkeit zur Gründung einer eigenständigen futureSAX GmbH neben der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH wird vom SRH nicht gesehen.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Energieagentur – SAENA GmbH

Die Sächsische Energieagentur – SAENA GmbH (SAENA) weitete ihren Personalbestand kontinuierlich aus. Sie wurde zunehmend intern im Auftrag der Fachressorts des Freistaates tätig.

Das SMF hat keine Kenntnis über die betragsmäßige Höhe der Leistungen der Mitgeschafterin SAB. Da in die Abrechnungen der Drittmittelprojekte nicht alle Kosten einfließen, ist eine transparente Kostenzuordnung nicht gegeben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen gründete im Juni 2007 die SAENA mit Sitz in Dresden, an der er mit 51 % beteiligt ist. Mitgeschafterin zu 49 % ist die SAB, Anstalt des öffentlichen Rechts, deren Anstaltsträger der Freistaat Sachsen ist.
- 2 Die SAENA ging aus dem ursprünglich im Geschäftsbereich des SMUL bestehenden Energieeffizienz-Zentrum hervor. Zweck der Gesellschaft ist es, die Schonung der Ressourcen und die Erhaltung der Lebensgrundlagen durch aktiven Klimaschutz und Steigerung der Energieeffizienz integrativ zu unterstützen, ohne selbst investiv tätig zu werden. Zu diesem Zweck bietet die SAENA kostenlose, technologie-neutrale, unabhängige Initialberatungen zu Energiethemen an und agiert als Fördermittelratgeber. Sie berät die Staatsregierung in energie- und klimapolitischen Fragen sowie bei der Konzipierung, Durchführung und Evaluierung von Förderprogrammen, die die Staatsregierung im Bereich der Energieerzeugung, -anwendung und -verteilung durchführt.

Betätigung des Freistaates Sachsen als Geschafter der SAENA geprüft

2 Prüfungsergebnisse

- 3 **2.1** Eine Evaluierung der Geschäftstätigkeit der SAENA erfolgte bisher nicht. Da weder zum Gründungszeitpunkt noch in der Folgezeit messbare Kriterien hinsichtlich der angestrebten Ziele festgelegt wurden, sind nach über 10-jährigem Bestehen der Gesellschaft keine konkreten Aussagen zur Zielerreichung möglich.
- 4 **2.2** Die Finanzierung der unentgeltlich angebotenen Kernleistungen der SAENA (insbesondere Beratungsaktivitäten, zielgruppenspezifische Projekte sowie Öffentlichkeits- und Weiterbildungsarbeit) erfolgt durch die Geschafter auf Grundlage einer Finanzierungsvereinbarung. Danach werden alle laufenden Aufwendungen über Geschafterzuschüsse des Freistaates finanziert. Die Mitgeschafterin SAB erbringt ihren Finanzierungsbeitrag in Form unentgeltlicher Bereitstellung von Dienstleistungen, Räumlichkeiten und Einrichtungen sowie der Gestellung der kaufmännischen Geschäftsführung.
- 5 Der Freistaat Sachsen leistete im Zeitraum 2007 bis 2017 Zuschüsse zur Finanzierung der laufenden Geschäftstätigkeit i. H. v. insgesamt rd. 18 Mio. €. Da die von der SAB unentgeltlich erbrachten Sach- und Dienstleistungen nicht bewertet werden, hat der Freistaat keine Kenntnis über die betragsmäßige Höhe der Leistungen der Mitgeschafterin SAB. Die Geschafterleistungen sind nicht transparent. Aussagen, ob der Freistaat gemessen an seinem Gesellschaftsanteil überobligatorische Leistungen erbracht hat, sind daher nicht möglich.

Fehlende Evaluierung der Geschäftstätigkeit der SAENA

Fehlende Transparenz der Geschafterleistungen

Anstieg Drittmittelgeschäft und zunehmende Tätigkeit im Auftrag der Fachressorts

- 6 **2.3** Neben den Gesellschafterzuschüssen finanziert sich die SAENA auch über Drittmittel für Projekte im Auftrag des Freistaates Sachsen, des Bundes und der EU. Der Finanzierungsanteil aus Drittmitteln im Verhältnis zum gesamten Zuschussvolumen ist von anfangs rd. 10 % in 2009 auf rd. 35 % in 2017 deutlich gestiegen.
- 7 Innerhalb des Drittmittelprojektbereichs hat sich der Schwerpunkt in den letzten Jahren zur vorrangigen Beauftragung durch den Freistaat, insbesondere durch das SMWA, verlagert. Während der Drittmittelanteil für Bund- und EU-Projekte auf nur noch 5 % in 2017 zurückging, stieg der Anteil für Projekte im Auftrag des Freistaates von 40 % in 2012 auf 95 % in 2017 stark an. Die SAENA wird zunehmend im Auftrag der Fachressorts tätig.

Mangelnde Kostentransparenz

- 8 **2.4** In der Kalkulation und Abrechnung der Drittmittelprojekte wurden nicht alle von der SAENA selbst getragenen Overheadkosten anteilig berücksichtigt und somit teilweise aus dem Gesellschafterzuschuss finanziert. Die Verwendung des laufenden Zuschusses des Freistaates ausschließlich für die Erbringung der Leistungen des Kernbereichs war nicht sichergestellt.
- 9 Darüber hinaus fehlte aufgrund der Unentgeltlichkeit der Sach- und Dienstleistungen der SAB ein weiterer wesentlicher Kostenblock, der bei Erbringung der Leistungen durch einen externen Dritten anfallen würde. Die abgerechneten Projektkosten spiegelten daher nicht den tatsächlichen Wert der erbrachten Leistungen für die einzelnen Projekte wider.

Stetiger Anstieg des Personalaufwands aufgrund Zunahme Drittmittelgeschäft und neuem Vergütungssystem ab 2017

- 10 **2.5** Die Zunahme des Drittmittelgeschäfts erforderte einen deutlichen Personalaufbau und führte zu einem steigenden Personalaufwand. Die Anzahl der Mitarbeiter erhöhte sich von 23 in 2008 auf 40 Mitarbeiter in 2017. Während die überwiegend für den Kernaufgabenbereich tätige, unbefristete Stammebelegschaft seit 2008 nahezu unverändert blieb, stieg die Anzahl der befristeten, aus Drittmitteln finanzierten Projektmitarbeiter stetig an und erreichte in 2016 das Niveau der Stammebelegschaft. Der Personalaufwand hat sich seit dem ersten vollständigen Geschäftsjahr 2008 fast verdreifacht.
- 11 Zusätzlich aufwandserhöhend wirkte sich die Einführung eines neuen Vergütungssystems ab Oktober 2017 aus, welche zu deutlichen Gehaltssteigerungen von monatlich bis zu 31 % insbesondere in den höheren Vergütungsstufen führte. Die daraus resultierenden höheren Personalaufwendungen werden laut Wirtschaftsplanung größtenteils durch einen höheren laufenden Gesellschafterzuschuss des Freistaates finanziert. Insbesondere im Hinblick auf die Zuschussfinanzierung der SAENA ist die Frage nach der Angemessenheit der erfolgten Gehaltserhöhungen zu stellen.

3 Folgerungen

- 12 **3.1** Der SRH hält es für angezeigt, die Verwirklichung der ursprünglichen Zielsetzungen insbesondere durch die beteiligten Fachressorts zu evaluieren, um Erkenntnisse für die künftige Ausrichtung und Aufgabenwahrnehmung der Gesellschaft zu gewinnen.
- 13 **3.2** Die erbrachten Gesellschafterleistungen der SAB sind zu bewerten. Es ist sicherzustellen, dass der Freistaat gemessen an seinem Gesellschaftsanteil keine überobligatorischen Leistungen erbringt.

- 14 **3.3** Mit dem Anstieg des Drittmittelgeschäfts und der zunehmenden Tätigkeit im Auftrag der Fachressorts verschiebt sich tendenziell der Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit. Diese Entwicklung ist im Rahmen der Evaluierung kritisch zu hinterfragen.
- 15 **3.4** Eine transparente Kostenzuordnung, die Aussagen zum tatsächlichen Aufwand des Freistaates für den Kernaufgabenbereich der SAENA sowie für die einzelnen Förderprojekte ermöglicht, ist zu gewährleisten.
- 16 **3.5** Bei zuschussfinanzierten Unternehmen wie der SAENA ist die Angemessenheit der Vergütung der Mitarbeiter durch die Gesellschafter besonders sorgfältig zu prüfen.

4 Stellungnahme des SMF

- 17 **4.1** Aus Sicht des SMF erscheine eine Evaluierung der Geschäftstätigkeit der SAENA nicht zielführend. Es sei fraglich, ob dabei mit vertretbarem Aufwand valide weiterführende Erkenntnisse über die Verwirklichung der Zielsetzungen der SAENA ableitbar wären. Das Erreichen der Ziele der SAENA sei nur schwer messbar und außerdem auch von vielfältigen externen Faktoren, wie z. B. den Energiepreisen, der Ausgestaltung von Förderprogrammen und der Aufgeschlossenheit der Bürger und Unternehmen für energie- und klimapolitische Themen, abhängig.
- 18 **4.2** Das SMF hält eine Bewertung der von der SAB erbrachten Sach- und Dienstleistungen für nicht erforderlich. Weder sei die SAENA zur Berücksichtigung von bei ihr nicht angefallenen Kosten in der Kalkulation verpflichtet, noch existiere eine Rechtsnorm, die die Gesellschafter zur Finanzierung im Verhältnis ihrer Geschäftsanteile verpflichte. Abgesehen davon profitiere der Freistaat mittelbar von den unentgeltlichen Leistungen der SAB, ohne die die Gesellschafterzuschüsse des Freistaates noch höher wären. Im Übrigen seien die von der SAB zu erbringenden Leistungen vertraglich detailliert festgelegt und damit auch transparent.
- 19 **4.3** Nach Auffassung des SMF bestehe im Ausbau der Drittmittelprojekte keine Verschiebung des Schwerpunkts der Geschäftstätigkeit der SAENA, da die Drittmittelprojekte auch dem im Gesellschaftsvertrag festgelegten Unternehmenszweck, wie der Ressourcenschonung, des Klimaschutzes und der Steigerung der Energieeffizienz dienen.
- 20 **4.4** Die Beteiligungsverwaltung werde die SAENA um die Prüfung der Einführung eines sachgerechten Verteilerschlüssels für die Overheadkosten bitten. Dabei würde sich die Auswirkung der Kostenverteilung jedoch weitestgehend auf eine geringfügige Verschiebung von Ausgaben zwischen Einzelplänen im Haushalt des Freistaates Sachsen beschränken, da die Auftraggeber von Drittmittelprojekten überwiegend Stellen des Freistaates (SMUL und SMWA) seien.
- 21 **4.5** Laut SMF habe bei der Anpassung des Vergütungssystems die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Gesellschaft auch für die Zukunft im Vordergrund gestanden. Nur so könne die SAENA die benötigten Fachkräfte (insbesondere Ingenieure) im erforderlichen Umfang halten bzw. neu rekrutieren. Die Gesellschafter hätten daher eine Steigerung des Personalaufwands bewusst in Kauf genommen.

5 Schlussbemerkung

- 22 Der SRH verweist darauf, dass sich entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften des § 65 SÄHO die Gesellschafterleistungen am Geschäftsanteil ausrichten müssen. Hierfür ist eine Bewertung unabdingbar.

- 23 Die SAENA ist bereits seit Jahren schwerpunktmäßig im Auftrag des SMWA als Kompetenzstelle „Elektromobilität“/„Effiziente Mobilität Sachsen“ tätig. Auch vor dem Hintergrund der aktuellen klimapolitischen Weichenstellungen sowie der angestrebten Transformation der Energieversorgung und der Mobilität hin zum Einsatz erneuerbarer Energien ist zu erwarten, dass die Bedeutung der Geschäftstätigkeit der SAENA weiter zunimmt und ihr in Zukunft weitere Aufgaben sowohl im Kern- als auch im Drittmittelprojektbereich übertragen werden sollen.
- 24 Die Staatsregierung sollte daher die Hinweise des SRH aufgreifen und grundsätzliche Entscheidungen zur strategischen Ausrichtung der SAENA treffen. Neben der schon im Prüfungszeitraum zunehmenden Beauftragung der SAENA durch die Fachressorts, ist insbesondere auch der Erhalt und Ausbau des Kernaufgabenbereichs mit seinen unabhängigen Beratungs-, Öffentlichkeits- und Weiterbildungsaktivitäten zu thematisieren.

IV. Kommunen

Finanzsituation der Kommunen

Ein ähnlich hohes Investitionsniveau wie im Jahr 2018 erreichten die sächsischen Kommunen zuletzt im Jahr 2011.

Zugleich erzielten sie insgesamt einen höheren Überschuss. Hierzu trugen u. a. höhere Steuereinzahlungen und Zuweisungen sowie erneut rückläufige Auszahlungen für soziale Leistungen bei.

Seit dem Jahr 2017 stehen dem SRH die Schuldendaten der Beteiligungsgesellschaften nicht mehr zur Verfügung. Die Gesamtschuldenübersicht ist deshalb unvollständig. Ein wichtiger Indikator für Haftungsrisiken kann nicht analysiert werden. Der Gesetzgeber sollte auf die Bereitstellung dieser Daten hinwirken.

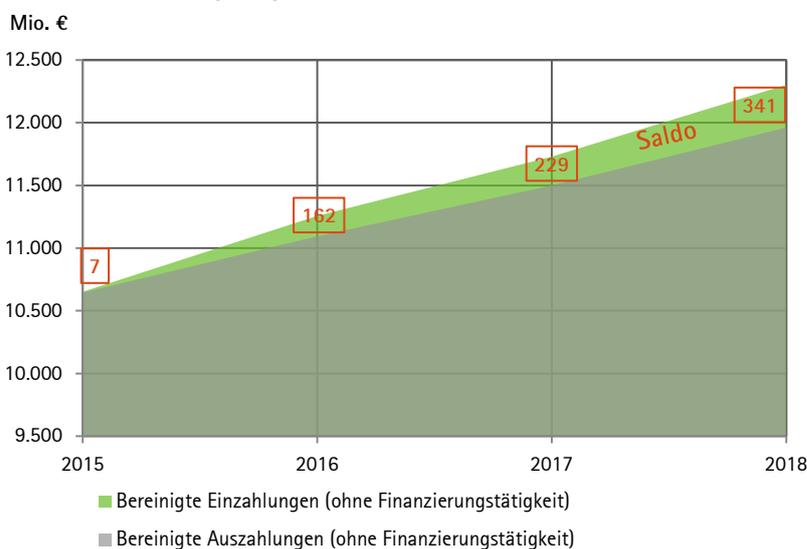
Jede Einzelkommune ist aufgefordert, alle verfügbaren Instrumente zur Überwachung und Steuerung der Risiken in allen Aufgabenbereichen, insbesondere auch im Beteiligungsbereich, intensiv zu nutzen.

1 Überblick

1 In den zurückliegenden Jahren¹ wuchsen in den sächsischen Kommunen jährlich sowohl die Einzahlungen als auch die Auszahlungen. Die Auszahlungen nahmen jeweils in geringerem Maße zu, sodass die Kommunen insgesamt einen jährlich wachsenden positiven Saldo erzielten.

Jährlich wachsender positiver Saldo

Übersicht 1: Entwicklung der bereinigten Ein- und Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)



2 Einnahmeseitig trug vor allem die Entwicklung der Steuern und der Zuweisungen (sowohl investive als auch laufende) zu diesem Ergebnis bei. Ausgabeseitig wirkte insbesondere die Entwicklung der Personalauszahlungen, der Sachinvestitionen und der Zuschüsse für laufende Zwecke an Dritte. Im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen verlief die Entwicklung jedoch uneinheitlich, wie Übersicht 3 zeigt.

Uneinheitliche Entwicklung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

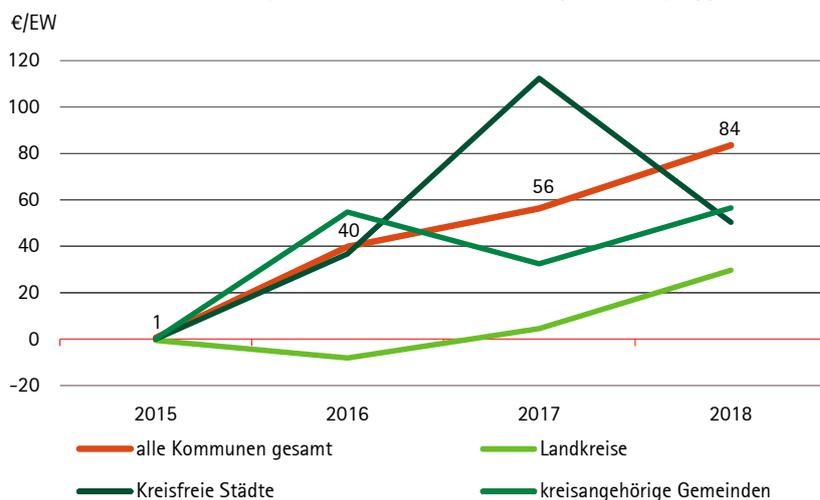
¹ Betrachtung ab dem Jahr 2015, seit dem die Kassenstatistik doppisch geführt wird. Die kamerale Darstellung der weiter zurückliegenden Jahre ist damit nicht vergleichbar und entfällt daher.

3 Einen negativen Saldo verzeichneten im Jahr 2018 die Kreisfreie Stadt Dresden, der Landkreis Leipzig sowie noch rd. 36 % der kreisangehörigen Kommunen, was zum Vorjahr – über alle Kommunen betrachtet – jedoch eine Verbesserung hinsichtlich der Salden darstellt.

Übersicht 2: Bereinigte Einzahlungen und –auszahlungen im Vorjahresvergleich

	2017	2018		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %	
	Mio. €	Mio. €	€/EW		
bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	11.729	12.302	3.018,7	4,9	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.510	1.644	403,4	8,9	
= Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.239	13.946	3.422,1	5,3	
1) <u>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	12.162	12.636	3.100,7	3,9	
darunter:					
Steuern (netto)	3.431	3.573	876,6	4,1	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.126	1.199	294,2	6,4	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	263	311	76,4	18,4	
Gewerbesteuer (netto)	1.496	1.510	370,5	0,9	
Grundsteuer A und B	505	511	125,0	1,1	
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.134	6.385	1.566,7	4,1	
darunter:					
vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen)	4.197	4.374	1.073,2	4,2	
darunter:					
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.319	2.445	600,0	5,5	
Bedarfszuweisungen	28	16	3,9	-43,5	
von Gemeinden (allgemeine Umlagen)	1.305	1.412	346,4	8,2	
vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.)	453	411	100,9	-9,2	
Ersatz von sozialen Leistungen	178	195	47,9	10,0	
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	692	725	177,9	4,8	
privatrechtliche Leistungsentgelte	1.174	1.207	296,1	2,8	
Zinseinzahlungen	28	25	6,1	-10,5	
2) <u>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.077	1.310	321,4	21,7	
darunter:					
Investitionszuwendungen	863	1053	258,4	22,0	
darunter: Investitionszuweisungen vom Land	825	996	244,5	20,8	
Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	100	105	25,8	5,1	
Veräußerung von Finanzeinlagen	70	99	24,3	41,1	
Beiträge und ähnliche Entgelte	17	20	4,9	17,6	
bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	11.500	11.962	2.935,2	4,0	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.510	1.644	403,4	8,9	
= Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.009	13.606	3.338,6	4,6	
1) <u>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	11.451	11.889	2.917,4	3,8	
darunter:					
Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	2.935	3.065	752,0	4,4	
Sach- und Dienstleistungen	1.625	1.680	412,2	3,4	
soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteil.	3.017	2.995	735,0	-0,7	
Zinsauszahlungen	51	41	10,2	-19,5	
Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke	1.704	1.848	453,6	8,4	
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.317	1.424	349,5	8,1	
2) <u>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.558	1.716	421,2	10,1	
darunter:					
Sachinvestitionen	1.250	1.418	347,9	13,4	
darunter: Baumaßnahmen	1.056	1.212	297,3	14,7	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	133	104	25,5	-21,9	
Saldo	229	341	83,6	48,4	

Übersicht 3: Entwicklung der Salden nach Gebietskörperschaftsgruppen



2 Ländervergleich

4 Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik.²

Ländervergleich

2.1 Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben der Kernhaushalte

5 Die sächsischen Kommunen investierten im Jahr 2018 deutlich mehr als im Vorjahr und damit - einwohnerbezogen - mehr als die kommunale Ebene der übrigen Flächenländer Ost. Dennoch reicht das sächsische kommunale Investitionsvolumen (rd. 348 €/EW) bei Weitem nicht an das der bayerischen (rd. 617 €/EW) und baden-württembergischen Kommunen (rd. 456 €/EW) heran.

Sachsen: höchstes kommunales Investitionsvolumen der Flächenländer Ost

6 Diese Situation ist Spiegel der gesamtwirtschaftlichen Lage der Kommunen in den betreffenden Bundesländern.

7 Zwar zeigten die kommunalen Steuereinnahmen (netto) im Verlauf der letzten Dekade in allen Bundesländern eine wachsende Tendenz. Einwohnerbezogen waren dabei jedoch die Steuereinnahmen (netto) der Kommunen der Flächenländer West jeweils höher als die der Flächenländer Ost. Im Jahr 2018 lagen die kommunalen Steuereinnahmen (netto) in allen Flächenländern West jeweils über 1.000 €/EW - in allen Flächenländern Ost jeweils darunter. Die Kommunen der Flächenländer Ost sind damit noch in stärkerem Maße von Zuweisungen abhängig als die der Flächenländer West.

Höhere Abhängigkeit von Zuweisungen in den Flächenländern Ost

Übersicht 4: Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben (kameral) im Vorjahresvergleich für Sachsen und die Kommunen der Flächenländer gesamt, Angaben in €/EW

		Sachsen 2017	Sachsen 2018	Flächen- länder- (gesamt) 2017	Flächen- länder (gesamt) 2018
Einnahmen aus	Steuern (netto)	841	877	1.252	1.319
	investive Zuweisungen vom Land	202	245	k. A.	107
Ausgaben für	Personal	726	759	772	809
	Sachinvestitionen	307	348	319	360

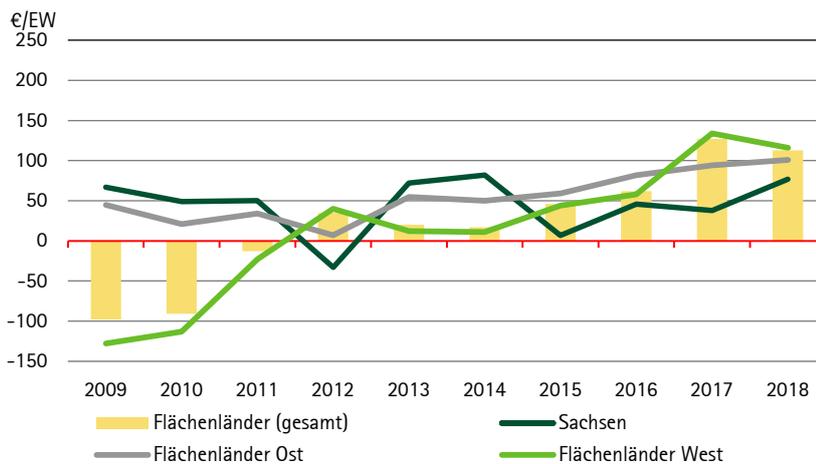
² Angaben ohne Stadtstaaten.

Positiver Überschuss, jedoch niedriger als im Vorjahr

2.2 Finanzierungssaldo (kameral)

- 8 Die Kommunen in Deutschland erzielten im Jahr 2018 einen Überschuss in ihren Kernhaushalten i. H. v. rd. 8,7 Mrd. €. Er lag rd.12 % unter dem des Vorjahres. Zuzüglich der Extrahaushalte betrug der Überschuss rd. 9,8 Mrd. €.³
- 9 Trotz der unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabensituation erwirtschafteten die Kommunen aller Bundesländer in ihren Kernhaushalten insgesamt erneut positive Finanzierungssalden. Durch eine rückläufige Entwicklung der Überschüsse in den Kommunen der Flächenländer West sank auch der Finanzierungssaldo insgesamt. Bei den Kommunen der Flächenländer Ost war der leichte Zuwachs im Jahr 2018 insbesondere durch die thüringischen und sächsischen Kommunen verursacht.

Übersicht 5: Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden (kameral, nur Kernhaushalte) innerhalb des Bundesgebietes in € je EW⁴



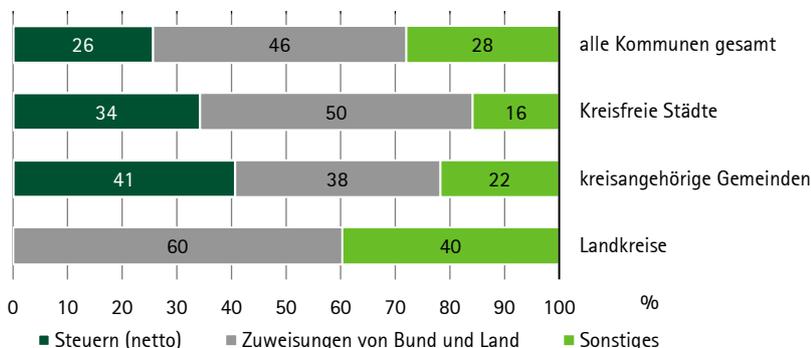
3 Einzelbetrachtung wesentlicher Einzahlungen

Wesentliche Einzahlungen

3.1 Überblick

- 10 Zuweisungen von Bund und Land (ohne allgemeine Umlagen) sowie Steuern sind die bedeutendsten Einnahmequellen der sächsischen Kommunen. Nachfolgend wird deren Verteilung vergleichend zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant).

Übersicht 6: Struktur der Einzahlungen der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2018⁵



³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes, 1. - 4. Vierteljahr 2018.

⁴ Vgl. die Veröffentlichung des BMF: „Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2009 bis 2018“ (Stand Mai 2019). Diese kamerale Darstellung ist nicht mit den Angaben in den vorangegangenen Übersichten vergleichbar.

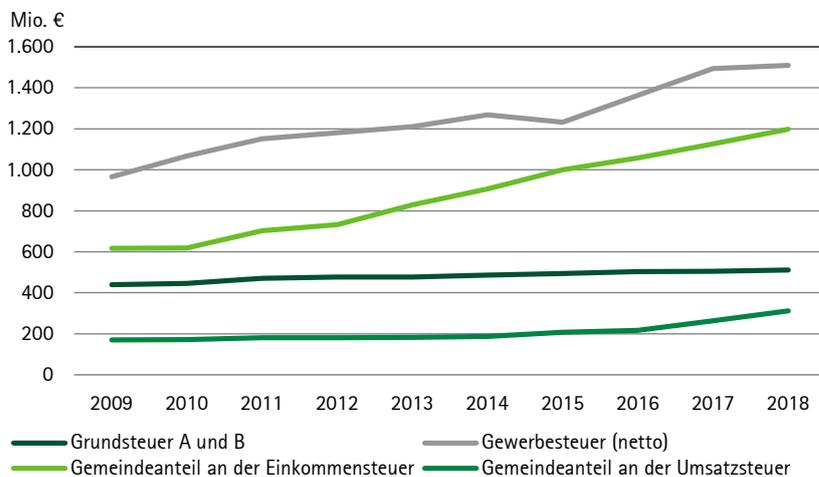
⁵ Prozentpunkte sind in der Übersicht gerundet dargestellt.

3.2 Steuern

11 Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2018 insgesamt höhere Steuereinzahlungen (netto) als im Vorjahr, wobei sich das Wachstum etwas abgeschwächt hat (von rd. 8 % auf rd. 4 %). Zwar wuchsen die Einzahlungen bei allen – dem Volumen nach – wichtigen Steuerarten, der Anstieg bei der Gewerbesteuer (netto) und der Grundsteuer A und B betrug aber nur jeweils rd. 1 % (siehe auch nachfolgende Übersicht).

Höhere Steuereinzahlungen (netto) als im Vorjahr

Übersicht 7: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten der sächsischen Kommunen



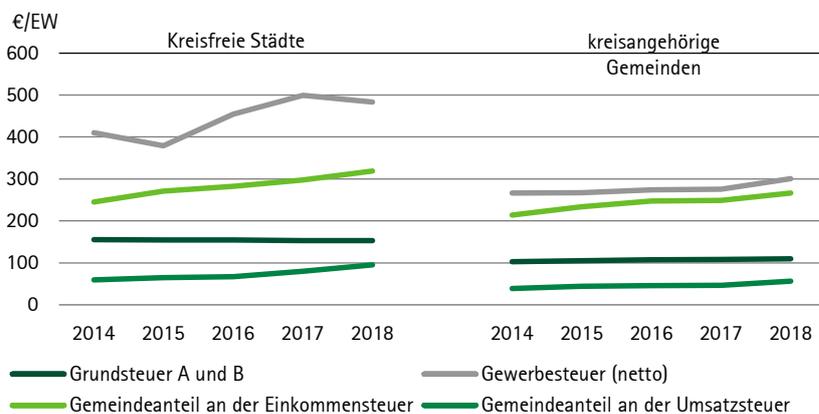
12 Bei den kreisangehörigen Gemeinden war der Steuerzuwachs größer als bei den Kreisfreien Städten. Ursächlich war, dass die Gebietskörperschaftsgruppe der Kreisfreien Städte bei der Gewerbesteuer (netto) Einbußen verzeichnete (vgl. Übersicht 8). Während die Kreisfreie Stadt Dresden rd. 40 Mio. € (rd. 12 %) weniger Gewerbesteuer erhielt, wuchs das Gewerbesteueraufkommen der anderen beiden Kreisfreien Städte Leipzig und Chemnitz um jeweils rd. 6 % – insgesamt rd. 23 Mio. €.

Höherer Steuerzuwachs im kreisangehörigen Raum

13 Die mit einem Anstieg von rd. 99 Mio. € (rd. 5 %) insgesamt positive Situation beim Steueraufkommen (netto) der kreisangehörigen Gemeinden zeigt bei differenzierter Betrachtung, dass dennoch etwas mehr als ein Viertel der Kommunen niedrigere Steuereinzahlungen als im Vorjahr erzielten; zumeist wegen entsprechender Entwicklungen bei der Gewerbesteuer. Darunter waren 11 Kommunen, die Steuerrückgänge von mehr als 20 bis zu 65 % verzeichneten und weitere 20 Kommunen, bei denen die Rückgänge zwischen 10 und 20 % lagen. 3 Kommunen⁶ konnten ihr Steueraufkommen im Jahr 2018 hingegen mehr als verdoppeln.

Steuerrückgänge bei rd. ein Viertel der Kommunen

Übersicht 8: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten nach Gebietskörperschaftsgruppen



⁶ Es handelt sich hierbei um kleine Kommunen mit jeweils weniger als 3.000 EW.

3.3 Zuwendungen und allgemeine Umlagen

3.3.1 Entwicklung

- 14 Die Einzahlungen aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen stiegen im Jahr 2018 um rd. 251 Mio. € bzw. rd. 4,1 % und damit noch stärker als im Vorjahr. Maßgeblich hierfür waren höhere Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land, höhere allgemeine Schlüsselzuweisungen und höhere Einzahlungen allgemeiner Umlagen⁷. Mit einem Volumen von rd. 6,3 Mrd. € im Jahr 2018 haben sie unverändert einen Anteil von rd. 46 % an den gesamten Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).

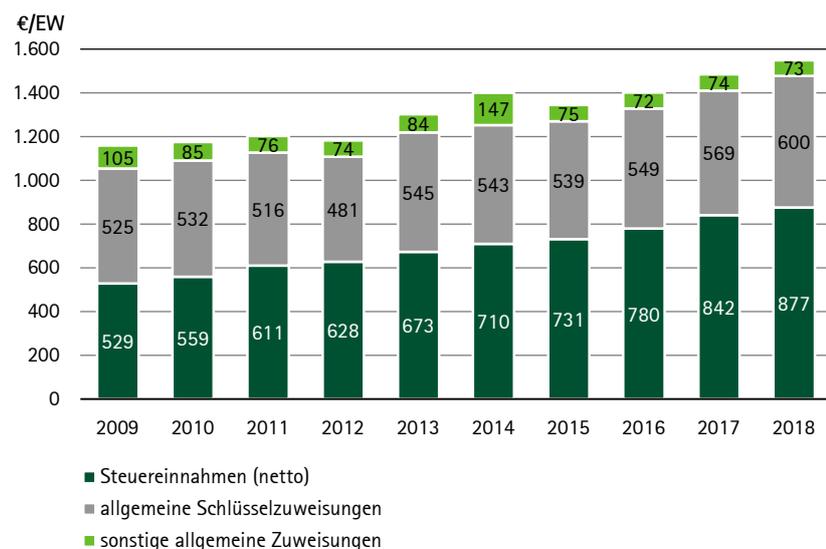
3.3.2 Allgemeine Deckungsmittel

- 15 Unter dem nicht normierten Begriff der allgemeinen Deckungsmittel werden Einzahlungen verstanden, die den Kommunen zur allgemeinen, d. h. nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen. Dazu zählen die Steuern (netto), die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes sowie die sonstigen allgemeinen Zuweisungen⁸.

2018 bislang umfangreichste Deckungsmittel

- 16 Aufgrund gestiegenen Steueraufkommens und höherer allgemeiner Schlüsselzuweisungen standen den sächsischen Kommunen die bislang umfangreichsten Deckungsmittel zur Verfügung. Sie hatten im Jahr 2018 ein Volumen von rd. 6,3 Mrd. €. Dies sind rd. 1.549 €/EW.

Übersicht 9: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel⁹



3.4 Einzahlungen aus Investitionstätigkeit

Mehr Mittel für Investitionen

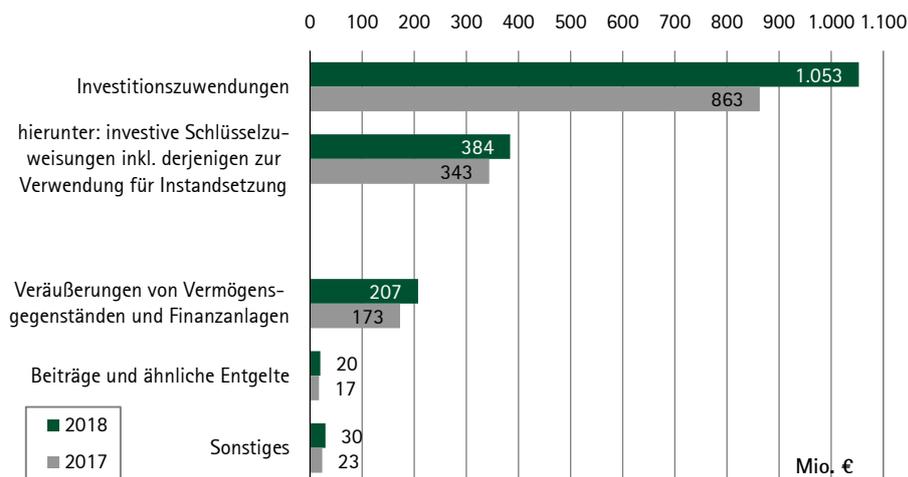
- 17 Die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit sind um rd. 22 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen und betragen im Jahr 2018 rd. 1,3 Mrd. €. Dies sind knapp 10 % aller Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).

⁷ Darunter die Kreisumlage, vgl. Pkt. 4.7.

⁸ Doppisch: Konten 613x, kameral: Gr. 06. Dazu gehören insbesondere Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG (2017 rd. 68 €/EW, 2018 rd. 68 €/EW). Seit 2017 ist der den Kommunen in Folge der Verwaltungs- und Funktionalreform gewährte Mehrbelastungsausgleich aus dem SächsMBAG 2008 i. H. v. 155.833 T€ in die §§ 16 und 16a SächsFAG integriert.

⁹ Die Angaben ab dem Jahr 2013 wurden ermittelt unter Verwendung der fortgeschriebenen Zensusdaten. Die Übersicht zeigt den Zufluss an allgemeinen Deckungsmitteln auf und nicht - mit Blick auf das seinerzeit zu bildende Vorsorgevermögen - deren unmittelbare Verfügbarkeit.

Übersicht 10: Einzahlungen aus Investitionstätigkeit im Vorjahresvergleich



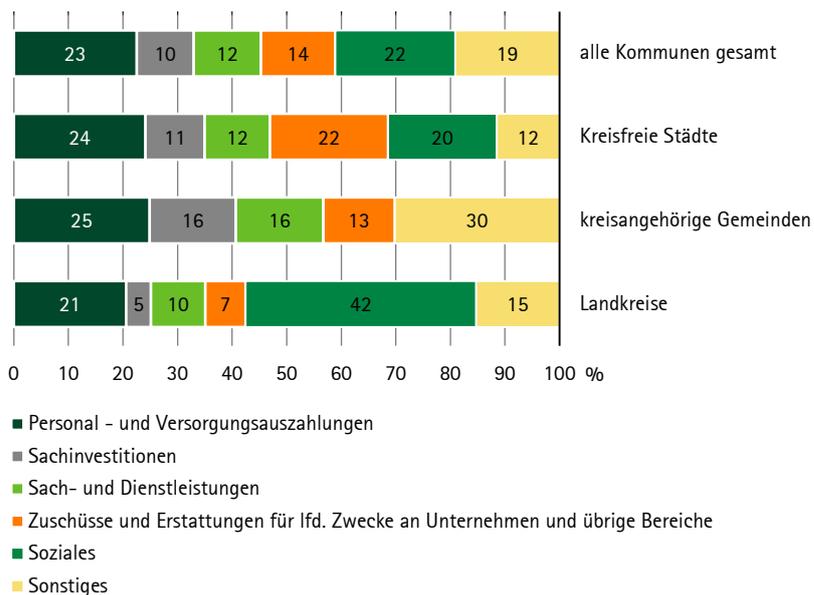
4 Einzelbetrachtung wesentlicher Auszahlungen

4.1 Überblick

18 Nachfolgend werden die Anteile der größten Auszahlungsblöcke an den Auszahlungen insgesamt (ohne Finanzierungstätigkeit) dargestellt sowie deren Verteilung im Vergleich der Gebietskörperschaftsgruppen (einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei den Landkreisen relevant).¹⁰

Wesentliche Auszahlungen

Übersicht 11: Struktur der Auszahlungen der sächsischen Kommunen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen im Jahr 2018



19 Auch wenn das Volumen der Auszahlungen für Personal erneut gestiegen ist, liegt sein Anteil an den gesamten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) konstant bei 23 %. Im Jahr 2018 verausgabten die sächsischen Kommunen rd. 3,1 Mrd. € für ihr Personal. Aufgrund von Tarifanpassungen und Besoldungserhöhungen sowie eines leichten Wachstums des Personalbestandes erhöhten sich die Auszahlungen gegenüber

Tarifanpassungen und Besoldungserhöhungen sowie leichtes Wachstum des Personalbestandes

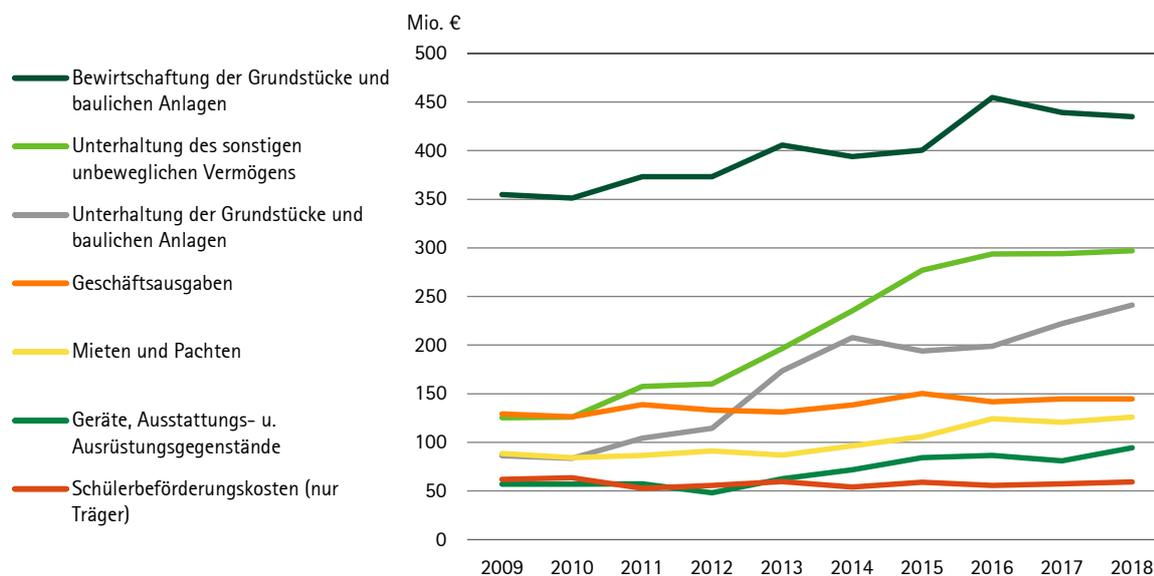
¹⁰ Aufgrund ihres über die Jahre zunehmenden Volumens wurden nunmehr auch Zuschüsse und Erstattungen der Kommunen an Unternehmen und übrige Bereiche in die Darstellung aufgenommen (zuvor unter „Sonstiges“ enthalten).

dem Vorjahr um rd. 130 Mio. € bzw. rd. 4,4 %. Weiterführende Informationen hierzu enthält Beitrag 28 dieses Jahresberichtes.

Laufender Sachaufwand nach Stagnation wieder steigend

4.3 Laufender Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen
 Nachdem die Auszahlungen für laufenden Sachaufwand im Vorjahr stagnierten, stiegen sie im Jahr 2018 um rd. 3,8 % auf rd. 2,3 Mrd. € an. Jeweils knapp drei Viertel des laufenden Sachaufwands sind Sach- und Dienstleistungen (rd. 1,7 Mrd. € im Jahr 2018). Darunter entwickelten sich die wesentlichen Positionen wie nachfolgend dargestellt.

Übersicht 12: Laufender Sachaufwand – Entwicklung ausgewählter Positionen



21 Die Auszahlungen für die Bewirtschaftung und die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen entwickelten sich in den letzten beiden Jahren zwar gegenläufig. Insgesamt betrachtet war für diese beiden Positionen in den Jahren 2017 und 2018 jedoch ein leichter Zuwachs von 1,2 bzw. 2,2 % zu verzeichnen.

Unterhaltung kommunalen Vermögens tendenziell aufwändiger

22 Mit Blick auf die letzte Dekade ist erkennbar, dass die Unterhaltung des kommunalen Vermögens – finanziell gesehen – im Zeitverlauf tendenziell aufwändiger wurde. In den Jahren 2013 bis 2016 spielte dabei u. a. die infolge der Doppikumstellung strengere Abgrenzung zwischen Investition und Instandsetzung eine Rolle, die zu Verschiebungen zwischen den Bereichen Sachinvestitionen und laufender Sachaufwand führten. Ab dem Jahr 2017 hat sich der Trend steigenden Unterhaltungsaufwandes jedoch abgeschwächt. Hierzu dürfte die erhöhte Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen (vgl. Übersicht 16) beigetragen haben.

Erneut rückläufige soziale Leistungen

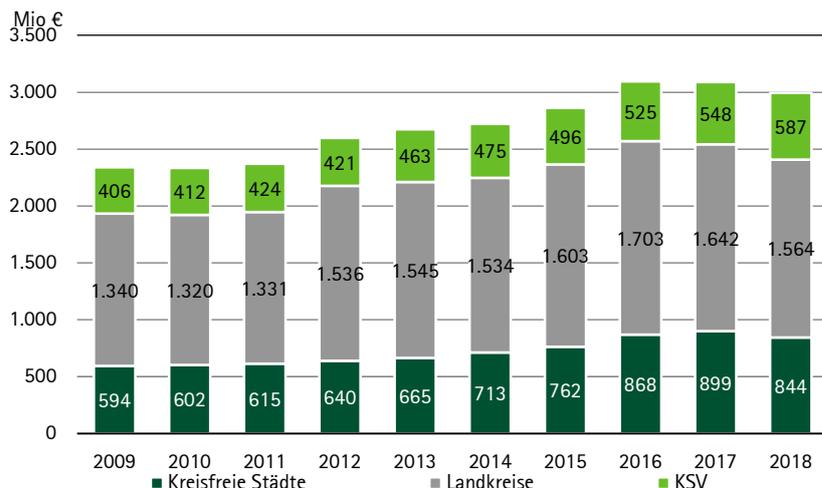
4.4 Auszahlungen für soziale Leistungen

23 Zum zweiten Mal in Folge gingen die Auszahlungen für soziale Leistungen der Kommunen zurück. Im Jahr 2018 lagen sie mit rd. 3,0 Mrd. € seit mehreren Jahren erstmalig wieder leicht unter denen für das kommunale Personal.

Rückgang in den Landkreisen

24 Dieser Rückgang betraf maßgeblich die Landkreise, die zwischen rd. 1 % und rd. 8 % niedrigere Auszahlungen verzeichneten.

Übersicht 13: Entwicklung der Auszahlungen für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen¹¹



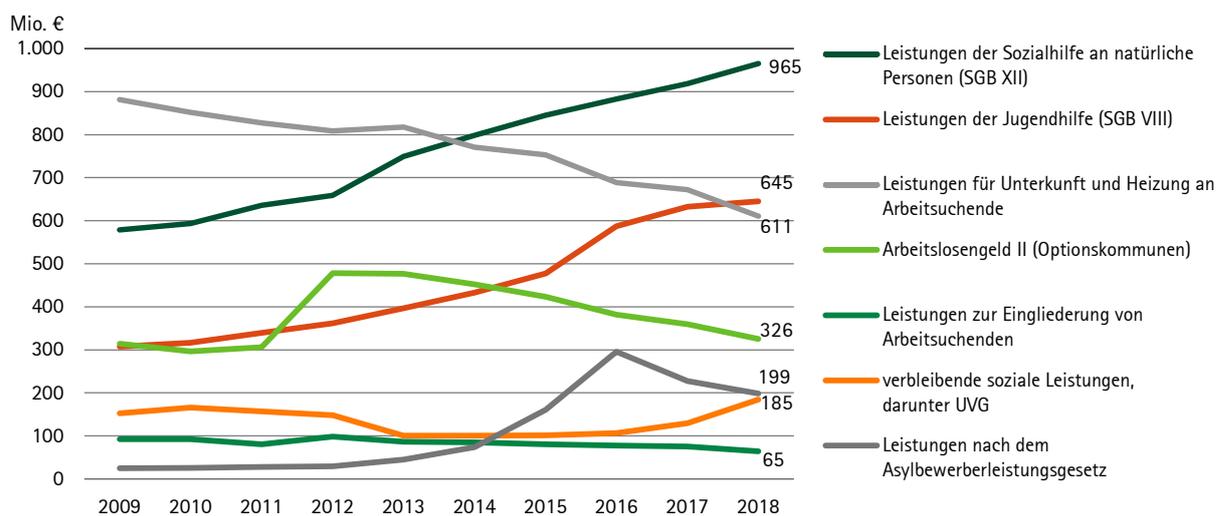
25 Die anhaltende wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung¹² bewirkte erneut rückläufige Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende, ein geringeres Aufkommen an Arbeitslosengeld II bei den Optionskommunen sowie zurückgehende Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sodass die Sozialleistungen im Jahr 2018 insgesamt niedriger ausfielen als im Vorjahr.

Ursachen für niedrigere Sozialleistungen

26 Demgegenüber wachsen die sozialen Leistungen beim KSV seit mehreren Jahren kontinuierlich; insbesondere aufgrund der steigenden Sozialhilfeleistungen nach SGB XII.¹³ Ebenso stiegen die Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII) sowie die UVG-Leistungen weiter an. Bei den UVG-Leistungen wirkt sich die seit 01.07.2017 in Kraft getretene Reform, woraufhin mehr Kinder von diesen Leistungen profitieren, nun im gesamten Jahr 2018 aus.

