



SÄCHSISCHER  
RECHNUNGSHOF

## Pressemitteilung zum Jahresbericht 2000

**Sperrfrist: frei am Donnerstag, dem 21.09.2000, 11:00 Uhr**

Der Sächsische Rechnungshof stellt heute der Öffentlichkeit seinen Jahresbericht 2000 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen vor, den er entsprechend seinem Verfassungsauftrag dem Sächsischen Landtag und der Staatsregierung bereits zugeleitet hat.

Im diesjährigen Jahresbericht können fünf Schwerpunkte gesehen werden:

- Ein Schwerpunkt ist die Prüfung der Haushaltsrechnung 1998 verbunden mit einer **Analyse der Haushaltssituation des Landes** (Beiträge Nr. 1 bis 4).
- Auf die **Finanzlage der Kommunen** in Sachsen gehen die Beiträge Nr. 39 und 40 ein.
- Eine Reihe von Beiträgen beschäftigt sich mit dem **Fördermittelbereich**.
- Die Beiträge Nr. 11 und 27 setzen sich mit der **Erhebung von Einnahmen** auseinander.
- Spezielle **Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung** sind u. a. in den Beiträgen Nr. 42, 45 und 46 enthalten.

### **Analyse der Haushaltssituation des Landes**

Die Haushaltssituation des Freistaates Sachsen ist von einer hohen Investitionsquote, einer weiteren Rückführung der Neuverschuldung und einer zu erwartenden Verringerung der Staatseinnahmen ab dem Jahr 2005 geprägt.

## **Hohe Investitionsquote**

Die Investitionsquote bringt den Anteil der investiven Ausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben zum Ausdruck. Sie ist ein wesentlicher Indikator für den Aufholprozess bei der Infrastruktur im Freistaat Sachsen. Bei den Investitionsausgaben je Einwohner (siehe Beitrag Nr. 2) liegt Sachsen etwa im Schnitt aller neuen Länder. Die Investitionsquote blieb aber trotz Rückgang auf 29,8 und 29,5 % im Haushaltsvollzug der Jahre 1998 und 1999 auf insgesamt hohem Niveau. Im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern ergibt sich hier ein deutlicher Vorsprung für Sachsen. Dies resultiert aus der Zurückhaltung Sachsens bei den Gesamtausgaben.

## **Rückführung der Neuverschuldung**

Die Investitionsquote konnte auf dem hohem Niveau gehalten werden, obwohl die Nettoneuverschuldung zurückgeführt wurde. Nach den Jahren 1996 (6,3 %) und 1997 (4,6 %) reduzierte sich die Kreditfinanzierungsquote in den Haushaltsjahren 1998 auf 3,4 % und 1999 auf 1,6 %. Sie ist damit die niedrigste aller neuen Bundesländer. Dies wird für künftige Haushalte nur unter erheblichen Anstrengungen zu erreichen sein.

Wie in den Investitions- und Kreditfinanzierungsquoten zum Ausdruck kommt, wurde die verfassungsmäßige Obergrenze für die Kreditaufnahme sowohl in der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug deutlich unterschritten. Die Verfassung begrenzt die Schuldenaufnahme auf die Höhe der Ausgaben für Investitionen. Diese Schwelle wird bei weitem nicht erreicht. Die Neuverschuldung sollte deutlich unterhalb der Investitionsausgaben gehalten werden, auch und gerade solange eine günstige Einnahmeentwicklung durch den derzeit geltenden Solidarpakt gegeben ist.

Der von der Staatsregierung und dem Landtag eingeschlagene Konsolidierungskurs wurde fortgesetzt. Das dient der Erhaltung von Gestaltungsspielraum für künftige Haushalte. Fast 90 % der Ausgaben im Haushalt des Freistaates sind durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder werden zur Kofinanzierung von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Auch diese sind demnach ständig auf Notwendigkeit und Effizienz zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten: Von Investitionsausgaben wird grundsätzlich angenommen, dass sie Werte für die Zukunft schaffen. Nicht alle Ausgaben jedoch, die von der Definition des Investitionsbegriffs in § 10 HGrG und § 13 SÄHO erfasst werden, wirken wirklich in die Zukunft. Andererseits gibt es konsumtive Ausgaben mit spezifischer Zukunftswirkung.

### *Neue Steuerungsinstrumente im Haushaltswesen*

Der Sächsische Rechnungshof hat sich im Beitrag Nr. 2 (Pkt. 1.1 und 1.2) zur Weiterentwicklung des Haushaltsrechts und zu den Neuen Steuerungsinstrumenten geäußert. Der Haushaltsvollzug soll nicht allein von dem für einzelne Zwecke zur Verfügung gestellten Geld (input), sondern stärker von seinen Ergebnissen (output) her gelenkt werden. Dies bedeutet eine Abkehr von der bisherigen feingliederten Zuweisung von Mitteln für bestimmte Zwecke im öffentlichen Haushaltswesen und mehr finanziellen Handlungsspielraum für die Verwaltung, aber auch den verstärkten Einsatz betriebswirtschaftlicher Elemente.

