



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2020

PRÜFUNG

Staatshaushalt Sachsen 2018

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen	Flächenländer Ost (Durchschnitt)	Flächenländer West (Durchschnitt)
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	66,6	66,9	80,7
Kreditfinanzierungsquote in % <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/ Nettotilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	-0,4	-1,5	-0,7
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	1,3	3,4	3,5
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	0,8	2,3	2,8
Kommunalzuweisungsquote in % <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	33,3	32,6	30,0
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	24,2	24,9	35,8
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	18,5	14,3	9,3
Investitionsausgaben in €/Einwohner	864	675	404
Zinsausgaben in €/Einwohner	39	108	122
Steuereinnahmen in €/Einwohner	3.110	3.162	3.505
Personalausgaben in €/Einwohner	1.131	1.175	1.556
Kommunalzuweisungen in €/Einwohner	1.552	1.540	1.303
Nettokreditaufnahme in €/Einwohner	-18	-69	-29
Finanzschulden in €/Einwohner	841	4.872	5.658
Finanzierungssaldo in €/Einwohner	313	230	158

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

Vorwort

60 bis 140 Nanometer – so klein ist das Coronavirus. Eine unvorstellbare Größe: 100 Nanometer sind ein Zehntausendstel Millimeter. Unvorstellbar ist auch die Wucht, mit der dieses winzige Virus innerhalb von Wochen Deutschland, Europa und die ganze Welt nahezu zum Stillstand brachte. Die Pandemie hat tiefe Wunden verursacht. Deren Heilung wird noch lange Zeit brauchen.

Dieser Jahresbericht erscheint in einer Ausnahmesituation: Alle staatlichen und kommunalen Stellen im Freistaat Sachsen haben mit den Folgen des Corona-bedingten Lockdowns zu kämpfen. Auch der Sächsische Rechnungshof konnte nicht wie gewohnt arbeiten. Zwar konnte die Arbeit unserer Behörde dank hervorragender technischer Ausstattung und flexibler Regelungen auch während des Lockdowns nahtlos aufrecht erhalten werden, die Prüftätigkeit war jedoch nur eingeschränkt möglich. Eröffnungs- und Abschlussgespräche konnten nicht wie gewohnt stattfinden, örtliche Erhebungen mussten verschoben werden, bestehende Beiträge umgeschrieben werden. Dieser Jahresbericht enthält hauptsächlich Beiträge, die aus unserer Prüfungstätigkeit bis zum Frühjahr 2020 entstanden sind. Derzeit laufen erste Prüfungen von Staatsleistungen infolge der Corona-Pandemie an, zu denen einige Ergebnisse sicherlich im Jahresbericht 2021 enthalten sein werden.

Jede Krankheit schwächt zunächst, aber ihre Bewältigung sollte uns gestärkt hervorgehen lassen.

Der Sächsische Rechnungshof begrüßt und unterstützt die Maßnahmen der Sächsischen Staatsregierung zur Beherrschung der Auswirkungen der Pandemiekrise. Ohne Frage stellte die aktuelle Situation eine Notsituation dar, die das Aussetzen der verfassungsmäßig verankerten Schuldenbremse grundsätzlich rechtfertigte. Es werden auch künftig immense Ausgaben auf den Freistaat Sachsen zukommen, denn er leistet u. a. umfangreiche Maßnahmen zur Stützung der sächsischen Wirtschaft und gibt den Kommunen zusätzliche Hilfen. Aber – und darauf hinzuweisen, ist Aufgabe des Rechnungshofs als oberster Finanzkontrolleur – auch in Notsituationen müssen verfassungsrechtliche und haushaltsrechtliche Normen eingehalten werden.

Aus diesem Grund hat sich der Rechnungshof bereits am 7. April 2020 öffentlich zum Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 und zur Schaffung eines Coronabewältigungsfonds Sachsen geäußert. Da auf die – aufgrund der finanziellen Tragweite aus unserer Sicht unbedingt gebotene – öffentliche Anhörung im Parlament verzichtet wurde, hielten wir diesen Schritt für notwendig, um den erforderlichen parlamentarischen Diskussionsprozess zu begleiten.

