



## Pressemitteilung zum Jahresbericht 2003

**Sperrfrist: frei am Donnerstag, dem 09.10.2003, 11:00 Uhr**

Der Sächsische Rechnungshof stellt heute der Öffentlichkeit seinen Jahresbericht 2003 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen vor, den er entsprechend seinem Verfassungsauftrag dem Sächsischen Landtag und der Staatsregierung bereits zugeleitet hat. Im Beitrag Nr. 1 des vorliegenden Jahresberichts sind die Ergebnisse der Prüfung der Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr 2001 zusammenfassend dargestellt. Unbeschadet einzelner Feststellungen kann der Sächsische Rechnungshof insgesamt eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung und eine strikte Haushaltsdisziplin für das Jahr 2001 attestieren. Der Sächsische Landtag wird sich mit den Prüfungsfeststellungen des Jahresberichtes befassen, ehe er über die Entlastung der Staatsregierung für das Jahr 2001 beschließt.

Im Folgenden möchte ich Ihnen einen Ausschnitt der wesentlichen, im Jahresbericht enthaltenen Feststellungen vorstellen:

### **Prekäre Haushaltslage erfordert entschlossenes Handeln**

Die gravierenden Haushaltsprobleme der neuen Länder im Hinblick auf eine rückläufige Bevölkerung und den neben den konjunkturellen künftig auch strukturellen Einnahmeausfällen (determinierten Einnamerückgänge aus der Degression Solidarität II und der EU-Solidaritätsfonds) sind nicht zu übersehen. Der Freistaat steht wie die übrigen neuen Länder daher vor massiven Anpassungsproblemen in seiner Aufgaben- und Ausgabenstruktur, um aufbaugerechte Investitionsquoten bei vertretbarer Nettokreditaufnahme sicherzustellen und die Solidaritätsmittel dabei zweckentsprechend investiv einzusetzen.

Laufende Ausgaben des Freistaates übersteigen solidaritätbereinigt inzwischen seine laufenden Einnahmen um mehr als 500 Mio. € jährlich, sodass ausgabenkende Anpassungen

nicht nur durch Effizienzerhöhungen, sondern insbesondere auch durch Verringerung des Leistungsniveaus entsprechend dem Bevölkerungsrückgang und einer Senkung der überzogenen Ansprüche an staatliche und kommunale Daseinsvorsorge notwendig sind. Für einen geordneten „Rückbau“ der Infrastrukturvorhaltung und des „Daseinsfürsorgeapparates“ an das dauerhaft finanziell Machbare und demographisch Gebotene müssen die künftigen Haushalte des Freistaates ab 2005 Lösungsbeiträge bereitstellen. Dabei sind alle öffentlichen Einrichtungen des Freistaates hinsichtlich ihres Leistungsumfanges, Ausgabenbedarfs und ihres Personalbestandes ohne Tabus auf den Prüfstand zu stellen. Die Kommunen im Freistaat stehen vor ähnlichen Anpassungsproblemen, weil die Konsolidierungsbemühungen der vergangenen Jahre meist einseitig die Vermögenshaushalte (Investitionen) beschnitten haben. So sind die Sachinvestitionen der sächsischen Kommunen in den vergangenen Jahren auf ein besorgniserregend niedriges Niveau gesunken, das kaum noch als aufbaugerecht bezeichnet werden kann.

Der Sächsische Rechnungshof empfiehlt der Staatsregierung, durch ein Benchmarking mit vergleichbaren Flächenländern West zu analysieren, in welchen Bereichen der Freistaat und seine Kommunen einwohnerbezogene Ausgabenvorsprünge hat, die Anpassungsnotwendigkeiten anzeigen. Wenn die Staatsregierung es wünscht, wird der Sächsische Rechnungshof diese Bemühungen um ein Benchmarking begleiten und unterstützen.