Eben an dieser Stelle ergibt sich ein wesentliches Problem für das Budgetrecht des Parlaments. Nach der sächsischen Verfassung ist es Aufgabe des Sächsischen Landtags, Einfluss auf die Ausgabenwirtschaft der Verwaltung auszuüben und diese einer Kontrolle zu unterziehen. Die Neuen Steuerungsinstrumente, die an die Stelle der Mittelzuweisung treten sollen, sind eher Instrumente zur Steuerung innerhalb der Exekutive. Sollte der Landtag mit derartigen Instrumenten umgehen, so sind nicht nur das Problem der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung, sondern in der parlamentarischen Arbeit auch neue Arbeitsweisen und Arbeitsmengen zu bewältigen.

### *Haushaltsentwicklung bis 2005 (Modellrechnung)*

Im vorliegenden Jahresbericht hat der Sächsische Rechnungshof in einer fortgeschriebenen Modellrechnung (Beitrag Nr. 1, Pkt. 5 und 6) wieder dargestellt, welche Herausforderungen auf die Finanzpolitik im Freistaat Sachsen ab dem Jahr 2005 zukommen können, wenn nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der derzeitige bundesstaatliche Finanzausgleich und der Solidarpakt I, nach dem die neuen Bundesländer Sonder- und Ergänzungszuweisungen erhalten, enden.

### **Weiterhin angespannte Finanzlage der Kommunen**

14 Beiträge dieses Jahresberichts widmen sich den Ergebnissen aus der überörtlichen Kommunalprüfung. Der Schuldenstand der Kommunen ist zwar seit 1992 erstmals gesunken, jedoch noch der zweithöchste in den neuen Bundesländern. Das Finanzierungsdefizit der sächsischen Kommunen konnte 1999 gegenüber dem Vorjahr erneut reduziert werden. Trotz günstiger Konjunktorentwicklung und prognostizierter steigender Einnahmen bleibt die Finanzlage aber weiter angespannt. Die Kommunen dürfen auch in der Nutzung von Einsparpotenzialen in den Verwaltungshaushalten nicht nachlassen. Die erneute Verringerung des Finanzierungsdefizits deutet darauf hin, dass die Mehrzahl der sächsischen Kommunen der allgemeinen Finanzsituation durch tragfähige Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung begegnet. Jedoch

darf nicht die Zurückstellung von Investitionen zu einem dauerhaften Instrument eines gesicherten Haushalts werden.

### **Prüfung im Fördermittelbereich**

Fördermittel nehmen einen erheblichen Teil des Staatshaushalts in Anspruch. So waren im Staatshaushalt 1999 über 8,3 Mrd. DM Fördermittel eingestellt.

Der Sächsische Rechnungshof stellte bei seinen Prüfungen im Fördermittelbereich im Verlauf der vergangenen Jahre immer wiederkehrende Mängel und Fehler fest. Als Beispiele im aktuellen Jahresbericht sind die Beiträge Nr. 13 (Förderung des Kinder-, Jugend- und Leistungssports) und Nr. 29 (Zuwendungen an das Rundfunkblasorchester Leipzig) zu nennen. So wurden Förderziele unzureichend definiert, die Notwendigkeit von Fördermitteln nicht genau genug geprüft, bestimmte Zwecke doppelt gefördert und die Verwendung der Mittel nicht hinreichend überprüft. Ein Grund dafür könnte sein, dass Politik und Verwaltung in der Aufstellung von Förderprogrammen und dem vollständigen Ausgeben der Mittel bereits den Erfolg ihres Handelns sehen. Es sollte größeres Gewicht auf die Formulierung der Förderziele, die zweckgerichtete Mittelverwendung, eine Erfolgskontrolle und entsprechende Controlling-Instrumente gelegt werden.

Die Staatsregierung hatte bereits 1996 beschlossen, zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten und zur Erhöhung der Transparenz die wichtigsten Förderdaten ressortübergreifend in einer **Fördermitteldatenbank** zusammenzufassen. Der Sächsische Rechnungshof hat dieses Vorhaben mit dem Schwerpunkt Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Ressourceneinsatzes für Planung, Entwicklung und Vorbereitung der Einführung geprüft. Einzelheiten dazu enthält der Beitrag Nr. 6. Kritisch hervorzuheben ist allerdings, dass im Nutzerprofil der Datenbank der Rechnungshof nicht vorgesehen ist. Dem Rechnungshof würde so ein Instrument zur effektiven und zeitnahen Finanzkontrolle verwehrt werden. Der Staatsverwaltung würde ein vermeidbarer Aufwand für die Informationsbereitstellung an den Rechnungshof entstehen.