Einer unserer Hauptkritikpunkte war die Schaffung eines Sondervermögens neben dem Kernhaushalt mit knapp 7 Mrd. €. Dies hielten und halten wir für haushaltsrechtlich bedenklich, denn damit hat der Landtag einen Teil seines Budgetrechts und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung auf seinen Haushaltsausschuss verlagert, der nur nichtöffentlich tagt. Verfassungsgerichtlich mehrfach bestätigt ist, dass das Budgetrecht als „Königsrecht“ des Parlaments nicht disponibel ist. Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen als auch Kreditermächtigungen auf den Haushalts- und Finanzausschuss durchbricht aus unserer Sicht zudem den Gewaltenteilungsgrundsatz.

Die Frage, die sich vielen stellt, ist: Wann werden wir wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zurückkehren?



© Steffen Giersch

Dank einer hohen Investitionsquote in der Vergangenheit, dem wachsa-
men Blick auf konsumtive Ausgaben und einer nachhaltigen Vorsorgepoli-
tik konnte der Freistaat Sachsen als Früchte dieser Haushaltswirtschaft
seine eigenen Einnahmen permanent steigern, Ausgaben begrenzen und
jährlich rund 75 Mio. € seiner Schulden tilgen. Nach einer beiläufigen
und natürlich nicht belastbaren Dreisatzrechnung würde die Tilgung der
neu aufgenommenen Schulden bei vergleichbaren Tilgungsraten der
letzten Jahre theoretisch 80 Jahre, also bis zum Jahr 2100 andauern. Das
würde bedeuten, dass mehr als zwei Generationen mit den Folgen der
Pandemie zu kämpfen haben werden.

Tiefe Wunden hinterlassen Narben.

Klar ist: die Pandemie wird Spuren hinterlassen. Die Krisenbekämpfung
kann nach heutigen Beurteilungen eine heftige Rezession und eine
Fiskalkrise und vielleicht sogar eine Währungs- und Inflationskrise bewirken. Die öffent-
lichen Haushalte werden sich ab 2021 zumindest eine ganze Zeit lang
von den wachstumsstarken Jahren der letzten Dekade verabschieden
müssen. Niemand kann heute schon sagen, wann die Pandemie über-
wunden sein wird, welche langfristigen Auswirkungen damit einherge-
hen und wann wir wieder einen nachhaltigen Zuwachs an öffentlichen
Einnahmen haben werden.

Haushaltswirtschaftlich muss sich nach Auffassung des Rechnungshofs
manches ändern, wenn Sachsen gut aus der Krise herauskommen will.
Die zur Krisenbewältigung erforderlichen Haushaltsmittel dürfen ab dem
kommenden Jahr nicht mehr durch neue Kreditaufnahmen bereitgestellt
werden. Haushaltsspielräume müssen auch durch Umschichtungen, Ein-
sparungen von Ausgaben und die Ausschöpfung bestehender Einnahme-
möglichkeiten finanziert werden. Das Land muss im Haushaltsvollzug
und in den weiteren Haushaltsplanungen vor allem bei der Aufrechter-
haltung erforderlicher Investitionen entsprechende Prioritäten setzen.

12 Minuten. Innerhalb dieser Zeit muss in Sachsen im Notfall der Ret-
tungsdienst vor Ort sein.

Auch im Frühjahr 2020 mussten in Minutenschnelle von Politik und
Verwaltung Entscheidungen getroffen werden, um die Notsituation zu
handhaben. Die Ereignisse überstürzten sich sozusagen und erforderten
ein schnelles und entschlossenes Handeln der Verantwortungsträger.