Anstieg SGB XII, Jugendhilfe, UVG

Übersicht 14: Entwicklung der sozialen Leistungen nach Arten¹⁴



¹¹ Die Auszahlungen der kreisangehörigen Gemeinden für soziale Leistungen werden im Diagramm nicht mit ausgewiesen, da sie in allen dargestellten Jahren jeweils unter 10 Mio. € lagen - im Jahr 2018 nur noch bei rd. 1 Mio. €.

¹² Ausführliche Darstellung siehe Jahresbericht 2018 des SRH, Band II, Beitrag 1, S. 28 f., Tz. 37 f.

¹³ Siehe auch Jahresbericht 2018 des SRH, Band II, Beitrag 1, S. 29, Tz. 37. Bisherige Bezieher von Arbeitslosengeld II bzw. Leistungen für Unterkunft und Heizung wechseln altersbedingt z. T. zum Personenkreis der Sozialhilfeempfänger nach SGB XII.

¹⁴ Abweichend von den übrigen 10-Jahres-Übersichten dieses Beitrages liegen hier ausschließlich Daten der Kassenstatistik zugrunde. Die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen (SGB XII) enthalten auch die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, deren Nettoauszahlungen des jeweiligen Kalenderjahres der Bund seit 2014 zu 100 % erstattet.

27 Den Auszahlungen für soziale Leistungen stehen Einzahlungen in unterschiedlichem Umfang gegenüber.

- An den Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende nach § 22 Abs. 1 SGB II beteiligte sich der Bund gem. § 46 SGB II im Jahr 2018 i. H. v. 45,1 %. Für die Jahre 2019 und 2020 sinkt der Anteil voraussichtlich auf 42,8 % bzw. 42,5 %.¹⁵ Für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte wurden entsprechende Leistungen in den Jahren 2016 bis 2018 zu 100 % erstattet.
- Arbeitslosengeld II wird vollständig durch den Bund finanziert (betrifft nur die Optionskommunen).¹⁶
- Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII an unbegleitete minderjährige Ausländer sind vollständig zu erstatten. Verwaltungskosten werden pauschal erstattet.
- Die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen (SGB XII) beinhalten u. a. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Diese wird seit 2014 vollumfänglich durch den Bund getragen.¹⁷
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden pauschal erstattet.

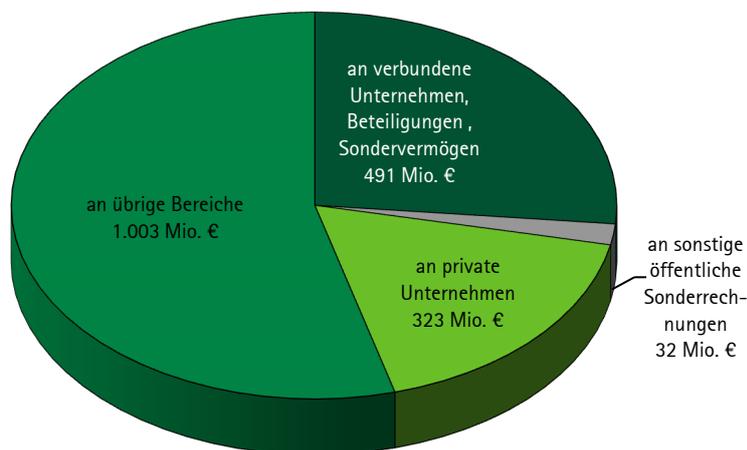
28 Vorwiegend aufgrund dessen, dass die Ein- und Auszahlungskonten in der Kassenstatistik z. T. unterschiedliche Schnittmengen haben, ist eine eindeutige aufgabenbezogene Gegenüberstellung nicht immer möglich. Auf weiterführende Auswertungen muss daher verzichtet werden.

4.5 Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke

Steigende Zuschüsse der Kommunen an Dritte

29 Im Jahr 2018 flossen rd. 1,8 Mrd. € Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke von den Kommunen an die in nachfolgender Übersicht dargestellten Adressaten. Dies waren rd. 144 Mio. € bzw. rd. 8 % mehr als im Vorjahr. Von diesem Anstieg profitierten – wie bereits in den Vorjahren – vor allem die übrigen Bereiche, worunter u. a. Kindertageseinrichtungen erfasst sind.

Übersicht 15: Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke in Mio. € im Jahr 2018



4.6 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

Hohes Investitionsniveau

30 Ein ähnlich hohes Investitionsniveau wie im Jahr 2018 mit rd. 1,4 Mrd. € wurde zuletzt 2011 erreicht. Lediglich im Jahr 2010 sowie vor 2005 war noch deutlich mehr investiert worden. Hauptbestandteil der Sachinvesti-

¹⁵ Vgl. § 3 Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2019. Anpassungen erfolgen voraussichtlich mit der zum Redaktionsschluss noch ausstehenden Verabschiedung des Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021; vgl. Art. 4 Nr. 2 des Gesetzentwurfes.

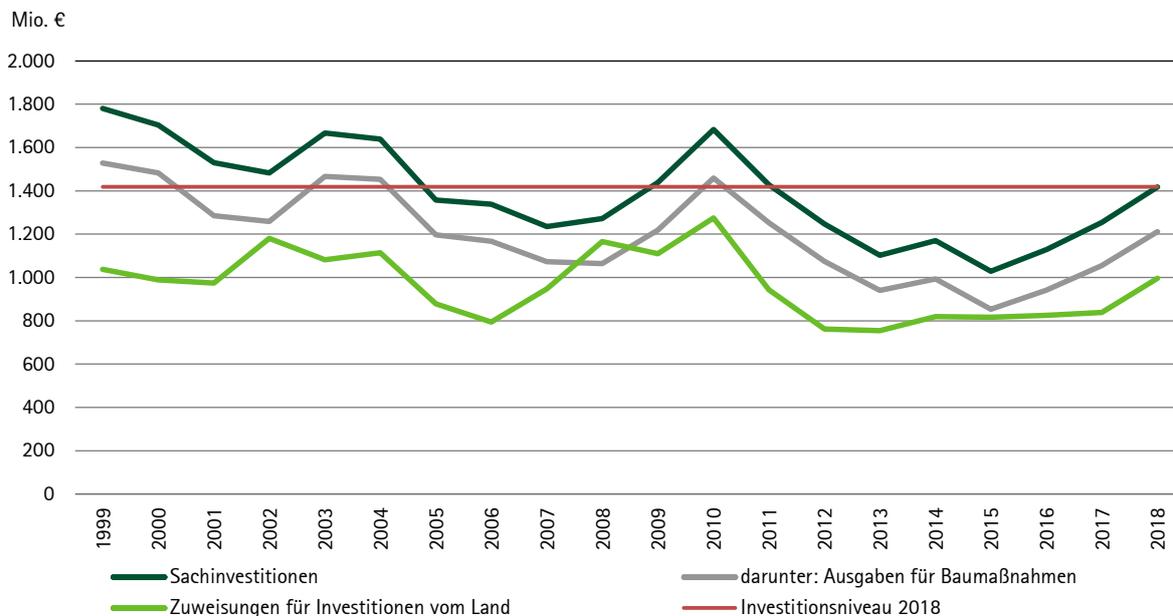
¹⁶ Vgl. § 46 Abs. 1 i. V. m. § 6 Abs. 1 und § 6 b Abs. 2 SGB II.

¹⁷ Vgl. §§ 41 bis 46b SGB XII.

tionen sind Baumaßnahmen, die sich parallel entwickelten. Das Kommunalpaket „Brücken in die Zukunft“ sei lt. SMF im Jahr 2018 maßgebend.

- 31 Die Investitionszuwendungen vom Land wuchsen im Vorjahresvergleich, nachdem sie seit dem Jahr 2014 nahezu konstant geblieben waren. Der Umfang an für die Investitionen insgesamt eingesetzten Eigenmitteln war ähnlich wie im Vorjahr. Die höhere Liquidität wurde genutzt, um Schulden abzubauen (vgl. auch Übersicht 19).

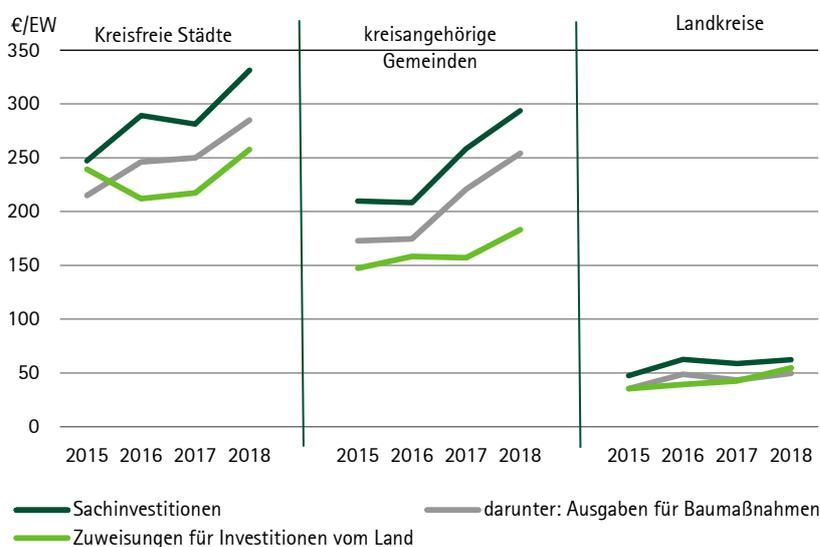
Übersicht 16: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Baumaßnahmen sowie der Investitionszuwendungen in Mio. € innerhalb der letzten beiden Dekaden



- 32 Absolut gesehen wuchs das Investitionsvolumen bei den kreisangehörigen Gemeinden am stärksten (rd. +95 Mio. €). Einwohnerbezogen war der Anstieg bei den Kreisfreien Städten am größten, nachdem deren Sachinvestitionen im Vorjahr insgesamt noch rückläufig waren.

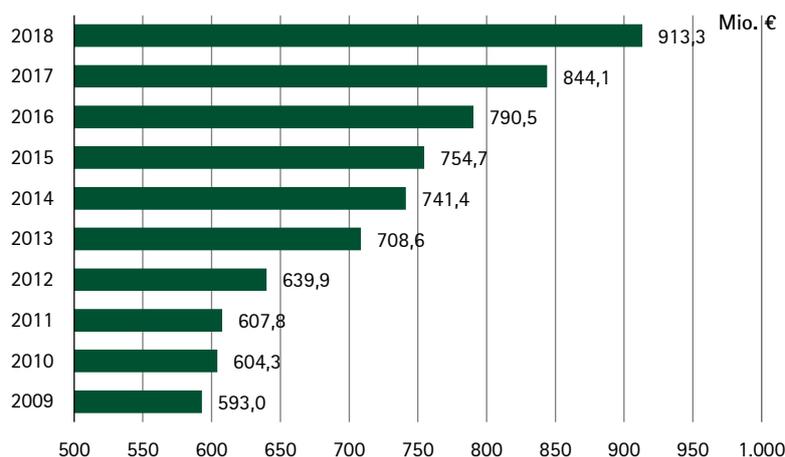
Investitionssituation in den einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen

Übersicht 17: Entwicklung der Sachinvestitionen, darunter Baumaßnahmen sowie der Investitionszuwendungen nach Gebietskörperschaftsgruppen in €/EW



Beispiele	33	Bedeutende Entwicklungen im investiven Bereich vollzogen sich insbesondere in den folgenden Kommunen:
	34	Die Sachinvestitionen der Kreisfreien Stadt Dresden (rd. 213 Mio. €) überstiegen auch im Jahr 2018 die aller Landkreishaushalte (Summe rd. 167 Mio. €). Alle 3 kreisfreien Städte konnten ihr Investitionsvolumen um jeweils mehr als 20 Mio. € gegenüber dem Vorjahr erhöhen. Für die Kreisfreie Stadt Chemnitz war dies ein Zuwachs von rd. 42 % (Leipzig rd. 20 %, Dresden rd. 12 %).
	35	Im kreisangehörigen Raum investierten die Städte Görlitz, Freiberg, Meißen und Frankenberg zwischen 40 % und 50 % mehr als im Vorjahr und wiesen ein Investitionsvolumen von jeweils mehr als 10 Mio. € aus. In der gleichen Größenordnung lag das Investitionsvolumen der Stadt Wilsdruff und der Gemeinde Schleife, die selbiges im Vorjahresvergleich mehr als verdoppelten (Wilsdruff mit rd. +121 %) bzw. verdreifachten (Schleife rd. + 210 %).
Einfluss der Preisentwicklung der Baubranche	36	Bei dieser positiven Entwicklung im investiven Bereich muss im Blick behalten werden, dass in den vergangenen Jahren auch die Preise innerhalb der Baubranche teilweise erheblich gestiegen sind. Im Vergleich mit zurückliegenden Jahren werden die Investitionsbedarfe daher z. T. nicht in dem gleichen Maße gedeckt, wie das Investitionsvolumen wächst.
	37	Eine Gesamtbeurteilung der kommunalen Investitionstätigkeit ist ferner dadurch erschwert, dass einerseits die reale Entwicklung des kommunalen Vermögens finanzstatistisch nicht erfasst wird, andererseits die kommunalen Jahresabschlüsse erhebliche Lücken aufweisen (s. Beitrag Nr. 30 – Umstellung auf kommunale Doppik), sodass eine Einschätzung nicht möglich ist, ob durch Investitionen zumindest dem Werteverzehr entgegengewirkt wurde (vgl. ausführlichere Darstellung im Beitrag Nr. 31 – kennzahlengestützte Finanzanalyse).
		4.7 Allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände
	38	Die allgemeinen Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände waren mit einem Aufkommen von rd. 1,4 Mrd. € etwa 8 % höher als im Vorjahr. Ihre prozentuale Zusammensetzung blieb nahezu unverändert. Sie beinhalten die Kreisumlage (rd. 64 %), die Sozialumlage (rd. 34 %), die Finanzausgleichumlage (rd. 1 %) sowie sonstige Umlagen (unter 1 %).
Volumen der Kreisumlage wuchs im Jahr 2018	39	Das Volumen der Kreisumlage wuchs im Jahr 2018 erneut, wozu höhere Hebesätze beitrugen. Zum Folgejahr 2019 reduzierten acht von zehn Landkreisen ihre Hebesätze für die Kreisumlage. In den Landkreisen Leipzig und Bautzen bleiben sie bis einschließlich 2020 unverändert. Je nach Entwicklung der Umlagegrundlagen wird sich dies auf das Volumen der Kreisumlage entsprechend auswirken.

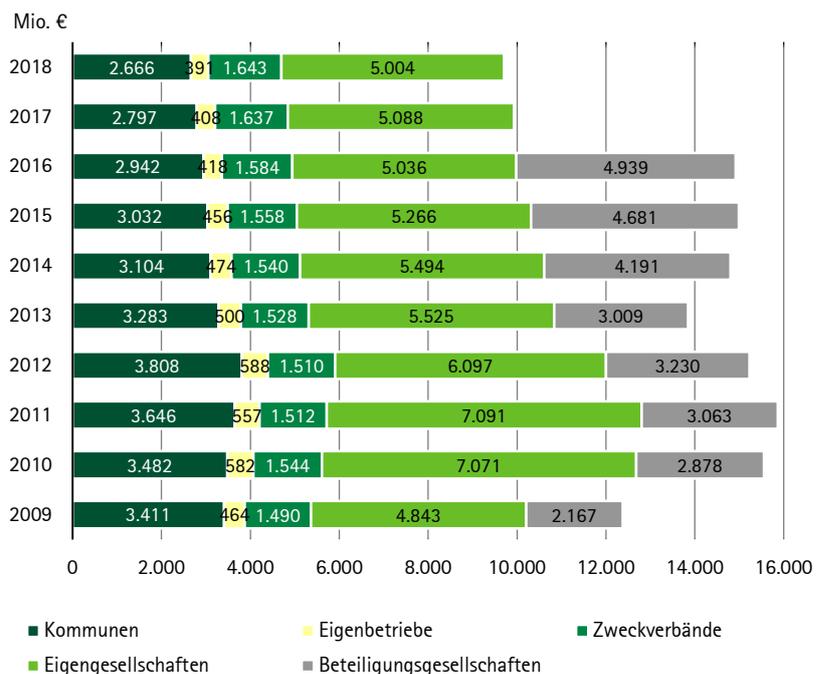
Übersicht 18: Entwicklung der Kreisumlage in Mio. €¹⁸



5 Verschuldung

40 Ein erheblicher Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung ist aus dem Kernhaushalt ausgelagert. Die Analyse von Haftungsrisiken, die aus Verschuldung resultieren, muss folglich auch alle ausgelagerten Bereiche umfassen.

Übersicht 19: Schuldenentwicklung der Kommunen und der aus dem Haushalt ausgelagerten Bereiche



41 Seit dem Jahr 2017 stehen dem SRH die Schuldendaten der Beteiligungsgesellschaften, die in den vergangenen Jahren eine steigende Tendenz zeigten, nicht mehr zur Verfügung, sodass die Gesamtübersicht entsprechend unvollständig bleibt und ein wichtiger Indikator für Haftungsrisiken der kommunalen Ebene nicht analysiert werden kann.

Gesamtdarstellung der Verschuldung ist unvollständig

42 Der Gesetzgeber sollte auf die Bereitstellung der entsprechenden Daten hinwirken.

¹⁸ Abweichend von den übrigen 10-Jahres-Übersichten dieses Beitrages liegen hier ausschließlich Daten der Kassenstatistik zugrunde, vgl. auch Pkt. 9.

- 43 In den kommunalen Kernhaushalten der sächsischen Kommunen fiel der Schuldenabbau mit knapp 5 % etwas umfangreicher aus als in den ausgelagerten Bereichen, zu denen Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände und Beteiligungsgesellschaften¹⁹ gehören.
- Intensive Risikoüberwachung durch die Kommunen erforderlich
- 44 Ein Instrument, mit dem die anteilige Haftung für die Verschuldung ausgelagerter Bereiche für die Einzelkommune transparent dargestellt werden kann, ist der kommunale Gesamtabschluss. Die Kommunen sind gefordert, alle verfügbaren Instrumente zur Überwachung und Steuerung der Risiken in den ausgelagerten Bereichen intensiv zu nutzen. Um die Transparenz hinsichtlich wesentlicher Auslagerungen zu befördern, sollte der Gesetzgeber die Verpflichtung zur Erstellung von Gesamtabschlüssen in Betracht ziehen.

6 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

6.1 Finanzbeziehungen zwischen Freistaat und Kommunen

- Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
- 45 Mit dem Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 wurden Anschlussregelungen an den bisherigen Bund-Länder-Finanzausgleich, den Solidarpakt II und das Entflechtungsgesetz getroffen. Wesentliche Eckpunkte²⁰, die sich mittelbar auch auf den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen auswirken, sind:

- Abschaffung des bisherigen Länderfinanzausgleichs und des Umsatzsteuervorwegausgleichs
- Einführung eines Umsatzsteuerausgleichs mit länderweisen Zu- und Abschlägen
- stärkere Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft (Erhöhung von 64 % auf 75 %)
- Zuwachs an Bundesmitteln (höherer Angleichungsgrad bei allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, Einführung von Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen).

- Erwartete Auswirkungen
- 46 Im Ergebnis erwartet der Freistaat Sachsen ab dem Jahr 2020 jährlich rd. 800 Mio. € Mehreinnahmen aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich²¹, woran die sächsischen Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches entsprechend partizipieren – ggf. auch rückwirkend über die betreffenden Abrechnungsbeträge.

- Überprüfung GMG II
- 47 Für den kommunalen Finanzausgleich in Sachsen in den Jahren 2021/2022 ist gem. § 4 Abs. 1 S. 2 SächsFAG die Überprüfung des horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (GMG II), d. h. des Finanzverteilungsverhältnisses zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum, vorgesehen. Ferner ist avisiert, Überprüfungen vorzunehmen hinsichtlich der Neujustierung des GMG II, des Hauptansatzes und der Einführung eines Soziallastenausgleichs²².

6.2 Finanzausgleichsumlage

- 48 Die Finanzausgleichsumlage (§ 25a SächsFAG) dient redistributiven Zwecken und zielt auf den weiteren Abbau von Finanzkraftunterschieden der sächsischen Kommunen ab. Sie entwickelte sich bislang sowohl hinsichtlich der Anzahl abundanter Kommunen als auch des Umlagevolumens heterogen.

¹⁹ Beteiligungsgesellschaften sind Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung. Sie gehören ebenfalls zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) und sind nach FPStatG berichtspflichtig, wenn sie zu mehr als 50 % öffentlich bestimmt sind. Die Schulden der FEU werden in der länderübergreifenden Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes über die „Integrierten Schulden“ nachgewiesen. Sie sind jedoch nicht so untergliedert bzw. ausgewiesen, dass sich die hier fehlenden Daten daraus ermitteln ließen.

²⁰ Vgl. z. B. auch LT-DS 6/13902, S. 45.

²¹ Vgl. <https://www.staatsregierung.sachsen.de/neuordnung-der-bund-lander-finanzbeziehung-ab-2020-3987.html>

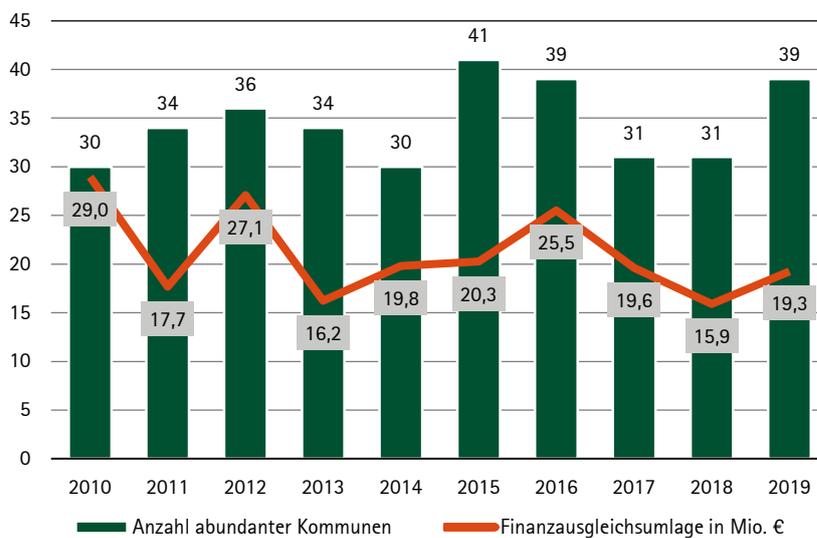
²² Vgl. Sachsenlandkurier 01/2019: Finanzausgleich 2019/2020, S. 35.

- 49 Im Jahr 2019 kamen zum Kreis der abundanten Kommunen 5 neue Gemeinden hinzu (Wechselburg, Stadt Bernsdorf, Ottendorf-Okrilla, Parthenstein, Stadt Trebsen). Diese trugen insgesamt rd. 1 Mio. € zur Finanzausgleichsumlage bei, die gegenüber dem Vorjahr insgesamt um rd. 21 % auf rd. 19,3 Mio. € gestiegen war (vgl. Übersicht 20).
- 50 Die Gemeinden Wachau und Nünchritz bleiben mit jeweils rd. 2,3 Mio. € die größten Umlagezahler; gefolgt von Neukieritzsch mit rd. 1,3 Mio. € und der Stadt Glashütte mit rd. 1,2 Mio. €.
- 51 Seit Bestehen der Finanzausgleichsumlage waren 78 verschiedene Kommunen abundant, davon 6 ununterbrochen. Diese 6 Kommunen trugen bislang mit rd. 27 % bzw. rd. 64 Mio. € zum gesamten Aufkommen der Finanzausgleichsumlage bei.

Anstieg der Finanzausgleichsumlage

6 ununterbrochen abundante Kommunen

Übersicht 20: Entwicklung der Anzahl abundanter²³ Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage²⁴ in Sachsen



6.3 Investitionshilfen

Kommunalkpaket: Brücken in die Zukunft

- 52 Von den 800 Mio. €, die den sächsischen Kommunen aus dem Investitionspaket „Brücken in die Zukunft“ für die Jahre 2016 bis 2020 für die Stärkung der Kommunen bei der Durchführung von Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen (Kap. 1 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz) zur Verfügung stehen, waren zum Stand 30.06.2019 rd. 621 Mio. € (rd. 78 %) bewilligt und davon rd. 371 Mio. € ausgezahlt.
- 53 Weitere rd. 196 Mio. € stehen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur zur Verfügung (Kap. 2 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz). Hiervon waren zum 30.06.2019 rd. 107 Mio. € (rd. 55 %) bewilligt und davon rd. 1 Mio. € ausgezahlt.

Brücken in die Zukunft

²³ Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuerkraftmesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

²⁴ Angaben gemäß Festsetzung.

Investition in die Infrastruktur 54 **Richtlinie KStB**
Zur Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsanlagen und Erhalt der Infrastruktur in kommunaler Baulastträgerschaft stehen den sächsischen Kommunen für das Jahr 2019 über die Richtlinie KStB rd. 368 Mio. € zur Verfügung.²⁵ Davon stammen rd. 103 Mio. € aus Haushaltsresten des Vorjahres, d. h. aus Mitteln, die durch die Antragsteller (noch) nicht abgerufen worden waren. Im Jahr 2018 standen inkl. Ausgaberesten 322 Mio. € bereit.

Digitalpakt Schule 55 **Digitalpakt Schule**
In den Jahren 2019 bis 2024 gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur. Der Bund unterstützt damit Länder und Kommunen bei ihren Investitionen in die Ausstattung mit IT-Systemen und die Vernetzung von Schulen. Das dafür gebildete Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ hat ein Volumen von 5 Mrd. €. Sachsen partizipiert daran mit rd. 249,5 Mio. €. Ein investiver Eigenanteil von mindestens 10 % ist zu erbringen.²⁶

56 In Sachsen regelt die Richtlinie „Digitale Schulen“²⁷ das Förderverfahren. Zuwendungsempfänger sind Kommunen und freie Schulträger. Gefördert werden Maßnahmen, die nicht vor dem 17.05.2019 begonnen worden sind und bei denen eine vollständige Abnahme bis zum 31.12.2024 gesichert erscheint.

6.4 Entwicklungen im Sozialbereich

269 Mio. € aus Gute-KiTa-Gesetz 57 **Gute-KiTa-Gesetz**
Die Förderung der Kindertagesbetreuung in Sachsen wird in den Jahren 2019 bis 2022 mit Bundesmitteln im Umfang von 269 Mio. € unterstützt. Ein entsprechender Bund-Länder-Vertrag zur Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes²⁸ in Sachsen wurde im Juni 2019 unterzeichnet.²⁹

Förderung der Qualität der Kindertagesbetreuung 58 Sachsen fördert die Qualität der Kindertagesbetreuung (einschließlich Kindertagespflege) und stellt den pädagogischen Fachkräften seit 01.06.2019 ein zusätzliches Zeitkontingent für Vor- und Nachbereitungsarbeiten zur Verfügung³⁰. Dies zieht entsprechenden personellen und damit auch finanziellen Bedarf nach sich, der durch o. g. Vertrag gefördert wird. Der Personalumfang erhöht sich voraussichtlich um 1.365 VZÄ.³¹

Starke-Familien-Gesetz 59 **Starke-Familien-Gesetz**
Im Rahmen des zum 01.07.2019 in Kraft getretenen Starke-Familien-Gesetzes³² vergrößert sich u. a. der Personenkreis, der Kinderzuschlag erhält. Zudem werden die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes verbessert. Aufgrund der Neugestaltung des Kinderzuschlags werden laut Gesetzesbegründung³³ auf kommunaler Ebene finanzielle Einsparungen erwartet. Zwischenzeitliche Mehrausgaben der Kommunen bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen werden im Rahmen der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung des SGB II erstattet.

²⁵ Richtlinie des SMWA für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB).

²⁶ Siehe die Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024.

²⁷ Richtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen zur Herstellung und Verbesserung der digitalen Infrastruktur in Schulen (RL Digitale Schulen) vom 21.05.2019.

²⁸ Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018.

²⁹ Vgl. Pressemitteilung Nr. 047 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 13.06.2019.

³⁰ Vgl. auch Jahresbericht 2018 des SRH, Band II, Beitrag 1, S. 36, Tz. 70.

³¹ Siehe Fußnote 29.

³² Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leitungen für Bildung und Teilhabe vom 29.04.2019.

³³ Vgl. BT-Drs. 19/7504, S. 27 f.

Sächsische Kommunalpauschalenverordnung

- 60 Die Landkreise und Kreisfreien Städte erhalten ab dem Jahr 2019 Zuwendungen für soziale Zwecke, die in der Sächsischen Kommunalpauschalenverordnung³⁴ benannt sind. Gefördert werden z. B. die Bereiche Pflege, Ehrenamt, Jugend, Integration und Gesundheit. Kommunalpauschalenverordnung

6.5 Gebietsänderungen von Gemeinden

- 61 Zum 01.01.2019 fusionierten folgende Gemeinden: Gemeindefusionen

- Stadt Aue und Bad Schlema zur neuen Einheitsgemeinde Stadt Aue-Bad Schlema
- Eingliederung der Gemeinde Schönteichen in die Stadt Kamenz

- 62 In Sachsen gab es damit zum 01.01.2019 noch 416 kreisangehörige Gemeinden sowie 3 Kreisfreie Städte.

Übersicht 21: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	1990	...	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl	1.626	...	485	470	458	438	432	430	426	423	421	419

- 63 Daneben ist zu beachten, dass auch die Zahl der Einwohner in Sachsen kontinuierlich schrumpft und zum 30.06.2018 bei 4.075.262 lag. Während Ballungszentren wie Dresden und Leipzig Zuwächse verzeichnen, steht die Entwicklung im ländlichen Raum dem diametral entgegen.³⁵

6.6 Weitere Themenfelder

Stand der Grundsteuerreform

- 64 Die Neuregelungen zur Erhebung der Grundsteuer sind bis zum 31.12.2019 durch den Bundesgesetzgeber zu treffen und spätestens ab 01.01.2025 umzusetzen. Stand zum Redaktionsschluss war, dass der Bundestag die betreffenden Gesetzentwürfe verabschiedet hat. Der Beschluss des Bundesrates stand noch aus. Reform der Grundsteuer

- 65 Eckpunkte des Gesetzentwurfs sind:

- Grundsätzliche Beibehaltung des bisherigen Verfahrens (Bewertung, Steuermessbetrag, kommunaler Hebesatz),
- Absenkung der Steuermesszahlen (Ziel: aufkommensneutrale Reform),
- Festlegung eines erhöhten Hebesatzes für unbebaute, baureife Grundstücke durch die Kommune möglich,
- Anpassung des Grundgesetzes hinsichtlich Gesetzgebungskompetenz.
- Einführung einer Öffnungsklausel, die den Ländern Abweichungen vom Berechnungsmodell ermöglicht.

7 Stellungnahmen

- 66 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

- 67 Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt.

³⁴ Verordnung des SMS über die Gewährung einer Pauschale für soziale Zwecke (Sächsische Kommunalpauschalenverordnung; SächsKomPauschVO) vom 02.01.2019.

³⁵ Diese Entwicklung steht der in den Flächenländern West entgegen, die insgesamt die bislang höchste Einwohnerzahl verzeichnen. Siehe hierzu auch den Artikel „Die Wucht der deutschen Teilung wird völlig unterschätzt“ in ifo Dresden berichtet 3/2019, der geschichtliche Ursachen dieser Entwicklung identifiziert.

- 68 Das SMI führt in seiner Stellungnahme aus, dass für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung folgende Aspekte unverzichtbar seien: die Überprüfung der Aufgabenstandards sowie der freiwilligen Aufgaben, die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, die Anpassung bestehender Standards an die demografische Entwicklung sowie die Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung.
- 69 Das SMF weist zu Tz. 3, welche die Finanzierungssalden der sächsischen Kommunen behandelt, hin, dass der Finanzierungssaldo eine schwankende Größe und ein gewisser Anteil von Gemeinden mit negativem Saldo nicht unüblich seien. Dies gelte insbesondere dann, wenn sich „unregelmäßige“ Ausgaben oder bspw. Investitionen im Finanzierungssaldo niederschlugen.
- 70 Zur Problematik bei der Einschätzung, inwieweit Investitionen den Werteverzehr kompensieren (vgl. Tz. 37), ergänzt das SMF, dass für die Einschätzungen zum realen Werteverzehr auch der Unterhaltungsaufwand in den Blick zu nehmen sei. Die fehlenden finanzstatistischen Erfassungen (hier insbesondere Abschreibungen) spiegelten lediglich den fiktiven Werteverzehr wider.

8 Schlussbemerkung

- 71 Die einschlägigen wirtschaftlichen Prognosen lassen ein Abflauen der Konjunktur erwarten. Dennoch dürften die sächsischen Kommunen nicht zuletzt durch die mittelbaren Auswirkungen der Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen ab 2020 insgesamt gesehen auch weiterhin finanziell gut aufgestellt sein (vgl. Pkt. 6.1).
- 72 Rückblickend waren für die Unterhaltung des kommunalen Vermögens von Jahr zu Jahr mehr Mittel erforderlich (vgl. Pkt. 4.3). Dies kann als Indikator für den Investitionsbedarf gewertet werden. Die verschiedenen kommunalen Investitionshilfen tragen dem Rechnung (vgl. Pkt. 6.3). Ob durch die Investitionen dem Werteverzehr ausreichend entgegengewirkt wurde, ist aufgrund fehlender doppischer Jahresabschlüsse insgesamt nicht beurteilbar (vgl. Beitrag 31).
- 73 Für bedenklich hält der SRH, dass zwar einerseits die laufenden Zuschüsse und Erstattungen der Kommunen an Dritte, darunter verbundene Unternehmen, Beteiligungen, Sondervermögen steigen (vgl. Pkt. 4.5). Andererseits wird durch den Wegfall des verpflichtenden Gesamtabschlusses die Transparenz erheblich geschwächt.

9 Hinweise zu den verwendeten Statistiken

Statistische Datengrundlage

- 74 Die Angaben zur Situation der Kommunalhaushalte im Jahr 2018 beruhen, soweit nicht anders vermerkt, auf der vierteljährlichen Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte sowie deren kameral/doppisch buchenden Extrahaushalte. Die angegebenen Veränderungsdaten zum Vorjahr beziehen sich entsprechend auf die Vergleichswerte der Kassenstatistik 2017.
- 75 Andere Angaben, insbesondere in den Zeitreihen, die im Regelfall einen 10-Jahres-Zeitraum umfassen, basieren auf den Rechnungsergebnissen der kommunalen Kernhaushalte und deren kameral/doppisch buchenden Extrahaushalte und sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, sofern nicht anders angegeben, sowie auf der Schuldenstatistik: Jährliche Schulden der Kern- und Extrahaushalte und der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des öffentlichen Bereichs des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen. Davon wurden im vorliegenden Beitrag betrachtet:

- Kommunale Kernhaushalte, zu denen Gemeinden, Gemeindeverbände und der KSV zählen sowie
- Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU), darunter insbesondere Zweckverbände, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften (unmittelbare und mittelbare).

76 Die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sind ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter ausgewiesen (gem. VwV KomHWi).

77 Allen Werten liegt der Gebietsstand vom 01.01.2019 zugrunde. Die Einwohnerzahlen basieren auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Ab 2011 fanden die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Verwendung. Bei den Übersichten können in den Salden durch Rundungen Differenzen entstehen.

Gebietsstand vom 01.01.2019

78 Sofern nicht anders angegeben, sind die Diagramme und Tabellen eigene Darstellungen, die sich aus den o. g. statistischen Daten speisen.

Diagramme und Tabellen:
eigene Darstellungen

79 Zur Verwendung der statistischen Daten wird im Übrigen auf die Ausführungen im Jahresbericht 2012 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, S. 44, Tz. 103 bis 106 verwiesen.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist weiter gestiegen auf nunmehr über 142.000 Beschäftigte.

Im Kernhaushalt steht den weiter wachsenden Personalzahlen in den Kindertageseinrichtungen ein Personalrückgang im Bereich Soziale Hilfe gegenüber.

Die steigenden Personalzahlen sowie Tarifierhöhungen und Besoldungserhöhungen haben zu einem Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um rd. 4,4 % geführt.

Die Ausbildungszahlen haben weiter zugenommen, können aber den altersbedingten Abgang von Beschäftigten nicht ausgleichen. Ein noch stärkerer Fachkräftemangel wird die Folge sein.

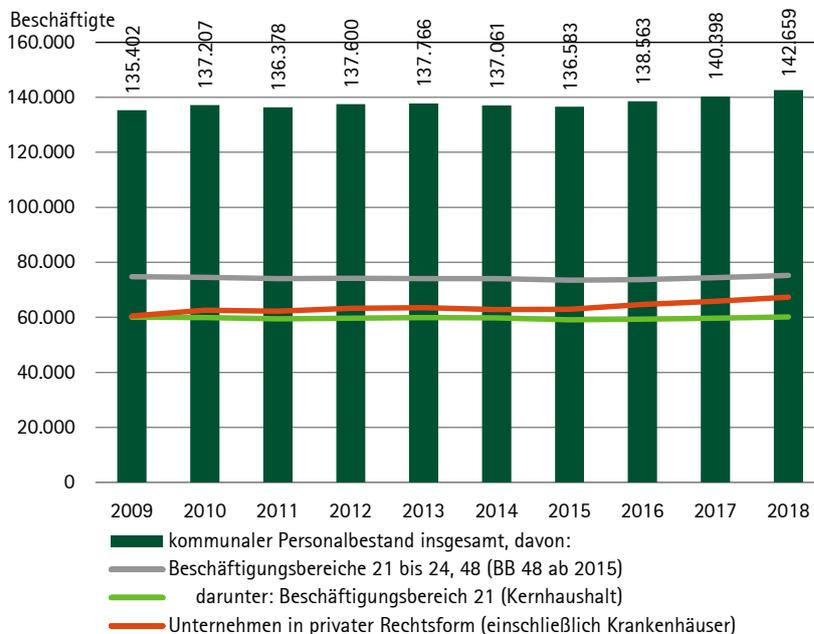
1 Entwicklung des Personalbestandes

1.1 Entwicklung im Überblick

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten¹ ist erneut gegenüber dem Vorjahr gestiegen, und zwar um rd. 1,6 % (+2.261 Beschäftigte). Wiederum war der größte Zuwachs den Unternehmen in privater Rechtsform zuzurechnen (+1.406 Beschäftigte, rd. 2,1 %). Auf die Beschäftigungsbereiche (BB) 21 bis 24 und 48² entfielen 855 Beschäftigte mehr.

Erneute Steigerung der Beschäftigtenzahl

Übersicht 1: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24 und 48, darunter Kernhaushalte, und Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser)



¹ Hierzu gehören die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe, der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser, der Zweckverbände und der Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung, darunter auch Krankenhäuser. Die Beschäftigten des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen (KVS) sind als BB 48 (rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen) seit 2015 dem kommunalen Personal zugeordnet.

² Begriffsdefinitionen der einzelnen Beschäftigungsbereiche unter Pkt. 7.1.

1.2 Entwicklung im Einzelnen

- 2 In Übersicht 2 ist die Entwicklung des Personalbestandes in den einzelnen BB (Angabe in VZÄ) und in den Unternehmen in privater Rechtsform (Anzahl der Beschäftigten) dargestellt. Darüber hinaus werden ausgewählte Positionen einzelner Bereiche aufgezeigt.

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes 2017/2018³

	2017	2018	2018	Veränderung 2017/2018	
	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)					
Darunter	54.020	54.423	13,35	403	0,7
-Beschäftigte GfA ⁴	3.076	2.828	0,69	-248	-8,1
-Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	10.000	10.252	2,52	252	2,5
Eigenbetriebe (BB 22)					
darunter	7.177	7.375	1,81	198	2,8
-Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2.623	2.777	0,68	154	5,9
Rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)					
	3.770	3.832	0,94	62	1,6
Zweckverbände (BB 24)					
	2.281	2.261	0,55	-20	-0,9
KVS (BB 48)					
	108	134	0,03	26	24,1
gesamt:	67.355	68.025	16,69	670	1,0
	Beschäftigte (B.)		Je Tsd. EW	B.	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	45.416	46.292	11,36	876	1,9
Krankenhäuser in privater Rechtsform	20.530	21.060	5,17	530	2,6
gesamt:⁵	65.946	67.352	16,53	1.406	2,1
nachrichtlich: BB 21 bis 24, 48	74.452	75.307	18,48	855	1,1

- 3 Die hohen Beschäftigtenzahlen in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und Unternehmen in privater Rechtsform sind - analog zu den Kennzahlen bei der Verschuldung - ein Indikator für den großen Umfang ausgelagerter kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Die Kommunen benötigen dazu adäquate Steuerungsinformationen. Die derzeitigen Prüfungsmöglichkeiten des Rechnungshofs korrespondieren damit nicht.

1.3 Kernhaushalt (BB 21)

Gebietskörperschaften

- 4 Von den rd. 54.423 VZÄ im Kernhaushalt sind 43,2 % bei den kreisangehörigen Gemeinden, 31,6 % bei den Kreisfreien Städten, 24,2 % bei den Landkreisen, 0,8 % beim KSV Sachsen und 0,2 % bei den Verwaltungsverbänden beschäftigt.

³ Rundungsdifferenzen können auftreten.

⁴ Grundsicherung für Arbeitssuchende.

⁵ Eine Bereitstellung der Angaben für Unternehmen in VZÄ war dem StaLa nicht möglich.

5 Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt (+403 VZÄ) ist zum überwiegenden Teil auf eine Erhöhung bei den Kreisfreien Städten (+369 VZÄ, +2,1 %) zurückzuführen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist der Personalbestand um 241 VZÄ (+1,0 %) gestiegen und bei den Landkreisen um 204 VZÄ (-1,6 %) gesunken.

Personalerhöhung bei Kreisfreien Städten um rd. 2,1 %

Produktbereiche

6 Übersicht 3 verdeutlicht die Veränderungen nach Produktbereichen.

Übersicht 3: Veränderung im Personalbestand im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen⁶

	2017	2018	Veränderung absolut	Veränderung in %
Produktbereich	VZÄ	VZÄ	VZÄ	%
Insgesamt	54.020	54.423	403	0,7
1 Zentrale Verwaltung	21.621	21.889	268	1,2
11 Innere Verwaltung	14.658	14.864	206	1,4
12 Sicherheit und Ordnung	6.962	7.025	63	0,9
2 Schule und Kultur	4.596	4.606	10	0,2
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.301	2.311	10	0,4
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.295	2.295	0	0,0
3 Soziales und Jugend	17.907	17.965	58	0,3
31 - 35 Soziale Hilfen ⁷	5.884	5.645	-239	-4,1
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	12.023	12.320	297	2,4
4 Gesundheit und Sport	1.528	1.543	15	1,0
41 Gesundheitsdienste	908	918	10	1,1
42 Sportförderung	621	624	3	0,5
5 Gestaltung der Umwelt	8.368	8.420	52	0,6
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.919	1.938	19	1,0
52 Bau- und Grundstücksordnung	933	931	-2	-0,2
53 Ver- und Entsorgung	209	205	-4	-1,9
54 Verkehrsflächen u. -anlagen, Öffentl. Personennahverkehr	2.526	2.542	16	0,6
55 Natur- und Landschaftspflege	1.694	1.693	-1	-0,1
56 Umweltschutz	507	526	19	3,7
57 Wirtschaft und Tourismus	580	584	4	0,7

7 Wesentliche Änderungen sind erneut nur innerhalb des Bereiches 3 – Soziales und Jugend festzustellen. Während im Produktbereich 31 bis 35 – Soziale Hilfen der Bestand weiter um rd. 239 VZÄ gesunken ist, ist im Produktbereich 36 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) ein Anstieg um rd. 297 VZÄ festzustellen.

1.4 Eigenbetriebe (BB 22)

8 Die Erhöhung des Personalbestandes im BB 22 um insgesamt rd. 198 VZÄ ist zum größten Teil auf einen Anstieg des Personals in den Kindertageseinrichtungen in der Rechtsform des Eigenbetriebes in den

Weiterer Anstieg des Personals in den Kindertageseinrichtungen

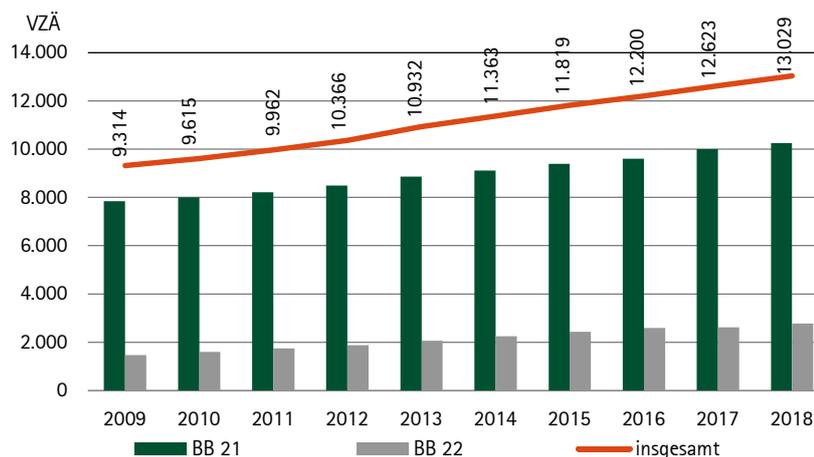
⁶ Rundungsdifferenzen können auftreten.

⁷ Hierunter fallen auch die Beschäftigten des Aufgabenbereiches „Hilfen für Asylbewerber“.

Kreisfreien Städten zurückzuführen. Hier wirkt sich, wie auch im BB 21, die weiter gestiegene Gesamtzahl von in Kindertageseinrichtungen zu betreuenden Kindern aus. Hinzu kommt, dass die Zahl der Kinder, die 45 Stunden pro Woche und mehr betreut wurden, zunahm wie auch die anteilige Zahl zu betreuender Kinder unter 3 Jahren⁸. Mittelfristig rechnet das Statistische Landesamt mit sinkenden Kinderzahlen.

- 9 Übersicht 4 zeigt die Entwicklung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen der öffentlichen Träger insgesamt sowie separat für die Beschäftigungsbereiche 21 und 22.

Übersicht 4: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22



Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt steigen um rd. 4,4 %

- 10 **2 Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt**
Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung und Höhe der Entgeltsteigerungen bestimmt. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2018 auf rd. 3,1 Mrd. € angestiegen (+4,4 %)⁹.

⁸ Im Bereich der Kinderkrippen ist der Betreuungsschlüssel mit 1:5 am intensivsten, vgl. § 12 Abs. 2 SächsKitaG.

⁹ Vergleich auf Grundlage der Kassenstatistiken 2017 und 2018.