Benchmarking allein wird hinsichtlich der eigentlichen Steuerungsprobleme und -defizite staatlichen Handelns nicht genügen. Die intendierten Ergebnisse und Wirkungen staatlichen Handelns in Gesellschaft und Wirtschaft, d. h. die Effektivität der gewählten Instrumente zur Ergebnis- und Zielerreichung bleiben häufig „im Dunkeln“. Ohne künftig klarere Zielbestimmungen und Ergebniskontrollen werden sich die typischen Steuerungs- und Rationalitätsdefizite staatlichen Handelns nicht beheben lassen.

### **Haushaltswirtschaftliche Quoten**

Die Entwicklung der Investitionsquote ist ein wichtiger Indikator bei der Beurteilung des Fortschritts beim infrastrukturellen Aufholprozess. In den neuen Ländern wurden im Jahr 2001 über 20 % der Finanzmittel für investive Aufgaben verwendet. Dabei war die durchschnittliche Investitionsquote doppelt so hoch wie in den alten Ländern. Der Freistaat Sachsen wies im Jahr 2001 mit 26 % die höchste Investitionsquote unter den neuen Ländern aus. Allerdings lag sie erstmalig unter dem Niveau der Vorjahre. Nach einem flutbedingten Anstieg der Investitionsquote im Haushaltsjahr 2003 wird sie sich mittelfristig unter einem Niveau von rd. 23 % einpegeln, wenn nicht aktiv gegengesteuert wird. Auch hier ist infolge der Entwicklung der Wirtschaftsdaten und des Steueraufkommens - trotz aller Anstrengungen - mit einer merklichen Verschlechterung zu rechnen.

Die Kreditfinanzierungsquote konnte 2001 gegenüber dem Vorjahr um 0,1 % auf 1,3 % gesenkt werden. Erheblich unter dem Durchschnitt liegt auch der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Mit einer Zinssteuerquote von 7,4 % im Jahr 2001 ist der Haushalt des Freistaates Sachsen erheblich geringer mit Kreditkosten belastet als die Haushalte der anderen Länder im Beitrittsgebiet (Durchschnitt 13,3 %).

Der Staatsregierung wird damit ihrer Verantwortung für die Konsolidierung des Haushaltes gerecht.

### **Struktur der Ausgaben**

Im Jahr 2001 sind insgesamt sind 91,4 % des Haushalts durch Rechtsverpflichtungen gebunden oder werden im Rahmen von mischfinanzierten Programmen eingesetzt. Im Jahr 2000 waren es 86,6 %. Der finanzielle Rahmen für freiwillige Landesprogramme und -maßnahmen ist damit noch enger geworden. Verantwortlich sind dafür hauptsächlich gestiegene Personal- und Zinsausgaben sowie eine 26,8 %ige Erhöhung der Ausgaben für Versorgungsleistungen durch Überführung von Leistungen aus den Zusatzversorgungssystemen in die gesetzliche Rentenversicherung. Auch lagen die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich um 2,8 % höher als im Vorjahr.

Mit dem erheblichen Ausfall von Steuereinnahmen ab dem Haushaltsjahr 2002 und bei Berücksichtigung aktueller Steuerschätzungen und Wirtschaftswachstumsprognosen wird der finanzielle Spielraum zur Dotierung von Landesprogrammen weiter gegen null gehen. Angesichts dieser Entwicklung wird es nötig werden, die laufenden Landesprogramme hinsichtlich ihrer Finanzierbarkeit kritisch zu überprüfen. Neue Landesprogramme können nur dann aufgelegt werden, wenn gleichzeitig andere eingestellt werden oder sich die allgemeinen Deckungsmittel erhöhen.