Trotz aller Herausforderungen muss seitens eines Rechnungshofs immer
wieder auf Haushaltsdisziplin und Haushaltsrecht hingewiesen werden.
Das trifft insbesondere zu, wenn das Wort „unbürokratisch“ inflationär
genutzt wird. Das schnelle Bereitstellen öffentlicher Leistungen ohne
unnötige Verzögerung durch die Verwaltung unterstützen wir ausdrück-
lich. Haushaltspolitisches Augenmaß und haushaltswirtschaftliche
Vernunft dürfen dabei jedoch nicht in Frage stehen. Das Erfordernis zeit-
naher Jahresabschlüsse in den sächsischen Kommunen ist nicht büokra-
tischer Natur sondern eine Grundvoraussetzung für deren geordnete
Haushaltsführung. Öffentliche Gelder müssen auch in Krisenzeiten
rechtmäßig eingesetzt und ordnungsgemäß nachgewiesen werden, das
ist der Staat den Steuerzahlern schuldig. Darauf hinzuweisen, werden
wir in bewährter Weise beibehalten. Denn auch die Rettungsdienste
reflektieren im Nachgang ihren Einsatz, um so ihre Arbeit weiter zu op-
timieren und für zukünftige Notfälle zu lernen.

Trotz seiner Winzigkeit hat das Corona-Virus eine Wucht entfaltet, die vor einem halben Jahr noch niemand für möglich gehalten hätte. Nicht nur im Negativen: auch die Welle der Solidarität und kreativen Ideen für die schwierige Situation war unvorstellbar groß.

Kranke Menschen sehen die Welt oft in einem neuen Licht. Der Stillstand verändert den Blickwinkel. Die Krise kann auch eine Chance sein, sich neu zu erfinden und aufzustellen.

Ich möchte den Mitgliedern des Großen Kollegiums danken, dass in den Prüfungsprogrammen wiederum viele neue Aspekte der öffentlichen Haushaltswirtschaft in den Fokus gestellt wurden und prüfungsfreie Räume permanent verringert werden konnten. Mein Dank gilt dem Großen Kollegium auch für die kurzfristige und konzentrierte Zuwendung auf die neuen Herausforderungen, die sich mit dem Nachtragshaushalt, der Neuverschuldung und der Corona-determinierten Mittelverwendung im Haushaltsjahr 2020 ergeben haben. Ich danke allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter für ihr großes Engagement, insbesondere in der Zeit des Lockdowns, die von uns allen eine Abkehr von vielen gewohnten Pfaden erforderte und bislang unbekannte Herausforderungen mit sich brachte. Ich bin sehr froh, dass durch die strikte Beachtung unserer eingeleiteten Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen die Arbeitsfähigkeit des gesamten Geschäftsbereichs stets aufrechterhalten werden konnte und wir nun unseren jährlichen Bericht in gewohnter Qualität vorlegen können.

Leipzig im Oktober 2020

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs

A handwritten signature in blue ink, reading "Karl-Heinz Binus". The signature is written in a cursive, flowing style.

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	07
Abkürzungsverzeichnis	-	31
Einleitung	-	35
Teil A Staatsfinanzen		
I. Haushalts- und Vermögensrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018	1	39
Haushaltssituation des Freistaates	2	57
Personalhaushalt	3	91
Nebenhaushalte	4	103
Vermögensrechnung	5	117
II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse		
Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung	6	125
III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Mehrarbeitsstunden der sächsischen Polizei	7	129
Zuwendungen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz	8	133
Städtebauförderung mit dem Programmschwerpunkt „Soziale Stadt“	9	137
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Schienenpersonennahverkehr – Zuschüsse für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz	10	141
Öffentlichkeitsarbeit im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	11	147
Förderung von Beratungsleistungen	12	151
Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen bei den Landkreisen	13	155
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz		
Krankenhausinvestitionsfinanzierung der stationären Versorgung	14	159