Übersicht 5: Entwicklung der Personalbestände und –ausgaben bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen im BB 21¹⁰

Jahr	Personalbestand (zum 30.06)		Personalausgaben (bis 2016) bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen (ab 2016)			
	in VZÄ	Veränd. zum Vorjahr in %	absolut in Mio. €	Veränd. zum Vorjahr in %	je VZÄ in €	Veränd. zum Vorjahr in %
2009	52.431	8,9	2.403	10,6	45.835	1,6
2010	51.487	-1,8	2.423	0,8	47.066	2,7
2011	51.553	0,1	2.450	1,1	47.533	1,0
2012	52.394	1,6	2.537	3,5	48.413	1,9
2013	53.004	1,2	2.624	3,4	49.506	2,3
2014	53.250	0,5	2.726	3,9	51.185	3,4
2015	53.091	-0,3	2.772	1,7	52.219	2,0
2016	53.659	1,1	2.881	3,9	53.686	2,8
2016	53.659	1,1	2.856	-	53.219	-
2017	54.020	0,7	2.940	2,9	54.421	2,1
2018	54.423	0,7	3.065	4,4	56.314	3,5

- 11 Die Steigerung der Personal- und Versorgungsauszahlungen ist neben der Personalbestandserhöhung um rd. 0,7 % im Wesentlichen auf Tarifierhöhungen und Besoldungserhöhungen im betrachteten Zeitraum zurückzuführen. Im Rahmen der Tarifrunde 2018 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes wurden ab 01.03.2018 Entgeltsteigerungen zwischen 2,85 % und 5,70 % vereinbart.
- 12 Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen vollzog sich in den Gebietskörperschaftsgruppen nicht in gleichem Maße. Im Vergleich zum Jahr 2017 sind diese Auszahlungen weiter gestiegen: Kreisfreie Städte um rd. 59 Mio. € (+6,1 %), kreisangehörige Gemeinden um rd. 52 Mio. € (+4,4 %), Landkreise um rd. 12 Mio. € (+1,7 %).
- 13 Die kreisangehörigen Gemeinden leisten im Jahr 2018 Personal- und Versorgungsauszahlungen von durchschnittlich 462 € je Einwohner. Generell gilt dabei, dass diese Auszahlungen je Einwohner umso höher sind, je größer die Einwohnerzahl ist. Die Kreisfreien Städte liegen mit durchschnittlich 742 € je Einwohner deutlich darüber, da diese einen umfangreicheren Aufgabenkatalog erfüllen.
- 14 Der SRH empfiehlt den Kommunen, langfristige Konzepte zur Begrenzung der Personal- und Versorgungsauszahlungen zu entwickeln.

Anstieg bei Kreisfreien Städten um rd. 6,1 %

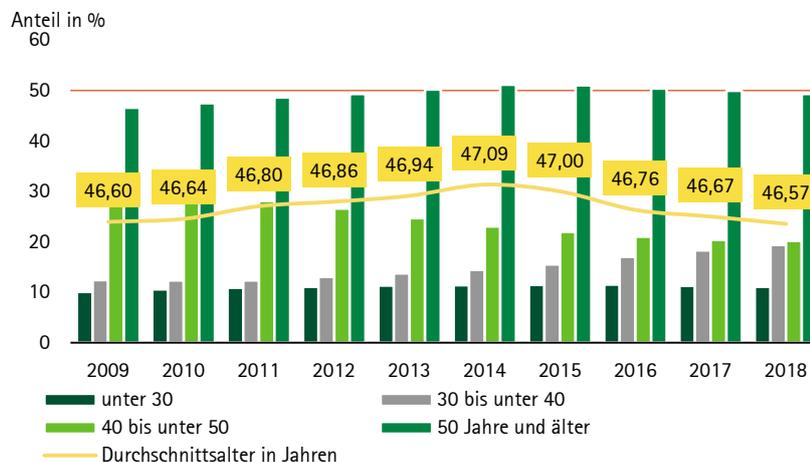
¹⁰ Personal- und Versorgungsauszahlungen bis 2017 auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistik, 2018 auf Grundlage der Kassenstatistik.
In den bisherigen Jahresberichtsbeiträgen wurde der Vergleich auf Grundlage der Personalausgaben durchgeführt. In der Berichterstattung ab 2017 werden für den Vergleich die Personal- und Versorgungsauszahlungen verwendet. Wie die für 2016 separat dargestellten Beträge verdeutlichen, ist die kamerale Begrifflichkeit „Personalausgaben“ nicht vollumfänglich mit der doppischen Begrifflichkeit „Personal- und Versorgungsauszahlungen“ vergleichbar. Zur Abweichung zwischen Kameralistik und Doppik vgl. die Ausführungen im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, S. 31.

3 Altersstruktur und demografische Entwicklung

3.1 Altersstruktur und Durchschnittsalter

Kernhaushalt gesamt

Übersicht 6: Entwicklung der Altersstruktur und des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Kernhaushalt



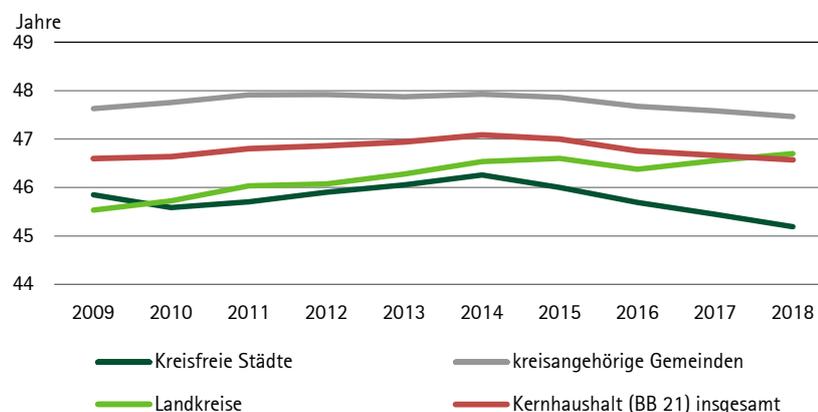
Durchschnittsalter weiter gesunken

- 15 Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank auch im Jahr 2018 weiter auf nunmehr 46,57 Jahre. Der Anteil der Beschäftigten der Altersgruppe 50 Jahre und älter ist im Vergleich zum Vorjahr weiter gesunken, die Altersgruppe 30 bis unter 40 Jahre verzeichnete einen leichten Anstieg (vgl. Übersicht 6). Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2018 bei 44,4 Jahren.
- 16 Fast die Hälfte aller Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Die Anzahl derer, die bereits 60 Jahre und älter sind, liegt bei mehr als 8.700 Beschäftigten (rd. 14,5 %).

Gebietskörperschaften

- 17 Wie Übersicht 7 zeigt, sinkt das Durchschnittsalter des Personals bei den kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städten kontinuierlich, während die Landkreise weiterhin einen Anstieg des Durchschnittsalters verzeichnen. Das Personal der Kreisfreien Städte ist mit durchschnittlich 45,2 Jahren am jüngsten.

Übersicht 7: Entwicklung des Durchschnittsalters in den Gebietskörperschaftsgruppen (BB 21)



Produktbereiche

18 Das jüngste Personal ist im Bereich Soziales und Jugend insbesondere im Produktbereich 36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) beschäftigt (Durchschnittsalter 44,77 Jahre). Das höchste Durchschnittsalter wurde im Produktbereich 21 - 24 Schulträgeraufgaben mit 50,36 Jahren erreicht.

3.2 Fachkräftebedarf und Ausbildung

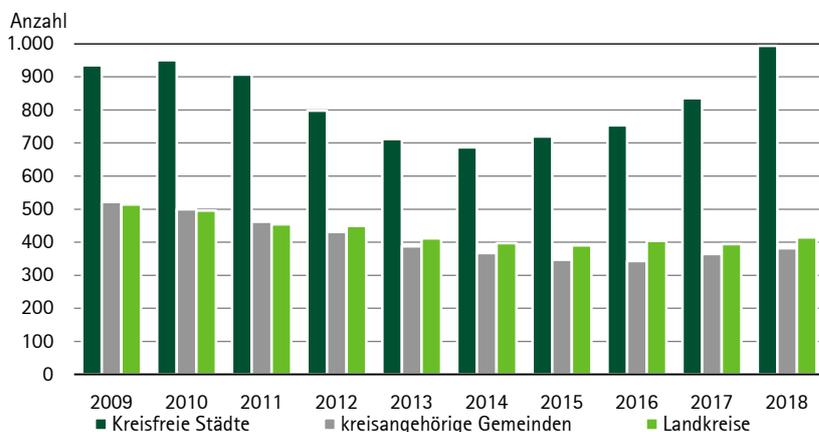
19 Bis zum Jahr 2030 werden rd. 50 % der kommunalen Beschäftigten altersbedingt ausscheiden. Gleichzeitig wird das Arbeitskräftepotential im Freistaat Sachsen deutlich sinken. Die Zahl der Personen im arbeitsfähigen Alter wird bis zum Jahr 2030 um mehr als 15 % abnehmen¹¹. Durch die sinkende Zahl potentieller Arbeitskräfte wird es rein rechnerisch nicht mehr möglich sein, alle in Sachsen frei werdenden Arbeitsplätze wieder zu besetzen.

Weiter steigender Fach- und Arbeitskräftebedarf

20 Die Gewinnung der benötigten Fachkräfte durch die Kommunen wird erschwert durch zunehmende Konkurrenz von anderen öffentlichen Arbeitgebern im Bereich der allgemeinen Verwaltung und Arbeitgebern der freien Wirtschaft.

21 Der Trend steigender Ausbildungszahlen setzte sich auch im Jahr 2018 fort. Ursache für diese positive Entwicklung sind in erster Linie die Ausbildungszahlen bei den Kreisfreien Städten, die im Jahr 2018 erstmals wieder über den Zahlen von 2009 lagen. Trotz eines leichten Anstiegs der Ausbildungszahlen bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen wurde hier das Niveau von 2009 noch nicht erreicht (vgl. Übersicht 8). Deshalb müssen auch hier die Ausbildung von qualifiziertem Personal und dessen langfristige Bindung im Mittelpunkt der künftigen Personalplanungen stehen.

Übersicht 8: Entwicklung der Ausbildungszahlen nach Gebietskörperschaftsgruppen¹²



4 Vergleiche mit anderen Bundesländern

22 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2017 vor.

Ländervergleich bis 2017

4.1 Ausgewählte kommunale Bereiche

23 Bei einem Vergleich des kommunalen Personalbestandes Sachsens mit dem der anderen Bundesländer muss immer berücksichtigt werden, dass zwischen den Ländern, insbesondere zwischen den Flächenländern Ost und West nach wie vor abweichende Strukturen und Umfänge der Auf-

¹¹ Vgl. 6. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung vom 19.04.2016.

¹² Die Ausbildungszahlen des KSV Sachsen sind in der Übersicht nicht enthalten, im Jahr 2018 wurden vom KSV Sachsen 11 Beschäftigte ausgebildet.

gabenwahrnehmung sowie der rechtlichen Struktur der öffentlichen Unternehmen bestehen.

- 24 In den einzelnen kommunalen Beschäftigungsbereichen stellten sich die Personalbestände im Jahr 2017 wie folgt dar:

Übersicht 9: Personalbestände in den einzelnen kommunalen Beschäftigungsbereichen im Bundesvergleich¹³

	Sachsen	Thüringen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Flächenländer Ost	Flächenländer West
VZÄ je Tsd. EW							
Kernhaushalte (BB 21)	13,25	13,07	14,18	15,86	11,60	13,69	12,75
davon:							
- Beschäftigte GfA	0,75	0,39	0,26	0,76	0,22	0,54	0,36
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2,45	2,18	2,90	3,82	0,76	2,54	1,97
- verbleibend	10,05	10,50	11,02	11,28	10,62	10,61	10,42
Eigenbetriebe (BB 22)	1,76	1,15	2,84	0,83	1,63	1,64	1,48
davon:							
- Beschäftigte GfA	-	0,06	0,63	0,08	0,22	0,17	0,01
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	0,64	-	0,61	0,12	0,12	0,36	0,10
Rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser (BB 23)	0,92	-	0,63	-	0,72	0,50	0,63
Zweckverbände (BB 24) und rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen (BB 48)	0,59	1,24	0,98	0,76	0,69	0,82	1,74
BB 21 bis BB 24, 48 gesamt	16,52					16,65	16,60
Beschäftigte je Tsd. EW							
Unternehmen in privater Rechtsform ¹⁴	3,07	2,55	3,66	3,63	4,33	3,36	1,53

Insgesamt gleiche Werte bei den kommunalen Personalbeständen in den Flächenländern Ost und West

- 25 Die VZÄ je Tsd. EW der BB 21 bis 24 und 48 lagen zum 30.06.2017 in Sachsen geringfügig unter den Durchschnittswerten der Flächenländer Ost und West. Die in den ersten Jahren des Vergleichszeitraumes noch erheblichen Unterschiede zwischen den Flächenländern Ost und West haben sich immer weiter verringert und bestehen zum 30.06.2017 im Rahmen der Gesamtbetrachtung praktisch nicht mehr (vgl. Übersicht 10).

Unterschiede im Einzelnen weiter vorhanden

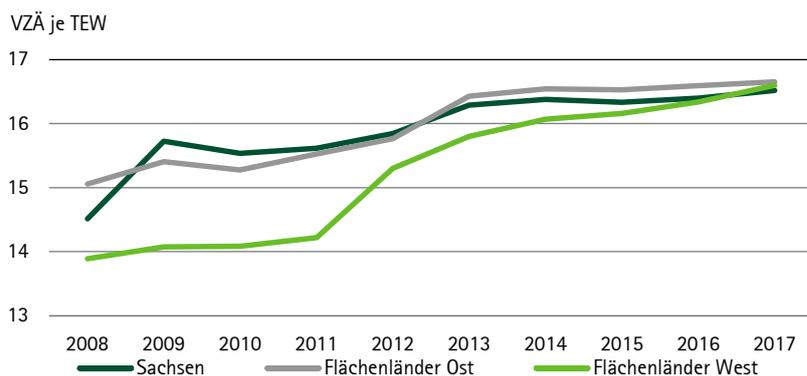
- 26 Bei Betrachtung der Einzelbereiche sind aber weiterhin Unterschiede erkennbar, insbesondere der wesentlich höhere Personalbestand je Tsd. Einwohner bei den Zweckverbänden und rechtlich selbstständigen kommunalen Einrichtungen (BB 24 und 48) in den Flächenländern West. Dagegen verfügen die Flächenländer Ost über einen deutlich höheren Personalbestand in den Kindertagesstätten, bedingt durch die höheren Betreuungsquoten im Vergleich zu den Flächenländern West¹⁵.

¹³ Rundungsdifferenzen können auftreten.

¹⁴ Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung; ohne gemischte Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden und ohne Krankenhäuser in privater Rechtsform. Die Darstellung ist an diesem Punkt nicht mit der in Übersicht 2 vergleichbar, da dort auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden. Einwohnerbezogene Angaben basieren jeweils auf Einwohnerzahlen zum 30.06. des Jahres.

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2017, Wiesbaden 2018, Tabelle Q3: Bei den Kindern unter 3 Jahren betrug die Betreuungsquote zum 01.03.2017 in den Flächenländern West 28,8 % und in den Flächenländern Ost 51,3 % (Sachsen: 50,5 %). Bei den Kindern von 3 bis 6 Jahren betrug die Betreuungsquote zum 01.03.2017 in den Flächenländern West 93,0 % und in den Flächenländern Ost 94,8 % (Sachsen: 95,6 %).

Übersicht 10: Entwicklung des Personalbestandes der BB 21 bis 24 und 48 insgesamt



4.2 Produktbereiche im Beschäftigungsbereich 21

Übersicht 11: Personalbestand (BB 21) nach Produktbereichen 2017 in einzelnen Bundesländern¹⁶; Vorjahresvergleich der Gesamtwerte

Produktbereich	Summe	Summe	Veränderung gegenüber Vorjahr	1	2	3	4	5
	2016	2017						
	VZÄ je Tsd. EW							
Sachsen	13,16	13,25	0,09	5,30	1,13	4,39	0,38	2,05
Thüringen	13,34	13,07	-0,27	4,51	1,44	3,91	0,49	2,72
Sachsen-Anhalt	14,11	14,18	0,07	6,12	1,19	4,46	0,43	1,98
Brandenburg	15,64	15,86	0,22	5,88	1,39	5,75	0,43	2,41
Mecklenburg-Vorpommern	11,52	11,60	0,08	5,91	1,20	2,08	0,36	2,05
Flächenländer Ost	13,64	13,69	0,05	5,51	1,25	4,29	0,41	2,23
Niedersachsen	12,53	12,55	0,02	4,61	1,32	3,75	0,44	2,43
Rheinland-Pfalz	12,41	12,67	0,26	4,99	1,47	4,42	0,33	1,46
Schleswig-Holstein	11,00	11,28	0,27	4,65	1,19	3,06	0,32	2,06
Saarland	12,50	12,60	0,09	3,84	1,19	3,82	0,39	3,36
Flächenländer West	12,52	12,75	0,23	4,53	1,49	3,81	0,37	2,56

27 Aus Übersicht 11 ergibt sich, dass der Personalbestand im BB 21 im Vorjahresvergleich in allen dargestellten Bundesländern außer Thüringen gestiegen ist. Dabei war der Anstieg in den Flächenländern West (+0,23 VZÄ je Tsd. EW) stärker als in den Flächenländern Ost (+0,05 VZÄ je Tsd. EW). Der Unterschied bei dem seit Jahren in den Flächenländern Ost festgestellten höheren Personalbestand im Bereich Zentrale Verwaltung wurde geringfügig abgebaut (Differenz zu Flächenländern West: 0,98 VZÄ je Tsd. EW, Vorjahresdifferenz: 1,07 VZÄ je Tsd. EW).

¹⁶ Die Produktbereiche sind wie folgt untergliedert:

- 1 = Zentrale Verwaltung
- 2 = Schule und Kultur
- 3 = Soziales und Jugend
- 4 = Gesundheit und Sport
- 5 = Gestaltung der Umwelt.

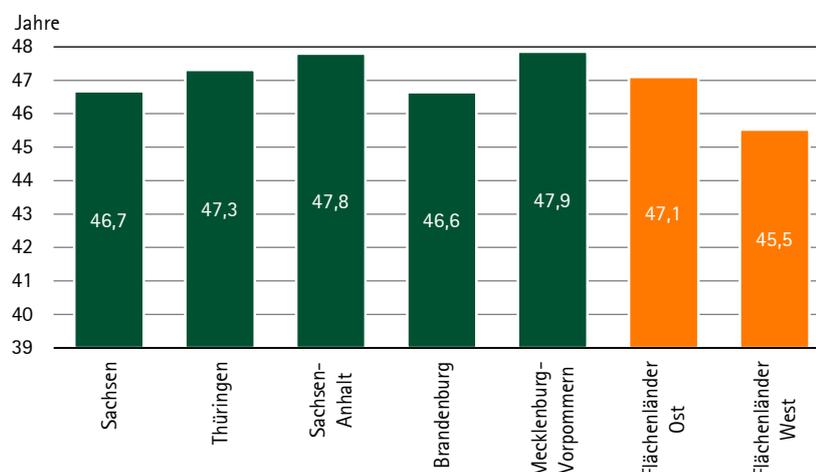
In Übersicht 11 werden 4 ausgewählte Flächenländer West (in vorangegangenen Berichten als sog. „finanzschwache“ Länder des früheren Bundesgebietes bezeichnet) als Vergleich herangezogen. In der Zeile „Flächenländer West“ sind dagegen die Daten aller Flächenländer des früheren Bundesgebietes enthalten.

Hohes Durchschnittsalter führt kurz- bis mittelfristig zu erhöhtem Fachkräftebedarf

4.3 Durchschnittsalter

28 Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im BB 21 ist zwar in den Flächenländern Ost und in den Flächenländern West im Vergleich zum Vorjahr geringfügig um 0,1 Jahre gesunken, ist aber in den Flächenländern Ost nach wie vor um 1,6 Jahre höher als in den Flächenländern West (vgl. Übersicht 12). Damit wird der erhöhte Fachkräftebedarf durch hohe Altersabgänge in den nächsten Jahren die Flächenländer Ost vor größere Herausforderungen stellen als die Flächenländer West.

Übersicht 12: Durchschnittsalter der Beschäftigten im BB 21 am 30.06.2017



5 Aktuelle Entwicklungen

Tariferhöhungen 29 **Entgeltrelevante Entscheidungen**
 Im Rahmen der Tarifrunde 2018 für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes wurde u. a. vereinbart, dass sich das Tabellenentgelt im Durchschnitt ab 01.04.2019 um 3,09 % sowie ab 01.03.2020 bis 31.08.2020 um 1,06 % erhöht.¹⁷

Nachzahlungen 30 In Umsetzung eines Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 23.05.2017 erhielten die sächsischen Beamten im Jahr 2018 Nachzahlungen wegen verzögerter Ost-West-Anpassung für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2009 sowie wegen verzögerter linearer Besoldungsanpassung für den Zeitraum vom 01.05.2008 bis 31.08.2008.¹⁸

Geburtenzahlen 31 **Entwicklungen im Bereich Soziales und Jugend**
 Die Anzahl der Geburten ist von 2011 bis 2016 in Sachsen kontinuierlich gestiegen. In den Jahren 2017 und 2018 konnte der Höchstwert des Jahres 2016 nicht ganz erreicht werden.¹⁹ Der SRH weist auf die bestehende nahezu volle Bedarfsdeckung für Kinder von 3 bis 6 Jahren und auf mittelfristig sinkende Kinderzahlen hin.

Zusätzliche Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten 32 Mit der im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 beschlossenen Änderung des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen wird den pädagogischen Fachkräften in allen Arten der Kindertageseinrichtungen ab dem 01.06.2019 zusätzliche Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten im Umfang von 2 Wochenstunden je vollzeitbeschäftigter Fachkraft gewährt.²⁰

¹⁷ Vgl. auch SLKT-Rundschreiben 190/2018.

¹⁸ Gesetz zur Weiterentwicklung des Sächsischen Dienstrechts vom 28.06.2018.

¹⁹ Lebendgeborene absolut in 2016: 37.941, in 2017: 36.834, in 2018: 35.890, vgl. StaLa, Kamenz, 2019.

²⁰ Vgl. LT-Drs. 6/13901 - Entwurf des Gesetzes begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2019/2020 (Haushaltsbegleitgesetz 2019/2020 - HBG 2019/2020).

33 Die Asylersantragszahlen entwickelten sich im ersten Halbjahr 2019 ähnlich wie in 2018²¹, d. h. der im Jahr 2017 eingetretene Rückgang der Antragszahlen hat sich fortgesetzt.

6 Stellungnahmen

34 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.

7 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

7.1 Begriffsdefinitionen

35 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

36 **Eigenbetriebe:** BB 22. Ehemals auch bezeichnet als aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser.

37 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.

38 **Zweckverbände:** BB 24. Zweckverbände sind freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse von Gemeinden/Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Im Modell des Schalenkonzeptes werden die Zweckverbände als Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen behandelt. Je nach Sektorzugehörigkeit zählen sie zu den Extrahaushalten oder zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

39 **Rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen:** BB 48. Seit 2015 werden erstmals auch die Beschäftigten des Kommunalen Versorgungsverbandes Sachsen (KVS) als BB 48 dem kommunalen Personal zugeordnet.

40 **Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (darunter auch Krankenhäuser):** Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden und Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind. Synonym verwendet: Kommunale Beteiligungsunternehmen.

7.2 Zu den verwendeten statistischen Daten

41 Die Angaben in diesem Bericht basieren auf den Werten der Personalstandstatistik des Freistaates Sachsen zum 30.06. des jeweiligen Jahres. Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2018. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf dem Hj. 2017. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt.

42 Die Personalbestände werden grundsätzlich in der Maßeinheit VZÄ bemessen. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Anzahl der Beschäftigten.

²¹ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgaben Juni 2018, und Juni 2019

⁴³ Die Einwohnerzahlen basieren mit Ausnahme des Jahres 2016 (hier Stichtag 31.12.2015) auf dem Stichtag 30.06. des jeweiligen Jahres. Ab dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften bleibt durch fehlende Jahresabschlüsse erschwert.

Vereinbarungen zu Betriebskostenerstattungen für Kindertageseinrichtungen weisen oft Mängel auf.

1 Überörtliche Kommunalprüfung

- 1 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 88a Abs. 2 Satz 1 i. V. m. §§ 108, 109 SächsGemO zuständig.
- 2 In den Jahren 2017 und 2018 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 01.01.2019)	Prüfungen in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen (2017 und 2018)
		2017	2018	
Landkreise	10	14	8	2
Kreisfreie Städte	3	4	6	0
Gemeinden	416	104	143	150
Verwaltungsverbände	6	1	1	2
Eigenbetriebe	92 ²	0	1	0
Zweckverbände	157	16	28	11
regionale Planungsverbände	4	0	0	0
sonstige Verwaltungen	4	0	0	0
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 ³	0	29 ⁴	0
Summe	1.362	139	216	165

- 3 Im Jahr 2018 begann die „Vergleichende Prüfung von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften im Tätigkeitsbereich Soziales“. Betrachtet wurden 3 Unternehmen kreisangehöriger Städte aus dem Bereich Pflege. Die Landkreise Bautzen, Meißen und Zwickau wurden in die Prüfung einbezogen.
- 4 Seit Ende 2018 erfolgt eine Prüfung zum Aufbau und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements, in die neben den 3 Kreisfreien Städten weitere 3 Städte mit mehr als 50.000 EW einbezogen wurden.
- 5 Die überörtlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen nahmen in den Jahren 2017 und 2018 noch einen unverändert hohen Stellenwert ein und banden entsprechende Prüfungskapazitäten insbesondere der StRPrÄ.

Nach wie vor fehlende Eröffnungsbilanzen

¹ Laut Angaben des StaLa. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

² Stand: 31.12.2018, vgl. LT-Drs. 6/16181 Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen.

³ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer und mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2015.

⁴ Unternehmensprüfungen erfolgten teilweise im Zusammenhang mit Teilprüfungen der Kommunen und sind deshalb nicht separat gezählt.

Bisher 31 eingeschränkte Prüfungsvermerke der örtlichen Rechnungsprüfung, weitere 78 wären einzuschränken gewesen

- 6 Nach Kenntnis des SRH hat die örtliche Rechnungsprüfung bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen bisher in 31 Fällen eingeschränkte Prüfungsvermerke erteilt. Zu 78 uneingeschränkten Prüfungsvermerken durch die örtliche Rechnungsprüfung vertrat der SRH im Ergebnis seiner überörtlichen Prüfung eine gegenteilige Auffassung. Uneingeschränkt darf der Prüfungsvermerk insbesondere dann nicht erteilt werden, wenn in der Eröffnungsbilanz einzelne Abweichungen von mehr als 0,7 % der Bilanzsumme oder wesentliche Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen festgestellt wurden. Dieses Kriterium war somit für fast 25 % der bisher durchgeführten überörtlichen Prüfungsverfahren relevant.
- 7 Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen (Turnusprüfung) wird insbesondere dadurch erschwert, dass in vielen Fällen nicht auf Ergebnisse der örtlichen Prüfung aufgebaut werden kann. Das betrifft einerseits die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse (§ 104 SächsGemO), die Voraussetzung für die Feststellung des Jahresabschlusses ist, und andererseits weitere nicht erledigte Aufgaben der örtlichen Prüfung (§ 106 SächsGemO).

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung

2.1 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

- 8 Auch wenn im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik noch rd. 9 % der Eröffnungsbilanzen fehlen und somit noch zu prüfen sein werden, folgt aus der geringer werdenden Zahl der Prüfungen ein Sinken der Bedeutung dieser Prüfungsaufgabe. Daher beschränkt sich der SRH auf die beispielhafte Darstellung eines Falles.

Gebäudebewertung von einem Sachverständigen

- 9 Die **Gemeinde Pöhl** ließ die Gebäudebewertung von einem Sachverständigen vornehmen. Dieser sollte die Gebäude, für die keine Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorlagen, nach dem Sachwertverfahren unter Anwendung des Erlasses des SMI zur „Bewertung von Gebäuden mit Hilfe von Ersatzwerten bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz“ vom 19.10.2007 (nachfolgend SMI-Erlass vom 19.10.2007) bewerten.

Systematischer Fehler macht die Überprüfung und Berichtigung unabdingbar

- 10 Der Sachverständige berücksichtigte in seinen Berechnungen weder Baunebenkosten noch eine Rückindizierung der ermittelten Ersatzwerte auf das Jahr der Herstellung. Stattdessen nahm er nicht nachvollziehbar bei allen vom StRPrA Zwickau überprüften Gebäuden einen Abschlag von 0,9 % auf den Gebäudewert vor. Es ist davon auszugehen, dass er dies irrtümlich vollzog, statt den Anpassungsfaktor für die Ortsgröße von 0,9 auf den Wertansatz anzuwenden, vgl. Nr. 3 Buchst. d) des SMI-Erlasses vom 19.10.2007. Im Ergebnis waren alle aktivierten Gebäudeersatzwerte deutlich überhöht und somit nicht wirklichkeitstreu bewertet.

Wesentliche Fehler bei Wohngebäudebewertung

- 11 Die Gemeinde wies in ihrer Eröffnungsbilanz einen Wert von rd. 3.179 T€ für 8 kommunale Mehrfamilienhäuser und 58 Wohnungen aus. Durch den o. g. Fehler ergab sich beispielsweise allein für einen dieser Wohnblöcke eine Abweichung zum Eröffnungsbilanzstichtag i. H. v. fast 365 T€.
- 12 Die Bürgermeisterin der Gemeinde Pöhl teilte im Rahmen der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass das fehlerhafte Vorgehen des Sachverständigen die mit der örtlichen Prüfung beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zwar bemerkte, eine Überprüfung des gesamten Gebäudebestandes jedoch im Hinblick auf einen risikoorientierten Prüfungsansatz sowie aus Wesentlichkeits- und Wirtschaftlichkeitsgründen nicht erfolgte. Weiterhin teilte sie mit, dass derzeit eine

Überarbeitung der Gebäudebewertung durchgeführt werde und berichtigte Bewertungen als Eröffnungsbilanzkorrektur umgesetzt würden.

2.2 Prüfungsfeststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen

2.2.1 Überhöhte Betriebskostenerstattungen für eine Kindertageseinrichtung

- 13 Die Gemeinde Drebach vermietete mit Vertrag vom 18./19.12.2007 ein Objekt mit einer Gebäudenutzfläche von 1.195 m² für umgerechnet 0,52 €/m² monatlich an einen Verein.
- 14 Der Verein war ab dem 01.01.2008 freier Träger der Kindertageseinrichtung, die sich in diesem Objekt befand. Die Gemeinde schloss mit dem Verein zum 01.01.2008 eine Rahmenvereinbarung über die Aufbringung der Betriebskosten gem. SächsKitaG, wobei die Mietausgaben für die hierfür genutzten rd. 206 m² vertragsgemäß erforderliche Betriebskosten i. S. d. SächsKitaG darstellen sollten. Der Verein machte aufgrund dieser Rahmenvereinbarung mit den Betriebskostenabrechnungen für die Jahre 2008 bis 2011 gegenüber der Gemeinde u. a. die Erstattung der Mietausgaben i. H. v. umgerechnet 4,67 €/m² monatlich geltend. Die Gemeinde Drebach erkannte die Forderungen jeweils an, obwohl ihr als Vermieterin der tatsächlich geleistete Mietzins i. H. v. umgerechnet 0,52 €/m² bekannt war.
- 15 Am 17.02.2012 schloss die Gemeinde mit dem Verein eine/n ab dem 01.01.2012 geltende/n Betriebsträgerschaftsvertrag/Finanzierungsvereinbarung über die weitere Betreibung der Kindertagesstätte. Danach gewährte die Gemeinde dem Verein einen Betriebskostenzuschuss zu den anerkennungsfähigen Kosten gem. SächsKitaG, wobei lt. Anlage zum Vertrag unverändert Mietkosten von umgerechnet 4,67 €/m² zugrunde gelegt wurden. Bereits im Prüfungsbericht aus dem Jahr 2012 hatte das StRPrA Zwickau dieses Vorgehen beanstandet.
- 16 Die Gemeinde erstattete dem Verein im Ergebnis über Jahre höhere Mietkosten als für den ordnungsgemäßen Betrieb der Kindertageseinrichtung erforderlich waren. Für den Zeitraum 2008 bis 2017 ergaben sich Überzahlungen i. H. v. insgesamt mindestens 107,5 T€. Keine Förderung der Träger über die Betriebskostenabrechnung nach SächsKitaG
- 17 Der Bürgermeister der Gemeinde Drebach teilte im Rahmen der Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages mit, dass eine rein rechnerische Betrachtung zu kurz greifen würde. Bei der Gesamtbetrachtung des betroffenen Objektes spielten politische Entscheidungen zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge eine maßgebliche Rolle. In Bezug auf die Kindertageseinrichtung stand insbesondere die Bindung eines verlässlichen und ortsnahen Trägers im Vordergrund. Im Ergebnis sei der Gemeinde aus der Verfahrensweise kein Schaden entstanden und das Vermögen auch nicht aufgezehrt.
- 18 Die Gemeinde verkennt, dass die Beanstandung auf die Vereinbarung und Abrechnung der Mietkosten im Rahmen des SächsKitaG abzielte und sie ausgehend hiervon eben nur die Mietausgaben erstatten durfte, die für den ordnungsgemäßen Betrieb der Kindertageseinrichtung erforderlich waren.
- 19 Soweit die Gemeinde durch ihr Vorgehen den Verein fördern wollte, so war dies nicht über die Betriebskostenabrechnung nach SächsKitaG möglich.

2.2.2 Mangelhafte Transparenz bei der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen

Fehlende Vereinbarungen über Betriebskostenerstattungen und Überlassung von Gebäuden

20 Die Stadt Hainichen schloss nicht mit allen Trägern der in der Stadt betriebenen Tageseinrichtungen zur Förderung von Kindern eine Vereinbarung über das Aufbringen der Betriebskosten bzw. die Überlassung von Gebäuden ab.

Verträge mit den Trägern der Kitas schließen

21 Ist der Träger der Kindertageseinrichtung ein Träger der freien Jugendhilfe, hat die Stadt den nicht durch die Elternbeiträge und den Eigenanteil des Trägers gedeckten Anteil der erforderlichen Personal- und Sachkosten zu übernehmen. Die Höhe und das Verfahren der Erstattung sind mit dem Träger vertraglich zu vereinbaren.

Fehlende Überprüfung der Betriebskostenabrechnungen

22 Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres ermittelten die freien Träger der Jugendhilfe die Betriebskosten der Einrichtungen und legten diese der Stadt Hainichen vor. Für das Jahr 2016 machten die Träger insgesamt Betriebskosten i. H. v. 3,2 Mio. € bei der Stadt geltend.

23 Die Stadt hatte bis einschließlich 2014 sämtliche Positionen der Betriebskostenabrechnungen anerkannt, obwohl die vorgelegten Abrechnungen der Träger lediglich aus tabellarischen Übersichten bestanden hatten, deren Angaben nicht durch Belege bzw. Rechnungen untersetzt worden waren. Die Stadt konnte nicht belegen, dass sie zum Zwecke der Aufklärung bei den Trägern Unterlagen eingesehen hat.

Betriebskostenabrechnungen sind zu prüfen

24 Laut Betriebskostenabrechnungen übernahm die Stadt im Jahr 2016 Kosten i. H. v. rd. 199 T€ für Verwaltungspersonal und Personalkostenumlagen der Träger; das waren über 46 % mehr Kosten als im Jahr 2013. Zu keinem Zeitpunkt unterzog die Stadt diese erheblich gestiegenen Kosten einer Prüfung.

25 Die notwendigen Betriebskosten der Einrichtungen stellen die Grundlage für die Berechnung der durch die Stadt zu übernehmenden Zuschüsse an die freien Träger der Jugendhilfe dar. Die Stadt hat Unterlagen abzufordern sowie ggf. Einsicht in die Unterlagen zu nehmen und darauf basierend sachgerechte Prüfungen durchzuführen.

Fehlende qualifizierte Überprüfung der Leistungsfähigkeit der freien Träger im Rahmen der Erbringung des Eigenanteils

26 Mit einem freien Träger vereinbarte die Stadt Hainichen u. a. die Erbringung eines Eigenanteils an den jährlichen Betriebskosten i. H. v. 3 % der Personal- und Sachkosten im engeren Sinne. In dem Überlassungs- und Betreibungsvertrag mit einem anderen Träger wurde die Höhe des prozentualen Eigenanteils nicht eindeutig beziffert. Mit einem weiteren Träger wurde vereinbart, dass ihm die Betriebskosten unter Abzug der erbrachten Eigenleistung erstattet werden.

27 Die Stadt überprüfte zu keinem Zeitpunkt, ob die Höhe der erbrachten Eigenleistungen den jeweils vertraglich vereinbarten Vorgaben entsprach. Ebenso fand bei Nichterbringung des Eigenanteils in vertraglich vereinbarter Höhe keine Überprüfung der Leistungsfähigkeit des betreffenden Trägers statt.

Eigenleistungskatalog und Stundensätze sollten gemeindeeinheitlich festgelegt werden

28 Die Träger der freien Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit einen Eigenanteil an den Personal- und Sachkosten der Kindertageseinrichtung aufzubringen. Hierzu müssen sich der Träger und die Gemeinde in einer Vereinbarung verständigen. Bei Erbringung und Aner-

kennung des Eigenanteils in Form von Eigenleistungen ist es empfehlenswert, gemeindeeinheitliche Stundensätze und einen Eigenleistungskatalog festzulegen.

Fehlende Vereinbarung von Prüfungsrechten

29 In den Rahmenbetriebsvereinbarungen wurden der Gemeinde Weinböhla in der Vergangenheit keine Prüfungsrechte gegenüber den freien Trägern der Kindertagesstätten eingeräumt. Damit lag es im Ermessen der freien Träger, ob diese im Rahmen einer Prüfung Einsicht in ihre Buchwerke gewähren. Da die Gemeinde gegenüber den freien Trägern erstattungspflichtig ist, sollten zwischen Kommune und freiem Träger Prüfungsrechte für die Gemeinde vereinbart werden. Nach Auskunft der Gemeinde gibt es dazu nunmehr ergänzenden Vereinbarungen.

30 In den Rahmenbetriebsvereinbarungen wurde des Weiteren festgelegt, dass von den freien Trägern ein Eigenanteil zu erbringen ist und dass bei „Nichterbringung des Eigenanteils ... die Nachweispflicht der mangelnden Leistungsfähigkeit dem freien Träger“ obliegt. Teilweise wurde der Eigenanteil von den freien Trägern nicht vollständig erbracht. In den Vereinbarungen wurde nicht verankert, dass bei nicht vorhandener Leistungsfähigkeit die freien Träger dies durch geeignete Unterlagen, ggf. auch durch externe Sachverständige (z. B. Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer) nachzuweisen haben.

Prüfungsrechte und erforderliche Nachweise regeln

Ungenügende Abgrenzung von Instandhaltung und Investition

31 Im Hj. 2013 wurde der Garderobenraum einer von einem freien Träger betriebenen Kindertagesstätte zu einem Gruppenraum umgebaut. Im Haushaltsplan sowie im Jahresabschluss der Gemeinde Weinböhla wurden diese investiven Aufwendungen als laufender Unterhaltungsaufwand dargestellt.

32 Der freie Träger führte die Kosten für die Ausstattung des neuen Gruppenraumes als Investitionsmaßnahme separat in der Betriebskostenabrechnung 2013 auf. Darunter waren investive Bestandteile, aber auch laufender Aufwand zusammengefasst. Diese Ausgaben saldierte der Träger mit dem von der Gemeinde zuvor bewilligten Zuschuss und der verbliebene „Aufwand“ wurde über die Betriebskosten 2013 beglichen.

33 Personal- und Sachkosten im Sinne des SächsKitaG sind solche, die für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung erforderlich sind. Zu den Sachkosten im engeren Sinne, die Grundlage für die Elternbeiträge sind, gehören auch die Aufwendungen für die Beschaffung von Inventar und für die Unterhaltung von Inventar und Gebäude. Investive Maßnahmen gehören dagegen nicht zu den Sachkosten im engeren Sinn. Daher ist auf eine klare Unterscheidung zwischen Instandhaltung und Investition zu achten. Die Gemeinde hat zwischenzeitlich signalisiert, die Hinweise der überörtlichen Prüfer dazu künftig beachten zu wollen.

Keine Investitionsausgaben über Betriebskosten erstatten

2.3 Stellungnahmen

34 Das SMI sah von einer Stellungnahme ab und verwies auf die mit den angesprochenen Kommunen durchgeführten Anhörungsverfahren.

Umstellung auf kommunale Doppik

Auch im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen. Es fehlen noch rd. 9 % der Eröffnungsbilanzen. Mit einem Abschluss dieses Umstellungsprozesses ist nicht vor dem Jahr 2020 zu rechnen.

Für das Jahr 2017 sind lediglich rd. 9 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt. Für die Jahre 2007 bis 2017 liegen lediglich rd. 33 % der in diesem Zeitraum insgesamt festzustellenden Jahresabschlüsse vor. Der Zeitverzug beim Einhalten gesetzlicher Fristen hat sich weiter vergrößert.

Wesentliche Finanzentscheidungen zahlreicher Kommunen basieren lediglich auf fortgeschriebenen Plandaten. Es bestehen in zahlreichen Fällen erhebliche Zweifel am Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft. Die Vergabe von Fördermitteln an solche Kommunen sollte hinterfragt werden.

Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik entfalten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind weiterhin beeinträchtigt. Den Verantwortlichen fehlen wesentliche Entscheidungsgrundlagen.

1 Vorbemerkungen zum Rechtsrahmen

- | | | |
|---|--|---|
| 1 | Die 2007 vom Gesetzgeber beschlossene kommunale Doppik war zum 01.01.2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der SächsGemO Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten teilweise eine frühere bzw. hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 01.01.2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos nach doppelischen Regeln zu führen. | Kommunale Doppik seit 2015 ausnahmslos anzuwenden |
| 2 | Mit Novellierung der SächsGemO zum 13.07.2019 sind die Maßgaben gem. § 88b SächsGemO zum Gesamtabschluss in ein Wahlrecht umgewandelt worden. Damit ist es künftig allen Kommunen freigestellt, einen Gesamtabschluss aufzustellen oder lediglich Beteiligungsberichte gem. § 99 Abs. 2 bis 4 SächsGemO vorzulegen. Als Ziel nannte der Gesetzgeber die Minimierung des Verwaltungsaufwands. | Gesamtabschluss in Wahlrecht umgewandelt |
| 3 | Im Sommer 2019 traten weitere haushaltsrechtliche Änderungen in Kraft. Hervorzuheben ist, dass die verfahrenstechnische Verknüpfung von Haushaltplan und Jahresabschluss (wieder) aufgehoben worden ist. So waren zuvor bspw. mit Vorlage der Haushaltssatzung 2019 die Jahresabschlüsse der Hj. 2013 und 2014 vorzulegen. Der Ordnungsgeber hat den RAB damit ein geeignetes Instrument genommen, den Auf- und Feststellungsprozess von rückständigen Jahresabschlüssen durch entsprechende Sanktionsmaßnahmen wirksam zu beschleunigen. Haushaltspläne für die Haushaltsjahre ab Inkrafttreten dieser Regelung können faktisch wieder ohne Vorlage überfälliger Jahresabschlüsse genehmigungsfähig sein. | Sanktionsmöglichkeiten aufgehoben |
| 4 | Im Jahresbericht 2018 ¹ hat der SRH darauf hingewiesen, dass über Jahre fehlende Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse keine Formalien sondern einen Verstoß gegen gesetzlich normierte Haushaltsgrundsätze darstellen, Zweifel an der geordneten Haushaltswirtschaft der betreffen- | |

¹ Jahresbericht des SRH 2018, Band II, Beitrag Nr. 5, S. 77 ff.

den Kommunen begründen und dadurch die Verwendung von Steuermitteln nicht transparent nachgewiesen wird. Die Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren hat sich im Zusammenhang mit Erleichterungen bei der Erteilung von gemeindegewirtschaftlichen Stellungnahmen ebenfalls mit diesem Aspekt befasst. Es wurde empfohlen, dass beim Fehlen von mehr als 4 Jahresabschlüssen zum Nachweis des Kriteriums „geordnete Haushaltswirtschaft“ auf jeden Fall eine gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme einzuholen ist². Eine diesbezügliche Änderung der VwV KomHWi ist bisher allerdings nicht erfolgt. Zunehmend wird in Förderrichtlinien auf die gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme gänzlich verzichtet.

Erreichbarkeit der mit der Doppik-einführung verfolgten Ziele fraglich

- 5 Der SRH geht davon aus, dass sich die bisherige Praxis der sanktionslosen Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur Aufstellung der Jahresabschlüsse weiterhin vielfach fortsetzen wird, wenn keine Änderung der Rahmenbedingungen erfolgt.
- 6 Mit der Einführung der kommunalen Doppik sollte eine verbesserte Steuerung der Verwaltung ermöglicht werden. Ziele waren insbesondere die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einschließlich der ausgelagerten Aufgabenbereiche, die über den Gesamtabschluss einbezogen werden. Dies sollte zu mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit beitragen. Durch die umfassenden Novellierungen der haushaltsrechtlichen Vorschriften in den Jahren 2018 und 2019 - u. a. die sanktionslose Verrechnung von Abschreibungen der „Altvermögens“, die Entbindung von der verpflichtenden Erstellung des Gesamtabschlusses sowie Vereinfachungen bei den Inventurverfahren - ist die Erreichbarkeit dieser Ziele mindestens als fraglich einzustufen.

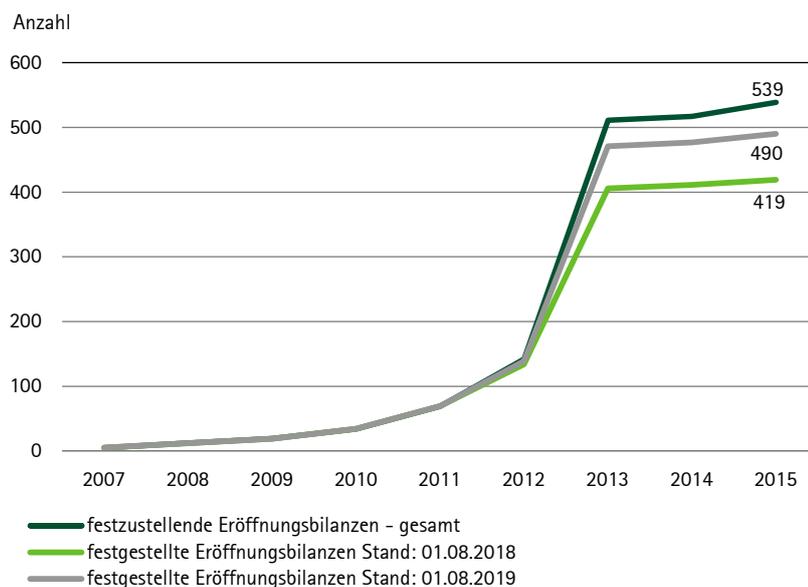
2 Sachstand und Handlungsempfehlungen

2.1 Eröffnungsbilanzen

49 Körperschaften immer noch ohne festgestellte Eröffnungsbilanz

- 7 Zum 01.08.2019 hatten noch immer rd. 9 % der doppisch buchenden Körperschaften, d. h. 49 von 539, keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Der Bearbeitungsrückstand bei den Eröffnungsbilanzen hat sich zumindest gegenüber dem Vorjahr (22 %) mehr als halbiert.

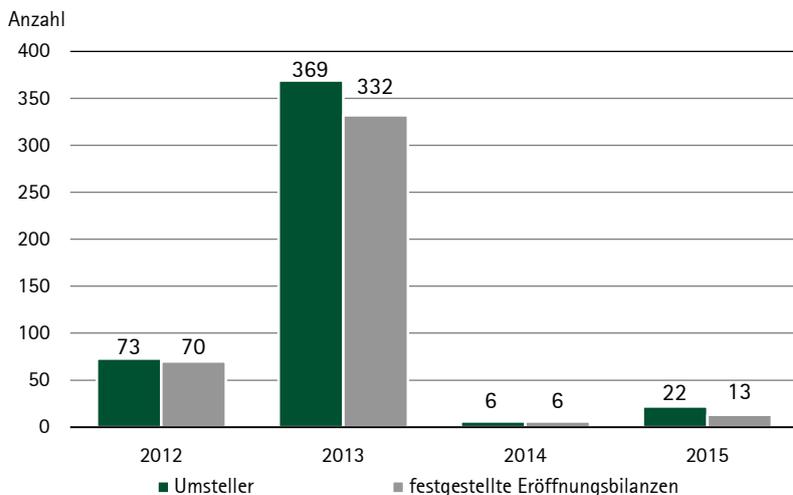
Übersicht 1: Festgestellte Eröffnungsbilanzen zum 01.08.2019 im Vergleich zum 01.08.2018



² Vgl. Abschlussbericht der Kommission, S. 117.