Ein weiteres Problem entsteht häufig, wenn bestimmte Teile der Landesverwaltung rechtlich und/oder organisatorisch ausgegliedert wurden, um jahrelang gewachsenen „Aufgabenballast“ abzuwerfen und staatliches Handeln auf hoheitliche Aufgaben zu konzentrieren. Der Sächsische Rechnungshof hat bereits darauf hingewiesen, dass dadurch Neben- und Schattenhaushalte entstehen. Dabei werden als Nebenhaushalte des Landes diejenigen Einrichtungen und Vermögen eingestuft, deren Eigentümer das Land ist oder bei denen das Land eigentümerähnliche Stellung einnimmt und die außerhalb des Zentralhaushaltes geführt werden. Hierunter fallen insbesondere Sondervermögen, Staatsbetriebe, juristische Personen des öffentlichen Rechts und Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat beteiligt ist. Im Staatshaushaltsplan werden nur Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Die finanzielle Bedeutung von Neben- und Schattenhaushalten liegt darin, dass

- erhebliche finanzielle Mittel außerhalb des Staatshaushaltsplanes gebunden werden,
- Möglichkeiten der zusätzlichen Kreditaufnahme geschaffen werden können, ohne dass diese auf die Kreditobergrenze gem. Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen und ggf. auf Maastricht-Kriterien angerechnet werden,
- sie sich Maßnahmen der Haushaltssteuerung entziehen (z. B. bei Haushaltssperren und globalen Minderausgaben),
- Möglichkeiten der Einbeziehung des Freistaates in die Haftung bestehen und
- ein Zwang zu zusätzlichen Finanzaufwendungen bei wirtschaftlicher Notlage von Einrichtungen des Freistaates bestehen kann.

Die Schaffung von Nebenhaushalten ist immer mit einer Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts verbunden. Bei Berücksichtigung des ab 01.01.2001 neu gefassten § 7 SÄHO sind deshalb sowohl vor einer Ausgliederung aus dem Staatshaushalt wie auch nach der Ausgliederung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Erfolgskontrollen unerlässlich.

Mit der Umwandlung in einen Staatsbetrieb sind meist jährliche Zuführungen in Millionenhöhe verbunden. Außerdem werden die Stellen für die Mitarbeiter des Staatsbetriebes nicht mehr im Stellenplan des zuständigen Ressorts geführt, obwohl die Personalausgaben weiterhin aus Mitteln des Landes beglichen werden. Diese Problematik muss insbesondere bei der Prüfung des Fortschritts der Personalabbaukonzeption des Freistaates berücksichtigt werden.

### **Dringender Handlungsbedarf bei der Konsolidierung der Haushalte**

Mit dem Wegbrechen der Steuereinnahmen wird die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben weiter auseinanderklaffen. Die bisherige auf solider Grundlage basierende Haushaltswirtschaft des Freistaates Sachsen wird den dramatischen Ausfall der Steuereinnahmen nicht mehr durch bloße interne Haushaltskonsolidierung (z. B. Haushaltssperren, zeitliche Streckung und Verschiebung von Baumaßnahmen, verzögerte Erhöhung der Beamtenbezüge) abfangen können.

Eine Erholung der Wirtschaftskraft und damit ein Wiederansteigen der Steuereinnahmen sind derzeit nicht prognostiziert. Der Freistaat muss sich nicht nur auf Einnahmeausfälle durch Steuereintrübe, sondern auch langfristig auf die schrittweise Rückführung der Solidarpaktmittel einstellen.

Der Freistaat wird in der Konsequenz entweder eine deutliche Erhöhung der Nettoneuverschuldung in Kauf nehmen oder tief greifende strukturelle Änderungen, die zu einer nachhaltigen Reduzierung der Ausgaben führen, im gesamten Freistaat durchsetzen müssen.

Da jede weitere Nettoneuverschuldung immer zu Lasten künftiger Generationen geht und zudem ein erhöhter Schuldenstand den finanziellen Spielraum der Regierung weiter einschränken würde, darf Schuldaufnahme nur ein kurzzeitiges Mittel zur Überbrückung von Haushaltsdefiziten sein. Eine mittel- und langfristige Gesundung des Haushaltes ist nur über eine Lösung struktureller Probleme zu erreichen. Dazu gehört die Überprüfung bestehender Organisationsstrukturen ebenso wie die konsequente Umsetzung von Personalabbaukonzeptionen. Ebenso muss geprüft werden, ob wirklich alle kofinanzierten Fördermittel immer ausgeschöpft werden müssen. Es wird noch größerer Anstrengungen bedürfen, die im Ländervergleich sehr hoch angesiedelte Investitionsquote auf ihrem Niveau zu halten. Bis zum Jahr 2019 sollten die Solidarpaktmittel ggf. ausschließlich für den investiven Aufbau des Freistaates eingesetzt werden, um die nach wie vor bestehenden Defizite der Infrastruktur weiter auszugleichen. Allerdings sind dabei verstärkt die Folgekosten im Auge zu behalten.