	Nr.	Seite
Förderung der Telemedizin sowie Maßnahmen der Gesundheitswirtschaft	15	163
Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft		
Bewirtschaftung des Naturschutzfonds durch die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt	16	165
Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung		
Bearbeitung von Insolvenzanfechtungsfällen in den Finanzämtern	17	169
Wirtschaftlichkeit der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen	18	173
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“	19	177
Teil B Kommunen		
I. Haushaltssituation, Personal und aktuelle Entwicklungen		
Haushaltssituation der Kommunen	20	183
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	21	209
Kennzahlengestützte Finanzanalyse	22	223
II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	23	231
Kommunale Wohnungsunternehmen in Städten zwischen 14.000 und 18.000 Einwohnern	24	241
Körse-Therme Kirschau	25	247
Große kommunale Baumaßnahme „Richard-von-Schlieben-Oberschule, Stadt Zittau“	26	251
Teil C Ergebnisbericht und frühere Jahresberichte nachgefragt		
I. Frühere Jahresberichte nachgefragt		
Projektcontrolling großer IT- und Organisationsprojekte – Follow-up-Prüfung	27	255
II. Ergebnisbericht		
Ergebnisbericht 2020 zum Jahresbericht 2019		257

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Staatsfinanzen

I. Haushalts- und Vermögensrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018

1

Für das Hj. 2018 ist eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Es ist jedoch festzustellen, dass sich Entscheidungen im Grenzbereich der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit mehren. Für die Ausübung des Notbewilligungsrechtes fehlte es in vielen Fällen u. a. am Vorliegen der Voraussetzung der Unabweisbarkeit in zeitlicher Hinsicht.

Auch angesichts des Umfangs der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben und Ausbuchungen in Höhe von 1,289 Mrd. € zulasten des Abschlusses 2018 wäre die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts sachgerecht gewesen.

Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2018 weist Ausgaben von 20,7 Mrd. € aus. Der Haushalt schloss ausgeglichen.

Der Freistaat Sachsen verminderte in 2018 seine Schulden auf dem Kreditmarkt um 1,2 Mrd. € auf 3,4 Mrd. €. Er leistete Rückzahlungen auf Schuldscheindarlehen und löste Landesschatzanweisungen ab. Im Saldo - Abgang von Kreditmarktschulden von 1.192,7 Mio. € und Erhöhung gebuchter Kreditermächtigungen von 1.117,7 Mio. € - ergab sich im Hj. 2018 die Nettokreditaufnahme von -75,0 Mio. €.

Mit 18,5 % erreichte das Land erneut eine hohe Investitionsquote über dem Vorjahreswert von 14,8 %.

Die ins Hj. 2019 übertragenen Ausgaberechte belaufen sich auf fast 3 Mrd. €. Sie entstanden ganz überwiegend in Förderbereichen. Der SRH kritisiert, dass die Übertragung von Ausgabeermächtigungen sich immer stärker von einer Ausnahme von der straffen Bindung an das Haushaltsjahr zu einer ausgedehnten Restwirtschaft entwickelt. Er begrüßt Maßnahmen des SMF, die Bewilligung von Ausgaberechten aus Landesmitteln unter 50 T€ je Titel abzulehnen, sieht aber noch weiteren Handlungsbedarf.

Bei den im Hj. 2018 bereit gestellten Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen im Umfang von 2,7 Mrd. € blieb die Inanspruchnahme mit 73 % hinter dem Soll zurück. Die VE sollen die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen anzeigen. Dies ist besonders wichtig, wenn sich die haushaltswirtschaftlichen Grundlagen tiefgreifend verändern, wie dies ab 2020 aufgrund der Sonderbelastungen durch die Corona-Krise der Fall ist. Diese Aufgabe können die Verpflichtungsermächtigungen nur bei einer soliden Veranschlagungsweise erfüllen.

Der SRH hat anhand einer Stichprobe die Belastbarkeit der Einwilligungen in üpl. und apl. Ausgaben vertieft geprüft. Zu beanstanden waren Bewilligungen von insgesamt rd. 1,3 Mrd. €.

Umfangreiche Zuführungen an Sondervermögen gegen Ende des Hj. 2018 erfüllten die nötigen Voraussetzungen des Vorliegens eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgabendrucks nicht. Im Staatshaushalt werden die Zuführungen nur als Buchungen auf dem dafür vorgesehenen Titel vollzogen. Das Land setzte keine Kassenmittel zur Erfüllung einer dringenden staatlichen Aufgabe in Bewegung.