- 8 Mit Blick auf das jeweilige Umstellungsjahr stellt sich der Vollzugsprozess der Doppikumstellung wie folgt dar:

Übersicht 2: Anzahl der Umsteller und deren festgestellte Eröffnungsbilanz (Stand: 01.08.2019)



- 9 Es ist anzumerken, dass knapp die Hälfte der noch fehlenden Eröffnungsbilanzen (47 %) kleinere kreisangehörige Gemeinden betrifft.

- 10 Fristüberschreitungen von mehreren Jahren sind im kommunale Haushalts- und Rechnungswesen weiterhin festzustellen. Der SRH kritisierte diesen Zustand bereits mehrfach. Fehlende Eröffnungsbilanzen führen zwangsläufig zu zeitlichen Verzögerungen bei den Jahresabschlüssen.

Zeitlichen Verzögerungen bei Jahresabschlüssen durch verspätete Eröffnungsbilanzen

- 11 Der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen muss 7 Jahre nach der Umstellung auf die kommunale Doppik endlich abgeschlossen werden.

- 12 Nach einer Abfrage des SMI zum 01.01.2019 zu den geplanten Feststellungsterminen der Eröffnungsbilanz war dies bei nahezu allen Kommunen und Zweckverbänden (85 %) noch im Jahr 2019 vorgesehen. Die Umsetzung bleibt abzuwarten.

- 13 Rechtsaufsichtliche Maßnahmen, eine zeitnahe Aufstellung der noch ausstehenden Eröffnungsbilanzen zu erwirken, kamen bei knapp der Hälfte der betroffenen Körperschaften zur Anwendung. Laut Angaben des SMI zum 01.01.2019 wurde von der Anordnung eines Termins (8 Kommunen) sowie dem Erlass von Nebenbestimmungen (11 Kommunen) Gebrauch gemacht, wobei gegenüber 4 Kommunen beide rechtsaufsichtliche Maßnahmen zum Einsatz kamen. Darüber hinaus hat die Rechtsaufsicht eines Landkreises mit 24 Kommunen (davon 5 in Vorbereitung) eine schriftliche Verpflichtungserklärung geschlossen, die u. a. einen Zeitplan über die Erledigung der noch offenen Maßnahmen beinhaltet.

- 14 Die RAB haben die beabsichtigten Feststellungen der Eröffnungsbilanzen im Jahr 2019 noch zu begleiten und darauf hinzuwirken. Ziel muss der Abschluss des Auf- und Feststellungsprozesses aller Eröffnungsbilanzen im Jahr 2020 sein.

- 15 Durch das SMI wird die Einhaltung der gesetzlichen Fristen regelmäßig angemahnt. Mit Schreiben von 01.10.2018 an die Landkreise, Gemeinden und Zweckverbände im Freistaat Sachsen stellte das SMI fest, dass noch nicht alle Gemeinden der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz nachgekommen sind. Diese Kommunen seien

SMI mahnt Einhaltung der gesetzlichen Fristen an

prioritär verpflichtet, die bestehenden Bearbeitungsrückstände unverzüglich abzubauen.

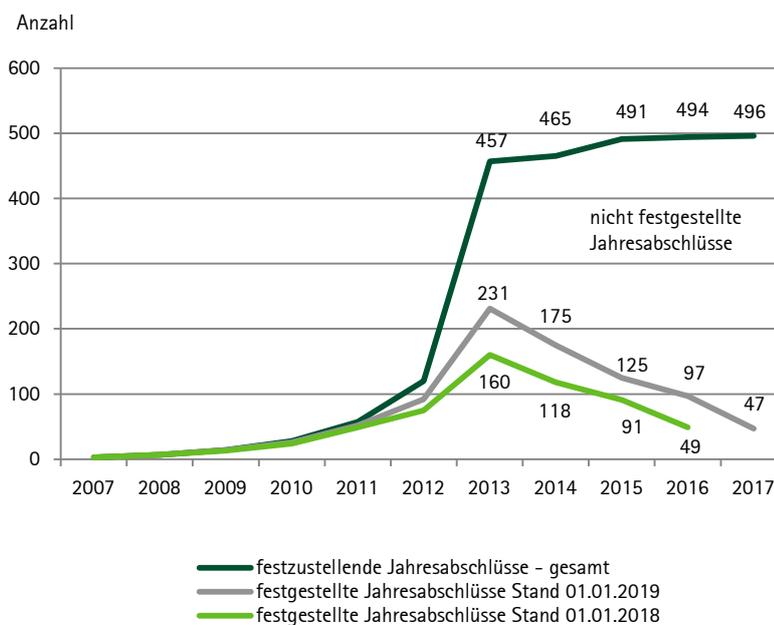
2.2 Jahresabschlüsse

16 Nach SächsGemO ist für jedes Haushaltsjahr ein Jahresabschluss innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Der aufgestellte Jahresabschluss ist innerhalb von 3 Monaten örtlich zu prüfen und spätestens bis zum 31.12. des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres durch den Gemeinderat festzustellen.

Mehrzahl der Körperschaften von Einhaltung der gesetzlichen Fristen weit entfernt

17 Gemäß einer turnusmäßigen Abfrage des SMI bei den RAB zu den vorgelegten Jahresabschlüssen 2007 bis 2017 der Kommunen und Zweckverbände (Stand: 01.01.2019 zum Gebietsstand 01.01.2018) zeigt, dass nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse besteht. Im Vergleich zum Vorjahr sind wiederum keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Vielmehr hat sich die Anzahl der in diesem Zeitraum nicht festgestellten Jahresabschlüsse insgesamt weiter erhöht. Eine Verbesserung der Aktualität der vorliegenden Jahresabschlüsse ist nur in wenigen Fällen erkennbar. Die Mehrzahl der Körperschaften hat sich von der Einhaltung der gesetzlichen Frist der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sogar weiter entfernt.

Übersicht 3: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 01.01.2019 im Vergleich zum 01.01.2018

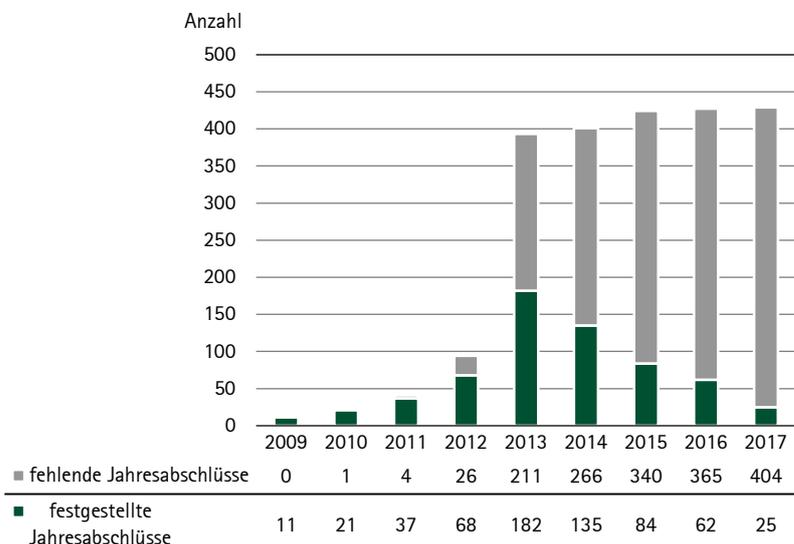


18 Die Jahresabschlüsse bis zum Hj. 2012 sind weitgehend auf- und festgestellt. Für das Hj. 2012 sind insgesamt noch 28 (rd. 23 %) offene Jahresabschlüsse zu verzeichnen.

19 Die Jahresabschlüsse ab dem Hj. 2013 (Stand 01.01.2019) sind weiterhin durch einen sehr hohen Rückstand gekennzeichnet. Für den Jahresabschluss 2013 war z. B. der Feststellungstermin spätestens der 31.12.2014. Selbst 4 Jahre nach Feststellungsfrist hatten lediglich 231 der betroffenen Körperschaften (rd. 51 %) einen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2017 waren lediglich 47 von insgesamt 496 Jahresabschlüsse, d. h. nur 9 %, fristgerecht festgestellt worden.

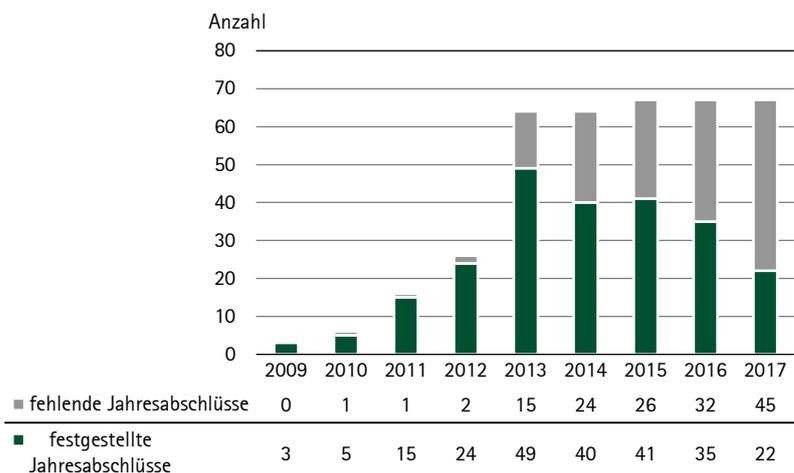
- 20 Bei einer differenzierten Betrachtung der Jahresabschlüsse der Kommunen und der Zweckverbände zeigt sich, dass die Kommunen lediglich rd. 28 % der Jahresabschlüsse 2007 bis 2017 festgestellt hatten, während es bei den Zweckverbänden rd. 62 % waren. Nur 25 Kommunen von insgesamt 429 hatten einen fristgerecht festgestellten Jahresabschluss 2017.

Übersicht 4: Jahresabschlüsse der Kommunen (Stand: 01.01.2019)



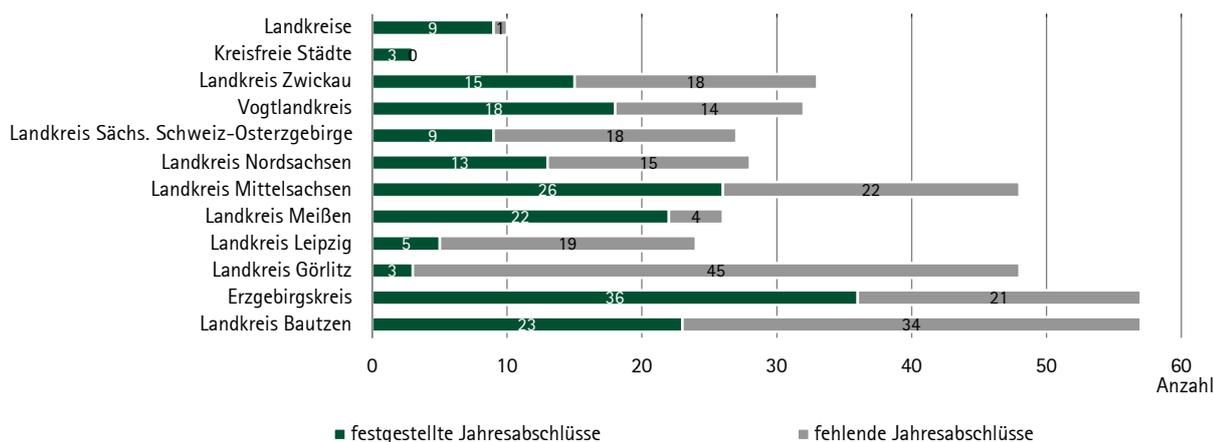
- 21 Lediglich 1 Landkreis hat die Jahresabschlüsse 2013 bis 2017 festgestellt. Bei 9 Landkreisen lag zum Stand 01.01.2019 der Jahresabschluss 2013 vor. Bei allen Kreisfreien Städten lagen mindestens die Jahresabschlüsse bis 2015 vor, wobei eine Kreisfreie Stadt bereits den Jahresabschluss 2017 festgestellt hatte.

Übersicht 5: Jahresabschlüsse der Zweckverbände (Stand: 01.01.2019)



- 22 Eine territoriale Betrachtung der Jahresabschlüsse für das Umstellungsjahr 2013 nach Landkreisen offenbart ausgehend von verspätet festgestellten Eröffnungsbilanzen in den Kommunen der Landkreise Leipzig und Görlitz mit 79 % bzw. 94 % fehlenden Jahresabschlüssen 2013 die größten Defizite.

Übersicht 6: Jahresabschlüsse 2013 der Kommunen – im Detail (Stand: 01.01.2019)



23 Im Zeitraum vom 01.01.2018 bis 01.01.2019 haben 288 Kommunen und 24 Zweckverbände keinen Jahresabschluss festgestellt. Demgegenüber haben 143 Kommunen und 42 Zweckverbände im gleichen Zeitraum mindestens 1 Jahresabschluss festgestellt.

24 Im Detail zeigt der Vergleich zwischen den Erhebungszeitpunkten, dass 96 Kommunen und 35 Zweckverbände einen Jahresabschluss, 36 Kommunen und 7 Zweckverbände 2 Jahresabschlüsse und 11 Kommunen mehr als 2 Jahresabschlüsse im diesem Jahreszeitraum festgestellt haben. Regional betrachtet ist festzustellen, dass im Landkreis Leipzig nur 3 Kommunen und im Landkreis Görlitz nur 2 Kommunen mindestens 1 Jahresabschluss festgestellt haben. Im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge ist für keine Kommune ein festgestellter Jahresabschluss im genannten Zeitraum zu verzeichnen.

Zeitverzug auf durchschnittlich 3,6 Jahre angewachsen

25 Die Situation bez. der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich weiter verschärft. War bei den doppisch buchenden kommunalen Körperschaften zum Jahresbeginn 2018 ein Zeitverzug von durchschnittlich 3,1 Jahren festzustellen, so betrug dieser zum 01.01.2019 nunmehr 3,5 Jahre. In vielen Fällen erfolgt die Haushaltsführung über mehr als 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppischen Haushaltsjahre. Dies bedeutet auch, dass in einer erheblichen Anzahl der Körperschaften die für 5 Jahre gewählten Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Verbandsräte nahezu über ihre gesamte, im Jahr 2019 ausgelaufene Wahlperiode Haushaltsentscheidungen ohne verbindliche Ist-Daten getroffen haben.

Einhaltung der Fristen ist möglich

26 Es ist zu festzustellen, dass es für alle kommunalen Körperschaftsgruppen (Landkreise, Kreisfreie Städte, Große Kreisstädte, kleinere kreisangehörige Gemeinden, Zweckverbände) Beispiele dafür gibt, dass die gesetzlichen Vorgaben zum Feststellungszeitpunkt von Jahresabschlüssen eingehalten werden können und dass es bei Zeitverzug möglich ist, in einem Jahr mehrere Jahresabschlüsse auf- bzw. festzustellen.

Dem eingetretenen Zeitverzug nicht im nötigen Maße entgegen gewirkt

27 In der Mehrzahl der Kommunen ist dem bereits eingetretenen Zeitverzug bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen aber weiterhin nicht im nötigen Maße entgegen gewirkt worden, um diesen abzubauen und weiteren Zeitverzug bei den Jahresabschlüssen zu vermeiden. Das (Wieder-) Erreichen gesetzlich vorgegebener Fristen erfordert erhöhte Anstrengungen der betroffenen Kommunen und Überwachung durch die Rechtsaufsicht. Auf die Erstellung fristgerechter künftiger Jahresabschlüsse ist dringend

hinzuwirken. Dem SRH ist aus den überörtlichen Prüfungen bekannt, dass sich die Kommunen um eine schrittweise Aufarbeitung der Jahresabschlüsse bemühen und teilweise Unterstützung durch Externe beabsichtigen. Das stellt die Kommunen sowohl vor personelle als auch finanzielle Herausforderungen.

28 Die Entwicklung in Bezug auf die nicht fristgerecht festgestellten Jahresabschlüsse wird durch den SRH mit großer Sorge beobachtet. Die Grundlage für eine zielgerichtete und nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft und die Beurteilung der dauerhaften Leistungsfähigkeit bildet eine fundierte Datenbasis. Aufgrund der viel zu spät erstellten bzw. noch gar nicht vorliegenden Jahresabschlüsse ist diese Steuerung und Beurteilung aus Sicht des SRH kaum möglich. Der Jahresabschluss ist zudem eine wesentliche Grundlage für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan. Wesentliche Soll-Ist-Vergleiche der Haushaltsdaten zur Analyse der Haushaltswirtschaft und deren Entwicklung können nicht bzw. nur eingeschränkt durchgeführt werden. Auch werden die Vorlage- und Informationspflichten zum Jahresabschluss gegenüber dem Rat und der Öffentlichkeit regelmäßig verletzt. Ein Großteil der doppelbuchenden Körperschaften verstößt hiermit gegen grundlegende gesetzliche Vorschriften.

29 Der weiter ansteigende Rückstand bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist inakzeptabel und zwingend abzubauen. Die gesetzlich vorgegebenen Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse sind einzuhalten. Alle Maßnahmen zur beschleunigten Erstellung der Jahresabschlüsse sind mit Priorität umzusetzen und sollten rechtsaufsichtlich begleitet werden.

2.3 Programmprüfung

30 Die Anzahl der durch die SAKD geprüften und zugelassenen HKR-Programme hat sich im Vergleich zum Vorjahr von 9 auf 12 Programme erhöht (Stand: 01.08.2019). Die Erstprüfung aller doppelbuchenden HKR-Programme ist damit erfolgt.

3 Stellungnahmen

31 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden und der SAKD wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

32 Das SMI führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse seiner letzten Erhebung zum 01.07.2019 zum aktuellen Stand der Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen zeigen würden, dass Bearbeitungsrückstände abgebaut worden seien, aber im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden weiterhin Defizite bestünden. Die Landkreise und die Kreisfreien Städte würden bereits über festgestellte Eröffnungsbilanzen verfügen. Von den kreisangehörigen Gemeinden verfügten mittlerweile rd. 94 % über eine aufgestellte Eröffnungsbilanz; rd. 88 % der kreisangehörigen Gemeinden hätten die Eröffnungsbilanz bereits festgestellt.

33 Unbestritten sei, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Die gesetzlichen Regelungen begründeten für die Gemeinden eine Rechtspflicht, deren Einhaltung von den RAB sicherzustellen sei. Die RAB würden daher auch weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsstaus in einem angemessenen Zeitraum hinwirken. Hierzu sollten die konkreten Termine zwischen der Gemeinde und der zuständigen RAB individuell schriftlich vereinbart werden. Das SMI ließe sich regelmäßig über die ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen berichten.

- 34 Das SMI führt weiter aus, dass seine halbjährlichen Erhebungen (Stand: 01.07.2019) zeigen würden, dass auch bei der Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse weiterhin Defizite bestehen. Von den durch die kreisangehörigen Gemeinden, Kreisfreien Städte und Landkreise für die Jahre 2007 bis einschließlich 2018 insgesamt aufzustellenden 2.680 Jahresabschlüssen lägen 977 (rd. 36 %) vor. 783 Jahresabschlüsse (rd. 29 %) wären bereits festgestellt. Defizite wären überwiegend bei den jüngeren Jahresabschlüssen und bei den Kommunen, die erst spät auf die Doppik umgestellt haben, zu verzeichnen.
- 35 Als maßgebliche Ursache für Fristüberschreitungen im Bereich der Jahresabschlüsse sei die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretene Verzögerung anzusehen. Auch bez. der Jahresabschlüsse seien die RAB gehalten, weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau von Bearbeitungsstaus hinzuwirken.
- 36 Auch der SSG verfolge den großen Rückstand bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und den sich darauf aufbauenden Rückstand bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse mit Sorge. Nach seiner Wahrnehmung seien die Städte und Gemeinden mit großem Engagement damit befasst, die Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände voranzutreiben.
- 37 Der SSG ist überzeugt, dass sich mit Inkrafttreten der Änderungen der SächsKomHVO und der VwV KomHWi im August 2019 nun ein Beschleunigungseffekt einstellen würde. Die Erfahrungsaustausche mit seinen Mitgliedern würden zeigen, dass das Engagement deutlich zunähme und bis zu 3 Jahresabschlüsse im Jahr aufgestellt würden. Für die Feststellung müssten dann aber auch bei der örtlichen Rechnungsprüfung die Kapazitäten vorhanden sein. Auch sei mit dem neuen A. XV der VwV KomHWi den RAB und auch den Kommunen ein Instrument an die Hand gegeben, darauf hinzuwirken, die insoweit noch ausstehenden Auf- und Feststellungen in einem angemessenen Zeitraum nachzuholen. Diese anhand der örtlichen Gegebenheiten aufgestellten und selbstauferlegten Terminketten unterstützten aus Sicht des SSG die Abbautendenz in ausreichendem Maße.
- 38 Der SSG äußert jedoch erhebliche Zweifel, dass der Aufholprozess unter Berücksichtigung der zusätzlichen Aufgabenanforderungen z. B. aus § 2b UStG und § 3a SächsEGovG (E-Rechnung mit Workflows zur Verarbeitung) bei Einhaltung der in der VwV KomHWi geforderten Personalstandsrichtwerte in den Gemeinden zu realisieren sei. Nach einer mehr als 11 Jahre andauernden Doppik-Umsetzungsphase, in der der SSG seine Mitgliedskommunen aktiv begleitet, sei festzustellen, dass die Gemeinden nicht nur im Rahmen der Einführungsphase erhöhten Bedarf an Personal- und Sachmitteln hätten, sondern dass das doppische Haushaltssystem auch dauerhaft erhöhte Aufwendungen verursache. Der Buchungsaufwand mit der Doppik habe sich insgesamt vervielfacht.
- 4 Schlussbemerkungen**
- 39 Die aktuellen Daten des SMI zeigen, dass der Rückstand bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen weiterhin zunimmt. Dies ist inakzeptabel. Verstöße gegen gesetzliche Regelungen und Haushaltsgrundsätze seit teilweise mehreren Jahren dürfen sich nicht verstetigen. Dem Auf- und Feststellungsprozess ist bei zahlreichen Kommunen deutlich höhere Priorität einzuräumen. Dieser Prozess ist durch die RAB weiterhin aktiv zu verfolgen, ein „gebotener Nachdruck“ wird nicht ausreichen, da wirksame Instrumente fehlen. Der SRH wird Vorschläge zur Beschleunigung der Prozesse konstruktiv begleiten.

Kennzahlengestützte Finanzanalyse

Doppische Kennzahlen müssen stärker als Grundlage für Steuerungsentscheidungen in den Kommunen genutzt und sollten zudem zentral erfasst und für Auswertungen bereitgestellt werden.

Ein Großteil der geprüften Kommunen erwirtschaftete positive Nettoinvestitionsmittel. Jede zweite Kommune wies dennoch ein im Vergleich zur Eröffnungsbilanz geringeres Sachanlagevermögen aus, was auf geringe Investitionsauszahlungen und unterdurchschnittliche Reinvestitionsquoten zurückzuführen ist. Einem Werteverzehr des kommunalen Vermögens ist entgegenzuwirken.

Der Verordnungsgeber sollte den Begriff „Angemessene Nettoinvestitionsmittel“ konkretisieren.

1 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

1.1 Systematik der kennzahlengestützten Finanzanalyse

Der SRH ist beginnend ab dem Jahr 2017 dazu übergegangen, im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung bei Körperschaften mit doppischem Rechnungswesen jeweils eine kennzahlengestützte Finanzanalyse durchzuführen.¹ Hierfür hat er ein aus haushaltsrechtlichen Maßgaben abgeleitetes Kennzahlensystem entwickelt, das für die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der geprüften Körperschaft Verwendung findet.

Beurteilung finanzieller Handlungsspielraum und dauerhafte Leistungsfähigkeit mittels Kennzahlen

Übersicht 1: Musterhafte Kennzahlentabelle

Ifd. Nr.	Kennzahl, EW	Einheit	Prüfungszeitraum					Planungszeitraum					Risikoinschätzung bei einzelnen Kennzahlen			
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Prüfungszeitraum		Planungszeitraum		
	Datenbasis (zusätzlich zu Stal.a-Daten)	-	JA festgelegt	JA festgelegt	JA festgelegt	Plandaten	Plandaten	Plandaten	Plandaten	Plandaten	Risiko	kein Risiko	Risiko	kein Risiko		
	Einwohner	EW	5.100	5.050	5.000	4.950	4.980	4.980	4.980	4.980	-	-/+	+	-	-/+	+
Kennzahlen zum finanziellen Handlungsspielraum																
1	Nettoinvestitionsmittel	€/EW	99,03	41,01	141,22	-86,15	9,63	6,87	35,32	40,67	60,43	X				X
2	Gesamtverschuldung nach VwV KomHwV	€/EW	1.024,83	1.007,66	990,69	912,84	892,42						X			
3	Verschuldung Kernhaushalt nach VwV KomHwV	€/EW	111,57	108,55	102,99	56,97	52,13						X			
4	Steuern gesamt (netto)	€/EW	380,59	390,83	420,18	428,76	458,72	463,48	468,42	476,89	485,86	X				
5	Grundsteuern A und B	€/EW	98,53	100,09	102,04	102,45	106,94	105,88	107,06	108,24	109,41					
6	Gewerbesteuer (netto)	€/EW	86,70	71,37	85,44	73,91	77,65	76,71	76,47	76,24	76,24					
7	Personalbestand nach VwV KomHwV	VZA/TEW	3,75	3,98	3,87	3,87	4,21						X			
8	Zuwendungsquote	%	55,70	49,27	53,43	53,66	54,85	53,57	54,30	54,44	54,95					
9	Zinslastquote des Kernhaushaltes	%	0,46	0,41	0,37	0,28	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00		X			X
Kennzahlen zur dauerhaften Leistungsfähigkeit																
10	Gesamtergebnisquote	%	6,59	-6,72	-1,73	-14,40	-6,48	-6,57	-5,11	-3,20	-1,78		X			X
11	Reichweite der Kapitalposition	Jahre	=	56	> 100	23	51	48	61	95	> 100		X			X
12	Reinvestitionsquote	%	32,67	29,16	85,12	84,95	87,26	171,69	156,88	93,45	69,37		X			X
13	Schuldendienstfähigkeit I	%	> 1.000	829	> 1.000	< 100	> 1.000	-	-	-	-		X			X
14	Schuldendienstfähigkeit II	%	> 1.000	> 1.000	> 1.000	> 1.000	> 1.000	-	-	-	-		X			X
15	Abschreibungsintensität	%	19,09	19,00	18,58	16,70	13,56	13,77	14,95	14,47	14,78					
16	Anlagenabnutzungsgrad	%	41,73	43,87	44,98								X			

¹ Vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 6, S. 88, Tz. 20 - 22.

- 2 Zur Erhöhung des Aussagewertes ist neben einem 5-jährigen Prüfungszeitraum auch ein 4-jähriger Planungszeitraum Gegenstand der Analyse. Mittels Zeitreihenbetrachtung liefert die Analyse daher sowohl vergangenheits- als auch zukunftsbezogene Feststellungen.
- 3 Neben den Einzelauswertungen der geprüften Körperschaften stand auch die Verknüpfung zu einer Gesamtauswertung im Fokus, woraus allgemeingültige Folgerungen und Empfehlungen ableitbar sind.

Finanzanalyse umfasst Prüfungs- und Planungszeitraum

1.2 Betrachtungszeitraum und Datengrundlage

- 4 Der SRH nutzt für die EDV-gestützte Ermittlung der Kennzahlen im Prüfungszeitraum primär Jahresabschlussdaten der geprüften Körperschaft. Können diese zum Prüfungszeitpunkt nicht vorgelegt werden, bilden die jeweils aktuellsten Haushaltspläne die Grundlage der Kennzahlenermittlung. Für den Planungszeitraum werden ausschließlich Planungsansätze des aktuellsten Haushaltsplans herangezogen. Darüber hinaus finden für ausgewählte Bereiche der Finanzanalyse Daten des StaLa des Freistaates Sachsen Verwendung.

2 Auswertungen aus überörtlichen Turnusprüfungen

2.1 Grundlagen

Ergebnisse aus 56 überörtlichen Turnusprüfungen einbezogen

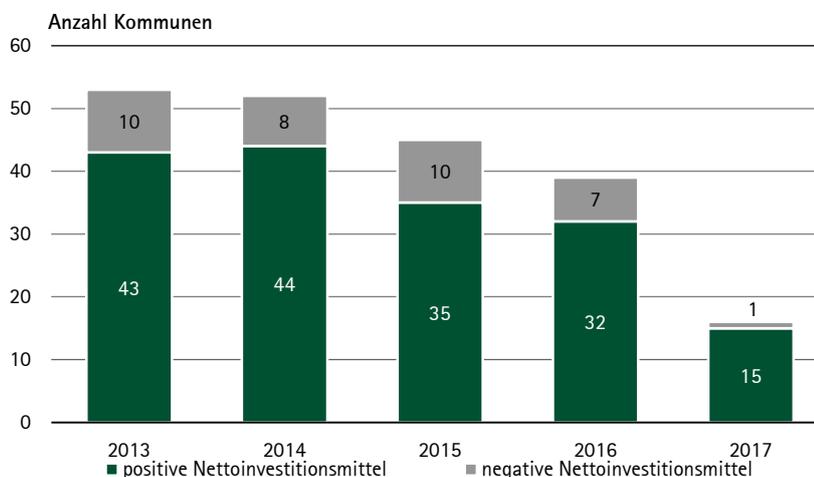
- 5 Für die nachfolgenden Auswertungen wurden die Ergebnisse aus Finanzanalysen bei insgesamt 56 kreisangehörigen Städten und Gemeinden herangezogen. Als Betrachtungszeitraum wurden die Jahre 2013 bis 2017 ausgewählt. Der SRH hat ausschließlich Daten festgestellter Jahresabschlüsse zugrunde gelegt, um die Auswertung auf einer örtlich geprüften Ist-Datenbasis sicherzustellen. Bei insgesamt 38 (68 %) der einbezogenen Kommunen konnten mindestens 4 Jahresabschlüsse Verwendung finden. Bei 18 (32 %) konnte nur auf 3 oder weniger Jahresabschlüsse zurückgegriffen werden.

2.2 Entwicklung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Investitionstätigkeit

2.2.1 Nettoinvestitionsmittel

- 6 Nach VwV KomHWi sind zur Sicherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit Nettoinvestitionsmittel in angemessener Höhe zu erwirtschaften. Die Nettoinvestitionsmittel stellen somit die aus eigener Finanzkraft erwirtschafteten und für künftige Investitionen zur Verfügung stehenden Eigenmittel dar.

Übersicht 2: Erwirtschaftung jährlicher Nettoinvestitionsmittel



7 Der weit überwiegende Teil der Kommunen erwirtschaftete im Zeitraum von 2013 bis 2017 jährlich positive Nettoinvestitionsmittel. Für das Hj. 2015 konnten rd. 78 % und für das Hj. 2017 rd. 94 % der Kommunen einen positiven Wert erzielen, wobei im Maximum 1.165 €/EW und im Minimum -500,32 €/EW zu verzeichnen waren.

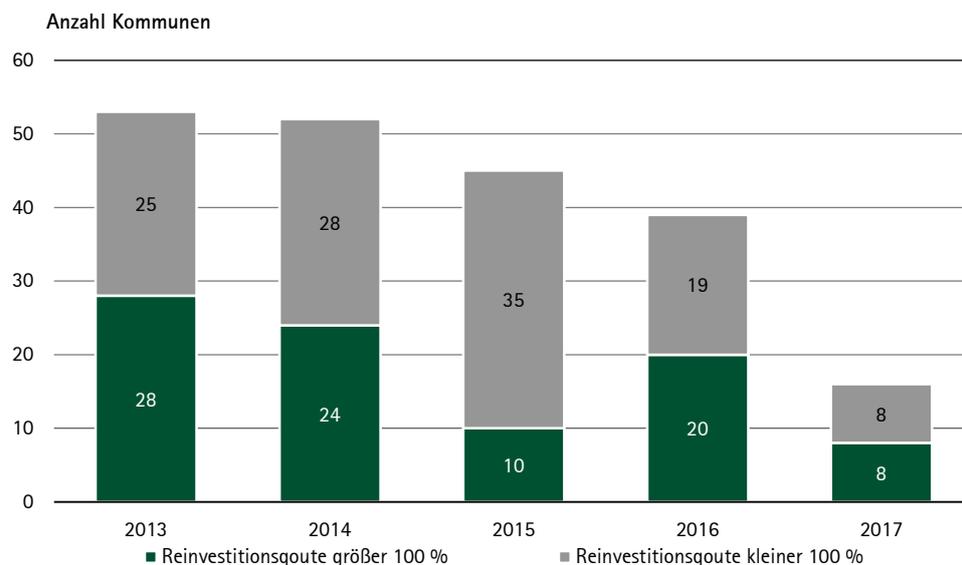
8 Bei kommunenbezogener Addition der Nettoinvestitionsmittel im Betrachtungszeitraum zeigt sich, dass bei rd. 90 % (35 von 39) der Kommunen, die bis mindestens 2016 einen festgestellten Jahresabschluss vorgelegt haben, insgesamt positive Nettoinvestitionsmittel erwirtschaftet worden sind.

Überwiegend positive Nettoinvestitionsmittel

2.2.2 Reinvestitionsquote

9 Ein weiterer wichtiger Indikator für die kommunale Investitionstätigkeit ist die Reinvestitionsquote. Diese zeigt an, ob die Investitionen im Haushaltsjahr ausgereicht haben, um den durch Abschreibungen verursachten Werteverzehr des Sachanlagevermögens auszugleichen. Um eine dauerhafte Aufgabenerfüllung in gleicher Qualität zu gewährleisten, ist eine Quote von mindestens 100 % anzustreben. Bei einer Quote unter 100 % werden geringere Neuinvestitionen geleistet, als Werte durch Abschreibungen verzehrt werden.

Übersicht 3: Reinvestitionsquote



10 Für die Jahre 2013 und 2014 wurden für rd. die Hälfte der Kommunen Reinvestitionsquoten von über 100 % ermittelt. Gleiches gilt für die Jahre 2016 und 2017. Lediglich im Hj. 2015 hat der überwiegende Teil der Kommunen Reinvestitionsquoten von unter 100 %.

Reinvestitionsquote im Jahr 2015 unterdurchschnittlich

11 Jährliche Reinvestitionsquoten von unter 100 % sind isoliert betrachtet nicht in jedem Fall kritisch einzustufen. Durch nachhaltiges Investitionsverhalten ist jedoch sicherzustellen, dass über den Investitionszyklus dem Werteverzehr des (Sach-)Anlagevermögens durch entsprechende Reinvestitionen entgegengewirkt wird.

12 Daher werden in einer zweiten Auswertungsstufe die im Betrachtungszeitraum insgesamt geleisteten Investitionsauszahlungen mit der Höhe der entsprechenden Abschreibungen abgeglichen. Hier zeigt sich, dass 59 % der Kommunen in der Lage sind, den abschreibungsbedingten Vermögensverzehr (mindestens) vollständig zu kompensieren. Es ist jedoch anzumerken, dass dieser Aussage eine Zeitspanne von maximal 5 Jahren zugrunde liegt und sich (kommunale) Investitionszyklen über einen deut-

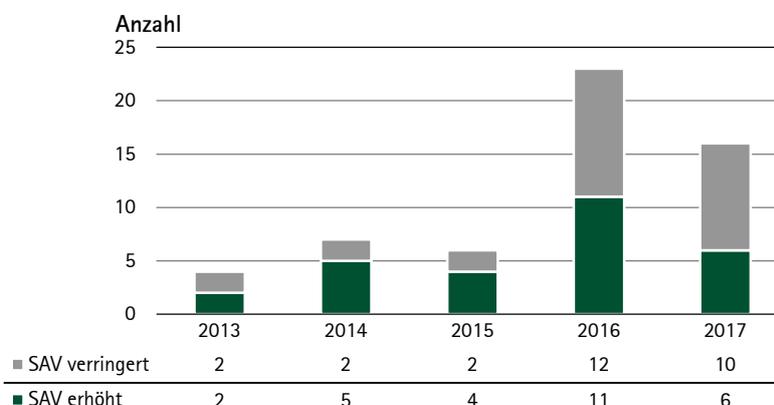
59 % der Kommunen können abschreibungsbedingten Werteverzehr vollständig kompensieren

lich längeren Zeitraum erstrecken. Ferner ist zu bedenken, dass Standardveränderungen und Preissteigerungen nicht abgebildet werden.

2.2.3 Bilanzielle Entwicklung des Sachanlagevermögens

- 13 Die kommunale Investitionstätigkeit spiegelt sich maßgeblich im Sachanlagevermögen wider. Diese Bilanzposition umfasst neben wertintensiven Positionen wie Grundstücken, Gebäuden und Infrastrukturvermögen auch das gesamte bewegliche Vermögen. Diese Vermögensgegenstände unterliegen in Form von planmäßigen und/oder außerplanmäßigen Abschreibungen einem Werteverzehr. Gemäß § 89 SächsGemO sind die Kommunen verpflichtet, das kommunale Vermögen ungeschmälert zu erhalten und dem Werteverzehr aktiv entgegenzuwirken (Grundsatz des Vermögenserhalts).
- 14 Im Rahmen der Auswertung wurden daher in einem ersten Schritt die Wertansätze der Eröffnungsbilanz zu denen des letzten festgestellten Jahresabschlusses ins Verhältnis gesetzt.

Übersicht 4: Entwicklung des Sachanlagevermögens (SAV) auf Basis der Eröffnungsbilanzwerte



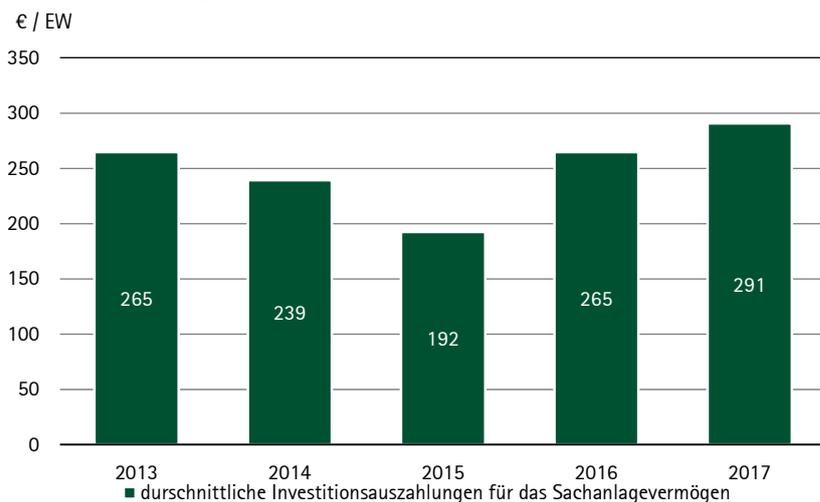
50 % der Kommunen mit Wertzuwachs im Sachanlagevermögen

- 15 Für insgesamt 28 der geprüften Kommunen (50 %) ist ein Wertzuwachs zu verzeichnen. Diese haben das Sachanlagevermögen ungeschmälert erhalten bzw. vergrößert. Bezogen auf den Eröffnungsbilanzwert waren Steigerungen um bis zu 31 % zu verzeichnen. Im Umkehrschluss ist abzuleiten, dass die andere Hälfte der geprüften Kommunen den Substanzerhalt des Sachanlagevermögens nicht sicherstellte. Bei ihnen wurden Vermögensrückgänge um bis zu 23 % ermittelt.

Substanzerhalt mit geeigneten Reinvestitionsmaßnahmen forcieren

- 16 Es ist zu beachten, dass die Verringerungen des Sachanlagevermögens nicht ausschließlich auf abschreibungsbedingtem Werteverzehr zurückzuführen sein müssen. Weitere Effekte wie z. B. Vermögensveräußerungen beeinflussen direkt die Bilanzansätze des Sachanlagevermögens. Soweit die rückläufige Bilanzwertentwicklung auf Abschreibungen zurückzuführen ist (vgl. Tz. 12), sind diese Kommunen angehalten, den Substanzerhalt mit geeigneten Reinvestitionsmaßnahmen zu forcieren.
- 17 Neben der bilanziellen Entwicklung des Sachanlagevermögens wurde daher auch das tatsächliche Investitionsverhalten im Betrachtungszeitraum untersucht.

Übersicht 5: Durchschnittliche Investitionsauszahlungen für das Sachanlagevermögen



- 18 Ein Blick auf die Jahre 2013 bis 2015 zeigt, dass die durchschnittlichen jährlichen Investitionsauszahlungen für das Sachanlagevermögen von 265 €/EW auf 192 €/EW sanken. Die unterdurchschnittlichen Reinvestitionsquoten in 2015 (vgl. Übersicht 3) sind damit primär auf rückläufige Investitionsauszahlungen zurückzuführen. Ab 2016 ist ein Anstieg der Investitionsauszahlungen auf 291 €/EW im Jahr 2017 zu verzeichnen. Dieser Befund deckt sich in Trend und Größenordnung mit der Auswertung der finanzstatistischen Daten für alle kreisangehörigen Gemeinden², deshalb können die Analyseergebnisse der geprüften Kommunen durchaus als repräsentativ angesehen werden.
- Investitionsauszahlungen im Jahr 2015 gesunken
- 19 Insbesondere Kommunen mit sich im Zeitverlauf verringerndem Sachanlagevermögen weisen unterdurchschnittliche Investitionsauszahlungen aus. Der weit überwiegende Teil dieser Kommunen (20 von 28) investierte weniger als 200 €/EW pro Jahr in das Sachanlagevermögen. 21 dieser 28 Kommunen weisen zudem eine durchschnittliche Reinvestitionsquote von 100 % oder weniger aus.
- Vermögensrückgang durch unterdurchschnittliche Investitionsauszahlungen und Reinvestitionsquoten begründet
- 20 **2.3 Folgerungen / Empfehlungen**
Die Analyseergebnisse zeigen, dass der deutlich überwiegende Teil der ausgewerteten Kommunen (90 %) positive Nettoinvestitionsmittel erwirtschaftete. Jede zweite dieser Kommunen hat das Sachanlagevermögen dagegen nicht ungeschmälert erhalten, was überwiegend auf geringe Investitionsauszahlungen und unterdurchschnittliche Reinvestitionsquoten zurückzuführen war. Der Grundsatz der Erhaltung des für die kommunale Aufgabenerfüllung notwendigen Vermögens nach § 89 SächsGemO wurde von diesen Kommunen nicht eingehalten.
- Grundsatz des Vermögenserhalts nur teilweise erfüllt
- 21 Daraus resultierend stellt sich die Frage, ob die nach der VwV KomHWi normierte Pflicht zur Erwirtschaftung von „Nettoinvestitionsmitteln in angemessener Höhe“ durch den Ordnungsgeber nicht künftig konkreter zu bestimmen ist. Nach Ansicht des SRH muss sich das „Ansparen“ von Nettoinvestitionsmitteln für künftige Investitionen an den (planmäßigen) Abschreibungen und somit am regulären Werteverzehr des aktuell genutzten Vermögens orientieren. Dies ist insbesondere aufgrund der Neuregelungen zum Ergebnisausgleich angezeigt, da das bis zum 31.12.2017 angeschaffte bzw. hergestellte Vermögen faktisch nicht wiedererwirtschaftet werden muss.
- „Nettoinvestitionsmitteln in angemessener Höhe“ konkret bestimmen

² Vgl. Jahresbericht des SRH 2018, Band II, Beitrag Nr. 01, Seite 31, Übersicht 17.

Zentrale Erfassung doppischer
Daten

- 22 Ferner wäre es von erheblichem Vorteil für Steuerungsentscheidungen – bspw. zum kommunalen Investitionsbedarf –, wenn entsprechende doppische Daten regelmäßig zentral erfasst und für interkommunale Vergleiche und Auswertungen bereitgestellt würden.

3 Stellungnahmen

- 23 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 24 Das SMI begrüßt die kennzahlengestützte Analyse der kommunalen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage. Sie könne den Kommunen wichtige Erkenntnisse, insbesondere für den interkommunalen Vergleich liefern.
- 25 Das vom SMI betriebene kennzahlengestützte Frühwarnsystem sei im Jahr 2018 grundlegend überarbeitet und an die neue Rechtslage angepasst worden. Die Indikatoren des Frühwarnsystems würden den Fokus auf die Haushaltsplandaten der Kommunen legen, um so möglichst frühzeitig drohende finanzielle Schieflagen erkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten zu können.
- 26 Der SSG nutzte die Gelegenheit zur Rückäußerung und zeigte sich überrascht, dass der SRH ein eigenes Kennzahlensystem entwickelt habe, welches sich vom Frühwarnsystem des SMI unterscheidet, aber ebenso den finanziellen Handlungsspielraum und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen beurteilt.
- 27 Hinsichtlich der angeregten zentralen Bereitstellung der doppischen Daten merkte der SSG an, dass hier das StaLa des Freistaates Sachsen ggf. eine Möglichkeit für Kommunen mit festgestellten Jahresabschlüssen anbieten könne, diese auch nach doppischen Gesichtspunkten zu erheben und zugänglich zu machen. Die Spitzenverbände würden hier unterstützen können.

4 Schlussbemerkungen

Instrument zur Beurteilung der
Bewirtschaftungsergebnisse fehlte
bislang im Freistaat Sachsen

- 28 Ein Instrument zur Beurteilung der Bewirtschaftungsergebnisse der kommunalen Haushalte wie diese kennzahlengestützte Finanzanalyse fehlte bislang im Freistaat Sachsen. Deren Ergebnisse verdeutlichen, dass neben Haushaltsplandaten zwingend Ist-Daten der tatsächlichen Bewirtschaftung zur Beurteilung der dauerhaften kommunalen Leistungsfähigkeit und des finanziellen Handlungsspielraums heranzuziehen sind. Hierfür können nur kommunale Jahresabschlüsse die Grundlage bilden, um belastbare und allgemeingültige Erkenntnisse zu gewinnen.
- 29 Die kennzahlengestützte Finanzanalyse des SRH unterscheidet sich damit wesentlich vom plandatenbasierten Ansatz des Frühwarnsystems des SMI. Erkenntnisse, z. B. zur Entwicklung des kommunalen Vermögens, sind aus Plandaten der kommunalen Haushalte nicht bzw. nur ungenügend ableitbar.
- 30 Insbesondere die hohen Bearbeitungsrückstände bei den Auf- und Feststellungsverfahren der kommunalen Jahresabschlüsse (vgl. Beitrag Umstellung auf kommunale Doppik) erschweren eine solche Finanzanalyse erheblich.

Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa bei Unternehmen in privater Rechtsform und Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen

Die Große Kreisstadt Riesa hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen.

Die engen Verknüpfungen und Abhängigkeiten der Beteiligungen untereinander erfordern ein haushalts- und risikoorientiertes Controlling der Unternehmen durch das Beteiligungsmanagement.

Die Stadt Riesa sollte beihilferechtliche Fragen klären.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa in Unternehmen in Privatrechtsform und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft. Die Große Kreisstadt Riesa ist an 6 Unternehmen unmittelbar und an 10 Unternehmen mittelbar beteiligt. Der SRH hat davon 11 Unternehmen geprüft.