### **Erhebung von Einnahmen**

Für eine effiziente Haushaltswirtschaft ist nicht nur ein sparsames und wirtschaftliches Ausgabeverhalten maßgeblich. Ebenso ist Wert darauf zu legen, dass die vom Gesetzgeber eröffneten Einnahmequellen des Staates ausgeschöpft werden. So hat der Sächsische Rechnungshof z. B. festgestellt, dass durch Mängel in der steuerlichen Bearbeitung von Einkünften aus Grundstücken Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe entstanden sind (Beitrag Nr. 11).

## **Betätigung des Freistaates bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH**

Der Sächsische Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Sächsische Staatsbäder GmbH, deren Alleingesellschafter der Freistaat Sachsen ist, ein Gesamtkonzept erstellen und stärker betriebswirtschaftliche Instrumente wie eine interne Revision und eine Kosten-/Leistungsrechnung anwenden sollte (Beitrag Nr. 37). In seinem Bericht weist der Rechnungshof darauf hin, dass der Betrieb von Kurbädern zwar einen Beitrag zur Gesundheitsvorsorge leistet, aber dadurch nicht automatisch zu einer Landesaufgabe wird. Deshalb empfiehlt er, intensiver auf eine Beteiligung der Kommunen an der GmbH hinzuwirken, in denen Einrichtungen der Staatsbäder gelegen sind.

## **Spezielle Ergebnisse der Kommunalprüfung**

Neben der Analyse der kommunalen Finanzen hat sich der Rechnungshof mit grundsätzlichen, aber auch Einzelproblemen u. a. mit der angespannten finanziellen Lage der kommunalen Zweckverbände beschäftigt (Beitrag Nr. 45). Dabei wurde z. B. festgestellt, dass Gebühren und Beiträge teilweise nicht oder vermindert erhoben wurden, was erhebliche Einnahmeverluste zur Folge hatte.

## **Einschränkungen der Finanzkontrolle durch Organisationsprivatisierung**

Seit 1996 hat der Sächsische Rechnungshof auf das Problem hingewiesen, das sich für die Finanzkontrolle ergibt, wenn die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben privatrechtliche Organisationsformen einsetzt. Sowohl der Freistaat als auch die Kommunen gliedern Teile ihrer Verwaltung in Gesellschaften des Privatrechts - zumeist in der Form der GmbH - aus. Hierdurch ergeben sich erhebliche Einschränkungen der Finanzkontrolle, da dem Rechnungshof gegenüber diesen Gesellschaften häufig keine Prüfungsrechte zustehen. Das ist dann problematisch, wenn sich die Privatisierung auf die Organisationsform beschränkt, während die finanzielle Verantwortung für die Erledigung der öffentlichen Aufgabe weiterhin bei der öffentlichen Hand bleibt.

Im kommunalen Bereich ist es vorgekommen, dass privatrechtlich organisierte Eigengesellschaften ihre Trägerkommunen an den Rand der haushaltswirtschaftlichen Handlungsfähigkeit gebracht haben oder zahlungsunfähig geworden sind. Schulden und Personal lassen sich in solchen Eigengesellschaften gut „verstecken“. Gemeinderäte und Kreistage haben ebenso wie die Finanzkontrolle nur einen begrenzten Einblick in kommunale Eigengesellschaften. Diese Situation könnte dadurch verbessert werden, dass die überörtliche Prüfungsbehörde Unterrichts- und Einsichtsrechte bei den Eigengesellschaften der Kommunen erhält.

Organisationsprivatisierung praktiziert besonders intensiv auch der MDR. Die damit verbundenen Probleme der Finanzkontrolle haben große Resonanz im Sächsischen Landtag und bei der Presse gefunden. Dies erleichterte es den Rechnungshöfen der MDR-Staatsvertragsländer, mit dem MDR im Dezember 1999 zu einer Vereinbarung zu kommen, die eine effiziente Kontrolle der Verwendung der Rundfunkgebührenmittel bei den Beteiligungsunternehmen des MDR sicherstellen soll. Gegenstand der Vereinbarung ist auch, dass der MDR ein wirkungsvolles Controlling- und Informationssystem im Rahmen seiner Beteiligungsverwaltung schafft.

Als Anlage zu dieser Pressemitteilung ist eine Kurzfassung der einzelnen Jahresberichtsbeiträge beigefügt.

## **Anlagen**