Die Buchungsvorgänge zwischen Staatshaushalt und Sondervermögen wirkten sich auf den Rechnungsabschluss aus und bedürfen einer abschließenden Bewilligung des Parlaments im Wege des Entlastungsbeschlusses.

Bei weiteren üpl. und apl. Ausgaben waren die Begründungen nicht tragfähig genug und ließen nicht ausreichend erkennen, dass die Mittelbedarfe unvorhergesehen und unabweisbar waren.

2 Haushaltssituation des Freistaates

Der SRH begrüßt grundsätzlich die Maßnahmen des SLT und der Sächsischen Staatsregierung zur Beherrschung der Auswirkungen der Pandemiekrise, weist aber auf die gebotene Einhaltung verfassungsrechtlicher und haushaltsrechtlicher Normen auch in Ausnahmesituationen hin.

Das neu geschaffene Sondervermögen mit einem Volumen von 7 Mrd. € wird außerhalb des Kernhaushaltes 2020 von 21,4 Mrd. € geführt.

Die Übertragung einer Befugnis zur Bewilligung von Ausgaben und Kreditaufnahmen auf den HFA durchbricht den Gewaltenteilungsgrundsatz. Darüber hinaus verlagert das Parlament einen wesentlichen Teil seines Budgetrechts und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung auf den HFA und beraubt sich seiner fach- und finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeit.

Die Kreditermächtigung deckt der Höhe nach nicht nur den Finanzbedarf zur Beseitigung der zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen, sondern soll Steuermindereinnahmen über die Normallage des Art. 95 Abs. 4 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen hinaus sowohl für das laufende als auch für das Hj. 2021 ausgleichen.

Es fehlt an einer plausiblen Herleitung der Bedarfe, aus der sich die Kreditermächtigung ableiten lässt.

Die Kreditermächtigung eröffnet die Möglichkeit zu Ausgaben, die unter Normallage nicht hätten getätigt werden können.

Die Corona-Schulden könnten bei Ausschöpfen der Kreditermächtigung die Finanzschulden des Landes mehr als verdreifachen.

Gegenüber den Eckwerten des Hj. 2018 hat sich die Haushaltssituation für den Freistaat Sachsen in 2020 dramatisch verändert.

Die COVID-19-Pandemie beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Sachsen sehr stark. Der erwartete Rückgang von 5,8 % der Wirtschaftsleistung stellt eine schwere Rezession dar. Zugleich ist die Konjunkturabhängigkeit des Staatshaushaltes mit Übergang von 2019 zu 2020 wegen der Änderungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen spürbar angewachsen.

Der Freistaat stattet die Kommunen mit Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz und zweckgerichteten Förderungen u. a. im Bildungs- und Sozialwesen aus. Rund ein Drittel der Staatsausgaben 2018 erhielten die Körperschaften der kommunalen Ebene. Zur Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie hält das Land die Finanzausgleichsmasse trotz Steuerrückgänge stabil und stockt diese zusätzlich um 621,4 Mio. € zum Ausgleich von Sonderbedarfen auf.

Seitens des SRH bestehen verfassungs- und haushaltsrechtliche Bedenken in Bezug auf das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 sowie auf das Gesetz zur Errichtung des Corona-Bewältigungsfonds Sachsen.

Die Mittelbedarfe für die Bekämpfung der Pandemiefolgen, die Steuerausfälle in 2020 und 2021 sowie damit verbunden der nötige Umfang der aufzunehmenden Staatskredite waren nicht untersetzt, sondern beruhten auf „groben Schätzungen“. Vor dem Hintergrund des Neuverschuldungsverbotes wird es deshalb von wesentlicher Bedeutung sein, dass die finanzielle Abwicklung der Hilfsmaßnahmen transparent und eine zweifelsfreie Nachschau und Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit möglich ist.