2 Öffentlicher Zweck

- 2 Das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks ist Grundvoraussetzung für die Errichtung, Übernahme und Unterhaltung wirtschaftlicher Unternehmen (§ 94a SächsGemO). Bei einigen Beteiligungsunternehmen der Stadt Riesa bestehen Zweifel am Vorhandensein des öffentlichen Zwecks bzw. am öffentlichen Zweck einzelner Unternehmensaufgaben.
- 3 So besteht bspw. bei der IVG Immobilien Verwaltungs GmbH (IVG) gegenwärtig das eigentliche Geschäft im Halten einer Unternehmensbeteiligung an der TKR Telekabel Riesa GmbH (TKR). Die Umsatzerlöse ergeben sich lediglich aus der Zwischenschaltung der IVG bei der Anmietung von Räumen von einer weiteren städtischen Beteiligung, der Wohnungsgesellschaft Riesa GmbH (WGR), für die TKR.
- 4 Die Magnet Riesa GmbH (Magnet) betreibt in Riesa 1 Hotel und 2 Restaurants, die sich im Eigentum der städtischen WGR befinden. Für das Hotel schloss die Magnet mit einer international agierenden Hotelkette einen Franchisevertrag. Der Betrieb eines Hotels und zweier Restaurants sind nicht von § 94a SächsGemO gedeckt, da weder eine kommunale Aufgabe noch ein öffentlicher Zweck besteht.
- 5 Die dauerhafte Betriebsführung der gastronomischen Einrichtungen und des Hotels sind auch nach dem Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehen.
- 6 Die Stadt hat ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Wahrnehmung durch Dritte kritisch zu überprüfen. Kommunale Unternehmen haben öffentliche Güter für die Bürger ihrer Kommune bereitzustellen. Es ist grundsätzlich nicht ihre Aufgabe, sich darüber hinaus wirtschaftlich zu betätigen. Dabei geht es nicht nur um den Schutz der Interessen der Privatwirtschaft, sondern auch um die Identifizierung und Vermeidung der wirtschaftlichen Risiken, die den genannten Betätigungen innewohnen.

Teilweise fehlender öffentlicher Zweck

3 Gesellschaftsverträge – Unternehmensgegenstand

- 7 § 96 SächsGemO verlangt u. a., dass durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde sicherzustellen ist. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Unternehmensgegenstand konkret und ausgerichtet auf den zu erfüllenden öffentlichen

Aktualisierungen der Gesellschaftsverträge erforderlich

Zweck im Gesellschaftsvertrag des jeweiligen Unternehmens zu verankern.

- 8 Die in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen der Stadt Riesa formulierten Unternehmensgegenstände lassen die Orientierung auf den öffentlichen Zweck und die Bestimmtheit der Tätigkeitsbereiche teilweise vermissen. In einigen Gesellschaftsverträgen versäumte die Stadt bislang aufgrund von Änderungen im Aufgabenzuschnitt notwendige Aktualisierungen.
- 9 Die Gesellschaftsverträge sind hinsichtlich der Unternehmensgegenstände zu überarbeiten. Dabei sind ausschließlich die tatsächlich den Tätigkeitsbereichen entsprechenden Aufgaben aufzunehmen und auf eine präzise Abgrenzung zu anderen Unternehmen im Stadtkonzern zu achten. Die Unternehmensgegenstände sind so zu verfassen, dass der öffentliche Zweck und damit das kommunale Interesse deutlich erkennbar werden.

4 Beteiligungsmanagement

Fehlende strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios

- 10 Das Beteiligungsmanagement umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der kommunalen Unternehmen. Diese sind als Bestandteil des kommunalen Handelns in das Steuerungssystem der Kommune einzubeziehen. Ausgehend von den kommunalpolitischen Zielen sind strategische Vorgaben für das Beteiligungsportfolio erforderlich, um die Positionierung der Unternehmen im Stadtgefüge festzulegen. Die Stadt hat es bislang versäumt, Zielvereinbarungen zur Entwicklung des Beteiligungsportfolios aufzustellen.
- 11 Sie hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen. Dazu ist es erforderlich, Strategien mit mittel- und langfristigen Zielen zu untersetzen und die Gesellschafterinteressen klar zu formulieren, um ihre Umsetzung kontrollieren zu können.

5 Finanzbeziehungen

Intransparente Querfinanzierungen zwischen den Beteiligungsunternehmen

- 12 Zwischen der Stadt und den Unternehmen und innerhalb des Unternehmensgefüges bestehen zahlreiche vertragliche Beziehungen wie z. B. Kredit-, Miet-, Betriebsführungs- und Sponsoringverträge. Daraus ergeben sich wirtschaftliche Abhängigkeiten. Die damit verbundenen Zahlungsflüsse führen zudem zu Querfinanzierungen, die nicht ausreichend transparent dargestellt sind. Einschätzungen hinsichtlich einzelner Aufgabenwahrnehmungen und deren Wirtschaftlichkeit sind erschwert, da die tatsächlichen Kosten für die Entscheidungsgremien nicht erkennbar sind.
- 13 Teilweise bedürfen die Verträge einer Aktualisierung.
- 14 Die engen Verknüpfungen und Abhängigkeiten der Beteiligungen erfordern die verstärkte Aufmerksamkeit des Beteiligungsmanagements. Die Verflechtungen sind transparent im Beteiligungsbericht aufzuzeigen bzw. den Kontrollgremien rechtzeitig vorzulegen. Im Rahmen eines einzurichtenden Vertragscontrollings muss die Stadt ihre Verträge regelmäßig kontrollieren und ggf. anpassen.

6 Beihilfeproblematik

6.1 Förder- und Verwaltungsgesellschaft für Wirtschaft, Kultur und Sport Riesa mbH (FVG)

- 15 Art. 107 Abs. 1 AEUV konstituiert ein grundsätzliches Verbot für staatliche Beihilfen – also staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahmen (Zuwendungen oder sonstige wirtschaftliche Vorteile) – die

durch die Begünstigung eines bestimmten Unternehmens den Wettbewerb zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

- 16 Liegt eine solche Maßnahme vor, darf sie erst gewährt werden, nachdem sie bei der EU-Kommission angemeldet und von ihr gem. Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV genehmigt - notifiziert - wurde. Bei einem Verstoß sind die gewährten Beihilfen der letzten 10 Jahre einschließlich Zinsen zurückzuzahlen. Die EU hat in engen Grenzen Beihilfen von der Notifizierungspflicht freigestellt (Freistellungsbeschluss der Kommission 2012/21/EU vom 20.12.2011 ABL 2012 L 7 S. 3).
- 17 Eine Feststellung nach dem Freistellungsbeschluss setzt voraus, dass die öffentliche Finanzierung für eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt wird und der Zuwendungsempfänger zuvor von dem Zuwendungsgeber mit der Dienstleistung in rechtlich bindender Form „betraut“ wurde.
- 18 Mit diesem Betrauungsakt betraut die Stadt die FVG mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI-Dienstleistungen) zwecks Bereitstellung und Betrieb von kulturellen und der sportlichen Betätigung dienenden öffentlichen Einrichtungen im Gebiet der Stadt und mit der Durchführung kultureller, gesellschaftlicher und Sportveranstaltungen sowie hiermit im Zusammenhang stehender Nebenleistungen.
- 19 Im Übrigen verweist der Betrauungsakt auf den im Gesellschaftsvertrag formulierten Unternehmensgegenstand und die in Nr. 2 Abs. 3 Betrauungsakt vorgenommene Konkretisierung: „Die Förder- und Verwaltungsgesellschaft für Wirtschaft, Kultur und Sport Riesa mbH geht weit überwiegend folgenden Betätigungen nach: Bewirtschaftung, Verwaltung und Vermietung in den Unternehmensbereichen Stadtbibliothek, Stadtmuseum, Stadtgalerie, Heimtiergarten, Kloster, Märkte/Catering, SACHSENarena und WM-Halle.“
- 20 Konkrete Leistungsverpflichtungen der FVG schließt der Betrauungsakt allerdings aus. Die Aufstellung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ist nicht abschließend und kann sich während der Laufzeit ändern.
- 21 Für die Dienstleistungen, die die FVG im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringt, erhält das Unternehmen eine Ausgleichzahlung der Stadt. Die FVG erbringt weitere nicht von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse getragene Dienstleistungen. Deshalb ist sie nach dem Betrauungsakt verpflichtet, eine Trennungsrechnung zum Nachweis zu erbringen, dass diese Dienstleistungen nicht mit den Zahlungen der Stadt finanziert werden.
- 22 Anhand der stichprobenweise geprüften Verträge zu den Veranstaltungen finden kommerzielle (nicht DAWI-Dienstleistungen) Veranstaltungen zumindest gemeinsam in der SACHSENarena und der WM-Halle statt. In der Trennungsrechnung wird für die WM-Halle allerdings keine Aufteilung vorgenommen. Die FVG ordnet die Kosten des Unternehmens pauschal dem DAWI- bzw. Nicht-DAWI-Bereich zu. Schlüssel ist die Anzahl der Veranstaltungen insgesamt. Die Parameter, anhand derer der Ausgleich für DAWI-Leistungen berechnet wird, sind vor Auszahlung objektiv und transparent festzulegen.¹ Die Zuordnung der pauschalen, nicht den Dienstleistungen konkret zurechenbaren Kosten kann diesen Anspruch nicht erfüllen.

Überprüfung des Betrauungsaktes erforderlich

¹ EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-0774 (Altmark-Trans).

- 23 Der SRH empfiehlt eine Überprüfung der Formulierungen des Gegenstandes der Betrauung mit dem Ziel einer Konkretisierung. Bei der Trennungsrechnung ist auf eine möglichst konkrete und alle Bereiche einbeziehende Abrechnung zu achten, die Stadt sollte das im Betrauungsakt eingeräumte Prüfungsrecht regelmäßig wahrnehmen, sodass mögliche Rückzahlungsansprüche vermieden werden.

Überprüfung der beihilferechtlichen Zulässigkeit der Zahlungen erforderlich

6.2 Magnet GmbH

- 24 Die Magnet betreibt u. a. den Komplex Riesenhügel, zu dem ein Hotel und 2 Restaurants gehören. Aus diesem Geschäftsfeld entstehen jährlich Verluste, die von der Muttergesellschaft Stadtwerke Riesa GmbH (SWR) übernommen werden.
- 25 Die Wohnungsgesellschaft Riesa mbH als Eigentümerin des Objekts schloss mit der Magnet einen Pacht- und Betriebsführungsvertrag. Aufgrund der wirtschaftlichen Lage der Magnet war die Pachtzahlung bereits ab 2004 deutlich reduziert worden.
- 26 Zur langfristigen Liquiditätssicherung der Magnet benötigte sie Darlehen der Muttergesellschaft SWR. Die Darlehensverträge datieren bereits aus den Jahren 2008 und 2010. Die nach den Darlehensverträgen gesondert zu treffenden Tilgungsvereinbarungen bestehen derzeit nicht, zum Prüfungszeitpunkt bestanden die Darlehen fort.
- 27 Die Stadt hat, ungeachtet der Einschätzung des SRH, dass es für den Betrieb des Hotels und der Restaurants an einem öffentlichen Zweck mangelt, eine Prüfung der beihilferechtlichen Zulässigkeit aller Unterstützungsleistungen für die Magnet vorzunehmen.

Intransparente Finanzbeziehungen bez. der Vergütung der Geschäftsführer und Prokuristen

7 Geschäftsführungen und Prokuristen

- 28 Die Geschäftsführungen und Prokuristen der städtischen Unternehmen nehmen teilweise bis zu 6 Funktionen nebeneinander wahr. Dabei sind sie gleichzeitig Geschäftsführer oder Prokuristen mehrerer Unternehmen oder Angestellte der Stadt.
- 29 Die Vergütung erfolgt im Rahmen der Haupttätigkeit, weitere übernommene Aufgaben werden zu eher marktunüblichen geringen Beträgen abgegolten.
- 30 Die mit den Mehrfachbesetzungen verbundenen Kostenbe- und -entlastungen der Unternehmen untereinander müssen nachvollziehbar und transparent gestaltet werden. Dazu sollte die Stadt entsprechende Regelungen treffen. Gewollte Querfinanzierungen zwischen den Unternehmen sind den Entscheidungsträgern offen zu legen.

8 Stellungnahmen

- 31 Der Prozess zur Anpassung der Gesellschaftsverträge an § 96a Abs. 1 SächsGemO aufgrund des Gesetzes zur Fortentwicklung des Kommunalrechts werde bereits seit dem Jahr 2017 in enger Abstimmung mit der RAB vorangetrieben. Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung werde die Stadt die Gesellschaftsverträge – wo erforderlich – jetzt noch anpassen und finalisieren.
- 32 Hinsichtlich der Magnet sei es nach Auffassung der Stadt keineswegs gesichert, dass in der Betreuung eines Hotels und zweier Gastronomien kein öffentlicher Zweck liegen soll. Gerade angesichts des unbestreitbaren demographischen Wandels, der in peripheren Lagen wie in Riesa zu Versorgungsengpässen führen kann, müssten Kommunen in Bereichen eines Marktversagens Initiativen in Richtung auf ein Basisangebot ergreifen. Zwar müsse hieraus nicht zwingend eine eigene wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde folgen, sondern es kämen z. B. auch Unterstüt-

zungen von Privaten in Betracht. Gleichwohl könne es durchaus gerechtfertigt sein, üblicherweise privatwirtschaftlich erfüllte Versorgungsaufgaben in kommunaler Regie wahrzunehmen. Insoweit werde die Große Kreisstadt Riesa prüfen, ob diese wirtschaftliche Betätigung hier gerechtfertigt ist.

33 Mit der Prüfung möglicherweise beihilfenrechtlich relevanter Tatbestände in Bezug auf die FVG und die Magnet sei bereits eine externe Beratungskanzlei beauftragt worden.

34 Das SMI hat im Rahmen der Anhörung zum Jahresberichtsbeitrag von einer Stellungnahme abgesehen.

9 Schlussbemerkungen

35 Der SRH begrüßt die angekündigten Überprüfungen durch die Große Kreisstadt Riesa. Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass es sich bei dem Betrieb eines Hotels und zweier Restaurants durch die Magnet nicht um eine kommunale Aufgabe handelt.

36 Der SRH hat die Weiterverfolgung der noch offenen Beanstandungen gem. § 109 Abs. 5 Satz 3 SächsGemO der RAB übertragen.

Kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften

Die kommunalen Trägerkörperschaften sollten Strategien entwickeln, aus denen sich klar definierte Aufgaben für ihre Beteiligungsgesellschaften ableiten lassen.

Die Einhaltung des Gemeindegewirtschaftsrechts ist laufend zu überprüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Wirtschaftsförderungsgesellschaften und die Betätigung ihrer Trägerkörperschaften nach Schwerpunkten und in Stichproben geprüft. In die Prüfung wurden 8 Unternehmen einbezogen. Themen der Querschnittsprüfung waren insbesondere die Steuerung der Gesellschaften durch die jeweiligen Gebietskörperschaften sowie deren Tätigkeiten und Finanzierung.

2 Steuerung durch die kommunalen Träger

- 2 Die strategische Steuerung der Wirtschaftsförderungsgesellschaften erfolgt durch die sie tragenden Gebietskörperschaften. Nicht in allen Fällen wurde ein strategisches Konzept vorgefunden, aus dem sich Aufgaben und Zielsetzung der Gesellschaft ergeben. Vielmehr werden Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen häufig anlassbezogen getroffen.

Fehlende Strategien

- 3 Die Überprüfung des Beteiligungsportfolios wird von den Gebietskörperschaften mit einer Ausnahme lediglich anlassbezogen vorgenommen und orientiert sich zudem nicht in erster Linie an den Vorgaben der SächsGemO, wie Vorliegen eines öffentlichen Zwecks, angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und ob der Zweck nicht wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann, sondern insbesondere an finanziellen Überlegungen.

- 4 Neben der Wirtschaftsförderung im engeren Sinn übernehmen die geprüften Gesellschaften z. T. weitere Aufgaben, die zwar vom jeweiligen Gesellschaftszweck umfasst sind, aber vorrangig der Einnahmeerzielung oder dem Schutz der kommunalen Haushalte vor finanziellen Risiken dienen.

- 5 Die Voraussetzungen des Gemeindegewirtschaftsrechts sind in einem laufenden Prozess zu überprüfen. Diese Prüfung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 6 Der SRH verkennt nicht, dass der Erfolg von Wirtschaftsförderung schwer durch konkrete Zahlenwerte abgebildet werden kann und z. T. von nicht durch die Gesellschaft beeinflussbaren Faktoren abhängig ist. Gleichwohl ist eine Bestimmung von konkreten Zielen sowohl hinsichtlich vorzunehmender Aktivitäten als auch des Erreichens bestimmter Kennzahlen denkbar. Die Bestimmung konkreter Leistungsziele und eine Evaluierung des Erfolgs der Wirtschaftsförderungsgesellschaften finden nicht durchgängig statt. Einigen Gebietskörperschaften gehen dadurch Steuerungsmöglichkeiten verloren. Lediglich in einem Fall wurde eine Zielvereinbarung mit dem Geschäftsführer der Gesellschaft abgeschlossen.

Evaluation des Erfolgs von Wirtschaftsförderung problematisch

- Fehlende Regelungen zur Steuerung von Beteiligungen
- 7 Den Gesellschaftern wird empfohlen, messbare Ziele zu definieren, deren Erreichung zu evaluieren und das Ergebnis zu dokumentieren. Durch systematisierte Erfolgsmessungen können nicht nur Fehlentwicklungen erkannt und korrigiert werden, sondern auch Möglichkeiten zur Weiterentwicklung erfolgreicher Tätigkeitsbereiche ermittelt werden.
 - 8 Der SRH empfiehlt, den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen den Geschäftsführern der Wirtschaftsförderungsgesellschaften und den sie tragenden Körperschaften zu prüfen.
 - 9 Beteiligungsrichtlinien oder andere verwaltungsinterne Regelwerke liegen nicht in allen Fällen vor. Dadurch sind Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in einigen Körperschaften nicht klar voneinander abgegrenzt. Auch zu einem einheitlichen Berichtswesen fehlen z. T. Regelungen. Dementsprechend wurde bei der Prüfung eine große Bandbreite festgestellt, die von einem regulierten und aussagekräftigen Berichtswesen bis hin zu dessen völliger Abwesenheit reichte.
 - 10 Beim Umfang der Mandatsbetreuung wird z. T. zwischen Angehörigen der Verwaltung und ehrenamtlichen Gremienmitgliedern differenziert.
 - 11 Der SRH empfiehlt den kommunalen Gebietskörperschaften den Erlass eines Regelwerks zur Verwaltung und Steuerung ihrer Beteiligungen (Beteiligungsrichtlinie). Darin sollten auch Abläufe zum Berichtswesen enthalten sein. Die Mandatsbetreuung ist für alle Gremienmitglieder gleichmäßig zu leisten. So kann der kommunale Träger die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, um die Unternehmen, an denen er unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, zu steuern und zu überwachen.

3 Wirtschaftliche Lage und Finanzbeziehungen

- Intransparenz der Finanzbeziehungen
- 12 Die wirtschaftliche Lage der geprüften Gesellschaften war im Prüfungszeitraum stabil und ohne Bestandsgefährdungen. In 4 Fällen erhielten die Gesellschaften keine kommunalen Zuschüsse. Bei 2 der Gesellschaften war dies jedoch dem Umstand geschuldet, dass die Sach- und Personalkosten ganz überwiegend dadurch von den kommunalen Gesellschaftern getragen wurden, dass die Beschäftigten der Wirtschaftsförderungsgesellschaften gleichzeitig bei der Trägerkörperschaft angestellt waren und Räume und Sachmittel zur Verfügung gestellt wurden.
 - 13 Die mit der Betreibung der Gesellschaften verbundenen Aufwendungen sollten vollständig und transparent in den kommunalen Haushalten abgebildet werden. Kostenfrei gewährte Personal- und Bürogestellungen sollten daher künftig in Rechnung gestellt werden. Entscheidungen der kommunalen Gremien können nur sinnvoll in Kenntnis der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage getroffen werden.
 - 14 6 der 8 geprüften Wirtschaftsförderungsgesellschaften werden in unterschiedlicher Form von ihren kommunalen Gesellschaftern alimentiert, was die Frage nach beihilferechtlicher Relevanz aufwirft.
 - 15 Eine Freistellung nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss setzt voraus, dass die öffentliche Finanzierung für eine Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) gewährt wird und der Zuwendungsempfänger von dem Zuschussgeber zuvor „betraut“ wurde. Mit einem Betrauungsakt wird dem Unternehmen die Erbringung einer Gemeinwohlauflage rechtsverbindlich übertragen.
 - 16 Nicht alle geprüften Gesellschaften konnten Betrauungsakte vorlegen, sodass in einigen Fällen die Gefahr besteht, nicht beihilfekonform gehandelt zu haben.

17 Der SRH empfiehlt den kommunalen Gesellschaftern eine Überprüfung und Dokumentation der Leistungen an ihre Gesellschaften unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten.

4 Stellungnahme

18 Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens wurden keine Einwendungen gegen die Feststellungen und Folgerungen des SRH erhoben.

Der Betrieb von Schwimmbädern, insbesondere Erlebnisbädern und Freizeitbetrieben, ist keine Pflichtaufgabe der Kommunen. Angesichts des hohen finanziellen Aufwands sollten die Kommunen unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und der hohen Konkurrenzdichte eine kritische Prüfung der Angebote vornehmen.

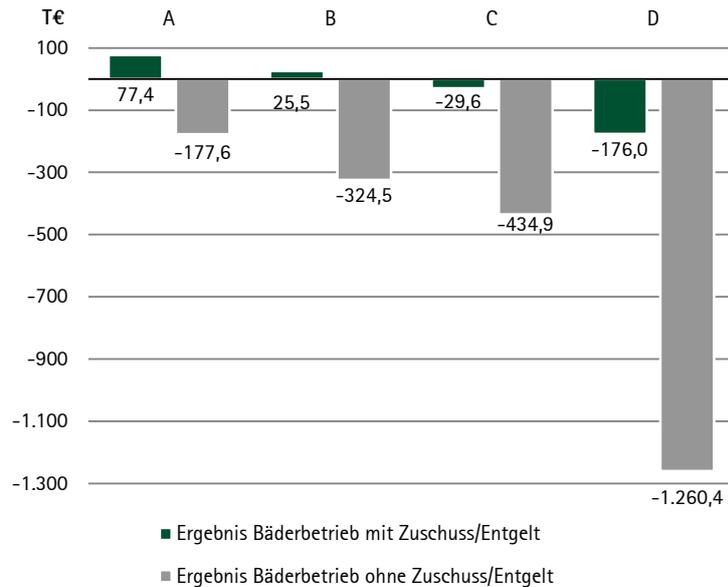
1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in 4 kommunalen Bäderbetrieben als Schwerpunkt den Hallen- und Freizeitbadbetrieb geprüft. Einbezogen in die Prüfung waren die Bäderbetriebe der Städte Annaberg-Buchholz, Neustadt in Sachsen und Plauen sowie der Gemeinde Krauschwitz. Die Unternehmen betreiben teilweise neben den Hallenbädern weitere Anlagen wie Freibäder, Fitnessräume, Tennishallen und bieten andere Dienstleistungen, wie z. B. Reinigungsleistungen an. Sie arbeiten mit unterschiedlicher Ausrichtung sowohl als Sportbäder für den Schwimmunterricht und den Vereinssport als auch ausschließlich im Spaß- und Freizeitbereich.

2 Wirtschaftliche Situation

- 2 Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden ausschließlich die Sparten Schwimmhalle, Sauna, Wellness- und Fitnessangebote einschließlich Gastronomie betrachtet, andere Angebote und Dienstleistungen der Unternehmen wurden ausgenommen. Dauerdefizitäre Bäderbetriebe
- 3 Diese Sparten sind in den 4 geprüften GmbH dauerdefizitär. Sie sind auf die finanzielle Unterstützung der Gesellschafter angewiesen. Der Umfang hängt u. a. vom Aufgabenzuschnitt der Unternehmen ab. Aber selbst der Freizeitbadbetrieb ohne Berücksichtigung von Aufgaben wie Schulschwimmen und Vereinssport kann nicht ohne Zuschüsse gewährleistet werden. Badbetriebe sind zum einen hohe Energieverbraucher und sie unterliegen kontinuierlichen Instandhaltungsaufwendungen.
- 4 Die starke Konkurrenzdichte der Bäder erfordert zum Attraktivitätserhalt von den Betrieben ständige Angebotserneuerungen. Preissteigerungen sind aus dem gleichen Grund nur begrenzt möglich. Hohe Konkurrenzdichte
- 5 Drei der geprüften Bäderbetriebe erhalten jährliche kommunale Zuschüsse für den laufenden Betrieb. Ein Unternehmen erhält ein Betriebsführungsentgelt, mit dem die Betriebsaufwendungen, insbesondere die Personalaufwendungen, abgedeckt werden.
- 6 Die Ergebnisse der betrachteten Sparten stellen sich für das Jahr 2017 mit und ohne Berücksichtigung der Zuschüsse/Entgelte wie folgt dar:

Übersicht 2: Ergebnisse der Bäderbetriebe (nur Sparten Schwimmhalle, Sauna, Wellness, Fitness und Gastronomie)¹



7 Im Unternehmen D liegt der Aufgabenschwerpunkt in den Bereichen Schul- und Vereinssport, die über den kommunalen Zuschuss finanziert werden.

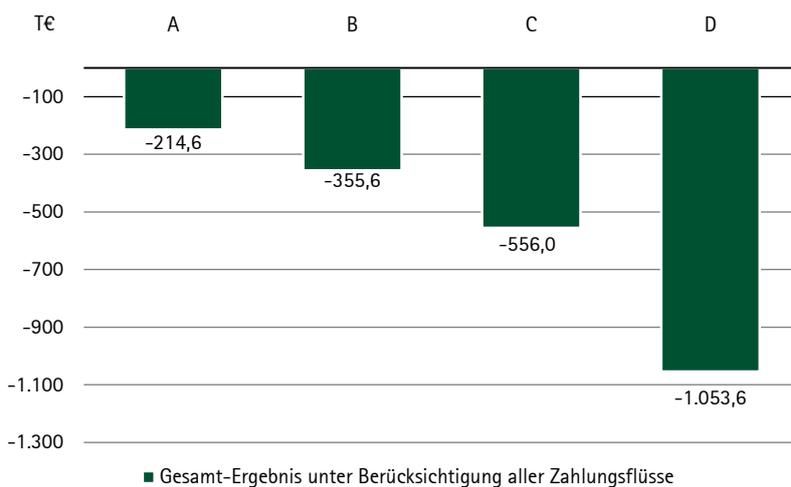
Mehrere Finanzierungsquellen

8 Neben den Zuschüssen finanzieren die Gesellschafter als Eigentümer der Anlagen z. B. Abschreibungen auf die Sachanlagen, Kreditverpflichtungen sowie Reparaturen/Instandhaltungsaufwendungen oder vereinnahmen die Eintrittsgelder selbst. Teilweise verlagerten die kommunalen Gesellschafter aus finanziellen Gründen Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Bäderbetrieb auch auf andere kommunale Unternehmen.

9 In der nachfolgenden Übersicht werden die Jahresverluste 2017 abgebildet, die sich unter Berücksichtigung aller Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit den Sparten Schwimmhalle, Sauna, Wellness, Fitness und Gastronomie ergeben. Dabei wurden neben den Ergebnissen der o. g. Sparten der geprüften Unternehmen die Erträge und Aufwendungen aller am Betrieb und der Finanzierung des Badbetriebes Beteiligten (Gesellschafter, weitere kommunale Unternehmen) berücksichtigt.

¹ Quelle: Berichte über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2017 der 4 Bäderbetriebe sowie Spartenrechnungen und eigene Berechnungen.

Übersicht 3: Ergebnisse unter Berücksichtigung aller Zahlungsflüsse²



- 10 Es ergibt sich überwiegend eine erheblich höhere tatsächliche Belastung für den Badkomplex als bei isolierter Betrachtung der Sparten in den Unternehmen.
- 11 Im Jahr 2017 verursachte unter Berücksichtigung aller Zahlungsströme jeder Besucher einen Verlust von bis zu 4,50 €. Hohe Verluste je Besucher
- 12 Für jeden Einwohner der jeweiligen Kommune ergeben sich aus dem Betrieb Verluste von 16 bis zu 100 €.

Übersicht 4: Verluste je Einwohner und Besucher

geprüftes Bad	Verlust je Besucher bezogen auf das Gesamtergebnis unter Einbeziehung aller Erträge und Aufwendungen	Verlust je Einwohner bezogen auf das Gesamtergebnis unter Einbeziehung aller Erträge und Aufwendungen)
A	-1,29 €	-17,50 €
B	-4,32 €	-101,97 €
C	-3,95 €	-27,58 €
D	-4,50 €	-16,17 €

- 13 Bei der Gegenüberstellung müssen die unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkte, die jeweilige Konkurrenzsituation und die Gemeindegröße beachtet werden.
 - 14 Die wirtschaftliche Situation der Bäderbetriebe und die daraus folgenden Abhängigkeiten von den Zahlungen der kommunalen Gesellschafter bzw. des kommunalen Mutterunternehmens erfordern die strategische Steuerung der Bäderbetriebe, um Risiken für den kommunalen Haushalt auszuschließen. Dabei sind alle Kosten für die Aufrechterhaltung der Betriebe einzubeziehen und den Entscheidungsträgern transparent aufzuzeigen.
- 3 Voraussetzungen der wirtschaftlichen Betätigungen**
- 15 Nach § 94a SächsGemO darf die Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn

² Quelle: Berichte über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2017 der 4 Bäderbetriebe sowie der Spartenrechnungen und Einnahmenüberschussrechnungen der Gesellschafter und eigene Berechnungen

- der öffentliche Zweck dies rechtfertigt,
 - das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
 - der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.
- Öffentlicher Zweck 16 Ein öffentlicher Zweck besteht, wenn die Betätigung dem gemeindlichen Wohl zugutekommt, die Leistungen im sachlichen und räumlichen Wirkungskreis der Gemeinde liegen und der Bedürfnisbefriedigung der Gemeindeglieder dienen. Es ist nicht Aufgabe der Gemeinde, alle individuellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen, dies ist vielmehr Aufgabe der Privatwirtschaft. Dabei geht es nicht nur um die Interessen der Privatwirtschaft, sondern auch um die Identifizierung und Vermeidung der wirtschaftlichen Risiken. Der Bäderbetrieb ist wie alle wirtschaftlichen Tätigkeiten mit unternehmerischen Risiken behaftet.
- Leistungsfähigkeit 17 Die Einschränkungen auf notwendige Leistungen dienen ebenfalls dem Schutz der Gemeinde vor finanziellen Risiken und vor finanzieller Überforderung durch die Beachtung der Leistungsfähigkeit.
- 18 Die Einbeziehung von Fördermitteln für Investitionsaufwendungen mag auf den ersten Blick eine Entlastung für die kommunalen Haushalte darstellen. Zu beachten ist aber, dass rd. drei Viertel der Lebenszykluskosten eines Badbetriebes in der Betriebsphase entstehen³, die langfristige Finanzierung der operativen Kosten bleibt Aufgabe der Kommunen bzw. der Bäderbetriebe.
- 19 Der Bäderbetrieb der Gemeinde Krauschwitz betreibt einen reinen Freizeitbetrieb. Bei einem Vielfachen der Besucheranzahl im Verhältnis zur Einwohnerzahl steht das Gemeinwohl nicht im Vordergrund der Betätigung.
- 20 Die kommunale Gesellschafterin befindet sich in einer schwierigen Haushaltssituation. Sie wird genau wie der mitfinanzierende Landkreis im Frühwarnsystem des SMI mit der Einstufung „D“ (instabile Haushaltssituation) bewertet. Bei diesem Unternehmen ist sowohl der öffentliche Zweck als auch die Leistungsfähigkeit der mitfinanzierenden Gemeinde und des Landkreises in Frage zu stellen.
- 21 **Die Kommunen müssen unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und der hohen Konkurrenzdichte eine kritische Prüfung der Angebote vornehmen.**
- 4 Beihilfe**
- 22 Für den Bäderbereich stellte die EU-Kommission in ihrem Beihilfenbeschluss in der Sache Kristall Bäder AG⁴ klar, dass sowohl Investitionsbeihilfen für Bäderinfrastrukturen als auch Betriebsbeihilfen für Bäder regelmäßig dem EU-Beihilfenrecht unterfallen.
- 23 Die geprüften Betriebe erhalten u. a. Zuschüsse, Verlustausgleiche und Gesellschafter verzichten teilweise auf Gegenleistungen für die Bereitstellung von Bürgschaften und Gütern.

³ Dr. Christian Kuhn, Interkommunale Bäderprojekte als Lösung des Sanierungsstaus, sb 3/2017.

⁴ Beschluss der Europäischen Kommission in Sachen Kristall Bäder AG (SA.33045 – Kristall Bäder), 23.07.2014

- 24 Die Kommunen sollten mit sorgfältigen Einzelfallprüfungen das beihilferechtliche Risiko evaluieren und die Zulässigkeit ihrer Finanzierungen der Badbetriebe untersuchen. Beihilfenrechtliches Risiko

5 Stellungnahmen

- 25 Die Hinweise der geprüften Unternehmen und deren Gesellschafter sind aufgenommen worden. Das SMI, der SSG und der SLKT haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Pflegeleistungen durch kommunale Unternehmen

Für einen geordneten Umgang mit der wachsenden Anzahl alter Menschen sind Sozialplanungen zu einer ortsnahen, aufeinander abgestimmten pflegerischen Versorgung unerlässlich.

Um eine effektive und wirtschaftliche Aufgabenerledigung sicherzustellen, haben die Unternehmen ein transparentes Risikomanagement einzurichten, das pflegebereichsspezifische Risiken und hierfür geeignete Abwehrinstrumente enthält.

Die Unternehmen sollten ihre Möglichkeiten zur Gewinnung und Bindung von Fachpersonal nutzen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Zum Jahresende 2017 gab es in Sachsen 50,2 Pflegebedürftige auf 1.000 EW. Damit lag Sachsen deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 41,2 Pflegebedürftigen auf 1.000 EW. Das StLa hat ermittelt, dass sachsenweit bis 2030 mit einem kontinuierlichen Anstieg der Anzahl Pflegebedürftiger zu rechnen ist.
- 2 Der SRH hat 3 kommunale Unternehmen kreisangehöriger Städte geprüft, die im Bereich Pflege tätig sind.
- 3 Bei den 3 Unternehmen, den betreffenden Städten und Landkreisen Bautzen, Meißen und Zwickau wurden Daten erhoben. Örtliche Erhebungen erfolgten in den Unternehmen unter Einbeziehung der Stadtverwaltungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Sozialplanungen in den Landkreisen

- 4 Der Landkreis Zwickau verfügt über eine integrierte Sozialplanung. Die Senioren-Sozialplanung ist dabei eine konkretisierte Zielsetzung. Die Inhalte waren jedoch weder der Geschäftsführung des Unternehmens C noch dem Oberbürgermeister der Stadt bekannt.
- 5 Eine vergleichbare „pflegerische“ Sozialplanung konnte von den Landkreisen Bautzen und Meißen nicht vorgelegt werden.
- 6 Eine dahin gehende landesgesetzliche Grundlage existiert nicht.
- 7 Der SRH empfiehlt den Landkreisen Bautzen und Meißen, eine aussagekräftige und zukunftsorientierte Sozialplanung für die Zielgruppe der Pflegebedürftigen zu erstellen. Durch umfassende Beteiligung ihrer Gemeinden bei der Planung können die Landkreise neben Kenntnis und Akzeptanz der Planungsziele auch eine effizientere Steuerung erreichen, um pflegerische Versorgung zukunftsorientiert sicherzustellen.

Daueraufgabe Sozialplanung stärken

2.2 Risikomanagement

- 8 Keines der 3 Unternehmen konnte ein vollständiges Risikomanagementkonzept mit „pflegebereichsspezifischer“ Risikobewertung vorlegen.
- 9 Im Unternehmen A liegt eine Dienstanweisung der Stadt vor, die auf bereichsunabhängige finanzielle Risiken abstellt und gleiche Maßgaben für alle 4 Eigenbetriebe der Stadt trifft.

- Risiken sachgerecht erkennen und steuern
- 10 Das Unternehmen B hat einen Entwurf zum Risikomanagement vorgelegt.
- 11 Die Geschäftsführerin des Unternehmens C teilte mit, dass es kein separat dokumentiertes Risikomanagementsystem gibt. Die im laufenden Geschäft durchgeführten Maßnahmen seien ausreichend.
- 12 Folgende Parameter für ein systematisches Risikomanagement sind von besonderer Bedeutung:
- Analyse spezifischer Risiken bzw. Erarbeitung einer Ist-Stand-Analyse (Schwachstellen erfassen);
 - Erkennen verfügbarer Instrumente, deren effektive Nutzung und Installation weiterer Instrumente zur Abwehr von Risiken dienen und
 - Entscheidung bez. des Einsatzes der geeigneten und erforderlichen Instrumente.
- 13 Der SRH empfiehlt, ein transparentes Risikomanagement zu implementieren, welches auch „pflegebereichsspezifische“ Risiken fortlaufend in die Bewertung mit einbezieht.
- 2.3 Personalgewinnung und -bindung**
- 14 Die Heimaufsicht konstatierte im Prüfzeitraum bei Pflegeheimen der Unternehmen B und C Unterschreitungen der Fachkraftquote. Nach § 3 Abs. 3 SächsBeWoGDVO müssen die Träger einer stationären Einrichtung sicherstellen, dass betreuende und pflegerische Tätigkeiten nur durch Fachkräfte oder unter angemessener Beteiligung von Fachkräften ausgeführt werden; bei mehr als 4 pflegebedürftigen Bewohnern müssen mindestens 50 % der Beschäftigten Fachkräfte sein.
- 15 Bei einer dauerhaften Unterschreitung der Fachkraftquote droht ein Belegungsstopp und die geringere Auslastung führt zur Unwirtschaftlichkeit der Pflegeeinrichtungen.
- 16 Der seit langem bekannte Fachkräftemangel erfordert ein Umdenken in den Pflegeeinrichtungen und bei der Unternehmensführung. Die Beschäftigten stellen an ihren Arbeitgeber veränderte Anforderungen, da sie sich an geänderten Werten orientieren – hin zu Selbstbestimmung und Selbstorganisation.
- Möglichkeiten der Personalgewinnung und -bindung ausschöpfen
- 17 Eigene innovative Maßnahmen bzw. nachhaltige Lösungen sind in den geprüften Pflegeeinrichtungen noch nicht zum Tragen gekommen. Einzelne Ansätze zur Personalbindung in den Unternehmen sind zu begrüßen, bedürfen jedoch einer Weiterentwicklung und Umsetzung.
- 18 Der SRH empfiehlt den geprüften Unternehmen ihre rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten zur Gewinnung und Bindung von Fachpersonal zu nutzen, wie z. B. die Erarbeitung eines Leitbildes, eines Personalentwicklungskonzeptes, qualifizierte Mitarbeiterbefragungen oder die Erprobung neuer Arbeitszeitmodelle.
- 2.4 Investitionsumlagen**
- 19 Eine Gegenüberstellung der Investitionsumlagen der Pflegeeinrichtungen macht offenkundig, dass für Pflegebedürftige in nicht geförderten Einrichtungen meist deutlich höhere Investitionsumlagen anfallen.
- Große Unterschiede bei Investitionsumlagen
- 20 In einem Unternehmen betragen die Investitionsumlagen 2018 für die nicht geförderten Pflegeheime 12,81 bzw. 13,19 € pro Pflegeplatz und pro Betreuungstag. Im geförderten Pflegeheim dieses Unternehmens betrug die Investitionsumlage 7,20 € pro Pflegeplatz und pro Betreuungstag.

21 Die Länder sind für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Versorgungsstruktur verantwortlich (§ 9 SGB XI). Werden betriebsbedingte Investitionen öffentlich gefördert, kann die Pflegeeinrichtung den ungedeckten Teil der Aufwendungen den Pflegebedürftigen gesondert berechnen. Pflegeeinrichtungen, die nicht nach Landesrecht gefördert werden, können ihre betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen den Pflegebedürftigen ohne Zustimmung der zuständigen Landesbehörde gesondert berechnen (vgl. § 82 Abs. 3, 4 SGB XI).

Investitionsumlagen sind primär von den Pflegebedürftigen zu tragen

22 Für die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe resultieren daraus finanzielle Risiken. Sie sollten zusammen mit dem SMS eine langfristige Bedarfsanalyse erstellen.

2.5 Einzelzimmer

23 Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde geäußert, dass dem faktisch zunehmenden Bedürfnis an Einzelzimmern nicht nachgekommen werden könne. Insbesondere laufende Zweckbindungsfristen von 40 Jahren bei geförderten Einrichtungen begründen die Angst, bei entsprechenden strukturellen Änderungen - von Zweibettzimmern in Einzelzimmer - Rückforderungsansprüchen ausgesetzt zu sein.

24 Einzelzimmer als Standard anzusehen, wird durch den Ordnungsgeber in § 11 SächsBeWoGDVO (individueller Wohnbereich) untermauert. Auch in anderen Bundesländern gab es in den zurückliegenden Jahren verstärkt Aktivitäten die Einzelzimmerquote zu erhöhen.

25 „Veraltete“ Förderbedingungen sollten den wirtschaftlichen Betrieb einer Einrichtung und die Realisierung moderner Standards nicht hemmen. Ferner erscheint es im Hinblick auf den einrichtungseinheitlichen Eigenanteil sachgerecht, dem Bedürfnis nach Einzelzimmern weitestgehend nachzukommen.

Gesellschaftlichen Entwicklungen gerecht werden

26 Die Einrichtungsträger sollten bei rechtlichen und fachlichen Neuerungen auf die Änderung von Förderbescheiden drängen, um Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf Rückzahlungspflichten zu klären und künftige unternehmerische Entscheidungen fachgerecht treffen zu können.

3 Stellungnahmen

27 Der Landkreis Meißen nehme die Hinweise zur Sozialplanung ernst. Aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen im Sinne „kommunaler Pflegebudgets“ hätten auf eine bedarfsorientierte Pflege- und Versorgungsplanung ausgerichtete Maßnahmen nur begrenzt Wirkung entfalten können. Die 2 anderen Landkreise gaben keine Stellungnahmen ab.

28 Die geprüften Unternehmen und die betreffenden Stadtverwaltungen verzichteten auf gesonderte Stellungnahmen. Sie räumten in den Abschlussgesprächen Verbesserungsbedarf in den Bereichen Risikomanagement bzw. Personalgewinnung und -bindung ein.

29 Der SSG betont in seiner Stellungnahme, dass es keine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen für eine Sozialplanung im geprüften Bereich gäbe. Die kommunale Sozialberichterstattung solle unter Mitwirkung des KSV Sachsen gestärkt und so gewonnene Daten für planerische Aufgaben genutzt werden. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel würden die vorgeschlagenen Maßnahmen allenfalls den Wettbewerb verschärfen. Es bedürfe eines fachgerechten Personalmixes statt einer festen Fachkraftquote und einer entsprechenden landesrechtlichen Legitimation.

30 Das SMI und das SMS gaben keine Stellungnahmen ab.

4 Schlussbemerkung

31 Das Thema Pflege ist bereits jetzt eine der großen kommunalen Herausforderungen. Sie kann nur im Zusammenwirken mit den anderen Akteuren in der Pflege effizient und effektiv bewältigt werden. Es gilt, zeitnah notwendige Grundlagen für eine problembezogene und lösungsorientierte Sozialplanung zu schaffen, eine aufeinander abgestimmte Pflegeinfrastruktur vorzuhalten, ein geeignetes Risikomanagement zu implementieren und die Aktivitäten für die Gewinnung und Bindung von erforderlichen Fachkräften zu intensivieren.

Große kommunale Baumaßnahme Neubau Gymnasium Telemannstraße, Stadt Leipzig

Der im Ergebnis des Realisierungswettbewerbes umgesetzte Gebäudeentwurf hat einen sehr hohen Anteil an Verkehrsflächen. Auch hinsichtlich des umbauten Raums ist er unwirtschaftlich.

Die Stadt Leipzig nutzte nicht alle Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Planung und Ausführung. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme ergibt sich in Summe ein Einsparpotenzial von rd. 1 Mio. € bei Gesamtbaukosten von 22,5 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die große kommunale Baumaßnahme Neubau des Gymnasiums am Standort Telemannstraße in Leipzig geprüft. Die Stadt Leipzig hat als Schulträger den Neubau eines fünfzügigen Gymnasiums für maximal 1.120 Schüler einschließlich einer 3-Feld-Sporthalle errichtet.



Abbildung: Schulgebäude aus nördlicher Richtung, eigene Aufnahme.

- 2 Im Vorfeld der Planungen wurde im Jahre 2012 im Rahmen eines Workshopverfahrens ein Raumprogramm erarbeitet. Dessen Schwerpunkt ist ein sog. Clustersystem. Jeweils eine Jahrgangsstufe der Klassen 5 bis 10 bildet eine räumliche Einheit - ein Lerncluster - bestehend aus 5 Klassenräumen und einer Mediathek. Weiterhin wurde jedem Cluster eine eigene Bibliothek zugeordnet.
- 3 Diese Raumanordnung bildete die Grundlage für einen nichtoffenen Realisierungswettbewerb.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Flächeneffizienz

- 4 Der SRH hat die Gebäudeplanung des Schulgebäudes und der Turnhalle hinsichtlich der Flächen- und Raumkennwerte geprüft. Das Gymnasium liegt an der Obergrenze der Vergleichswerte ähnlicher Schulbauvorhaben - teilweise sogar darüber.
- 5 Mit dem umgesetzten Wettbewerbsergebnis entschied sich die Stadt Leipzig für eine Entwurfslösung, die aus wirtschaftlicher Sicht nicht optimal ist. So wurden ein alle Geschosse umfassendes Atrium und eine großzügige Pausenhalle geplant. In der Folge erhöhten sich durch zusätzliche Flächen und zusätzlich umbauten Raum die Baukosten.

Optimierung durch Reduktion der Pausenhalle

- 6 Optimierungsmöglichkeiten erkannte der SRH ebenfalls bei den Garderobenräumen an den Stirnseiten der zentralen Flure. Hier wurden in Summe rd. 200 m² für Garderoben geschaffen. Die Hälfte der dafür in Anspruch genommenen Fläche wäre ausreichend gewesen, wenn anstelle der 2-reihigen Aufstellung der Schließfächer eine 4-reihige realisiert worden wäre.
- 7 **Potenziale zur wirtschaftlichen Optimierung blieben damit in Teilen ungenutzt.**

2.2 Evaluierung des Raumprogramms

Evaluierung des Raumprogramms

- 8 Der Flächenbedarf des Gymnasiums hat sich gegenüber den Raumprogrammempfehlungen aus dem Jahre 1993, verglichen mit der Programmstudie, als umzusetzendes Bedarfsprogramm um rd. 1,5 % erhöht. Der SRH erkennt an, dass sich die pädagogischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention als auch der Etablierung von Ganztagsangeboten und neuen pädagogischen Konzepten verändert haben. Dies hat auch Einfluss auf die Bedarfskennwerte – eine Erhöhung von 1,5 % ist nachvollziehbar. Bei der Umsetzung des von der Stadt Leipzig vorgegebenen Raumprogramms erhöhte sich die Programmfläche um weitere rd. 2,5 %. Diese Steigerung im Rahmen der Entwurfsplanung gilt es im Sinne einer wirtschaftlichen Planung zu vermeiden.
- 9 **Die Stadt Leipzig sollte vor der Planung weiterer Gymnasien das Raumprogramm evaluieren.**

2.3 Überhöhte Kostenveranschlagung

Überhöhtes Honorar des Generalplaners

- 10 Die Kostenberechnungen für den Neubau des Gymnasiums und der Turnhalle überschritten die Kostenvergleichswerte. Dabei hatte der Generalplaner den Regionalfaktor für Leipzig von rd. 85 % unberücksichtigt gelassen. Allein bei Beachtung des Regionalfaktors hätten sich die reinen Bauwerkskosten von rd. 13,4 Mio. € statt der geplanten rd. 15,8 Mio. € ergeben.
- 11 Auf Basis der Kostenberechnung des Generalplaners erfolgte die Veranschlagung der Bauwerkskosten. Gemäß den Vereinbarungen im Vertrag honorierte die Stadt Leipzig die Leistungen des Generalplaners bis zur Leistungsphase 4 auf Basis dieser Kostenberechnung.
- 12 **Im Rahmen der Prüfung der Kostenberechnung erkannte die Stadt Leipzig nicht die überhöhte Kostenveranschlagung des Generalplaners. Damit hat dieser ein überhöhtes Honorar erhalten.**

2.4 Einsparpotenzial

Aspekte einer wirtschaftlichen Planung nur unzureichend berücksichtigt

- 13 Die Stadt Leipzig nahm mit Umsetzung des Siegerentwurfs eine in Teilaspekten unwirtschaftliche Planung und Ausführung in Kauf. Bei Verkleinerung der Pausenhalle hätten bspw. Kosten i. H. v. 549.000 € eingespart werden können. Die überdimensionierten Garderoben an den Stirnseiten der zentralen Erschließungsachse schlugen mit rd. 97.500 € zu Buche. Weitere Einsparmöglichkeiten i. H. v. rd. 319.000 € konnten beim geschossübergreifenden Atrium lokalisiert werden.