### **Fördermittelbereich**

Gemäß Haushaltsplan waren im Jahr 2002 Fördermittel in Höhe von 3,8 Mrd. € eingestellt. Regelmäßig stellt der Rechnungshof Fehler und Mängel in allen Phasen der Zuwendungsverfahren fest. Aus dem vorliegenden Bericht lassen sich insbesondere folgende Schwerpunkte ermitteln:

- Es lagen keine und oder nur unzureichende Konzepte und Planungen für die Förderungen vor (s. Beiträge Nr. 8, 9, 18, 20 bis 22, 30).
- Es wurden häufig Verfahrensfehler bzw. Verstöße gegen zuwendungs- und haushaltsrechtliche Vorschriften festgestellt (s. Beiträge Nr. 6, 17 bis 19, 27 bis 29, 31).
- Oft mangelte es an der notwendigen Wirtschaftlichkeit beim Einsatz der Fördermittel (s. Beiträge Nr. 22, 27, 30, 31).

Diese Mängel führten meist zu überhöhten Förderungen. Die Zuwendungsempfänger wurden dadurch zu unrecht begünstigt und dem Freistaat sind finanzielle Verluste entstanden.

## **Erhebung von Einnahmen**

Der Landeshaushalt des Freistaates Sachsen finanziert sich zu einem erheblichen Teil aus Steuereinnahmen. Eine wesentliche Bedeutung kommt deshalb der konsequenten und vollständigen Erhebung der Steuern zu. Der Sächsische Rechnungshof hat insbesondere mangelnde Sorgfalt bei der Bearbeitung von Kapitalertragsteueranmeldungen (Beitrag Nr. 12), unzureichende gesetzliche Vorschriften und deren Vollzugspraxis im Zusammenhang mit der Bauabzugsteuer (Beitrag Nr. 13) und eine nachlässige Aufklärung und Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten (Beitrag Nr. 14) festgestellt.

## **Betätigung des Freistaates bei der Management Holding Sachsen GmbH i. L.**

Der Versuch, ein sanierungsbedürftiges Unternehmen mit Hilfe einer Gesellschaft des Freistaates zu erhalten, schlug fehl. Öffentliche Mittel in Höhe von über 150 Mio. € wurden ohne eine tragfähiges Konzept eingesetzt und verpufften, da das Unternehmen nur etwas mehr als zwei Jahre überlebte. Da keine ausreichende Kontrolle seitens der Beteiligungsverwaltung erfolgte, erleichterte dies einem Investor die Veruntreuung eines Teils der bereitgestellten Steuergelder.

## **Frühere Jahresberichte nachgefragt**

Leider wurden die Forderungen aus früheren Jahresberichten des Sächsischen Rechnungshofs nicht immer in der notwendigen Weise beachtet und umgesetzt. Der Sächsische Rechnungshof geht diesen Fällen mit der notwendigen Konsequenz nach und greift sie bei Bedarf auch in späteren Jahresberichten wieder auf. Im Beitrag Nr. 50 des vorliegenden Jahresberichts sind beispielhaft fünf Themen aus früheren aufgezeigt, bei denen der Sächsische Rechnungshof seine damaligen Forderungen erneut bekräftigen muss. Weitere Wiederholungsfälle zeigen folgende Beispiele:

- Häufig passieren bei den Finanzämtern Fehler bei der Bearbeitung von Kapitalertragsteueranmeldungen (Beitrag Nr. 12, Pkt. 2.3.).
- Von den Zuwendungsempfängern werden rechtswidrig Gebühren oder Entgelte für die Vergabe von Zuwendungen erhoben (Beitrag Nr. 17, Pkt. 2.2).
- Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit hat die bereits mehrfach festgestellten zuwendungsrechtlichen Probleme bei GA-Zuwendungsbaumaßnahmen noch immer nicht abgestellt (Beitrag Nr. 18, Pkt. 3, Beitrag Nr. 19).
- Die „Batus Foundation Sachsen“ wurde auf politischen Druck zehn Jahre lang mit mehr als 1,5 Mio. € vom Freistaat Sachsen gefördert, obwohl gravierende Verstöße gegen das

Zuwendungsrecht bekannt waren und keine adäquaten Leistungen des Empfängers erbracht wurden (Beitrag Nr. 28).

- Bei der Vergabe von Zuwendungen an ein An-Institut wurden die Beanstandungen aus dem Vorjahresbericht ungenügend beachtet und die notwendigen Konsequenzen nicht gezogen (Beitrag Nr. 37).

### **Finanzlage der Kommunen**

Die Kommunalfinanzen wurden im Jahr 2002 bei den Einnahmen und Ausgaben stark von den Maßnahmen zur Beseitigung der Schäden des Augusthochwassers beeinflusst. Die dadurch erhöhten Einnahmen, denen bis Ende 2002 noch keine Ausgaben in entsprechender Höhe gegenüberstanden, trugen maßgeblich zum insgesamt positiven Finanzierungssaldo bei. Die Verschuldung der kommunalen Haushalte konnte im Jahr 2002 unter das Niveau von 1997 gesenkt werden. In den kommunalen Eigenbetrieben, Eigengesellschaften und Krankenhäusern stiegen die Schulden aber weiter an. Nur die Schulden der Beteiligungsgesellschaften verringerten sich. Im Bereich Wohnungsbauförderung und Wohnungsfürsorge ist der Schuldenstand nach wie vor besonders hoch.

Die anhaltend angespannte Finanzsituation spiegelt sich vor allem in einer geringen Nettoinvestitionsrate, einer zu hohen rechnerischen Tilgungszeit und gesunkenen eigenen Mitteln zur Finanzierung von Investitionen wider.

Die schwierige Haushaltssituation der Kommunen wird mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter andauern. Die nach wie vor vorhandene Infrastrukturlücke kann von den Städten, Gemeinden und Landkreisen nur durch stetige und zielgerichtete Investitionen verringert werden. Investitionen sollten weitestgehend auf die infrastrukturelle Grundversorgung beschränkt werden. Dies ist auch deshalb geboten, weil die derzeit zur Verfügung gestellten investiven Fördermittel dem Abbau der Infrastrukturlücke dienen und aufgrund der degressiven Ausgestaltung und zeitlichen Befristung des Solidarpaktes II nur temporär zur Verfügung stehen. Alle Investitionen sind besonders streng auf ihre Nachhaltigkeit und konsumtiven Folgekosten hin zu überprüfen. Finanzielle Belastungen in künftigen Jahren sind wirklichkeitsnah im Finanzplan darzustellen.

Die Verantwortung der Kommunen, eigene investive Mittel aus ihren Verwaltungshaushalten durch Reduzierung ihrer Personal- und Sachausgaben zu erwirtschaften, steigt weiter. Neben den Anstrengungen der Kommunen zu Einsparungen in ihren Verwaltungshaushalten ist vor allem das System der gemeindlichen Einnahmen neu zu ordnen, um den Kommunen ihre grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung weiter uneingeschränkt zu ermöglichen.

Der Schuldenabbau und die Haushaltskonsolidierung in den Kommunen müssen konsequent fortgesetzt werden. Die aus dem Haushalt ausgelagerten Schulden sind darin verstärkt einzu-beziehen. An die Voraussetzungen zur Aufnahme neuer Kredite sind weiterhin enge Maßstä-be anzusetzen.