Der auf kaum belastbaren Bedarfsschätzungen beruhende Nachtragshaushalt 2020 vom 09.04.2020 sieht einen Ausgleich von Steuermindereinnahmen mit Staatskrediten vor. Die Verfassung des Freistaates Sachsen lässt eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot zwar auch bei konjunkturebedingten Einnahmeausfällen zu. Die gesetzlichen Voraussetzungen waren jedoch ausweislich des Zahlenwerks des Nachtragshaushaltes nicht erfüllt. Erst die Steuerschätzung vom Mai 2020 ließ erkennen, dass der Steuerrückgang die nötige Größenordnung erreichte.

Dem SRH erschließt sich nicht, weshalb die Staatsregierung die Steuerschätzung nicht abwartete.

Es widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit, zu erwartende Steuermindereinnahmen des Hj. 2021 bereits im Nachtragshaushaltsgesetz für 2020 planerisch zu kompensieren.

Der Corona-Bewältigungsfonds Sachsen ist ein mehrjähriger Sonderhaushalt und sieht auch für 2021 eine kreditfinanzierte Zuführung an den Staatshaushalt vor. Dies nimmt eine Etatentscheidung vorweg, da es für 2021 noch keinen Staatshaushaltsplan gibt. Die Aussicht auf anstrengungslose Deckungsmittel aus Krediten fördert die Neigung, Mittelbedarfe zu großzügig auszulegen, und widerspricht dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

3 Personalhaushalt

3

Der Personalbestand in Sachsen liegt bei den Kernaufgaben deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer West.

Die Personalausgaben steigen schneller als der Gesamthaushalt.

Die Staatsregierung sollte Leitplanken für die Personalausgabenquote setzen.

Die Personalausgaben des Freistaates Sachsen sind in den vergangenen Jahren nicht nur kontinuierlich gestiegen sondern auch deutlich schneller als die Gesamtausgaben, d. h. alle anderen Ausgaben des Freistaates Sachsen. Die steigenden Personalausgaben sind im Wesentlichen auf eine Erhöhung der Gesamtstellenzahl sowie auf Tarif- und Besoldungs-

anpassungen und Nachzahlungen aufgrund von Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen.

Erhöht sich der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben, verringert das den finanziellen Handlungsspielraum der Staatsregierung, um andere Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Dieser Zustand verschärft sich aktuell dadurch, dass die Bewältigung der Corona-Krise einerseits zu erheblichen Mehrausgaben führte und andererseits Mindereinnahmen zu erwarten sind. In 2019 entfielen auf jeden Einwohner rein rechnerisch Personalkosten von 1.169 €, vor 5 Jahren waren dies noch rd. 200 € weniger. Aufgrund des demografischen Trends werden immer weniger Sachsen wachsende Personalkosten tragen müssen.

Es wird daher empfohlen, Leitplanken für die Personalausgabenquote zu setzen. Dabei sind auch die Personalausgaben für die Stellen außerhalb des Stellenplans einzubeziehen.

Die demografische Entwicklung hatte daneben bereits in den letzten Jahren Auswirkungen auf die Stellenbesetzung. Der Anteil der unbesetzten Stellen stieg von nahezu jeder 30. Stelle im Jahr 2016 auf jede 16. Stelle in 2020. Zum Stand 01.01.2020 waren 5.620 Stellen in der sächsischen Staatsverwaltung unbesetzt. Die demografische Entwicklung der vergangenen Jahre führt dazu, dass bis zum Jahr 2030 rd. 20 % weniger Personen auf den Arbeitsmarkt eintreten als austreten. Um dieses Personal muss der Freistaat in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft treten.

Herausforderung für die Staatsregierung wird es sein, das Spannungsfeld zwischen dem für erforderlich gehaltenen Angebot an öffentlichen Leistungen, den verfügbaren Fachkräften und der dauerhaften Finanzierbarkeit aufzulösen.

In die Stellenbedarfsanalyse ist einzubeziehen, dass die Qualität der Aufgabenerfüllung nicht ausschließlich durch die Anzahl der Personalstellen beeinflusst wird. Die Flächenländer West erfüllen im Durchschnitt ihre Aufgaben mit weniger Personal. Die konsequente Digitalisierung von Verwaltungsprozessen wird zu einem geringeren Personalbedarf für die Aufgabenerfüllung führen. Entscheidend bleibt aber, dass hinterfragt werden muss, welche Aufgaben für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung erforderlich sind.