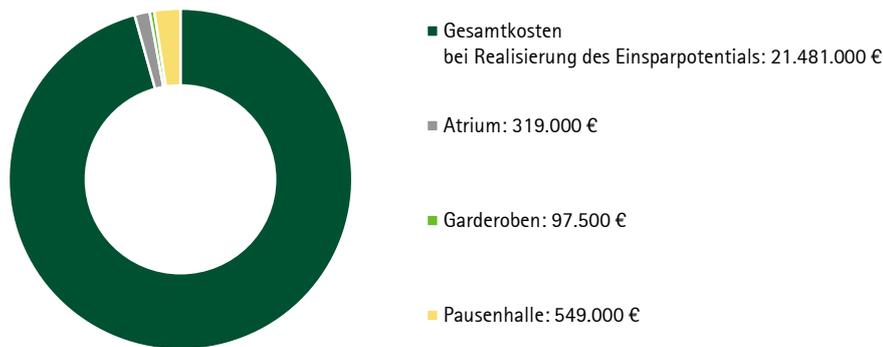


Diagramm: Einsparpotenzial

- 14 Der SRH ermittelte hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme ein Einsparpotenzial i. H. v. rd. 1 Mio. €.

3 Folgerungen

- 15 Die Stadt Leipzig sollte bei künftigen Baumaßnahmen die von den freiberuflich Tätigen erstellten Kostenberechnungen gewissenhafter prüfen. Aspekte des wirtschaftlichen und sparsamen Bauens sollten bei künftigen Planungswettbewerben stärkere Berücksichtigung finden. So kann sichergestellt werden, dass der zur Ausführung gekommene Wettbewerbsbeitrag auch wirtschaftliche Verkehrsflächenanteile und Raumkennwerte aufweist.

4 Stellungnahme

- 16 Die Stadt Leipzig teilte mit, dass die Entwicklung des Raum- und Funktionsprogrammes auf Basis der Schulbau- und Raumprogrammempfehlungen des Freistaates Sachsen (seit den Neunzigerjahren nicht mehr fortgeschrieben) erfolgt sei. Seit 2018 würden eigene bauliche Standards für Schulen vorgegeben und fortlaufend weiterentwickelt. Das Clustersystem sei als Variante der Grundrissgestaltung positiv bewertet und neben anderen Varianten in den Vorgaben aufgenommen worden.
- 17 Die Stadt Leipzig erwiderte weiterhin, dass die vom beauftragten Planer erstellte Kostenermittlung geprüft und Einsparmöglichkeiten berücksichtigt worden seien. Die teilweise überhöhten Kennwerte zu Flächen und Rauminhalt würden sich aus dem Entwurfsansatz ergeben. Nach Einschätzung der Stadt Leipzig halte sich eine Flächenüberschreitung von 4 % insgesamt im Rahmen. Das über alle Geschosse reichende Atrium sei zentrales Element des Architektenentwurfs und Ergebnis des Wettbewerbs. Man habe sich bewusst dafür entschieden. Bei künftigen Wettbewerben werde das Preisgericht noch stärker für Wirtschaftlichkeitsaspekte sensibilisiert. Die Pausenhalle sei in der realisierten Größe notwendig, da die Lernateliers für den Pausenaufenthalt nur bedingt nutzbar seien. Darüber hinaus seien die hergestellten Garderobengebiete notwendig, um den Bedarf bei voller Belegung des Gymnasiums zu decken.

5 Schlussbemerkung

- 18 Der SRH begrüßt die Orientierung der Stadt Leipzig an den Schulbau- und Raumprogrammempfehlungen des Freistaates Sachsen. Ebenfalls grundsätzlich positiv bewertet er die Entwicklung eigener baulicher Standards für Schulen auf Grundlage der o. g. Empfehlungen, ohne diese vorliegend inhaltlich geprüft zu haben. Ungeachtet dessen empfiehlt der SRH, Erkenntnisse aus der Prüfung in den aktuellen baulichen Standards zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die Optimierung der Größe und des Umfangs der Pausenflächen. Diese müssen bspw. nicht zwingend komplett im beheizten Innenraum abgebildet werden. Überdachte

Außenflächen können kostengünstige Alternativen für wettergeschützte Pausenflächen an der frischen Luft sein. Ebenfalls relevant sind architektonische Besonderheiten (bspw. das Atrium) die zu Kostenerhöhungen führen. Diese Aspekte sind bereits bei der Beurteilung der Wettbewerbsergebnisse zu berücksichtigen.

- 19 Der SRH nimmt die positive Bewertung des Clustersystems zur Kenntnis und sieht in der regelmäßigen Evaluation unter Einbeziehung aller Beteiligten ein wesentliches Instrument zur Steuerung der Flächenbedarfe. Dabei sollte zukünftig der Blick auf Multifunktionalität und Optimierung durch mögliche Doppelnutzung weiter geschärft werden.

Große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz, Landeshauptstadt Dresden

Die Kosten beim Schwimmsportkomplex haben sich zwischen 2009 und 2019 mehr als verdoppelt. Der Stadtrat hat eine Investitionsentscheidung auf Grundlage einer deutlich zu niedrigen Kostenschätzung getroffen.

Die Stadtverwaltung war spätestens im Januar 2012 über zu erwartende Kostensteigerungen im Bilde. Der Stadtrat ist weder zeitnah noch vollumfänglich über die zu erwartenden Kostensteigerungen informiert worden.

Sowohl die Verkehrsfläche als auch der umbaute Raum hätten optimiert werden können. Vergleichswerte sind deutlich überschritten. Der Abbruch des bereits sanierten Lehrschwimbeckens hatte dessen komplette Neuerrichtung an anderer Stelle zur Folge. Unnötige Kosten wurden in Kauf genommen und Aspekte des wirtschaftlichen Bauens außer Acht gelassen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz der Landeshauptstadt Dresden geprüft. Sie besteht aus 4 Teilobjekten: Neubau Sportschwimmhalle (T01), Sanierung Bestandsschwimmhalle mit zentralem Eingangsfoyer (T02), Freianlagen (T03) und Sauna (T04).



Abbildung: Schwimmhallenneubau (T01) und Bestandsschwimmhalle (T02), eigene Aufnahme

- 2 Im Schwimmsportkomplex werden sich nach Fertigstellung 2 50-m-Becken und 1 Lehrschwimmbekken befinden. Im Neubau mit 8 50-m-Bahnen und Zuschauertribüne können nationale Wettkämpfe durchgeführt werden.
- 3 Der Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden beschloss am 12.03.2009 den Neubau einer Sportschwimmhalle und die anschließende Sanierung der Bestandsschwimmhalle am Freiburger Platz. Mit Wirkung zum 01.01.2013 wurde gemäß Beschluss des Stadtrats vom 13./14.12.2012 die Dresdner Bäder GmbH gegründet. Dieser wurde auch der Schwimmsportkomplex übereignet. Die Baumaßnahmen dauern zum Redaktionsschluss im Rahmen eines mehrjährigen Bauverzugs noch an.
- 4 Der SRH prüfte die Planung, die Kostenentwicklung und Gründe für die Kostensteigerungen, die Ausschreibung und Vergabe sowie die Abrechnung der Bauleistungen.

2 Prüfungsergebnisse

- 5 Beginnend mit den Kostenschätzungen aus der Stadtratsvorlage V2930 vom 16.01.2009 hat der SRH den Vergleich zur Kostenentwicklung anhand der Bruttokosten fortgesetzt. Sofern Nettokosten verwendet werden, wird ausdrücklich darauf hingewiesen.

2.1 Kostenentwicklung

- 6 Die Kosten beim Schwimmsportkomplex haben sich zwischen 2009 und 2019 mehr als verdoppelt.

Gesamtbaukosten nach Teilobjekten

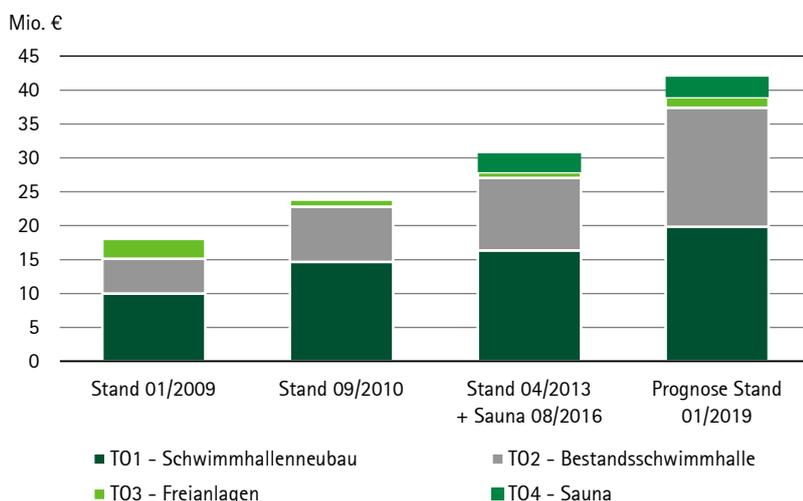


Diagramm: Darstellung der Kostensteigerungen

Kosten zu gering veranschlagt

- 7 Grundlage für die Investitionsentscheidung der Landeshauptstadt Dresden bildete die Kostenschätzung vom Januar 2009 i. H. v. rd. 19,3 Mio. € für die Gesamtmaßnahme (T01 - 3).

Kostenberechnungen sind nachvollziehbar zu führen

- 8 Der SRH stellte mit eigener Vergleichsberechnung fest, dass allein die durchschnittlich zu erwartenden Gesamtbaukosten für den Schwimmhallenneubau (T01) bei rd. 21 Mio. € gelegen hätten. Das zeigt, dass die Kostenschätzung der Stadt nicht belastbar war. Auf Nachfrage konnte die Stadtverwaltung die Grundlagen der Kostenannahmen dem SRH nicht vorlegen.

- 9 Der Stadtrat hat eine Investitionsentscheidung auf Grundlage einer deutlich zu niedrigen Kostenschätzung getroffen.

2.2 Information des Stadtrats

Informationspflicht gegenüber dem Stadtrat verletzt

- 10 Spätestens im Januar 2012 war der Stadtverwaltung Dresden nachweislich bekannt, dass unter Beachtung von Risiken mit voraussichtlichen Gesamtkosten i. H. v. 30,3 Mio. € gegenüber bisher angenommenen 19,3 Mio. € zu rechnen sei. Trotz der infrage gestellten Auskömmlichkeit der geplanten Kosten, der unter der vorgesehenen Zeitplanung langfristig zu erwartenden Kostensteigerung und obwohl offensichtlich eine Finanzierungslücke bestand, hielt die Stadtverwaltung Dresden am inhaltlichen Gesamtkonzept zum Schwimmsportkomplex Freiburger Platz fest. Darüber ist der Stadtrat nicht zeitnah informiert worden. Selbst mit der Beschlussvorlage V1929/12 vom 05.11.2012 zur Gründung der Dresdner Bäder GmbH wurden nur 24 Mio. € netto (rd. 28,6 Mio. € brutto) für den Schwimmsportkomplex Freiburger Platz benannt. Selbst 2 Jahre nach Kenntnis der Stadtverwaltung Dresden wurde der Stadtrat mit der Vorlage V2542/13 (Beschluss am 30.01.2014) nur über rd. 23,5 Mio. € netto (rd. 28 Mio. € brutto) informiert.

11 Der Stadtrat ist nicht zeitnah über die zu erwartenden Kostensteigerungen informiert worden. Ein Verstoß gegen § 52 Abs. 5 SächsGemO ist festzustellen. Auch im Rahmen der späteren Information wurde nicht vollumfänglich über die zu erwartenden Kosten informiert.

2.3 Flächeneffizienz

12 Der SRH hat die Flächenkennwerte der Ausführungsplanung mit Durchschnittswerten ausgeführter Schwimmhallen verglichen und zusätzlich mit einem ähnlich ausgestatteten Referenzgebäude plausibilisiert. Dabei ist eine besonders hohe Abweichung bei den ermittelten Verkehrsflächen feststellbar. Die Verkehrsfläche des Schwimmhallenneubaus (TO1) beträgt das 2,5-Fache und die der Bestandsschwimmhalle (TO2) das 3-Fache des Durchschnittswerts der verglichenen Schwimmhallen. Hauptursache ist das zu großzügige Eingangs- und Kassenfoyer.

Überdurchschnittlich hoher Verkehrsflächenanteil

13 Der Schwimmsportkomplex ist bezogen auf den besonders hohen Anteil der Verkehrsfläche ineffizient. Möglichkeiten zur Kostenoptimierung durch eine mögliche Reduzierung der Verkehrsflächen wurden nicht vollständig ausgeschöpft.

2.4 Bruttorauminhalt

14 Bei annähernd gleichen Nutzungsflächen liegen die Bruttorauminhalte des Schwimmhallenneubaus (TO1) als auch der Bestandsschwimmhalle (TO2) deutlich über denen der Vergleichsobjekte. Raumhöhen über die vorgegebenen Höhen der Anforderungsrichtlinien hinaus verteuern die Baumaßnahme.

Vermeidbare Mehrkosten durch großes Hallenvolumen

15 Der Bruttorauminhalt des Vorhabens hätte planerisch im Hinblick auf die Gebäudegeometrie optimiert werden können.

2.5 Planungswettbewerb

16 In der Entscheidung des Preisgerichtes wurden Faktoren zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme nur unzureichend berücksichtigt. Der im Ergebnis des Planungswettbewerbes umgesetzte Entwurf ist in Bezug auf den Anteil der Verkehrsfläche und des umbauten Raumes nicht die wirtschaftlichste Variante. Darüber hinaus wurde mit der Entscheidung des Preisgerichtes ein bereits saniertes Lehrschwimmbcken abgebrochen und an anderer Stelle neu errichtet. Die Kosten wären vermeidbar gewesen.

Beachtung wirtschaftlicher Aspekte bereits im Planungswettbewerb

17 Die Landeshauptstadt Dresden sollte bei künftigen Verfahren das Kriterium der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens stärker berücksichtigen.

2.6 Mehraufwände aus Verzögerung

18 Die Umsetzung der Maßnahme war zum Zeitpunkt des Wettbewerbsverfahrens bis Dezember 2013 geplant. Die aufgrund der ursprünglich zu gering veranschlagten Kosten entstandene Finanzierungslücke wirkte hemmend auf den Baubeginn. Mit der Verantwortungsübertragung auf die Dresdner Bäder GmbH nahm die Landeshauptstadt Dresden einen weiteren Bauzeitverzug und auch die damit einhergehenden Baupreissteigerungen in Kauf. Aufgrund des zeitlichen Verzugs ist von Mehrkosten infolge allgemeiner Baupreissteigerungen i. H. v. mindestens 4,03 Mio. € auszugehen.

Bauzeitverzögerungen bedeuten Preissteigerungen

19 Bei einer zeitnahen, zügigen Umsetzung der Baumaßnahme wäre ein Großteil dieser Kosten vermeidbar gewesen.

2.7 Saunalandschaft

- 20 Unter der Annahme von Kosten i. H. v. 2,38 Mio. € beschloss die Gesellschafterversammlung der Dresdner Bäder GmbH die Errichtung einer Saunalandschaft. Die Entscheidung zieht jedoch tatsächliche Kosten von mindestens 4,15 Mio. € nach sich. Das ursprünglich vorgesehene statische Konzept musste mit der Entscheidung, die Saunalandschaft auf dem Dach des Foyers zu errichten, nochmals grundlegend geändert werden. Die dafür anfallenden Kosten waren in o. g. Beschlussvorlage nicht berücksichtigt.
- 21 Entsprechende Kostensteigerungen waren damit vorprogrammiert. Ob die Wirtschaftlichkeit der Sauna aufgrund der Kostenmehrungen auch weiterhin gegeben ist, hängt von der tatsächlichen Entwicklung der Besucherzahlen ab.

3 Folgerungen

- 22 Die Landeshauptstadt Dresden sollte bei künftigen Investitionsentscheidungen einen stärkeren Fokus auf die Belastbarkeit der ersten Kostenschätzung legen. Aspekte des wirtschaftlichen und sparsamen Bauens sollten künftig auch in einem Planungswettbewerb stärkere Berücksichtigung finden. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Wettbewerbsbeitrag, der zur Ausführung kommt, auch wirtschaftliche Verkehrsflächenanteile und Raumkennwerte aufweist.

4 Stellungnahmen

- 23 Die Landeshauptstadt Dresden habe eine Lenkungsgruppe zur Findung von Einsparpotenzialen installiert. Die in Vorbereitung befindliche Informationsvorlage vom Juli 2012 mit ausgewiesenen Projektkosten von rd. 28,6 Mio. € sei aufgrund der Gründung der Dresdner Bäder GmbH nicht dem Stadtrat vorgelegt worden. Erst die Ausgliederung habe die Möglichkeit geboten, das Großprojekt umzusetzen und finanziell sicherzustellen.
- 24 Aus Sicht der geprüften Stellen resultiere die erhöhte Verkehrsfläche zwangsläufig aus den standortbezogenen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der funktionalen Verbindung der Schwimmhallen. Der erhöhte Bruttorauminhalt sei der Tribünenanordnung und einem Revisionsgang in der Neubauhalle oberhalb der Tragbinder geschuldet.
- 25 Der Abbruch des bereits sanierten Lehrschwimmbeckens sei aus Sicht der geprüften Stellen als Kompromisslösung möglich gewesen.
- 26 Die Errichtung der Saunalandschaft wird mit der Aufwertung der Aufenthaltsqualität und einer Attraktivitätssteigerung durch die Erweiterung des Nutzungsangebotes begründet. Den tatsächlich entstandenen Mehrkosten stünden nach Auffassung der Dresdner Bäder GmbH langfristig Mehreinnahmen durch höhere Besucherzahlen und höhere Eintrittspreise gegenüber.

5 Schlussbemerkungen

- 27 Die Landeshauptstadt Dresden hat sich für die große Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz auf Basis einer deutlich zu geringen Kostenschätzung entschieden. Wären mit Beginn der Überlegungen die tatsächlich zu erwartenden Kosten transparent abgebildet gewesen, hätte der Stadtrat die Maßnahme mangels Finanzierbarkeit 2009 nicht beschließen können. Der SRH fordert die Landeshauptstadt auf, bei künftigen Projekten die Kostenschätzung auf Grundlage von anerkannten Baupreisdatabanken durchzuführen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 28 Die Stadtverwaltung war spätestens im Januar 2012 über zu erwartende Kostensteigerungen im Bilde. Die Information des Stadtrats über tatsächlich zu erwartende Kosten erfolgte weder zeitnah noch vollumfänglich. Information des Stadtrats
- 29 Eine Finanzierbarkeit der tatsächlichen zu erwartenden Baukosten war erst mit der Gründung der Dresdner Bäder GmbH möglich. In der Folge stellte sich ein Bauzeitverzug ein, der wiederum zu Mehrkosten führte.
- 30 Bei seiner Vergleichsberechnung zu den Verkehrsflächenanteilen berücksichtigte der SRH bereits die Verbinderfunktion der Eingangshalle. Der Verkehrsflächenanteil ist überdurchschnittlich hoch. Die Stadt Dresden hätte durch die funktionale Verbindung mehrerer Hallen Synergieeffekte im Hinblick auf die gemeinsame Nutzung generieren können.

V. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

Bewirtschaftung der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten und Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei

(Jahresbericht 2012 - Beitrag Nr. 11)

38

1 Prüfungsergebnisse 2012

- 1 Der SRH prüfte im Jahr 2012 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten der Hj. 2008 bis 2010. Da seinerzeit festgestellt wurde, dass die Auslastung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten und deren Auftragslage hauptsächlich vom Fahrzeugbestand der sächsischen Polizei abhingen, wurde auch die Entwicklung des Fahrzeugbestandes überprüft. Prüfungsschwerpunkte waren dabei das Planungsverfahren zur Bedarfsermittlung und -deckung sowie die Prüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften beim Kauf und Leasing von Neufahrzeugen.
 - 2 Zum Prüfungsschwerpunkt „Fahrzeugbestand“ stellte der SRH damals im Wesentlichen Folgendes fest:
 - Die Beschaffungs- und Aussonderungsvorgänge zu Dienstfahrzeugen waren nicht ausreichend dokumentiert. Die Fahrzeugakten wurden uneinheitlich, unvollständig und nicht nachvollziehbar geführt.
 - Der Fahrzeugbeschaffung lag keine fundierte Beschaffungsplanung zugrunde. Die Polizei nutzte nicht die ihr im Fuhrparkmanagementsystem ZAMIK¹ zur Verfügung stehenden Fahrzeugdaten, sondern führte ein reines Budgetierungsverfahren durch.
 - Die Polizei nahm vor der Entscheidung über Kauf oder Leasing grundsätzlich keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor.
 - Die Anzahl der jährlich beschafften Leasingfahrzeuge lag über den Vorgaben der VwV-HWiF. Leasingverträge wurden überwiegend nur für 1 Jahr abgeschlossen. Die Abwicklung der Leasingverträge war zu aufwendig und hat unnötige Personalkapazitäten gebunden. Obwohl die Leasingfahrzeuge nicht ausgelastet waren, wurden regelmäßig Verträge mit einer Laufleistung von jährlich 25.000 km abgeschlossen.
 - Die bereits im Jahr 2005 vom SRH gerügte Vergabepaxis bei der Fahrzeugbeschaffung war nicht geändert worden. Die freihändige Vergabe war weiterhin das Regelverfahren bei der Fahrzeugbeschaffung. Vergabevermerke waren unvollständig und nicht transparent.
 - 3 Der SRH schlug dem SMI verschiedene Maßnahmen mit dem Ziel vor, die festgestellten Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei abzustellen.
 - 4 Das SMI sicherte zu, eine Bedarfsermittlung für den Fahrzeugbestand der sächsischen Polizei vorzunehmen, eine gleichmäßige Auslastung aller Dienstfahrzeuge anzustreben und den Einfluss der Dienststellen auf die Fahrzeugplanung einzuschränken.
- #### 2 Prüfungsergebnisse 2019
- 5 Die 2018/2019 durchgeführte Nachschau des SRH ergab, dass das SMI seit der letzten Prüfung die Empfehlungen des SRH im Wesentlichen umgesetzt hat.

Viele Empfehlungen des SRH umgesetzt

¹ Zentrales Anwendungsorientiertes Modulares Informations- und Kommunikationssystem.

	6	Folgende Feststellungen wurden getroffen:
Kein Auslastungskonzept		<ul style="list-style-type: none"> ■ In den Jahren 2014 bis 2017 erreichten durchschnittlich 56 % der polizeitypischen Funkstreifenwagen der Polizeidirektionen nicht eine jährliche Laufleistung von 20.000 km. Es gibt weder belastbare Kennzahlen zur Auslastung der Fahrzeuge noch ein Konzept, wie den unterschiedlichen Laufleistungen der Fahrzeuge entgegenwirkt werden könnte.
Fehlende fundierte Bedarfsplanung		<ul style="list-style-type: none"> ■ Der Fahrzeugbestand in den 5 Polizeidirektionen ist sehr unterschiedlich. Bedarfsermittlung und Beschaffungsplanung werden auf der Grundlage der Fahrzeuggesamtlaufleistung von mindestens 250.000 km und/oder des Fahrzeugalters von 7 Jahren als Fahrzeugersatz praktiziert. Dies lässt auf eine fehlende fundierte Bedarfsplanung schließen.
		Ermittlung des Fahrzeugbedarfs
Tragfähige Bedarfsermittlung vornehmen	7	Das SMI sollte eine tragfähige Bedarfsermittlung für den Fahrzeugbestand der sächsischen Polizei vornehmen und den künftigen Bestand daran ausrichten. Eine reine Fortschreibung der Bestandszahlen ist im Hinblick auf die in Aussicht genommenen Strukturänderungen in der Polizei nicht sachgerecht.
Mischschlüssel für Bedarfsermittlung anwenden	8	Für die Bedarfsermittlung schlägt der SRH die Anwendung eines Mischschlüssels vor, welcher Bestandsmerkmale (z. B. Personal, Reviere) und Leistungsmerkmale (z. B. Einsatzzahlen, Anzahl Straftaten) enthält. Dem Mischschlüssel sollten Benchmarks zugrunde gelegt werden.
		Projekt „Elektromobilität Polizei Sachsen (EmoPol)“
Sporadische E-Fahrzeugnutzung	9	Im Rahmen des EmoPol wurden die Polizeidirektionen im Juni 2016 mit insgesamt 43 Elektrofahrzeugen unterschiedlicher Fahrzeughersteller und in den Folgemonaten mit entsprechenden Ladestationen ausgestattet. Bei der Auslastung der Elektrofahrzeuge gibt es zwischen den Polizeidirektionen und zwischen den einzelnen Fahrzeugtypen große Unterschiede, welche auf einen fehlenden Bedarf und eine z. T. sporadische Nutzung schließen lässt. Gründe hierfür, wie z. B. eine Abhängigkeit von der Ladeinfrastruktur, konnte der SRH nicht ermitteln.
	10	Der SRH empfiehlt, weitere Einsatzmöglichkeiten der Elektrofahrzeuge konzeptionell zu prüfen, um eine homogene Auslastung der Elektrofahrzeuge zu gewährleisten.
		3 Stellungnahme des Ministeriums
	11	Das SMI betonte, es habe bereits Maßnahmen eingeleitet, die unterschiedlichen Laufleistungen polizeitypischer Funkstreifenwagen bei gleichen Einsatzbereichen zu minimieren. Es räumte ein, dass diese noch wirkungsvoller werden müssten.
	12	Für eine fundierte Fahrzeugbedarfsplanung hält das SMI entsprechende Kennzahlen für erforderlich. Diese würden derzeit aber noch nicht vorliegen.
	13	Die Kritik des SRH an der Auslastung der Elektrofahrzeuge berücksichtigt nach Ansicht des SMI die Besonderheiten der Fahrzeugbeschaffung nicht hinreichend. Mit dem Projekt „Elektromobilität Polizei Sachsen“ sei primär keine Bedarfsbefriedigung beabsichtigt gewesen. Vielmehr habe sich die Polizei als entsprechend großer Bestandteil der Staatsverwaltung im Sinne des Regierungszieles „Elektrifizierung des Landesfuhrparks“ als Testinstitution zur Verfügung gestellt.

- 14 Insgesamt stellt das SMI fest, dass der Prüfbefund des SRH das Erfordernis eines modernen und leistungsfähigen IT-gestützten Fuhrparkmanagementsystems widerspiegelt. Die Definition von geeigneten Kennzahlen gehe damit einher.

4 Schlussbemerkung

- 15 Der SRH begrüßt, dass das SMI auf Basis der Prüfergebnisse des SRH qualifizierte Grundlagen für die Verwaltung und für die Beschaffung der Polizeifahrzeuge geschaffen hat.
- 16 Der SRH erkennt an, dass das SMI beim Fuhrparkmanagement bereits ein großes Stück der Strecke zurückgelegt hat. Die Schwerpunkte „sachgerechte Bedarfsermittlung“ und „gleichmäßige Fahrzeugauslastung“ gilt es, zielgerichtet weiterzuverfolgen.

Berücksichtigung behebbarer Baumängel bei der Einheitsbewertung (Jahresbericht 2016, Beitrag Nr. 27)

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Jahr 2015 hat der SRH die Arbeitsweise der Bewertungsstellen der sächsischen FÄ geprüft. Dabei stellte er u. a. fest, dass die Steuerverwaltung über keine effektiven Möglichkeiten verfügte, gewährte Abschläge für behebbare Baumängel und Bauschäden bei der Einheitsbewertung zu kontrollieren. Zur Erlangung der entsprechenden Informationen war die Steuerverwaltung grundsätzlich auf die aktive Mitwirkung des einzelnen Grundstückseigentümers angewiesen.
- 2 Insbesondere die Höhe der gewährten Steuerabschläge infolge der Hochwasserkatastrophen der Jahre 2002 bis 2013, die Gesamtschäden an Gebäuden in dreistelliger Millionenhöhe verursachten, konnte seitens der Steuerverwaltung nicht konkret beziffert werden.
- 3 Da derartige Steuererminderungen grundsätzlich nur bis zur Beseitigung der Schäden gewährt werden sollen, besteht eine Pflicht der FÄ, den Wegfall von Steuererminderungsgründen fortlaufend zu überwachen. Die Steuerverwaltung sicherte im Jahr 2016 eine Evaluation zu den Überwachungsmöglichkeiten zu. 2 Jahre später ließ sich der SRH den aktuellen Stand der zwischenzeitlich ergriffenen Maßnahmen berichten.

Fehlende Kontrolle im Jahr 2015

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Andauernde Überprüfung seitens der Steuerverwaltung

- 4 Die Überprüfung war Ende 2018 noch nicht abgeschlossen. Es existiert weiterhin keine ausreichende Datenbasis, die eine objektive Bezifferung der steuerlichen Auswirkungen der bei der Ermittlung der Einheitswerte berücksichtigten Baumängel ermöglicht.

Überprüfung noch nicht abgeschlossen;
keine aussagekräftigen Daten

2.2 Pilotierung einer Kontrollsoftware

- 5 Im Jahr 2017 wurde durch ein anderes Bundesland eine Auswertungssoftware entwickelt, die landesweit den Datenbestand der Bewertungsstellen nach Steuerfällen durchsuchen kann, in denen Abschläge für behebbare Baumängel und Bauschäden gewährt worden sind. Die Software, die kein KONSENS¹-Produkt ist, steuert hierbei nach Aussage des LSF alle wirtschaftlichen Einheiten² aus, für die bei der Feststellung des Einheitswerts für mindestens einen Bauteil ein entsprechender Abschlag hinterlegt ist.
- 6 Im Jahr 2018 wurde begonnen, das sich an die Bekanntgabe zu prüfender Fälle anschließende personelle Prüfverfahren in 2 FÄ zu testen. Bei den Pilot-Finanzämtern wurden dafür auf Veranlassung des LSF Prüflisten übermittelt. Die Testphase war bis zum Redaktionsschluss dieses Jahresberichts noch nicht beendet.
- 7 Der SRH begrüßt die Einführungen weiterer Kontrollinstrumente im Rahmen der Pilotierung, wies das LSF aber auch aus Vorsichtsgründen noch rechtzeitig auf den Ablauf der Feststellungsfrist am 31.12.2018 für bestimmte Einzelfälle hin.

Pilotierung in 2 FÄ dauert noch an

¹ Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

² Bewertungsgegenstand nach § 2 Bewertungsgesetz ist die wirtschaftliche Einheit. Je wirtschaftlicher Einheit wird ein Einheitswertaktenzeichen vergeben und entsprechend die Feststellung des Einheitswertes vorgenommen.

Funktionalität der Fremdsoftware nicht überprüfbar	8	Die sächsische Steuerverwaltung verfügt bez. der eingesetzten Software weder über Verfahrens- bzw. Funktionsbeschreibungen noch Programmabläufe. Eine Überprüfung der Software seitens des SRH war nicht möglich.
Auswertung unvollständiger Daten	9	Die dem SRH vorgelegten Unterlagen ließen allerdings den Schluss auf Softwaremängel im Rahmen der Einzelfallbeurteilung unter Verwendung der Fremdsoftware zu. Die Steuerverwaltung teilte mit, die Software sei nicht in der Lage, mehrere für ein Grundstück eingetragene Baumängel als wirtschaftliche Einheit zu erfassen. Ferner lägen einige Grundstücksdaten bis dato ausschließlich in Papierform vor.
Gewährte Steuerabschläge sind nicht bezifferbar	10	Über die Höhe der in Sachsen insgesamt gewährten Steuerabschläge können infolge der Unvollständigkeit der Daten keine verlässlichen Angaben gemacht werden.

3 Folgerungen

- 11 **3.1** Die Steuerverwaltung hat für die vollständige Erhebung der Einnahmen Sorge zu tragen, vgl. § 34 Abs. 1 SÄHO. Sie muss sich daher die unvollständigen Ergebnisse der in ihrem Zuständigkeitsbereich eingesetzten Fremdsoftware zurechnen lassen.
- 12 Zur schnellstmöglichen Mängelbeseitigung empfiehlt der SRH eine Zusammenarbeit mit der Steuerverwaltung des entwickelnden Bundeslandes oder die selbständige Weiterentwicklung der Fremdsoftware.
- 13 Der SRH empfiehlt darüber hinaus, künftig bereits vor dem Einsatz einer Fremdsoftware für eine fachlich ausreichende und revisionssichere Verfahrensdokumentation Sorge zu tragen und im Vorfeld eine Kompatibilität mit der Datenschutz-Grundverordnung zu prüfen.
- 14 **3.2** Der SRH regt an, die Überwachung der gewährten Steuerabschläge für behebbare Baumängel und Bauschäden nicht auf aktuelle Besteuerungszeiträume zu beschränken, sondern auch auf Untersuchungen in der Vergangenheit zu erweitern.
- 15 **3.3** Vor dem Hintergrund einer flächendeckenden Digitalisierung und in Anbetracht der bevorstehenden Grundsteuerreform schlägt der SRH vor, für mögliche Steuerminderungsgründe zukünftig eine elektronische Überwachung einzurichten, zumindest aber alle erforderlichen Daten elektronisch zu speichern. Ohne konkret zu beziffernde Informationen wird die Steuerverwaltung keine geeigneten Maßnahmen zur systematischen Überwachung ergreifen können.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 Sowohl die nach der Prüfung des SRH testweise geführten personellen Aufzeichnungen als auch die Auswertung mithilfe der eingesetzten Software zeigten, dass mehr als die Hälfte der Fälle mit Abschlägen wegen behebbarer Baumängel und Bauschäden nicht für eine Wertfortschreibung in Betracht kämen, weil die dafür erforderlichen Wertgrenzen (§ 22 Abs. 1 Bewertungsgesetz) nicht erreicht würden.
- 17 Die im Nachgang zur Prüfung des SRH eingeleiteten Einzelfallprüfungen und deren Auswertung seien noch nicht abgeschlossen. Ob die vom SRH geforderten Überwachungsmaßnahmen im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen sachgerecht seien, könne noch nicht abschließend beurteilt werden; nach den vorliegenden Zwischenergebnissen drängten sich diesbezüglichen zumindest Zweifel auf.

- 18 An der Auswertungssoftware bestünden aus Sicht der Steuerverwaltung keine Mängel; der SRH habe seine diesbezüglichen Behauptungen nicht untersetzen können.
- 19 Ob und ggf. inwieweit steuermindernde Tatsachen nach der Grundsteuerreform eine Rolle spielen werden, bleibe abzuwarten.

5 Schlussbemerkung

- 20 Die Auswahl der 2 Pilot-Finanzämter wird einer statistisch verwertbaren Datenanalyse nicht gerecht. Die beiden Finanzämter stellen kein repräsentatives Abbild aller 24 Finanzämter in Sachsen dar. Eine verlässliche Wirtschaftlichkeitsprüfung war insoweit nicht möglich.
- 21 Bereits im Pilotverfahren konnten 35 Fälle ermittelt werden, bei denen der Minderungsgrund zwischenzeitlich weggefallen und daher eine Wertfortschreibung nach oben erforderlich war. Bezüglich dieser 35 Fälle konnte der SRH aufgrund der ihm übersendeten Steuerbescheide steuerliche Mehreinnahmen von rd. 169.000 € feststellen. Allein auf ein Geschäftsgrundstück in Dresden entfielen hiervon rd. 74.000 €.
- 22 Der SRH hält an seinen getroffenen Feststellungen und Folgerungen fest. Der Vortrag des SMF konnte diese nicht entkräften.

1 Prüfungsergebnisse

- 1 Der Freistaat Sachsen ist unmittelbar an 30 Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts beteiligt, die knapp 11.000 Arbeitnehmer beschäftigen. An weiteren 47 Unternehmen ist der Freistaat Sachsen mittelbar beteiligt, die u. a. die Flughäfen Leipzig-Halle und Dresden sowie die Binnenhäfen Dessau-Roßlau, Děčín und Lovosice betreiben. Der SRH hat gefordert, die wirtschaftliche Betätigung des Freistaates Sachsen durch Beteiligungsberichte transparent darzustellen.

Transparenz zu wirtschaftlichem Handeln des Freistaates gefordert
- 2 Das wirtschaftliche Handeln des Freistaates bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Allein aus Kap. 1521 wurden 2017 für Unternehmensbeteiligungen Ausgaben von 82,3 Mio. € geleistet. Zuführungen für Unternehmensbeteiligungen sind darüber hinaus aus dem Sondervermögen Grundstock im Umfang von 33,4 Mio. € gewährt worden. Zusätzlich bestanden zum 31.12.2017 Bürgschaften und Garantien zu Unternehmensbeteiligungen im Umfang von 53,6 Mio. €. Zuführungen an Staatsbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts erfolgten gesondert aus den Einzelplänen der Fachressorts.
- 3 Seit 2016 berichtet das SMF wieder mit Beteiligungsberichten,¹ die das Engagement in den Unternehmen mit Leitzielen, zugeordneten Politikfeldern und der geschäftlichen Entwicklung darstellen (www.publikationen.sachsen.de). Die unmittelbaren Beteiligungen werden mit Unternehmensgegenstand, Organ- und Gremienmitgliedern, veröffentlichten Bilanz- sowie Gewinn- und Verlustrechnungsdaten, Zuschüssen des Freistaates und Anteil am Eigenkapital sowie Entwicklungsperspektiven dargestellt. Die mittelbaren Beteiligungen werden mit Nennkapital, Anteil und der Angabe der weiteren Anteilseigner ohne Angaben zum Unternehmensgegenstand ausgewiesen.
- 4 Der Beteiligungsbericht 2018, veröffentlicht im Mai 2019, soll über das Portfolio des Freistaates Sachsen zum Stichtag 31.12.2017 informieren. Im Bericht werden der Öffentlichkeit und dem Landtag Informationen gegeben, die bezüglich der Organ- und Gremienmitglieder und auch zum Sitz einer Gesellschaft (LlSt GmbH) veraltet sind. Zuführungen an die Unternehmen werden nicht vollumfänglich dargestellt. Angaben zu Kapitalzuführungen und Zuführungen aus dem Grundstock fehlen, Investitionsförderungen aus dem Haushalt des SMWA an Beteiligungsunternehmen wurden nicht aufgenommen (SBO GmbH). Ebenso sind Informationen zur Übernahme von Bürgschaften und Darlehen nicht Bestandteil des Beteiligungsberichtes. Informationen hierzu werden dem Landtag gesondert u. a. im Bürgschaftsbericht gegeben.

Keine gesamtheitliche Berichterstattung im Beteiligungsbericht
- 5 Ein Sonderkapitel des Beteiligungsberichtes 2018 „Aktuelles aus den Infrastrukturunternehmen“ enthält Ausführungen u. a. zu den Binnenhäfen und den unterhaltenen Betätigungen bei der LlSt GmbH und DEGES GmbH. Grundlegende Informationen zu Elbe-Unterhaltungsmaßnahmen, zu den erheblichen Investitionen zum Ausbau der Binnenhäfen, zum begrenzt zur Verfügung stehenden Schiffsraum und zu den Risiken durch anhaltendes Niedrigwasser werden für die Betätigung des Freistaates Sachsen als Alleingesellschafter der SBO GmbH im Sonderkapitel nicht gegeben. Auch wird die Neugestaltung der Auftragsverwaltung des

¹ Ab 2010 unterrichtete das SMF lediglich in Form von Beteiligungsübersichten, abrufbar unter www.finanzen.sachsen.de, über das Beteiligungsportfolio mit grafischen Übersichten.

Bundes im Straßenbau² mit ihren Auswirkungen auf LIST und DEGES nicht erwähnt.

- 6 Einheitliche Kennzahlen zu den Beteiligungsunternehmen werden im Beteiligungsbericht des SMF nicht ausgewiesen. Ausführungen zu Grundsätzen guter Unternehmensführung und zu Beteiligungsrichtlinien des Freistaates Sachsen erfolgen nicht.
- 7 Andere Bundesländer geben in ihren Beteiligungsberichten weitreichendere Informationen. Beispielsweise wird zwischen erwerbswirtschaftlichen und nicht erwerbswirtschaftlichen Unternehmen getrennt. Staatsbetriebe und wirtschaftliche Anstalten des öffentlichen Rechts wie Universitätskliniken werden in den Beteiligungsbericht aufgenommen. Standardisierte Kennzahlen für alle Beteiligungen werden angegeben.
- 8 Bereits seit 2003 verlangt der Freistaat von den sächsischen Gemeinden, über ihre Eigenbetriebe und Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, einen Beteiligungsbericht zu erstellen. Dadurch werden die Gemeinderäte mit den notwendigen Informationen versorgt, um ihre Lenkungsfunktion ausüben zu können.³ Der Bericht ist nach § 99 Abs. 2 SächsGemO bis zum 31. Dezember des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorzulegen und hat u. a. die Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinde und den Unternehmen, insbesondere unter Angabe der Summen der Gewinnabführungen, der Verlustabdeckungen und sonstigen Zuschüssen, der gewährten sonstigen Vergünstigungen sowie aller übernommenen Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen zu beinhalten. Darüber hinaus ist die Lage aller Unternehmen so darzustellen, dass ein den tatsächlich Verhältnissen entsprechendes Gesamtbild vermittelt wird.

Weitreichende Angaben bei kommunalen Beteiligungen gesetzlich gefordert

2 Folgerungen

- 9 **2.1** Zur Gewährleistung der Transparenz des wirtschaftlichen Handelns des Freistaates Sachsen sollten Zuführungen aus dem Gesamthaushalt und dem Grundstock sowie die Ausreichung von Landesbürgschaften und die Gewährung von Darlehen an Beteiligungsunternehmen im Beteiligungsbericht vollumfänglich dargestellt werden.
- 10 **2.2** Die Lage und die Entwicklungsperspektiven der Gesellschaften können nur durch vollständige und möglichst aktuelle Informationen vermittelt werden. Informationen von grundlegender Bedeutung zu Beteiligungsunternehmen sollten aufgenommen werden.
- 11 **2.3** Staatsbetriebe und wirtschaftliche Anstalten des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Freistaates Sachsen sollten in einen Bericht zum wirtschaftlichen Handeln des Freistaates Sachsen aufgenommen werden. Einheitliche Kennzahlen und die Schlussfolgerungen des SMF hieraus sollten entwickelt und Bestandteil des Beteiligungsberichts werden.

3 Stellungnahme des SMF

- 12 **3.1** Anders als im kommunalen Bereich, in dem der Stadtrat als Exekutivorgan wesentliche Mitwirkungsrechte und -pflichten bei der Verwaltung der Beteiligungen habe, die Kommune der Rechtsaufsicht unterliege und die Anforderungen an den Beteiligungsbericht gesetzlich normiert seien, sei der Beteiligungsbericht des Freistaates Sachsen eine

² Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften.

³ Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des SächsWG, Gesetzentwurf der Staatsregierung, LT-Drs. 3/6213, S. 25. Die Berichtspflicht gilt auch für andere Körperschaften, die kommunales Wirtschaftsrecht anzuwenden haben.

freiwillige Berichterstattung der staatlichen Beteiligungsverwaltung gegenüber dem Landtag als Legislative und der Öffentlichkeit.

- 13 Informationen über Zuführungen aus dem Gesamthaushalt und dem Grundstock sowie zur Übernahme von Bürgschaften und Darlehen seien nicht Bestandteil des Beteiligungsberichtes, da hierzu u. a. im Rahmen des Bürgschaftsberichts sowie der Haushalts- und Vermögensrechnung gesondert berichtet werde.
- 14 **3.2** Zu den Entwicklungsperspektiven der Gesellschaften werde jeweils in den Einzeldarstellungen in zusammenfassender Form aus deren Lageberichten im Beteiligungsbericht Stellung genommen. Eine vom Berichtsstichtag abweichende Darstellung sei nicht vorgesehen. Umfassenden Überblick über die aktuelle Situation und die Perspektiven der Gesellschaften bieten deren Lageberichte.
- 15 **3.3** Für Staatsbetriebe und wirtschaftliche Anstalten des öffentlichen Rechts in Trägerschaft des Freistaates Sachsen sei umfassendes Zahlenmaterial in der aufzustellenden Haushalts- und Vermögensrechnung enthalten; eine Berichterstattung zu Staatsbetrieben und wirtschaftlichen Anstalten des öffentlichen Rechts würde den derzeitigen Umfang des Berichts sprengen.
- 16 Die Beteiligungsverwaltung werde sich bemühen die Leistungs- und Bilanzkennzahlen künftig stärker noch als bisher einheitlich auszuweisen.

4 Schlussbemerkung

- 17 Die wirtschaftliche Betätigung des Freistaates Sachsen in Form von Unternehmensbeteiligungen, Staatsbetrieben und wirtschaftlich agierenden Anstalten des öffentlichen Rechts sollte zur Gewährleistung von Transparenz in einem einheitlichen Bericht mit Angaben zu Zuführungen aus dem Gesamthaushalt und dem Grundstock, zu gewährten Darlehen und zur Übernahme von Gewährleistungen dargestellt werden.

Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH (Jahresbericht 2012, Band 1 - Beitrag Nr. 29)

1 Prüfungsergebnisse

1 Wesentliche Feststellungen im Jahresbericht 2012:

Der SRH hat die Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH mit ihren Standorten in Bad Elster und Bad Brambach und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH 2011/2012 geprüft. Alleiniger Gesellschafter der Sächsischen Staatsbäder GmbH ist der Freistaat Sachsen. Weiterer Gesellschafter der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH ist die Stadt Bad Elster.