Die Kommunen waren auch 2002 erfolgreich um Personalreduzierung bemüht. Zum weiteren Personalabbau gibt es aufgrund der schwierigen Haushaltssituation und des tariflich bedingten Anstiegs der Löhne und Gehälter bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang für die meisten Kommunen keine Alternativen. Um die gestiegenen Anforderungen an die Verwaltung künf-tig erfüllen zu können, ist eine weitere Optimierung der Verwaltungsabläufe und die Schaf-fung effizienter Strukturen notwendig.

Die knappen finanziellen Möglichkeiten verstärken weiter den Druck zum wirtschaftlichen Handeln. Insofern kann die angespannte Finanzsituation auch als Chance zur besseren Durch-setzung notwendiger Veränderungen angesehen werden. Neue Wege, wie z. B. größeres bür-gerschaftliches Engagement zur finanziellen Entlastung der Kommunen, sollten beschritten werden.

Demographische Entwicklungen müssen in der langfristigen Planung der Kommunen für die infrastrukturelle Weiterentwicklung und Neuausrichtung noch stärker als bisher Beachtung finden.

Im Bereich der Wohnungsbauförderung sollten Konsolidierungspotenziale verstärkt geprüft und ggf. durch Fusion intensiv genutzt werden.

### **Erweiterung der Rechte des Rechnungshofs bei der überörtlichen Kommunalprüfung**

Seit dem 01.04.2003 ist nach § 108 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen der Säch-sische Rechnungshof überörtliche Prüfungsbehörde künftig auch für die 119 Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern. Außerdem wurde die öffentliche Finanzkontrolle auf kommunale Unternehmen des privaten Rechts erweitert. Der Aufgabenbereich des Sächsischen Rech-nungshofs nimmt damit zu. Der Sächsische Rechnungshof benötigt ab 2004 zur Erledigung dieser Aufgaben dringend weitere Stellen.

### **Wesentliche Einzelfeststellungen aus dem Bereich der überörtlichen Kommunalprüfung**

In einigen überörtlichen Prüfungen wurden gravierende Verstöße gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beanstandet. Eine Auswahl der wesentlichen Prüfungser-gbnisse ist in den Beiträgen Nr. 42 und 47 dargestellt. Allgemein war festzustellen, dass

Kommunen häufig offene Forderungen nicht bzw. nicht rechtzeitig einziehen. Der Sächsische Rechnungshof und die ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben außerdem mehrfach festgestellt, dass Prüfungsfeststellungen aus vorangegangenen überörtlichen Prüfungen nicht beachtet wurden. Die Rechtsaufsichtsbehörden werden ersucht, den Abschluss der überörtlichen Prüfung erst dann zu bestätigen, wenn die wesentlichen Beanstandungen erledigt sind. Gegebenenfalls sollten sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtsaufsichtlichen Instrumenten auf die dauerhafte Umsetzung von Prüfungsfeststellungen hinwirken.

Im Bereich der überörtlichen Bauprüfung wurden mehrfach Verstöße gegen das Vergaberecht und das Gemeindefinanzrecht festgestellt. Die kommunalen Aufgabenträger haben künftig die erbetenen Auskünfte wahrheitsgemäß und im vollen Umfang an den Sächsischen Rechnungshof bzw. die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter zu erteilen. Vor Vergabe von Aufträgen ist künftig die Finanzierung entsprechend abzusichern. Künftig sind sämtliche Bauleistungen öffentlich auszuschreiben, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. An die Kriterien für die Abweichung sind strenge Maßstäbe zu legen. Die Leistungen und die Rechnungen von Auftragnehmern haben die kommunalen Aufgabenträger sorgfältig zu prüfen.

Als Anlage zu dieser Pressemitteilung ist eine Kurzfassung der einzelnen Jahresberichtsbeiträge beigefügt. Diese Texte wie auch der Jahresbericht 2003 werden nach Ablauf der Sperrfrist im Internet unter der auf Seite 1 angegebenen Adresse veröffentlicht.

## **Anlage**