- 2 In den Jahren 1992 bis 2010 wurden vom Freistaat Sachsen Ausgaben von insgesamt 197 Mio. € für Investitionen und laufendes Geschäft verausgabt. Die Sächsische Staatsbäder GmbH und die Chursächsische Veranstaltungs GmbH wiesen einen Finanzierungsbedarf von mehr als 3 Mio. € jährlich allein zur Abdeckung des laufenden Geschäftes auf. Investition in Dauerverlustbetriebe
- 3 Die Sächsische Staatsbäder GmbH hat Investitionen getätigt, für die keine auslastende Nachfrage bestand. Die Investitionen (u. a. König Albert Theater, Parkhaus, Thermalerkundung) in die Attraktivität des Standortes sollten einen Hotelinvestor im 4-Sterne-Bereich interessieren; eine Soletherme für 10 bis 15 Mio. € sollte errichtet werden.
- 4 Der Betrieb der Kureinrichtungen (Sächsische Staatsbäder GmbH) und das kulturelle Angebot (Chursächsische Veranstaltungs GmbH) stärken die Attraktivität der Kommunen und des Vogtlandkreises für Einwohner und Gäste. Die Kosten trägt im Wesentlichen der Freistaat.
- 5 Der SRH forderte, die Geschäftstätigkeit an die Marktnachfrage anzupassen und so zu verbessern, dass die laufenden Verluste minimiert werden und der Zuschussbedarf nachhaltig sinkt.
- 6 **Die 2018/2019 durchgeführte Nachschauprüfung des SRH ergab:**
In den Hj. 2011 bis 2018 wurden nochmals Zuschüsse von 98 Mio. € für Investitionen und laufendes Geschäft aus dem Staatshaushalt zugunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH getätigt. Für Investitionen wurden 67,2 Mio. € bewilligt, u. a. zur Soleförderung im Umfang von 2,7 Mio. € und zur Errichtung der Soletherme/Saunawelt Bad Elster mit 20,3 Mio. €, welche zusätzlich zum bestehenden Albertbad mit Sauna durch die Sächsische Staatsbäder GmbH unterhalten werden. Steigende Ausgaben zu Gunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH
- 7 Zur Finanzierung des laufenden Geschäftsbetriebes der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH wurden 30,8 Mio. € durch den Freistaat Sachsen 2011 bis 2018 aufgewandt.
- 8 In Gesamtbetrachtung wurde festgestellt, dass die Ausgaben für Investitionen des Freistaates Sachsen zugunsten der Gesellschaften erheblich stiegen und entgegen der Forderung des SRH die laufenden Zuschüsse jährlich nunmehr über 4 Mio. € betragen. Laufende Zuschüsse weiter gestiegen



Ansicht des Gebäudeensembles in Bad Elster: Albertbad mit Sauna, Soletherme mit Saunabereich, Hotel König Albert, Quelle: Sächsischer Rechnungshof

Umfangreiche weitere Investitionen beabsichtigt

- 9 Weitere umfangreiche Investitionsmaßnahmen sind in Bad Brambach mit einem Neubau sowie Umbau/Adaption des bestehenden Therapie- und Wohlfühlzentrums unter Nutzung von Radon geplant. Für die Hj. 2019 und 2020 wurden erhebliche Investitionszuschüsse von 26,6 Mio. € und Zuschüsse zur Finanzierung des laufenden Geschäftsbetriebs von 10,3 Mio. € veranschlagt.

Finanzierung der Sächsischen Staatsbäder GmbH 2011 bis 2020

Jahr	Investitionen 15 21/891 01		Zuführungen für laufende Zwecke 15 21/682 01	
	Plan in T€	Ist in €	Plan in T€	Ist in €
2011	3.358,00	2.668.000,00	2.600,00	3.460.000,00
2012	4.350,00	3.600.000,00	2.600,00	3.319.000,00
2013	11.895,00	12.595.000,00	3.299,00	3.299.000,00
2014	11.947,00	22.246.000,00	3.610,00	3.610.000,00
2015	5.600,00	6.950.000,00	4.566,00	4.566.000,00
2016	4.500,00	5.249.815,74	4.120,00	4.120.000,00
2017	7.550,00	8.440.000,00	4.400,00	4.040.000,00
2018	9.150,00	5.421.000,00	4.400,00	4.400.000,00
2019	15.040,00		5.332,90	
2020	11.570,00		4.953,70	
Summe	84.960,00	67.169.815,74	39.881,60	30.814.000,00

Quelle: Haushaltsportal des Freistaates Sachsen.

2 Folgerungen

- 10 **2.1** Die Gesellschaften sind nach wie vor Verlustbetriebe. Die Investitionen aus staatlichen Mitteln haben nicht dazu beigetragen, die Jahresergebnisse der Geschäftstätigkeit der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH so zu verbessern, dass ein Betrieb mit abschmelzenden Zuschüssen möglich wäre.
- 11 **2.2** Die Entwicklung der Sächsischen Staatsbäder GmbH sollte vor dem Hintergrund des bisherigen und mittelfristig geplanten erheblichen finanziellen Mitteleinsatzes einer realistischen Bilanz unterzogen werden. Diese sollte berücksichtigen, dass der Markt ähnliche Angebote an benachbarten Standorten bereithält. Weitere Belastungen künftiger Haushalte sind zu minimieren.

3 Stellungnahme des SMF

- 12 **3.1** Das laufende Defizit sei strukturell bedingt und insbesondere auf die Bereitstellung der natürlichen Heilmittel, der denkmalgeschützten Immobilien und der historischen, denkmalgeschützten Kurparkanlagen und den Kulturbetrieb Chursächsische Veranstaltungs GmbH zurückzuführen.
- 13 Mit den Investitionen in die Soletherme werde ein komplett neues Geschäftsfeld im Bereich Prävention erschlossen. Die Besucherzahlen sowie Erlöse lägen deutlich über der Planung und wirkten sich positiv auf alle operativen Geschäftsfelder am Unternehmensstandort Bad Elster aus. Die Bad Elsteraner Thermalsole als Alleinstellungsmerkmal eröffne der Sächsischen Staatsbäder GmbH die Chance, ihre Marktposition im Gesundheits-, Kur- und Präventionsmarkt weiter auszubauen. Zusammen mit der in den letzten Jahren geschaffenen komplexen Infrastruktur werden für den Standort Bad Elster sehr gute Chancen gesehen, sich zu einer der beliebtesten Gesundheitsdestinationen in Deutschland zu entwickeln. Die von der Sächsischen Staatsbäder GmbH entwickelten Dienstleistungsangebote seien passgenau auf die aktuellen Rahmenbedingungen abgestimmt (demografische Entwicklung, Sensibilisierung der Bevölkerung, verstärkter Fokus auf die Gesundheit und die Erhöhung der Widerstandskraft, breiter Markt der Schmerzpatienten in Deutschland). Die Sächsische Staatsbäder GmbH erwartet daher, dass sich dies künftig positiv auf die Unternehmensentwicklung auswirken werde.
- 14 **3.2** Der Zuschuss für die Chursächsische Veranstaltungs GmbH sei im Vergleich zu anderen Kultureinrichtungen vergleichsweise gering. Im regionalen Vergleich erwirtschaftete die Chursächsische Veranstaltungs GmbH bereits heute die höchsten Umsätze und die höchste Kostendeckungsquote.

4 Schlussbemerkung

- 15 Der erhebliche Mitteleinsatz des Gesellschafters Freistaat Sachsen hat nicht dazu beigetragen, das Betriebsergebnis der Gesellschaft zu verbessern. Der SRH teilt deshalb die Einschätzung der Sächsischen Staatsbäder GmbH zur künftigen positiven Unternehmensentwicklung nicht.
- 16 Die getätigten Investitionen bedingen künftige Ersatzinvestitionen. Es ist nicht erkennbar, dass diese durch die Sächsische Staatsbäder GmbH eigenständig finanziert werden können. Künftige Haushalte werden zusätzlich belastet.

Anhang

Ergebnisbericht 2019 zum Jahresbericht 2018

Die Kerntätigkeit des Sächsischen Rechnungshofs sind Einzelprüfungen. Der Jahresbericht stellt wichtige Ergebnisse der Prüfungstätigkeit zusammen, die für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein können. In den einzelnen Beiträgen spricht der Rechnungshof Empfehlungen aus, deren Umsetzung dem Landtag und der Staatsregierung obliegt. Der Erfolg der Prüfung kann daher erst nach Abschluss der parlamentarischen Beratung beurteilt werden. Mit dem Ergebnisbericht informiert der Sächsische Rechnungshof über die zwischenzeitliche Entwicklung zu den Beiträgen aus dem Jahresbericht 2018. Damit soll dem Parlament und der Öffentlichkeit der Stand der aus den Prüfungen gezogenen Konsequenzen aufgezeigt werden.

Zum Jahresbeginn 2018 verzeichnete der Rechnungshof im Bereich der Staatsverwaltung 84 laufende Prüfungsverfahren. Zusätzlich wurden 55 Prüfungen neu in das jährliche Prüfungsprogramm aufgenommen. Im gesamten Vorjahr sind im Kommunalbereich 171 Prüfungsverfahren über insg. 216 kommunale Körperschaften und Einrichtungen eröffnet worden.

Der Haushalts- und Finanzausschuss (HFA) des Sächsischen Landtags (SLT) berät in nichtöffentlicher Sitzung unter Beteiligung des Rechnungshofs zu den einzelnen Jahresberichtsbeiträgen und legt dem Plenum eine gesammelte Beschlussempfehlung vor, die das Diskussionsergebnis und das jeweilige Votum zu dem einzelnen Beitrag beinhaltet. Regelmäßig verwendet werden die Voten „Beitritt“, „zustimmende Kenntnisnahme“ und „Kenntnisnahme“. Mit dem Votum „Beitritt“ macht sich der Ausschuss den Inhalt des Beitrages zu eigen. Das Votum „Kenntnisnahme“ verwendet der Ausschuss, wenn die Mitglieder mehrheitlich nicht dem Inhalt des Beitrages folgen. Eine „zustimmende Kenntnisnahme“ als differenziertes Votum wird i.d.R. für Beiträge gegeben, bei denen die Verwaltung die Mängel bereits behoben hat.

Der Rechnungshof hat den Band I zum Jahresbericht 2018 am 25. Oktober 2018 und den Band II am 6. Dezember 2018 vorgelegt. Unter Berücksichtigung der schriftlichen Stellungnahmen der Staatsregierung zum Jahresbericht erfolgte in den Sitzungen am 8. Mai 2019 und am 19. Juni 2019 die Beratung zu den einzelnen Beiträgen im HFA. Im Ergebnis votierte der HFA zu den in den Beiträgen formulierten Folgerungen und Empfehlungen insgesamt 11 Mal mit Beitritt, 4 Mal mit zustimmender Kenntnisnahme und 20 Mal mit Kenntnisnahme (vgl. LT-Drs. 6/18092 und 6/18093). Der Sächsische Landtag folgte in seiner Sitzung am 03. Juli 2019 den Beschlussempfehlungen des HFA (vgl. Plenarprotokoll 6/94).

Nachfolgend sind die Beiträge des Jahresberichts 2018 und der Stand der Behandlung und Umsetzung gegebener Empfehlungen in komprimierter Form dargestellt. Den zuständigen Ministerien wurde im Vorfeld dieses Berichts die Möglichkeit der Äußerung zu den aktuellen Entwicklungen gegeben. Die Beiträge zum staatlichen Gesamthaushalt und zur Finanzsituation der Kommunen werden im jährlichen Rhythmus erstellt. Neue Entwicklungen und Sachverhalte zu den jeweiligen Themen, die

sich im Verlauf des letzten Jahres ergaben, sind bereits in den aktuellen Beiträgen des Jahresberichts 2019 enthalten. Der Ergebnisbericht enthält auch den Umsetzungsstand zu den im Jahr 2018 veröffentlichten Sonderberichten.

Der Ergebnisbericht zeigt, dass die Forderungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle in der Tat Veränderungen bewirkt haben. Er zeigt aber auch auf, dass Vorschläge des Rechnungshofs oftmals zu wenig Gehör finden. Hier wird der Rechnungshof seinerseits mit einer verbesserten Argumentation auf eine positive Veränderung hinwirken.

Band I, Beitrag Nr. 01
„Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016“

Pkt. 2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2016

Für das Hj. 2016 stellte der SRH unbeschadet der in den sonstigen Beiträgen im Jahresbericht 2018 dargestellten Prüfergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung fest.

Wesentlicher Inhalt

Das Hj. 2016 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich der Summe der Istaussgaben) i. H. v. von rd. -159 Mio. €. Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2016 gegenüber dem Staatshaushaltsplan Mehreinnahmen i. H. v. rd. 448,2 Mio. € und tätigte Mehraussgaben i. H. v. rd. 606,7 Mio. €. Der Freistaat reduzierte im Jahr 2016 seine Verschuldung um 232 Mio. € (davon 157 Mio. € Sondertilgung). Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert. Mit 16 % wurde erneut eine hohe Investitionsquote erreicht.

Das SMF hat keine Stellungnahme abgegeben.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten. Ferner hat der SLT der Staatsregierung hinsichtlich der Haushaltsrechnung für das Jahr 2016 Entlastung gem. § 114 Abs. 2 SÄHO erteilt.

Parlamentarische Beratung

Das SMF hat dem SRH die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Hj. 2017 zur Prüfung vorgelegt (Drucksache 6/16267). Das Ergebnis der Prüfung ist dem vorliegenden Jahresbericht 2019 zu entnehmen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Pkt. 7 Verpflichtungsermächtigungen

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). Für das Hj. 2016 wurden im StHpl. 2015/2016 weniger VE als im Vorjahr veranschlagt sowie weitere VE i. H. v. rd. 215,7 Mio. € vom SMF genehmigt. Von insgesamt 2,6 Mrd. € an VE wurden 70,0 % in Anspruch genommen.

Wesentlicher Inhalt

Das SMF sagte in diesem Zusammenhang zu, ab dem Hj. 2017 die Inanspruchnahme von VE in der Haushaltsrechnung auszuweisen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Parlamentarische Beratung

In der Haushaltsrechnung 2017 (Drucksache 6/16267, Punkt 4.22) hat das SMF eine Übersicht mit den bewilligten und beanspruchten VE integriert.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 02 „Haushaltswirtschaft des Freistaates“

Pkt. 3 Entwicklung der Ausgaben

Wesentlicher Inhalt

Der SRH sieht die Gefahr, dass steigende Steuereinnahmen durch steigende Personalausgaben und steigende gesetzliche Leistungen mehr als aufgezehrt werden.

Der SRH sieht die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts aufgrund des Ausgabenanstiegs in Gefahr.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF folgt den Ausführungen des SRH insoweit, als die Personalausgaben und die Ausgaben aufgrund gesetzlicher Leistungen steigen und mittel- bis langfristig die Haushaltsstruktur ändern.

Diese Ausgaben hätten das Potential im Fall gedämpfter oder rückläufiger Einnahmeentwicklung Handlungsspielräume im Haushalt empfindlich einzuengen.

Eine Abschwächung der Einnahmenentwicklung würde eine entsprechende Anpassung der Ausgabenseite erfordern. Neben der Umsetzung notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen würden u. a. die kontinuierliche Schuldentilgung und die Zuführungen an den Generationenfonds den Staatshaushalt langfristig entlasten und die Tragfähigkeit sichern. Daher könne den Ausführungen des SRH, dass die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts in Gefahr ist, nicht gefolgt werden.

Parlamentarische Beratung

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Aufgrund zunehmender Handelsrisiken haben sich die Konjunkturaussichten eingetrübt. Das erwartete Wirtschaftswachstum wurde von der Bundesregierung nach unten korrigiert. Für den Zeitraum der Steuerschätzung 2019 – 2023 wurden rd. 1,8 Mrd. € weniger Steuereinnahmen prognostiziert als zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2019/2020.

Die Landesregierung kann nicht mehr davon ausgehen, steigende Personalausgaben und steigende gesetzliche Leistungen durch Steuermehreinnahmen aufzufangen. Das Wachstum dieser Ausgabenpositionen muss gedämpft werden.

Der SRH sieht ein strukturelles Haushaltsrisiko in dem beschlossenen Doppelhaushalt, da die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen übersteigen. Zudem weist die Mittelfristige Finanzplanung globale Mindeerausgaben für die Jahre 2021 und 2022 aus.

Mit der Aussicht auf eine gedämpfte Entwicklung der Steuereinnahmen wird das strukturelle Haushaltsrisiko steigen.

Pkt. 4.1 Personalhaushalt – Ausgaben

Wesentlicher Inhalt

Für das Hj. 2018 sieht der StHpl. Personalausgaben (HGr. 4 und HGr. 6) von insgesamt 7.530,8 Mio. € vor. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2018 bis 2022 werden es 8.734,9 Mio. € im Hj. 2022 sein. Die Gesamtausgaben im Haushalt erhöhen sich danach in diesem Zeitraum von 18.945,9 Mio. € auf 21.032,8 Mio. €. Der Anteil der geplanten Ausgaben für Personal am Gesamthaushalt von rd. 40 % im Hj. 2018 wird auf rd. 42 % im Hj. 2022 ansteigen.

Die Personalausgaben im Hj. 2014 beliefen sich auf insgesamt rd. 6,3 Mrd. €. Im Hj. 2016 waren es 6,7 Mrd. € (rd. 6 % mehr) ohne den Sondereffekt infolge der Umsetzung des BVerfG-Beschlusses zur Beamtensoldatensicherung vom 17.11.2015. Die Gesamtausgaben des Staatshaushaltes erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 17,4 Mrd. € auf 17,7 Mrd. € (rd. 2 % mehr) ebenfalls ohne den Sondereffekt.

Die Personalausgaben stiegen deutlich stärker als der Gesamthaushalt.

Das SMF hat keine Stellungnahme abgegeben.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Parlamentarische Beratung

Überproportional steigende Personalausgaben schränken insbesondere in konjunkturell schwächeren Haushaltsjahren den Spielraum für das Regierungshandeln ein und können zum Risiko werden.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Pkt. 4.2 Personalhaushalt – Beschäftigungsvolumen und Stellen

Nach dem Kapitelvermerk zu den Schulkapiteln im StHpl. 2019/2020 soll das SMK ermächtigt werden, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Personalausgabemittel Lehrkräfte im Umfang von bis zu 700 VZÄ über den Stellenplan hinaus unbefristet einzustellen.

Wesentlicher Inhalt

Zudem sieht der StHpl. 2019/2020 Stellenmehrungen vor allem in den Schwerpunktbereichen wie Innere Sicherheit und Bildung vor. Nach dem Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsplan 2019/2020 sind dies im Hj. 2019 insgesamt 1.296 und weitere 488 im Hj. 2020. Für die Ausbildung wurden 813 bzw. 1.006 Ausbildungsstellen im Personalsoll B und C geschaffen. Insgesamt erhöht sich das Gesamtstellensoll nach dem StHpl. auf 91.241 im Hj. 2019 und 91.935 im Hj. 2020.

Der Staatsverwaltung fehlt weiterhin eine konkrete Zielgröße für die künftige Personalausstattung. Somit bestehen erhebliche Risiken bei der mittel- bis langfristigen Planung der Personalausgaben sowie einer bedarfsgerechten Nachbesetzung freier Stellen.

Das SMF äußert, die Forderung des SRH nach einer Zielgröße oder Deckelung der Personalausstattung sei aus Gründen einer soliden Haushaltspolitik nachvollziehbar. Die kritische Überprüfung des Stellenplanes und der kw-Vermerke sei Gegenstand der eingerichteten Personalkommission zur Ermittlung des zukünftigen Personalbedarfes.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Parlamentarische Beratung

Mit Blick auf die Haushaltsplanung 2021/2022 sollte jede weitere Stellenplanerhöhung vorerst nicht vollzogen und bis zur Vorlage der Ergebnisse der eingerichteten Personalkommission zurückgestellt werden.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Pkt. 5.2 Demografischer Wandel

Nach einer Studie des ifo Instituts Dresden aus dem Jahr 2018 könnte unter der Annahme, dass keine Anpassungsmaßnahmen erfolgen, jede dritte nachzubesetzende Stelle im öffentlichen Dienst nicht wiederbesetzt werden.

Wesentlicher Inhalt

Nur mit einer permanenten Aufgabenkritik, effizienten Verwaltungsstrukturen, Bürokratieabbau und Nutzung der Digitalisierung kann der Freistaat dieser Entwicklung entgegenwirken.

Ein Konzept zum Umgang mit dem demografischen Wandel und den Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gibt es bisher nicht. Ob die eingeleiteten Maßnahmen die gewünschte Wirkung haben werden, wird sich zeigen müssen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF teilt die Auffassung des SRH hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen, um der demografischen Entwicklung entgegen zu wirken. Das Kabinett hat mit dem Eckwertebeschluss vom März 2018 die Gründung einer „Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs“ vereinbart, um sich auf die Aufgabenentwicklung und Personalausstattung vorzubereiten und Vorsorge zu treffen.

Parlamentarische Beratung

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die Kommission nahm ihre Arbeit im Dezember 2018 auf und soll ihren Bericht voraussichtlich Ende 2019 vorlegen.

Die daraus abzuleitenden Maßnahmen bleiben abzuwarten.

Pkt. 5.3 Mittelfristige Finanzplanung und langfristige Strategien und Konzepte

Wesentlicher Inhalt

Der SRH hält den Freistaat Sachsen im Fall eines Konjunkturerinbruchs für nicht ausreichend vorbereitet. Mit dem Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage können Einnahmeausfälle nur kurzfristig ausgeglichen werden. Die Ausgabenseite ist aufgrund stetig wachsender rechtsgebundener Ausgaben nicht flexibel genug, um bei Einnahmeausfällen reagieren zu können.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hat aus Gründen der konjunkturellen Vorsorge im Haushaltsvollzug 2018 der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zusätzlich 330,9 Mio. € zugeführt, sodass der dauerhafte Rücklagenbestand rd. 1,3 Mrd. € beträgt. Die Bestandserhöhung sei ein wichtiger Schritt, um das Rücklagenniveau an das steigende Steuereinnahmevermögen anzupassen und der damit zunehmenden konjunkturellen Abhängigkeit des Haushalts Rechnung zu tragen.

Parlamentarische Beratung

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Der SRH hat in seinen Jahresberichten eine Erhöhung der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage bereits mehrfach gefordert. Insofern begrüßt er diese Erhöhung.

Der Freistaat Sachsen weist einen umfangreichen Bestand an Nebenhaushalten auf. Die Ausgaben des Staatshaushaltes für Nebenhaushalte werden in der Regel nur über einen Zuschusstitel für laufende Zwecke und Investitionen dargestellt. Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte befinden sich auf einem konstant hohen Niveau. So flossen rd. 14,4 % der Gesamtausgaben des Freistaats im Hj. 2016 den Nebenhaushalten zu. Die Hochschulen stellten die größte Gruppe der Zuschussempfänger dar. Die an sie ausgegebenen Mittel sind im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2017 um rd. 7 % gestiegen. Das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte (ohne Uniklinika) erweiterte das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts im Hj. 2016 um rd. 27 %.

Wesentlicher Inhalt

Nach Auffassung des SRH ist die Transparenz des Staatshaushalts auf Grund der umfangreichen Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt eingeschränkt. Dies erschwert die Kontrollmöglichkeit durch das Parlament.

Das SMF hat hierzu keine Stellungnahme abgegeben.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Der SRH wird auch zukünftig die Entwicklung der Nebenhaushalte unter dem Gesichtspunkt der transparenten und systematischen Haushaltsführung weiterhin kritisch betrachten. Dies umfasst sowohl die Anzahl der Nebenhaushalte als auch die Zuführung von Budgetmitteln.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 04 „Staatsschulden“

Pkt. 2 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

Wesentlicher Inhalt

Mit dem HG 2015/2016 wurde trotz erwarteter Rekordsteuereinnahmen statt einer angemessenen Rücklagenbildung eine Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage veranschlagt. Aufgrund von Steuermehreinnahmen konnte auf die Entnahmen verzichtet werden.

Gemäß § 18 Abs. 4 SÄHO ist aus dem Staatshaushalt eine angemessene Rücklage zu bilden. Der SRH forderte ein Verbot der Rücklagenentnahme im konjunkturellen Aufschwung und zur symmetrischen Berücksichtigung der Konjunktur angemessene Zuführungen von Steuermehreinnahmen an die Rücklage.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hat keine Stellungnahme abgegeben.

Parlamentarische Beratung

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Das SMF hat im Hj. 2018 eine Zuführung an die Rücklage i. H. v. 330,9 Mio. € zum Zweck des Haushaltsausgleichs getätigt.

Der SRH bleibt weiterhin bei der Forderung nach einer Regelung zum angemessenen Umgang mit Zuführungen und Entnahmen in und aus der Rücklage unter Berücksichtigung der Konjunktur zwecks Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts.

Wesentlicher Inhalt

Pkt. 4 Statistischer Schuldenbegriff

Für statistische Datenerhebungen und Ländervergleiche zur Verschuldung wurden andere Kriterien als die der Haushaltsrechnung entsprechend der Haushaltssystematik herangezogen. Dies führte zu einer wesentlich geringeren Darstellung der Verschuldung in der Statistik. Die Pro-Kopf-Verschuldung war um 2.255 € pro Einwohner geringer ausgewiesen als die haushalterische Pro-Kopf-Verschuldung.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hat keine Stellungnahme abgegeben.

Parlamentarische Beratung

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die Finanzminister der Länder konnten gegenüber dem Statistischen Bundesamt eine Änderung der Erfassung der Verschuldungsdaten bewirken. Dies führte seit 2017 zu einer wesentlich verbesserten Darstellung der Verschuldung.

Wesentlicher Inhalt

Pkt. 5 Verdeckte Schulden

Mit den Zuführungen an die Versorgungsrücklage wurden bis einschließlich 2017 Ansparungen zur Deckung der Pensionslasten in der Zukunft getätigt. Mit der planmäßigen Auflösung der Versorgungsrücklage im Jahr 2018 und der Vereinnahmung im laufenden Haushalt wird die Deckungslücke zwischen Pensionslasten und finanzieller Deckung um den Betrag der Rücklage von rd. 186 Mio. € wieder größer. Dies wäre vermieden worden, wenn die Mittel wie in den meisten anderen Bundesländern dem Generationenfonds zugeführt worden wären.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des SMF führt die Auflösung der Rücklage zu einer Verwaltungsvereinfachung. Der Vergleich mit anderen Bundesländern sei nicht zielführend, da die anderen Länder vom Umfang her keine vergleichbare Vorsorge treffen würden. Zudem habe die Verwendung der

Versorgungsrücklage keine signifikante Bedeutung für die sächsische Vorsorgepolitik.

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Parlamentarische Beratung

In Anbetracht der in der Vermögensrechnung 2016 ausgewiesenen Deckungslücke zwischen Pensionsverpflichtungen und entsprechender Ansparungen von rd. 7,8 Mrd. € und vor dem Hintergrund der Grundsatzentscheidung zur Verbeamtung von Lehrern hielt der SRH die Überführung der Versorgungsrücklage in den Generationenfonds für zielführender.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die Versorgungsrücklage wurde 2018 aufgelöst und in den Haushalt überführt.

Pkt. 6 Zinsbelastung

Das niedrige Zinsniveau bewirkt niedrigere Zinseinnahmen bei den Sondervermögen und Rücklagen, insbesondere für den Generationenfonds. Es wird zunehmend schwieriger, angemessene Anlagestrategien zu entwickeln.

Wesentlicher Inhalt

Die Auswirkungen auf den Generationenfonds zeigten sich bereits in der Festlegung höherer Zuführungssätze.

Das SMF wies darauf hin, dass das Zinsniveau über die Zuführungssätze und deren regelmäßige Überprüfung durch ein externes Gutachten berücksichtigt wird.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Parlamentarische Beratung

Der SRH wird die weitere Entwicklung verfolgen. Zudem überträgt das SMF die Geldanlagen des Generationenfonds zunehmend auf die Deutsche Bundesbank bei entsprechender kontinuierlicher Überprüfung und Anpassung der Anlagerichtlinie.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Im Mai 2019 wurde ein Anlagebeirat des Generationenfonds als beratendes Expertengremium errichtet. Seine Aufgabe besteht darin, den Generationenfonds und das SMF bei der konzeptionellen Erarbeitung und Umsetzung der Anlagerichtlinie beratend zu unterstützen sowie Anregungen und Hinweise für die weitere Entwicklung der Anlagestrategie zu geben.

Band I, Beitrag Nr. 05 „Sondervermögen Grundstock“

Wesentlicher Inhalt	<p>Die drei Teilbereiche des Grundstocks (Forst, Truppenübungsplätze und Allgemeiner Grundstock) wiesen unterschiedliche Planungszeiträume auf. Der SRH empfahl, den Planungszeitraum für den Bereich Allgemeiner Grundstock zu erwerben, um eine einheitliche Planungsgrundlage zu schaffen.</p> <p>Da strategische Grunderwerbe keinen aktuellen Bedarf decken, empfahl der SRH, diese wertmäßig zu begrenzen. Bei Erwerben mit erheblichem Wert sollte außerdem der zuständige Ausschuss des SLT beteiligt werden. Der SRH stellte fest, dass mit den strategischen Erwerben für die Flächen erhebliche Betriebskosten und investive Folgekosten (Unterhaltungskosten) verbunden sein können.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Hinsichtlich der Planungszeiträume werde es eine Vereinheitlichung auf 3 Jahre geben.</p> <p>Einer besonderen Überprüfungsregelung für strategische Grunderwerbe sowie einer wertmäßigen Begrenzung bedürfe es nicht. Dies sei nicht zweckmäßig und erschwere durch eine Ausweitung und Verlängerung des Zustimmungsverfahrens die wirtschaftliche Beschaffung und Sicherung der betreffenden Grundstücke. Erhebliche Folgekosten durch strategisch erworbene Grundstücke seien nicht zu erwarten.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Für die 3 Teilbereiche des Grundstocks erfolgte eine Vereinheitlichung der Planungszeiträume auf 3 Jahre.</p> <p>Die Kriterien zum strategischen Grunderwerb hat das SMF in einem Erlass vom 26.06.2018 konkretisiert.</p>

Die Staatsverwaltung hat für Softwarelizenzen mindestens 71 Mio. € ausgegeben. Wegen einer fehlenden Grundordnung sind gesicherte Angaben zum Umfang beschaffter und genutzter Lizenzen vielfach nicht möglich.

Wesentlicher Inhalt

Den Behörden und Einrichtungen fehlen landeseinheitliche Vorgaben zur Etablierung eines wirksamen wie wirtschaftlichen Software-Lizenzmanagements.

Ein zentral betriebenes und behördenübergreifendes, reglementiertes Lizenzmanagement, einschließlich zentraler Beschaffung, ist zumindest bei Standardsoftware-Produkten anzustreben.

Dem SMF wird empfohlen, die Regelungen nach § 73 SäHO so zu ergänzen, dass Softwarelizenzbestände ordnungsgemäß verwaltet werden können.

Die Staatsregierung stimmte dem Bericht und den Empfehlungen des SRH grundsätzlich zu. Die wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen des SRH haben das SMUL, das SMWK, das SMS, das SMK und das SMF aufgegriffen.

Reaktion und Stellungnahme der Ministerien

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Parlamentarische Beratung

Im Ergebnis der Prüfung beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe in der SK mit dem Projekt „Zentrales Lizenzmanagement“.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 07 „Förderung des Feuerwehrwesens“

Wesentlicher Inhalt	<p>Ein schlüssiges Förderkonzept fehlte. Die Bereitstellung der Fördermittel für die Bewilligungsbehörden dauerte zu lange. Fördermittelauszahlungen konzentrierten sich auf das Jahresende. Verwendungsnachweise lagen z. T. mehrere Jahre ungeprüft in den Bewilligungsbehörden.</p> <p>Die mit staatlichen Haushaltsmitteln geförderten Hard- und Softwarelösungen im Brandschutz waren z. T. untereinander nicht kompatibel und wurden nicht flächendeckend eingeführt. Es fehlten landesweit geltende konzeptionelle Vorgaben. Daher sollten bereits vorhandene Technologien an die neue Entwicklung angepasst und zusammengefasst werden.</p> <p>Das Ministerium sollte aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung prüfen, die Förderung des Feuerwehrwesens durch gesetzlich vorgegebene Zweckzuweisungen nach dem SächsFAG an Landkreise, Kreisfreie Städte und Gemeinden zu ersetzen.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Das Ministerium beabsichtigte, zeitnah ein Förderkonzept zu erstellen und im Zuge einer Überarbeitung der Förderrichtlinie zu prüfen, ob und inwieweit den Feststellungen des SRH Rechnung getragen werden kann. Zudem sollen Möglichkeiten der Beschleunigung der Fördermittelverteilung an die Bewilligungsbehörden geprüft werden.</p> <p>Keinen großen Spielraum sah das Ministerium beim Auszahlungsverhalten.</p> <p>Die Prüfung offener Verwendungsnachweise sei zwischenzeitlich abgeschlossen. Die Bewilligungsbehörden seien angewiesen worden, die Bearbeitungszeiten generell zu verkürzen.</p> <p>Ziel der Förderung sei die Befähigung der örtlichen Feuerwehren zu einer effektiven Brandbekämpfung und Gefahrenabwehr. Dazu gehöre auch die Teilhabe an neuesten technischen Entwicklungen. Das Ziel, vorhandene Technologien zusammenzuführen sei auf den ersten Blick sinnvoll. Die Erfahrungen würden jedoch zeigen, dass derartige Großprojekte schnell Kosten im hohen sechsstelligen Bereich fordern.</p> <p>Die Umstellung auf Zweckzuweisungen sah das Ministerium kritisch.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Nach Mitteilung des SMI wurden die avisierten Entwürfe des Förderkonzeptes und der überarbeiteten Förderrichtlinie am 24. September 2019 im Kabinett behandelt.</p> <p>Der SRH begrüßt den Fortgang und weist darauf hin, dass die von der Staatsregierung eingesetzte „Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren“ ebenfalls vorgeschlagen hat, eine Pauschalierung und Überführung der Feuerwehrförderung in das SächsFAG zu prüfen.</p>

Der SRH stellte fest, dass das SMI bei der Einrichtung von Dienstposten nicht konsequent zwischen polizeilichen Kernaufgaben und Verwaltungsaufgaben unterscheidet. Dies eröffnete erhebliche Spielräume bei der Stellenbesetzung. Anhand eines Benchmarks in den Polizeidienststellen zeigte der SRH, dass die offenen Anforderungsprofile zu einer unterschiedlichen Personalausstattung führten. Bei einer einheitlichen Besetzung vergleichbarer Dienstposten und Organisationseinheiten ließen sich erhebliche Personalausgaben einsparen. Der SRH forderte, laufbahnkonkrete Anforderungsprofile zu erstellen.

Wesentlicher Inhalt

Zudem war festzustellen, dass Polizeivollzugsbeamte dem Verwaltungsdienst vergleichbare Tätigkeiten ausübten. In diesen Fällen waren eine frühere Ruhestandsversetzung und die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage nicht gerechtfertigt. Der SRH empfahl, beides tätigkeitsabhängig zu gewähren und das Dienstrecht entsprechend anzupassen.

Das SMI habe Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Besetzung von Dienstposten und der damit verbundenen Anforderungsprofile erkannt und werde diese überprüfen. Beispielsweise werde das Verwaltungssollkonzept aus 2014 angepasst. Mit der aktuell laufenden Fortschreibung des Fachkonzeptes würden Verwaltungs- und Funktionsdienstposten der gesamten Polizeiorganisation tiefgründig betrachtet. Eine Änderung des Dienstrechts hält das Ministerium nicht für angezeigt.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Das SMI teilte mit, dass aufgrund der Hinweise des SRH die Anzahl der grundsätzlich vorgesehenen Dienstposten und Funktionsstellen im Fachkonzept Verwaltungssoll ausgewiesen wurden. Das Dienstpostenrahmenkonzept trenne bei den Dienstposten nunmehr klarer Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes von denen, die für die Verwaltungsbedienstete vorgesehen seien. Die Anzahl der Mischdienstposten sei damit deutlich reduziert worden. Der SRH begrüßt diese Entwicklung.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 09
„Soziokulturelles Zentrum ‚Anker‘ in Leipzig“

Wesentlicher Inhalt	<p>Für die Baumaßnahme zur Sanierung des Stadtteilzentrums „Anker“ waren Untersuchungen zum Bauzustand und zur Wirtschaftlichkeit nur unzureichend durchgeführt worden. Die SAB beteiligte den SIB als baufachlich zuständige technische Verwaltung nicht konsequent. Dieser hätte wichtige baufachliche Sachverhalte aufdecken können.</p> <p>Im Rahmen der Baumaßnahme wurden zuvor geförderte Bauteile abgebrochen. Da deren Zweckbindungsfrist noch lief, forderte der SRH die SAB auf, Rückforderungen zu prüfen.</p> <p>Im Ergebnis sind die Funktionalität und die Barrierefreiheit im Objekt mangelhaft. Das ursprünglich festgesetzte Kostenlimit war unrealistisch niedrig. Die Kostensteigerung betrug letztlich 87 %.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Das SMI begrüßte die Ankündigung der SAB, künftig auch bei Förderungen unterhalb des Schwellenwertes auf eine baufachliche Prüfung durch den SIB zu drängen, wenn Zweifel an der Gesamtwirtschaftlichkeit bestehen.</p> <p>Das SMI stimmt dem SRH darin zu, dass die SAB Anlass zur Prüfung von Fördermittelrückforderungen habe. Diese Prüfung würde von der SAB durchgeführt. Aus Sicht des SMI sei festzustellen, dass eine nachteilige Funktionalität – ebenso wie die eingetretenen Baukostensteigerungen – keine zweckwidrige oder überhöhte Förderung nach sich gezogen hätten.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Laut SMI prüfe die SAB den Verwendungsnachweis und damit die Rückforderung von Städtebaumitteln bis zum Jahresende 2019 abschließend. Das SMI werde den SRH über das Ergebnis informieren.</p>

Der SRH prüfte 19 Fälle von baulichen Maßnahmen der Sicherung von Wohngebäuden verschiedener Eigentümer im Zeitraum zwischen 2012 und 2017. Er stellte fest, dass in nahezu der Hälfte der geprüften Fälle Baumaßnahmen durchgeführt wurden, die zu einer nachhaltigen Wert-erhöhung geführt haben. Das birgt die Gefahr, dass Eigentümer im Fall der Weiterveräußerung ungerechtfertigte Vermögensvorteile erzielen.

Wesentlicher Inhalt

Der SRH forderte, Sicherungsmaßnahmen auf dringende und unerlässliche Notsicherungsmaßnahmen zu beschränken. Die SAB forderte er auf, Rückforderungsansprüche gegen die Stadt Chemnitz zu prüfen.

Die Wertung des SRH, Sicherungsmaßnahmen auf unerlässliche Notsicherungsmaßnahmen zu beschränken, würde der einschlägigen Förder-richtlinie vom 20.08.2009 widersprechen. Es entspräche dem Förderkonzept und dem Ziel der Richtlinie, bauliche Maßnahmen an Fundamenten, Dächern und Gebäudetragwerken nachhaltig durchzuführen. Dies diene letztlich auch dem Zweck, Bauherren für eine weiterführende Instand-setzung und Modernisierung der Gebäude zu gewinnen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die Auffassung des SRH, es dürfe beim Eigentümer - vor allem in Wei-terverkaufsfällen - nicht zu ungerechtfertigten Vermögensvorteilen durch öffentliche Zuwendungen kommen, teilt das SMI. Wirksame Vor-kehrungen seien mit der am 14.08.2018 in Kraft getretenen RL Städtebauliche Erneuerung dadurch geschaffen worden, dass

- a) bei Weiterveräußerung oder der geforderten späteren Sanierung eine Kostenerstattungsbetragsberechnung unter Anrechnung der bereits ausgezahlten Fördermittel durchgeführt werden muss, um Vermö-gensvorteile der Eigentümer abzuschöpfen,
- b) die Förderhöhe der Sicherungsmaßnahmen auf den Betrag von 200 € je m² Nettoraumfläche begrenzt ist.

Die SAB prüfe die vom SRH beanstandeten Förderfälle im Hinblick auf notwendige Rückforderungen. In einem Fall habe die Prüfung eine über-höhte Förderung ergeben. In anderen Fällen seien offene Frage durch Vorlage weiterer Nachweise geklärt worden oder das Ergebnis der Prü-fung stehe noch aus. Das SMI werde dem SRH nach Vorlage des ab-schließenden Prüfberichts durch die SAB berichten.

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Der SRH begrüßt die neuen Festlegungen der am 14.08.2018 in Kraft getretenen RL Städtebauliche Erneuerung und erkennt an, dass das SMI mit dieser Förderrichtlinie künftig ungerechtfertigte Vermögensvorteile ausschließen will.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 11
„Ausgaben für die individuelle Förderung und kulturelle Bildung von Schülern“

Wesentlicher Inhalt	<p>Das SMK hat sowohl im Rahmen der individuellen Förderung von Schülern als auch im Bereich der kulturellen Bildung Aufgaben wie die Mittelbewirtschaftung und die Ausführung von Maßnahmen wahrgenommen, die überwiegend Kriterien des nichtministeriellen und vollziehenden Geschäfts aufweisen. Bisher verfügte das SMK über keine Evaluationsberichte und Förderkonzepte, zur kulturellen Bildung von Schülern fehlte ein aussagekräftiges Berichtswesen.</p> <p>Der Rechnungshof hat die Übertragung von Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK sowie den Aufbau eines kontinuierlichen Berichtswesens und eine hierauf aufbauende Konzeption empfohlen.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Das Ministerium hat im Zusammenhang mit der Prüfung durch den SRH ministerielle und nichtministerielle Aufgaben ermittelt. Abschließende Entscheidungen zur Geschäftsverteilung innerhalb des Geschäftsbereichs des SMK standen bisher aus.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Ausführungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Der Freistaat hat erste Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des SRH unternommen. So wurde das Konzept zur kulturellen Bildung unter Federführung des SMWK erarbeitet und im November 2018 veröffentlicht. Ferner strebt das SMK bspw. an, zu unterstützten Schülerwettbewerben jahresbezogene Übersichten mit Aussagen zur Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen zu erstellen.</p>

Band I, Beitrag Nr. 12
„Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ausbildungszentrums
Bobritzsch“

Die Deputatsabrechnungen hauptamtlicher Lehrkräfte des Ausbildungszentrums Bobritzsch waren teilweise nicht nachvollziehbar. Insbesondere blieben die Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Höhe eines Übertrages von Stunden in das nächste Ausbildungsjahr unklar. Aufgrund der bisherigen Abrechnungsmodalitäten waren Mehrausgaben für den Freistaat nicht auszuschließen. Der Rechnungshof regte eine Überprüfung des Umfangs bewilligter Ermäßigungen der Lehrverpflichtung zugunsten der Erfüllung anderer Dienstaufgaben bei hauptamtlichen Lehrkräften an. Bei der Beschaffung von Geschäftsbedarf, Geräten und Ausstattungsgegenständen beachtete das ABZ Bobritzsch wesentliche Vergabegrundsätze nicht.

Wesentlicher Inhalt

Das Ministerium räumte die Notwendigkeit einer Überarbeitung der geltenden Verwaltungsvorschriften ein. Das Prüfergebnis des Rechnungshofs werde zum Anlass genommen, den Umfang der Ermäßigungen in den besonders betroffenen Fachbereichen zu überprüfen und neu zu regeln.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Ausführungen des SRH zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Die Ausbildungskapazitäten am ABZ werden in Umsetzung der Ausbildungsoffensive der Staatsregierung in den kommenden Jahren erheblich erweitert. Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs hat das Ministerium eingeleitet. Die Deputatsabrechnung der Lehrkräfte soll durch die Überarbeitung der zugrunde liegenden VwV und durch Anpassung des hierzu genutzten elektronischen Verfahrens transparenter gestaltet werden. Nach Mitteilung des Ministeriums seien die Hinweise des SRH zur Einhaltung der Vergabegrundsätze aufgegriffen und würden beim ABZ umgesetzt.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 13 „Zuwendungsbau NanoelektronikZentrum Dresden GmbH“

Wesentlicher Inhalt	<p>Die NanoelektronikZentrum Dresden GmbH erhielt Zuwendungen i. H. v. rd. 7 Mio. € für den Kauf und Umbau von 2 Häusern (Haus 1 und 3) zur Unterbringung kleiner und mittlerer Unternehmen der Nanoelektronikbranche. Mit den Mitteln wurde die Fertigstellung der Häuser nicht erreicht. In Folge erhielt die GmbH einen 2. Fördermittelbescheid über rd. 3 Mio. €, um Haus 3 fertigzustellen.</p> <p>Obwohl die Umbaumaßnahmen nach Haus 1 und 3 getrennt geplant und baufachlich geprüft wurden, bewilligte die LD Sachsen beide Häuser als Gesamtmaßnahme. Infolgedessen rechnete die GmbH die Baukosten nicht mehr getrennt nach Häusern ab. Erhebliche Kostenüberschreitungen bei Haus 1 aufgrund Standarderhöhung wurden dadurch zu spät erkannt.</p> <p>Die Finanzierung der Gesamtbaumaßnahme war nach der Baukostenüberschreitung bei Haus 1 nicht mehr gesichert. Die Restkosten für Haus 3 sollten im Rahmen eines neuen Projekts bewilligt werden. Dazu hätte die erste Zuwendung abgerechnet werden müssen. Obwohl dies unterblieb, hat die LD Sachsen eine erneute Förderung genehmigt. Damit besteht die Gefahr der Doppelförderung.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Das SMWA verweist auf den SIB, der als bauüberwachende Stelle den Baufortschritt getrennt nach Häusern bestätigt habe. Die fehlende Kostentrennung habe sich also nicht nachteilig ausgewirkt.</p> <p>Von einer Doppelförderung sei nicht auszugehen, da der SIB den 2. Förderantrag geprüft habe.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Sämtliche Kosten für beide Häuser und die Zuwendungsbescheide werden im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung durch die LD Sachsen geprüft. Der SRH teilt den Optimismus des SMWA hinsichtlich des Ausschlusses der Doppelförderung nicht.</p>

Die LIST Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH (LIST) agiert neben dem LASuV als Instrument der Sächsischen Straßenbauverwaltung auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages aus dem Jahr 2001, der lediglich für einen Übergangszeitraum gelten sollte.

Wesentlicher Inhalt

Das Aufgabenspektrum und die Anzahl der Beschäftigten der Gesellschaft für die Sächsische Straßenbauverwaltung wurden kontinuierlich erweitert. Die Finanzierung und die Personalentwicklung bedürfen angesichts deren dynamischen Entwicklung als Inhouse-Gesellschaft größerer Transparenz. Bei zunehmender Aufgabenübertragung können Intereskollisionen zwischen Auftraggeber und Mandatswahrnehmung im Aufsichtsrat der Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden.

- a) Der Freistaat habe im Rahmen seiner Organisationshoheit die interne Verwaltungsorganisation so auszugestalten, dass die politischen Zielsetzungen und übertragenen Aufgaben erledigt würden. Ohne die LIST sei die Handlungsfähigkeit der Verwaltung, übertragene Aufgaben wahrzunehmen, Planungsvorlauf für Projekte der Landes- und Bundesverkehrswegepläne zu schaffen sowie die übertragenen Mittelvolumina umzusetzen, stark eingeschränkt. Die hierfür erforderlichen Kapazitäten fehlten in der Verwaltung. Die LIST GmbH habe sich seit ihrer Gründung im Jahr 2000 als privatrechtlich organisierter Teil der Straßenbau- und Verkehrsverwaltung positiv entwickelt und bewährt. Eine Eingliederung in die Verwaltung komme deshalb derzeit nicht in Betracht.
- b) Die LIST erbringe für den Freistaat Sachsen im Rahmen eines Leistungsaustauschverhältnisses auf vertraglicher Grundlage ingenieurtechnische Dienstleistungen. Der Landtag stelle als Haushaltsgesetzgeber die hierfür erforderlichen Mittel im Einzelplan 07 zur Verfügung.
- c) Sowohl die Ausweitung des Aufgabenspektrums als auch eine eventuell nötige Anpassung des Geschäftsbesorgungsvertrages und die Überarbeitung des Betriebsstättenkonzepts würden geprüft. Die Kritik mangelnder Transparenz werde nicht geteilt. Die Finanzierung von Leistungen der LIST aus verschiedenen Haushaltstiteln richte sich nach der jeweiligen Zweckbestimmung. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Verwaltungskosten werde zudem durch den Abschlussprüfer der Gesellschaft im Rahmen eines erweiterten Testats beim Jahresabschluss bestätigt. Die Jahresabschlüsse der LIST würden im Bundesanzeiger veröffentlicht. Daneben werde der Mittelabruf künftig auch durch eine externe Revision geprüft.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Sächsische Landtag hat auf Empfehlung des Haushalts- und Finanzausschuss beschlossen, den Darlegungen des Sächsischen Rechnungshofes beizutreten.

Parlamentarische Beratung

Zur Neuausrichtung der Sächsischen Straßenbauverwaltung hat das SMWA Arbeitsgruppen (u. a. LASuV 2021 und Kommission zur Evaluation von Planungs- und Genehmigungsverfahren) gebildet, die sich auch mit der Stellung und Aufgabenübertragung an die LIST GmbH befassen.

Der Sächsische Rechnungshof hat das Prüfungsverfahren zur Betätigung bei der LISt GmbH angesichts offener Sachverhalte nicht beendet.

Im Beitrag Nr. 18 berichtet der Sächsische Rechnungshof zur Realisierung von Straßenbaumaßnahmen durch die DEGES GmbH. Durch die beabsichtigte Verschmelzung der DEGES GmbH auf die neu gegründete Autobahn GmbH des Bundes werden zusätzliche Aufgaben auf die Sächsische Straßenbauverwaltung zukommen.

Eine Prüfung der Personalwirtschaft des LASuV erfolgte ebenfalls; Ergebnisse werden in Beitrag Nr. 15 veröffentlicht.

Band I, Beitrag Nr. 15

„Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels in Sachsen“

Das SMS gewährte die Zuschüsse an Medizinstudenten nicht nach der Sächsischen Haushaltsordnung in Form von Zuwendungen sondern über Programmzuschüsse auf einzelvertraglicher Basis. Anders als bei Förderrichtlinien war der Rechnungshof nicht bei der Ausgestaltung der Programme beteiligt.

Wesentlicher Inhalt

Der Rechnungshof hat empfohlen, die „Ausbildungsbeihilfe“ in eine Förderrichtlinie zu überführen und zur künftigen Sicherstellung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum alternative Handlungsoptionen zu nutzen. Bei der Zulassung zum Medizinstudium sollte auf die Einführung einer Landarztquote hingewirkt werden.

Das Ministerium hält an der Art der Finanzierung fest, da es sich nach dessen Auffassung um einen wirtschaftlichen Leistungsaustausch handle. Die Landarztquote wird vom SMS befürwortet.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen und einen Nachbericht anzufordern. Ein konkreter Termin wurde nicht benannt.

Parlamentarische Beratung

Der Freistaat hat erste Schritte zur Einführung der Landarztquote unternommen. Der SRH hatte das Ministerium um Information über die beschlossene erneute Berichterstattung gebeten. Zwischenzeitlich hat das SMS den Nachbericht an den HFA übersandt und dem SRH zur Kenntnis gegeben.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 16
„Förderung der Verbraucherzentrale Sachsen“

Wesentlicher Inhalt	Die bisherige Förderung der Verbraucherzentrale Sachsen e. V. war ein Nebeneinander von institutioneller Förderung und Projektförderung. Die auf Dauer angelegte Förderung der Verbraucherzentrale richtet sich zumeist nicht auf einzelne abgrenzbare Maßnahmen. Die Verbraucherzentrale sollte künftig im Wesentlichen im Wege einer institutionellen Förderung Zuwendungen vom Freistaat erhalten.
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	Das SMS stellt in Aussicht, dass mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 die bisherige institutionelle Förderung und die Projektförderung der Verbraucherzentrale zu einer institutionellen Förderung zusammengefasst werden. Darüber hinaus werde mit der Aufnahme von Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan 2019/2020 eine langfristige Planungssicherheit für die Verbraucherberatung geschaffen.
Parlamentarische Beratung	Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	Die vom SMS angekündigten Maßnahmen wurden durchgeführt.

- 1.) Die Gemeinde Wernsdorf hatte die Bauleistungen für den Neubau der Zweifeldsporthalle im Wege einer Parallelausschreibung durchgeführt. Bei einigen Losen stimmten die angebotenen Einheits- und Gesamtpreise der Einzelpositionen einer Firma mit den Angeboten der Mindestbieter vollständig überein. Der SRH erachtet diese Übereinstimmung ohne Kenntnis des Inhalts der Angebote von Mitbewerbern für unwahrscheinlich. Es besteht daher der Verdacht auf Preisabsprachen zwischen den Bietern. Vor diesem Hintergrund empfahl der SRH dem SMUL, das Vergabeverfahren auf evtl. Preisabsprachen zu überprüfen und die Landeskartellbehörde über die Auffälligkeiten zu informieren.
- 2.) Weiterhin hat der SRH die Mengensätze aus den Leistungsverzeichnissen der losweisen Vergaben mit den Mengen im Angebot des Generalunternehmers verglichen. Dabei stellte er fest, dass die im Generalunternehmerangebot enthaltenen Mengenansätze in 28 Positionen gegenüber dem Ausschreibungstext geändert worden waren. Derartige Änderungen an den Vergabeunterlagen waren unzulässig. Der Bieter, welcher das Generalunternehmerangebot abgegeben hatte, wäre deshalb nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 b) und d) VOB/A (2009) zwingend von der Wertung auszuschließen gewesen.
- zu 1.) In der dargelegten Konstellation des Vergabeverfahrens als Parallelausschreibung und den daraus resultierenden Preisangaben begründen sich aus Sicht des SMUL keine hinreichenden Ausschlussgründe. Aus Sicht des SMUL fehlen eindeutige Anhaltspunkte für den Verdacht getroffener Preisabsprachen. Daher habe es keine Notwendigkeit zur Einschaltung der Landeskartellbehörde gesehen.
- zu 2.) Die Bewilligungsbehörde des Landkreises Nordsachsen habe die Gemeinde aufgrund des Vergabeverstößes zur Rückzahlung von Fördermitteln i. H. v. rd. 322,5 T€ verpflichtet. Die Gemeinde habe den geforderten Betrag zurückgezahlt.
- Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.
- Der SRH hat die Kartellbehörde beim SMWA informiert. Diese will im Rahmen ihres Aufgreifermessens überprüfen, ob und inwieweit die vorgebrachten Sachverhalte aufgegriffen werden. Die Staatsanwaltschaft hat ein Vorermittlungsverfahren eingeleitet.

Wesentlicher Inhalt

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Parlamentarische Beratung

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 18
„Förderrichtlinie Stilllegung Milchproduktion (RL SMP/2017)“

Wesentlicher Inhalt	Ein Ziel der Förderung – eine Verringerung der Milcherzeugung um 0,03 Mio. t – wurde über die RL SMP/2017 nicht erreicht. Bis zum 20. Februar 2018 wurden lediglich Zuwendungen für eine Reduktion um 0,0045 Mio. t bewilligt. Die bewirkte Reduzierung der Milchmenge in Sachsen um 0,26 % hat lediglich einen marginalen Einfluss auf den regionalen und überregionalen Milchmarkt. Der SRH empfahl für zukünftige Förderungen, die Notwendigkeit zu prüfen sowie zu analysieren, warum die Ziele nicht erreicht wurden.
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	Wegen fehlender Erfahrungen sei die Schätzung der erreichbaren Verringerung der Milcherzeugung unzutreffend gewesen. Das Ministerium habe nicht beabsichtigt, merkliche Auswirkungen auf den EU- bzw. weltweiten Milchpreis zu erreichen. Ziel der Förderung war es, einen Beitrag zur Reduzierung der Milchmenge, mithin zur Stabilisierung der Milchpreise zu leisten.
Parlamentarische Beratung	Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	Die Richtlinie galt bis zum 31.12.2018. Die Förderung ist abgeschlossen. Das Ministerium teilte mit, bei einer weiteren Milchpreiskrise die Erfahrungen aus der RL SMP/2017 zu berücksichtigen und notwendige Maßnahmen daraus abzuleiten.

Band I, Beitrag Nr. 19
„Förderung des Öko-Landbau“

Trotz überdurchschnittlicher Ökopremienhöhen ist der sächsische Ökoflächenanteil im gesamtdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich. Das SMUL untersuchte die Ursachen dafür nicht.

Wesentlicher Inhalt

Das starke Wachstum des ökologischen Landbaus im Jahr 2016 führte nicht zu einer Überprüfung der Notwendigkeit der bestehenden Förderung. Es wurde nicht untersucht, ob eine Förderung in der Umstellungsphase zur Zielerreichung genügen würde und inwieweit das Wachstum durch externe Faktoren beeinflusst wird.

Jährlich steigen etwa 2 % der Ökobetriebe aus dem ökologischen Landbau aus. Das SMUL hat nicht analysiert, was die Gründe für die erfolgten Ausstiege sind.

Das SMUL verweist auf die zahlreichen, neben der Förderung bestehenden Faktoren, die die unternehmerische Entscheidung zur Umstellung auf ökologisch-biologische Produktion beeinflussen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Bei der Umsetzung der zugrundeliegenden EU- und nationalen Regelungen werde in jeder Förderperiode die Notwendigkeit der Förderung geprüft. Das SMUL hält an seiner Auffassung fest, dass der Öko-Landbau derzeit ohne Unterstützung nicht bestehen kann.

Der jährliche Ausstieg von rd. 2 % sei gering und würde eine weitergehende Prüfung nicht rechtfertigen. Im Falle einer Zunahme bis zum Ende der Förderperiode werde das SMUL die Situation der rückumgewandelten Ökobetriebe analysieren und entsprechende Schlussfolgerungen für die weitere Förderung ziehen.

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Das SMUL wird im Rahmen der Vorbereitungen für die neue Förderperiode 2021 - 2027 die Notwendigkeit der Förderung und bei Bedarf die Rückumstellungen von Öko-Betrieben prüfen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 20 „Umsetzung des NSM beim Staatsbetrieb Sachsenforst“

Wesentlicher Inhalt	<p>Der Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) hat zur planmäßigen dauerhaften Erhöhung der Holzeinschlagmenge 14 Stellen befristet im Rahmen der „Personalbudgetierung“ lt. Zielvereinbarung besetzt, da die für diese Aufgabe benötigten Mitarbeiter nicht im Stellenplan abgebildet waren. Dauerhaft benötigte Stellen sind jedoch im Rahmen des Stellenplans auszubringen und zu besetzen.</p> <p>Die Effizienzrücklage dient beim SBS ausschließlich zur Risikovorsorge. Dies widerspricht dem Prämiensystem des NSM-Rahmenhandbuchs, nach dem die erwirtschafteten Rücklagen als Prämie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung stehen sollen.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Das SMUL verweist auf die Ressortvereinbarung. Diese ermögliche dem SBS die Nutzung von bis zu 198 Budgetstellen außerhalb des Stellenplans. Die zur Erhöhung der Holzeinschlagmenge benötigten Stellen wurden jedoch im Stellenplan des Doppelhaushaltes 2019/2020 berücksichtigt.</p> <p>Der SBS kann derzeit nur eine Rücklage bilden. Diese diene nach Auffassung des SMUL der Risikovorsorge und der Haushaltsflexibilisierung zur Absicherung der eingegangenen Verpflichtungen aus der Personalbudgetierung, was ganz wesentlich zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit führe.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.</p> <p>Ein Abgeordneter der CDU-Fraktion bat, folgende Erklärung zu Protokoll zu nehmen: „Die sogenannte Effizienzrücklage wurde dem Staatsbetrieb Sachsenforst als eine Maßnahme der Haushaltsflexibilisierung zur Verfügung gestellt. Die Rücklage dient der Risikovorsorge und der Absicherung der im Rahmen der Personalbudgetierung eingegangenen Verpflichtungen.“</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Die Ausweisung dauerhaft benötigter Stellen im Stellenplan wurde bereits im Doppelhaushalt 2019/20 realisiert. Die Effizienzrücklage wird im Rahmen der Dürre- und Borkenkäferkalamität vollständig in Anspruch genommen und aufgelöst.</p>

Band I, Beitrag Nr. 21

„Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft (BfUL)“

Die BfUL ist ein kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb und wird nach den Prinzipien des NSM geführt. Ihre Arbeit – Umweltanalytik und landwirtschaftliche Untersuchungen – ist nicht betriebs- oder erwerbswirtschaftlich ausgerichtet. Sie wird fast ausschließlich für die auftraggebenden Dienststellen der Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung tätig. Das SMUL sollte prüfen, ob die Voraussetzungen zur Errichtung eines Staatsbetriebes noch vorliegen und entsprechende Entscheidungen treffen.

Wesentlicher Inhalt

Im Rahmen der Umsetzung des NSM erfolgte trotz positiver Evaluierung kein Abschluss der Ressortvereinbarung. Um eine wirksame Ergebnissteuerung und -kontrolle sowie ein kennzahlengestütztes Berichtswesen zu ermöglichen, hat der SRH empfohlen, eine Ressortvereinbarung über die Einführung der NSM-Soll-Konzepte abzuschließen. Darin sind insbesondere die Erarbeitung und Umsetzung der Zielvereinbarung zu regeln.

Das SMUL strebt eine ergebnisoffene Prüfung der bestehenden Rechtsform der BfUL an. Diese sollte jedoch im Rahmen einer Überprüfung aller Staatsbetriebe im Freistaat Sachsen erfolgen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Nach Ansicht des SMUL ist eine Ressortvereinbarung über die Einführung der NSM-Soll-Konzepte nicht erforderlich. Eine wirksame betriebswirtschaftliche Ergebnissteuerung und -kontrolle mittels Produkten und kennzahlengestütztem Rechnungswesen stelle die BfUL bereits jetzt sicher.

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen und bis 2020 einen Nachbericht zu den Ergebnissen der Prüfung der Rechtsform der BfUL anzufordern.

Parlamentarische Beratung

Das NSM wird derzeit vom SMF grundlegend neu geregelt und in die Verwaltungsvorschriften zur SäHO überführt. Diese Regelungen sollen bei der Prüfung der Rechtsform der BfUL mit berücksichtigt werden.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 22
„Studentenwerke Sachsen“

Wesentlicher Inhalt	<p>Das SMWK fördert die Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke ohne tragfähiges Förderkonzept im Wege einer Projektförderung.</p> <p>Der Rechnungshof hat die Umstellung der Finanzierung auf das Zuweisungsverfahren sowie eine ergebnisorientierte, parametergesteuerte Förderung und den Abschluss von Zielvereinbarungen empfohlen. Eine Rechtsverordnung zur Regelung der Wirtschaftsführung der Studentenwerke wurde bisher nicht erlassen.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Die Empfehlung, eine Förderkonzeption zu erstellen, entspreche der Intention des SMWK ebenso wie der Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Studentenwerken. Die Umstellung des Finanzierungsverfahrens hält das Ministerium für sachgerecht.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen und einen Nachbericht anzufordern.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Das SMWK hat die Finanzierung von Projektförderung auf Zuweisungen umgestellt und befindet sich im Hinblick auf die zu erlassende Wirtschaftsführungsverordnung in Abstimmung mit dem SMF. Zudem wurde zwischen dem SMWK und den vier sächsischen Studentenwerken eine Zielvereinbarung geschlossen. Diese gilt für den Zeitraum des Doppelhaushaltes 2019/2020. Zum Ende der Laufzeit soll eine Bewertung vorgenommen werden, die als Grundlage für vorgesehene Verhandlungen einer Folgevereinbarung sowie der Weiterentwicklung dient. Der SRH sieht der durch den Landtag beschlossenen Nachberichterstattung entgegen.</p>

Band I, Beitrag Nr. 23 „Blockhaus Dresden“

Das SMWK bestätigte Ende 2016 für die Schenkung des Archivs der Avantgarden eines Kunstmäzens auf Grundlage gutachterlicher Stichproben und Schätzungen einen Umfang von rd. 1,5 Mio. Objekten. Dabei stimmten Inventarlisten der Gutachten nicht mit denen des Schenkungsvertrages überein. Der Sammlungsumfang und die Anforderungen an die Unterbringung der stofflich heterogenen Sammlung ließen sich nicht nachvollziehen. Dennoch verpflichtete sich der Freistaat Sachsen, die Sammlung im Blockhaus in Dresden unterzubringen. Für Umbau und Sanierung des Blockhauses stellte der Freistaat Sachsen Haushaltsmittel von rd. 20 Mio. € in Aussicht.

Wesentlicher Inhalt

Das SMF betont, dass der Schenkungsvertrag der für die Bedarfsprüfung bestimmende Rahmen gewesen sei und Ersatzstandorte nicht näher untersucht worden seien. Die Bedarfspräzisierung sei in einem iterativen Prozess zwischen den baulichen Möglichkeiten des vorgegebenen Gebäudes und dem anzupassenden Nutzungskonzept der SKD erfolgt.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMWK teilt mit, dass angesichts des erheblichen Umfangs, der Vielfalt und Komplexität des Konvoluts sowie dessen räumlicher Verteilung eine detaillierte Wertermittlung aller Sammlungsgegenstände nach den üblichen Standards nicht habe durchgeführt werden können, insbesondere vor dem Hintergrund des äußerst knapp bemessenen Zeitrahmens. Die Wertgutachten hätten in erster Linie nicht der mengenmäßigen Inventarisierung gedient, sondern vielmehr den Nachweis erbringen sollen, dass den für die Sanierung und den Umbau des Blockhauses erforderlichen Investitionsaufwendungen des Freistaates Sachsen ein entsprechender Sammlungswert gegenüberstehe.

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Der SRH hält daran fest, dass die nunmehr vom SMF angekündigte Untersuchung zu Flächenbedarfen sowie einem Archivierungskonzept mit Präsentation und Forschung bereits vor Abschluss des Vertrages hätte durchgeführt werden müssen und dieser Fehler im Nachhinein nicht geheilt werden kann.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Das SMF teilt mit, dass die EW-Bau am 15. Juli 2019 mit rd. 25,2 Mio. € (inkl. Hochwasserschutzmaßnahmen, ohne Kosten für Außenanlagen) haushaltsmäßig anerkannt worden sei.

Band I, Beitrag Nr. 24
„Wiederherstellung kommunaler Straßen und Brücken nach der
Richtlinie Hochwasserschäden 2013“

Wesentlicher Inhalt

Der SRH prüfte Baumaßnahmen im Bereich der kommunalen verkehrlichen Infrastruktur, die der Schadensbeseitigung und dem Wiederaufbau nach dem Hochwasserereignis 2013 dienten. Dabei ergaben sich eine Vielzahl gleich gelagerter Prüfungsfeststellungen:

- 1.) In mehreren Förderfällen beruhte der Schaden auf wild abfließendem Wasser aus Wäldern und von Feldern. Bezug zu einem Gewässer oder zuvor angesammeltem Regenwasser gab es nicht. Der Wille der Normgeber, auch die Beseitigung derartiger Schäden zu fördern, kommt in der Förderrichtlinie nicht eindeutig zum Ausdruck. Zukünftig müssen eindeutige Regelungen hinsichtlich des Förderumfangs getroffen werden.
- 2.) Der Vorzustand der durch Hochwasser zerstörten Infrastruktur blieb bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen unberücksichtigt. Dieses Vorgehen begünstigte die kommunalen Gebietskörperschaften mit rückständiger Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Infrastruktur. Dies führte zu einer Ungleichbehandlung der Baulastträger.
- 3.) In zahlreichen Schadensfällen erfolgte ein grundhafter Ausbau von Straßen, also ein Neubau. Auch bei beschädigten Brücken kam es oft zum Neubau. Die Bewilligung der Art der Wiederherstellung orientierte sich damit nicht durchgängig am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, wonach die kostengünstigere Schadensbeseitigung durch Instandsetzung bzw. Reparatur Vorrang vor dem Wiederaufbau durch Neubau hat, soweit dies ausreichend ist.
- 4.) In einigen Fällen wurde im Rahmen des Wiederaufbaus ein höherer Standard oder eine Erweiterung gefördert, ohne dass dies unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit geboten schien. Der SRH empfahl, derartige Fälle zu überprüfen.

Reaktion und Stellungnahme des
Ministeriums

- zu 1.) Der SRH knüpfe ausschließlich an die Definition des Hochwasserbegriffs nach § 72 Wasserhaushaltsgesetz an. Die Aufbauhilfverordnung enthalte jedoch eine umfassendere Schadensdefinition. Die Mittel seien folglich rechtmäßig aus dem Aufbauhilfefonds 2013 finanziert worden.
- zu 2.) Das SMUL werde bei zukünftigen Schadensereignissen prüfen, ob Vorschäden abzuziehen sind. Zudem sei die Gleichbehandlung aller Zuwendungsempfänger (Private, Unternehmen, Kommunen) zu berücksichtigen.
- zu 3.) Wird ein Straßenkörper durch das Hochwasser unterströmt, führe dies in der Regel zu Erosionserscheinungen der Feinkörnigkeit. Eine nachhaltige Wiederherstellung sei dann nur durch einen grundhaften Neubau gewährleistet.
- zu 4.) Die Prüfung der beantragten Vorhaben beruhe auf den durch die Antragsteller eingereichten Unterlagen. Ob die Ausgaben in den vom SRH benannten Fällen tatsächlich nicht aus dem Aufbauhilfefonds 2013 hätten finanziert werden dürfen, werde im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung geprüft.

Parlamentarische Beratung

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zustimmend zur Kenntnis zu nehmen.

Die Staatsregierung hat im Frühjahr 2019 mit der Richtlinie „Wiederaufbauhilfen“ die Unterstützungen bei außergewöhnlichen Elementarereignissen neu geregelt. Der SRH wurde zum Richtlinienentwurf angehört. Die aus den Prüfungsfeststellungen abgeleiteten Vorschläge des SRH, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung von Vorschäden, fanden keinen Eingang in die neue Richtlinie.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band I, Beitrag Nr. 25
„Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Landsiedlung GmbH“

Wesentlicher Inhalt	Die jahrelang defizitär wirtschaftende Sächsische Landsiedlung GmbH (SLS) wurde 2017 an die SAB, deren Anstaltsträger der Freistaat Sachsen ist, veräußert. Eine abschließende Prüfung der Liquidationsalternative einschließlich der Übertragung von Aufgabenbereichen der SLS auf Dritte, z. B. Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen (ZFM), erfolgte nicht. Zeitgleich mit dem Verkauf wurde die Eigenkapitalbasis der SLS durch Verschmelzung mit einer anderen landeseigenen, in Liquidation befindlichen Gesellschaft gestärkt und damit auf die Vereinnahmung des Liquidationserlöses für den Staatshaushalt verzichtet. Eine zeitnahe Beteiligung des HFA bzw. des SLT hielt das SMF für nicht erforderlich. Damit wurden 4 Mio. € der Budgetkontrolle des Landtags entzogen.
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	Hinsichtlich des Verkaufs an die SAB verweist das SMF auf die sich ergebenden Chancen sowohl für die SLS als auch für die SAB. Des Weiteren hält das SMF an seiner Auffassung fest, nicht auf die Vereinnahmung des Liquidationserlöses verzichten zu haben, da die Abwicklung von 2 separaten Veräußerungsverträgen zum gleichen Ergebnis geführt hätte. Da im Rahmen der Prüfung des Ministeriums die Notwendigkeit der Beteiligung des Landtags gem. § 65 Abs. 5 Satz 1 SÄHO verneint wurde, sieht das SMF keinen Verstoß gegen normative Regelungen.
Parlamentarische Beratung	Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	Der Verkauf der SLS an die SAB sichert nicht zwangsläufig deren Zukunftsfähigkeit, sondern ist von einem tragfähigen Unternehmenskonzept und der zügigen Umsetzung konkreter Maßnahmen abhängig. Die Entwicklung der SLS als Tochterunternehmen der SAB wird im Rahmen der jährlichen Unterrichtung des SRH gem. § 69 SÄHO weiterverfolgt.

Band I, Beitrag Nr. 26 „Risikoanalyse des Lohnsteuer-Anmeldeverfahrens“

Im Jahr 2015 entfielen mit 5,38 Mrd. € rd. 42 % der gesamten Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen auf die Lohnsteuer. Die Lohnsteuer war damit die zweitgrößte Einnahmeart nach der Umsatzsteuer.

Wesentlicher Inhalt

Das Gesetz sieht die Verpflichtung vor, die Lohnsteuer-Anmeldedaten elektronisch an das zuständige Finanzamt zu übermitteln. Grundsätzlich werden diese Daten auch elektronisch verarbeitet. Bei Auffälligkeiten werden automatisch Abbruch- oder Prüfhinweise erzeugt, denen eine personelle Bearbeitung folgt. Die Steuerverwaltung hat die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung noch nicht ausreichend dazu genutzt, den personellen Arbeitsaufwand bestmöglich zu steuern.

Der SRH hält neben einer Organisationsuntersuchung die Einführung einer Ergebnis- und Leistungsmessung für erforderlich. Darüber hinaus ist der SRH der Ansicht, dass sich der bestehende Arbeitsaufwand durch Verbesserungsmaßnahmen hinsichtlich Datenqualität und -analyse reduzieren lässt. Des Weiteren sind Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität bei der Bearbeitung von Schätzungen sowie Verspätungszuschlägen zu ergreifen.

Das Ministerium habe die Vorschläge des SRH in die Arbeitsgruppen „Personalbemessung“ und „Anmeldesteuern“ eingebracht. Dort seien die Vorschläge im Ergebnis nicht befürwortet worden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Der SRH wird die Entwicklungen im Bereich der Lohnsteuer weiter verfolgen. Gegenwärtig prüft der SRH zum Thema „Lohnsteuer-Außenprüfung“. Über die Prüfergebnisse wird er gesondert berichten.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band II, Beitrag Nr. 01 „Finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen“

Wesentlicher Inhalt	<p>In die kommunale Infrastruktur investierte im Jahr 2017 insbesondere der kreisangehörige Raum.</p> <p>Die Auszahlungen für soziale Leistungen waren erstmals seit Jahren nicht weiter angestiegen. Auch der laufende Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen, blieb auf Vorjahresniveau.</p> <p>Von dem insgesamt gestiegenen Überschuss konnten nicht alle Kommunen profitieren.</p>
Reaktion und Stellungnahme der Ministerien	<p>Stellungnahmen des SMI und des SMF, so z. B. zur Investitionstätigkeit der Kommunen, waren bereits in die abschließende Fassung des Jahresberichtsbeitrages aufgenommen worden. Darüber hinaus bestanden keine gegenteiligen Auffassungen zu den Ausführungen des SRH.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Ausführungen zur Finanzsituation der sächsischen Kommunen im Folgejahr 2018 sowie zu aktuellen Entwicklungen enthält der vorliegende Jahresbericht 2019 des SRH.</p>

Band II, Beitrag Nr. 02 „Kommunale Verschuldung“

Zum 5. Mal in Folge bauten die sächsischen Kommunen ihre Schulden im Kernhaushalt weiter ab. Einige Landkreise sind nach wie vor mit Kassenkrediten belastet.

Wesentlicher Inhalt

Geänderte Verschuldungsrichtwerte des Ordnungsgebers führten teils zu einer geänderten Beurteilung der Schuldensituation einer Kommune.

Für die transparente Darstellung der Schulden des ausgelagerten Bereiches ist der künftige Gesamtabschluss von großer Bedeutung.

Rechnerisch entfielen auf jeden Einwohner Sachsens kommunale Schulden i. H. v. rd. 2.598 €. Hinzu kommen Schulden der Beteiligungsgesellschaften und in den kommunalen Kernhaushalten ausgewiesene sog. weitere Belastungen.

Stellungnahmen des SMI und des SMF, so z. B. zur verringerten Kreditverschuldung trotz gesteigener Investitionstätigkeit, waren bereits in die abschließende Fassung des Jahresberichtsbeitrages aufgenommen worden. Darüber hinaus bestanden keine gegenteiligen Auffassungen zu den Ausführungen des SRH. Das SMI wies darauf hin, dass Kassenkredite häufig lediglich dazu dienen würden, um Fördermittel vorzufinanzieren.

Reaktion und Stellungnahme der Ministerien

Bei der Beratung des Jahresberichtsbeitrages im HFA wurden insbesondere die bestehenden Datenlücken in Bezug auf Beteiligungsgesellschaften und Ländervergleiche bei der Gesamtverschuldung thematisiert.

Parlamentarische Beratung

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.

Ausführungen zur Verschuldungssituation der sächsischen Kommunen im Folgejahr 2018 sowie zu aktuellen Entwicklungen enthält der vorliegende Jahresbericht 2019 des SRH.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band II, Beitrag Nr. 03
„Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen“

Wesentlicher Inhalt	<p>Die Zahl der kommunalen Beschäftigten war im Jahr 2017 gestiegen und hatte erstmals seit dem Jahr 2003 wieder 140.000 Beschäftigte überschritten.</p> <p>Die Personalbestandsveränderungen im Kernhaushalt beschränkten sich im Wesentlichen auf den Bereich Soziales und Jugend. Einem anhaltenden Anstieg des Personals in den Kindertageseinrichtungen stand ein Absinken des Personals in der Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende gegenüber.</p> <p>Die Ausbildung bei den Kommunen wurde insbesondere bei den Kreisfreien Städten intensiviert. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden waren die Ausbildungszahlen erstmals seit mehreren Jahren wieder leicht gestiegen.</p>
Reaktion und Stellungnahme der Ministerien	<p>Das SMF stimmte dem Berichtsbetrag zu. Es wies gesondert darauf hin, dass die Steigerung der Personal- und Versorgungsauszahlungen vor allem lohnkostenseitig bedingt sei. Das SMI schloss sich dem Berichtsbetrag in den Kernaussagen und vorgenommenen Schlussfolgerungen zur Personalentwicklung in den sächsischen Kommunen an. Außerdem verwies es auf das Konzept zur Ausbildungsoffensive für den kommunalen Bereich im Freistaat Sachsen, welches Maßnahmen zur Stärkung der Ausbildungsbereitschaft der Kommunen vorsähe.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Aktuelle Entwicklungen beim kommunalen Personal werden im vorliegenden Jahresbericht 2019 dargestellt.</p>

Überörtliche Kommunalprüfung

Es wurde ein Überblick gegeben über die vom SRH und seinen StRPrÄ durchgeführten überörtlichen Prüfungen. Als nicht zufriedenstellend schätzte der SRH die Situation hinsichtlich der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse ein. Diese beeinflusste maßgeblich die Durchführung und Inhalte der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der sächsischen Kommunen nach deren Umstellung auf das doppelte Rechnungswesen.

Wesentlicher Inhalt

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Ausgewählte Beanstandungen betrafen insbesondere die Missachtung von Zuständigkeiten in Verwaltungsgemeinschaften (Gemeinden Kottmar samt Rechtsvorgängerinnen und Oberwiera), den Bau und die Auslastung eines Verwaltungsgebäudes der Zusatzversorgungskasse des Kommunalen Versorgungsverbandes sowie gravierende Fehler bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen (Große Kreisstädte Meißen, Torgau, Wurzen und AZV „Obere Freiburger Mulde“).

Das SMI sieht ebenfalls Defizite bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen als auch der Jahresabschlüsse. Das SMI lasse sich bez. der Eröffnungsbilanzen regelmäßig über die ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen berichten und verweist darauf, dass die RAB gehalten seien, nachdrücklich auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau von Bearbeitungsstaus hinzuwirken.

Reaktion und Stellungnahme der Ministerien

Die Erledigung der Beanstandungen aus der überörtlichen Kommunalprüfung werde erforderlichenfalls durch die jeweils zuständige RAB nachverfolgt.

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Die Ausräumung der Beanstandungen aus vorangegangenen überörtlichen Kommunalprüfungen ist regelmäßiger Bestandteil nachfolgender Prüfungen des SRH.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band II, Beitrag Nr. 05 „Umstellung auf kommunale Doppik“

Wesentlicher Inhalt	<p>Auch im sechsten Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik war ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen.</p> <p>Wichtige Elemente der kommunalen Doppik entfalten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind weiterhin beeinträchtigt. Wesentliche Finanzentscheidungen der Kommunen basieren lediglich auf fortgeschriebenen Plandaten.</p> <p>Fehlende Jahresabschlüsse gefährden erheblich eine geordnete Haushaltswirtschaft. Die Verwendung eingesetzter Steuermittel wird nicht transparent nachgewiesen.</p>
Reaktion und Stellungnahme der Ministerien	<p>Das SMI räumte die Defizite bei Bearbeitungsstand von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen ein. Es erhebe regelmäßig den aktuellen Stand. Die RAB würden auch weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsstaus hinwirken. Das SMI lasse sich regelmäßig über die ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen berichten.</p> <p>Mit der Entkopplung von Jahresabschlüssen und Haushaltsgenehmigung werde eine Forderung der kommunalen Seite umgesetzt. Die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung der Jahresabschlüsse bleibe bestehen.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Die angekündigten Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht sind inzwischen ohne Änderung in Kraft getreten. Bei den Bearbeitungsrückständen ist kein nennenswerter Abbau festzustellen. Die Weiterverfolgung durch die RAB ist zwingend erforderlich.</p>

Band II, Beitrag Nr. 06
„Kennzahlengestützte Auswertungen kommunaler Bilanzen“

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraumes und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommunen erfordert die Anwendung aussagefähiger Kennzahlen.

Wesentlicher Inhalt

Das SMI begrüßte die durch den SRH entwickelte kennzahlengestützte Analyse der kommunalen Vermögens-, Ertrags- und Finanzanlage. Diese könne den Kommunen wichtige Erkenntnisse, insbesondere für den interkommunalen Vergleich liefern.

Reaktion und Stellungnahme der Ministerien

Das SMI wies auf das eigene kennzahlengestützte Frühwarnsystem hin, das im Jahr 2018 grundlegend überarbeitet und an die neue Rechtslage angepasst worden sei. Bei den Indikatoren des Frühwarnsystems liege der Fokus auf den Haushaltsplandaten der Kommunen, um so möglichst frühzeitig drohende finanzielle Schieflagen erkennen und entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Eine kennzahlengestützte Finanzanalyse wird grundsätzlich bei allen turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen durchgeführt und das Frühwarnsystem des SMI in die Betrachtung einbezogen. Die Aussagekraft ist allerdings erheblich eingeschränkt, wenn anstelle von geprüften und festgestellten Jahresabschlussdaten nur vorläufige oder Planwerte analysiert werden können.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band II, Beitrag Nr. 07
„Betätigung des Landkreises Leipzig in Unternehmen in Privatrechts-
form“

Wesentlicher Inhalt	<p>Der Landkreis sollte aus dem Kreisentwicklungskonzept eine Strategie entwickeln, aus der konkrete Unternehmensziele abgeleitet werden.</p> <p>Der Rechnungshof empfahl ein Regelwerk zur Verwaltung und Steuerung der vom Landkreis gehaltenen Beteiligungen, um bestehenden Mängeln beim Vertragscontrolling und der Mandatsbetreuung zu begegnen. Alle Mitglieder von Aufsichtsräten sollten gleichermaßen in die Sitzungsvorbereitung einbezogen werden.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Das SMI berichtete, dass der Landkreis die Hinweise des Rechnungshofs aufnehmen und deren Umsetzung prüfen werde. Eine Beteiligungsrichtlinie sei in Arbeit.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, den Darlegungen des SRH beizutreten.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Das SMI wies mit Schreiben vom 16.09.2019 daraufhin, dass eine Beteiligungsrichtlinie durch den Landkreis erarbeitet worden sei. Hinsichtlich der zugesagten Sitzungsvorbereitung für in Gesellschaftsorgane entsandte Vertreter des Landkreises würden derzeit die technischen Voraussetzungen für den Zugang der Mandatsträger zur Beteiligungssteuerungssoftware des Landkreises geprüft. Ferner sei beabsichtigt, künftig regelmäßige Schulungen für neu zu entsendenden Vertreter in den Gesellschaftsorganen der Beteiligungen anzubieten.</p> <p>Die Rechtsaufsicht sollte sich über den Fortgang weiter unterrichten lassen.</p>

Den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wurden im Jahr 2016 umA betreffende Aufwendungen i. H. v. rd. 62,4 Mio. € für Inobhutnahmen und Hilfen zur Erziehung vom Freistaat nicht erstattet. Aufgrund personeller Engpässe nahm das Landesjugendamt hauptsächlich Abschlagszahlungen vor. Das Nebeneinander von Abschlags- und Spitzabrechnungsverfahren führte zu doppeltem Verwaltungsaufwand.

Wesentlicher Inhalt

Die große Spanne bei den Entgelten von 75 € bis 296 €/Tag pro Platz wies auf eine unterschiedlich starke Steuerung der Jugendämter auf wirtschaftliche Vereinbarungen mit den Trägern der freien Jugendhilfe hin. Auch in Sondersituationen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Der Rechnungshof hat dem Gesetzgeber empfohlen, gesetzliche Prüfungsrechte der örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen bei den Trägern der freien Jugendhilfe vorzusehen.

Laut SMS sei vermehrt zur Spitzabrechnung übergegangen worden. Geprüft werde, ob eine Initiative zu einer gesetzlichen Regelung ergriffen wird, die den örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen, analog der Regelung in Mecklenburg-Vorpommern, Prüfrechte bei den Trägern der freien Jugendhilfe einräumt.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.

Parlamentarische Beratung

Die Aktivitäten des Freistaates im Hinblick auf Prüfungsrechte bei den Trägern der freien Jugendhilfe werden weiterverfolgt.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Band II, Beitrag Nr. 09 „Informationssicherheit der Landkreisverwaltungen“

Wesentlicher Inhalt	<p>Die Mehrzahl der Landkreisverwaltungen ist an das Thema Informationssicherheit unsystematisch herangegangen. So wurden Sicherheitsmaßnahmen umgesetzt, obwohl häufig ein vollständiges Lagebild fehlte und der Schutzbedarf in 8 der 10 Landkreisverwaltungen nicht hinreichend festgestellt war. Folgerichtig hat der Rechnungshof bei den örtlichen Erhebungen vielfach Mängel bei der Informationssicherheit festgestellt. Zudem waren Landkreisverwaltungen auf Notfälle nicht ausreichend vorbereitet. So fehlten häufig Notfallhandbücher. Notfallübungen konnten keine Landkreisverwaltung nachweisen.</p> <p>Der SRH hat den Landkreisverwaltungen die verbindliche Anwendung der IT-Grundschutzstandards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfohlen. Diese Standards haben sich bewährt und sind in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung maßgeblich.</p>
Reaktion und Stellungnahme der Ministerien	<p>Die SK teilte mit, der Jahresberichtsbeitrag zeige in seiner detaillierten Betrachtung und Analyse einen Status quo auf, der sich mit der Einschätzung des Beauftragten für Informationssicherheit des Landes decke. Der Beauftragte für Informationssicherheit des Landes erarbeite derzeit ein Sächsisches Informationssicherheitsgesetz, das für die Kommunen die Anwendung des IT-Grundschutzes des BSI empfehlen werde.</p> <p>Das SMI wies darauf hin, dass die Informationssicherheit eine Materie sei, die vollständig der kommunalen Selbstverwaltung zuzurechnen sei und somit weder der Rechts- noch der Fachaufsicht des SMI unterliege.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA und des Innenausschusses beschlossen, die Darlegungen des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Die Landkreisverwaltungen haben in vielen Fällen, teilweise noch während der Prüfung, Hinweise des Rechnungshofs aufgegriffen und Maßnahmen umgesetzt oder deren Umsetzung zugesagt.</p> <p>Der SLT hat am 03.07.2019 das Gesetz zur Gewährleistung der Informationssicherheit im Freistaat Sachsen beschlossen. Die Anwendung des IT-Grundschutzes des BSI soll danach für die Kommunen und Landkreise allerdings nur empfehlenden Charakter haben.</p>

Sonderbericht 2018 (LT-Drs. 6/14194 vom 23.07.2018) „Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen“

Zum 01.01.2017 wurde der Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen (ZFM) im Geschäftsbereich des SMF errichtet. Die Errichtung des ZFM litt von Anbeginn unter konzeptionellen Defiziten. Ziel war es, nach § 9 SächsVwOrgG alle flächenrelevanten Aufgaben ressortübergreifend unter dem Dach des ZFM als einheitlichen Ansprechpartner zu konzentrieren. Jedoch gerade die Kernaufgabe, ein ressortübergreifendes Flächenmanagement zu bilden, hatte das SMF auch 1,5 Jahre nach der Errichtung des ZFM nicht umsetzen können. Das Ziel des Gesetzgebers, mit einem einheitlichen Flächenmanagement Synergieeffekte zu erreichen, war im Evaluierungszeitraum bis Ende 2020 kaum noch erreichbar; ein Zuwarten mit der Evaluierung bis zum Ablauf des Jahres 2020 daher nach Auffassung des SRH nicht angezeigt, zumal die Gefahr bestand, dass sich die organisatorischen Defizite verfestigen.

Wesentlicher Inhalt

Der SRH empfahl, bis zum 15.10.2018 alle bisher in den Ressorts angesiedelten liegenschaftlichen Aufgaben im ZFM zu konzentrieren, um so dem gesetzgeberischen Ziel des § 9 Abs. 3 SächsVwOrgG näherzukommen. Andernfalls sollte das ZFM wieder in den SIB eingegliedert werden.

Das SMF äußerte hieran grundsätzliche Kritik. Der SRH vernachlässigte bei seiner Empfehlung der Wiedereingliederung des ZFM in den SIB, dass mittlerweile weitere Aufgaben auf das ZFM übergegangen seien.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der HFA des SLT hat über den Sonderbericht am 19.09.2018 und am 16.01.2019 beraten.

Parlamentarische Beratung

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 hat der SLT § 9 SächsVwOrgG dahingehend geändert, dass das SMF eine vorgezogene Evaluierung bis zum 31.03.2019 durchzuführen und dem HFA des SLT bis zum 30.06.2019 einen Konzeptvorschlag zu unterbreiten hatte.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Der Konzeptvorschlag des SMF vom Juni 2019 sieht eine Angliederung des ZFM an den SIB zum 01.01.2020 und organisatorisch die Auflösung des ZFM vor.

Sonderbericht 2018 (LT-Drs. 6/14812 vom 18.09.2018) „Unterbringung und Organisation der Erstaufnahme der Flüchtlinge im Freistaat Sachsen“

Wesentlicher Inhalt	<p>In den Jahren 2015 bis 2017 gab es Abweichungen zwischen registrierten und realen Zugängen von Asylbewerbern. Der SRH forderte Kapazitätsüberhänge bei 15.760 Plätzen (Stand Juli 2017) angemessen zu reduzieren.</p> <p>Nach dem Entwurf des SMI für das Unterbringungs- und Standortkonzept „ZAB 2020“ vom August 2017 sollen ab 2020 Kapazitäten von 5.900 Plätzen vorgehalten werden. Diese Kapazitätsplanung enthielt Reserven. Diese entsprachen annähernd dem 4-Fachen der durchschnittlichen Belegung für den Zeitraum Juli 2016 bis Juni 2017.</p> <p>Das SMI prüfte den Bedarf an Bevorratungsfläche nicht. Die Bevorratungskosten überstiegen bereits nach 18 Monaten den Wert des Bevorratungsbestandes. Ausstattungsgegenstände, die nicht zum sog. Sperrbestand zählen, sollten daher schnellstmöglich veräußert bzw. kostenfrei abgegeben werden. Darüber hinaus empfahl der SRH, den während der Prüfung vorgelegten Entwurf einer „Lagerkonzeption“ zu überarbeiten und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ein stärkeres Gewicht beizumessen.</p>
Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums	<p>Das SMI hat eingeräumt, dass aufgrund der volatilen Entwicklung der Flüchtlingszahlen zeitweise kein geordnetes Registrierungsverfahren erfolgt sei und die Zugangszahlen ab September 2015 nicht belastbar seien. Nach Angabe des Ministeriums im Abschlussgespräch sei eine Überarbeitung des Unterbringungs- und Standortkonzepts „ZAB 2020“ bis Ende 2018 avisiert.</p>
Parlamentarische Beratung	<p>Der SLT hat auf Empfehlung des HFA beschlossen, die Unterrichtung des SRH zur Kenntnis zu nehmen.</p>
Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung	<p>Das nunmehr überarbeitete Unterbringungs- und Standortkonzept „ZAB 2020 – 2024“ sehe nach Angaben des SMI eine Bedarfsobergrenze von 5.300 Plätzen vor. Der Regelbedarf sei auf 3.000 bis 4.300 Plätze reduziert worden. Das Konzept solle dem SRH im Nachgang übermittelt werden.</p> <p>Am 07.02.2019 erhielt der SRH eine „Lagerkonzeption“ der LD Sachsen mit Stand 14.01.2019. Diese sah neben der Ausstattung der Erstaufnahmeeinrichtungen (nach ZAB 2020) eine Ausstattungsreserve (sog. Sperrbestand) für 5.000 Plätze vor. Der SRH empfahl zu prüfen, ob der Sperrbestand auf den in den Erstaufnahmeeinrichtungen vorhandenen Bestand beschränkt werden kann. Im Übrigen fehlten im „Lagerkonzept“ Aussagen zu Aussonderung und Bestandsabbau.</p> <p>Das SMI betonte, die Lagerkonzeption enthalte die unbedingt notwendige Lagerfläche für die Ausstattung von 5.000 Unterbringungsplätzen. Aussonderung und Bestandsabbau überzähliger Güter hätten in 2019 bereits zu einer erheblichen Bestandsreduzierung und zur Aufgabe einer Lagerstätte geführt. Aus Sicht des SRH stehen die Angaben des SMI zur Lagerkonzeption mit den Angaben im überarbeiteten Unterbringungs- und Standortkonzept ZAB 2020 – 2024 noch nicht in Einklang. Der SRH empfiehlt, die Lagerkonzeption entsprechend anzupassen.</p>

Leipzig, den 29. Oktober 2019

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer
Rechnungshofdirektor

Haag
Rechnungshofdirektorin

Haushaltswirtschaftliche Daten der sächsischen Kommunen

Haushaltswirtschaftliche Daten	Sachsen 2017	Sachsen 2018	Flächenländer Ost 2018	Flächenländer West 2018
Steuerdeckungsquote (%)	31,0	30,8	30,6	43,0
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Kreditfinanzierungsquote (%)	-1,6	-1,5	-1,5	-0,1
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Zins-Steuer-Quote (%)	1,5	1,2	1,6	2,5
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>				
Zinslastquote (%)	0,5	0,4	0,5	1,1
<i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt</i>				
Personalausgabenquote (%)	26,7	26,7	27,9	24,9
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Investitionsquote (%)	11,3	12,2	11,3	11,2
<i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Sachinvestitionen in €/Einwohner	307	348	316	368
Zinsauszahlungen in €/Einwohner	13	10	14	36
Steuereinnahmen (netto) €/Einwohner	841	877	859	1.409
Personalausgaben in €/Einwohner	726	759	782	815
Soziale Leistungen in €/Einwohner	634	640	641	795
Finanzierungssaldo in €/Einwohner	38	77	101	115
Verschuldung Kernhaushalt in €/Einwohner	686	654	909	1.860
<i>darunter:</i>				
<i>Kassenkredite in €/Einwohner</i>	30	23	254	566
<i>Kreditmarktschulden in €/Einwohner</i>	615	572	604	1.222
Gesamtverschuldung in €/Einwohner	2.034	1.978	2.330	k. A.

Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts sowie Fachserie 14 Reihe 5, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Soziale Leistungen Gruppierungsnummern 691–693, 73–79.

Hinweis: Die Daten basieren auf der noch kameral geführten Bundesstatistik und weichen daher z. T. von den Daten im Beitrag „Finanzsituation der Kommunen“ ab.

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

29. Oktober 2019

Bezug:

Sächsischer Rechnungshof

Diese Veröffentlichung kann kostenfrei bezogen werden bei:

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

Telefon: +49 341 3525-1015

Telefax: +49 341 3525-1999

E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de

www.rechnungshof.sachsen.de

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.