4

4 Nebenhaushalte

Die Anzahl der Nebenhaushalte ist unverändert hoch.

Mit der Errichtung des Corona-Bewältigungsfonds Sachsen ist ein außerordentlich voluminöser, die Budgetflucht enorm vorantreibender, weiterer Nebenhaushalt entstanden.

Das Ausmaß der Ausgliederungen stößt deutlich an die Grenze des Vertretbaren.

Nebenhaushalte stellen Ausnahmen vom Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Staatshaushaltes dar. Der Corona-Bewältigungsfonds weist ausweislich des Wirtschaftsplanes einen Ausgabenumfang von rd. 7 Mrd. € auf – neben einem Staatshaushalt von 21,4 Mrd. €.

Der Nachweis der Corona-Schulden und ihrer Tilgung erfolgt außerhalb der Haushaltsrechnung. Diese erfüllt somit in den kommenden Jahren die Zwecke öffentlicher Rechnungslegung, für Rechenschaft, Vergleichbarkeit und Transparenz zu sorgen, nur noch sehr eingeschränkt.

Nebenhaushalte können personalführende Einrichtungen sein. Über bedeutende Personalkörper verfügen die Staatsbetriebe und v. a. die Universitäten. Das Beschäftigungsvolumen in den Nebenhaushalten entsprach 2018 einem Anteil von 36,1 % am Staatshaushalt.

5 Vermögensrechnung

5

Über die Mittelentnahme aus dem Garantiefonds in Höhe von 965 Mio. € entschied das SMF, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Zur besseren Einschätzung der Wertentwicklung in der Vermögensrechnung sollten die im jeweiligen Haushaltsjahr zur Vervollständigung nacherfassten Wertgegenstände aufgeführt werden. Nur so sind aussagekräftige wertende Vergleiche zur Vorperiode möglich.

In der Vermögensrechnung 2018 ist ein Vermögen von 36,0 Mrd. € und ein Schuldenbestand von 43,0 Mrd. € ausgewiesen. Die Schulden des Freistaates übersteigen das Vermögen somit um 7,0 Mrd. €. 84 % der Schulden sind durch Vermögen gedeckt.

Eine Entnahme von 965 Mio. € schmälerte den Bestand des Garantiefonds im Hj. 2018 und beeinflusste zugleich die Darstellung des Wertes der Sondervermögen in der Vermögensrechnung. Über die Ablieferung an den Haushalt entschied das SMF, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Wegen teilweiser Umstellung der Förderung auf Darlehen bestehen Ansprüche auf Rückzahlung an den Staatshaushalt von 412 Mio. €. Diese umfassen insgesamt einen Anteil am Bestand der Sondervermögen von 11 %. Bei 3 Förderfonds repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres Bestandes. Wegen Forderungsausfällen mussten Wertberichtigungen für rd. 29 Mio. € erfolgen. Angesichts der bevorstehenden, von der Corona-Krise ausgelösten Rezession, ist mit erhöhtem Berichtigungsbedarf zu rechnen.

Die Ansparungen für Beamtenpensionen von 7,2 Mrd. € decken 47,3 % der künftigen Zahlungsverpflichtungen. Die rechnerische Deckungslücke liegt bei 8,0 Mrd. € und hat gegenüber den Vorjahren wieder zugenommen.

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

6 Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung

6

Das Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung ist kleinteilig organisiert. Die IT-Unterstützung ist unzureichend.

Es besteht erhebliches Optimierungs- und Einsparpotenzial. Jährlich könnten mindestens 1 Mio. € Personal- und Sachkosten bei der Reisekostenabrechnung eingespart werden.

Das Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung ist auf eine sehr große Zahl von Behörden und Einrichtungen verteilt. Allein die Abrechnung von Reisekosten erfolgt in 148 Dienststellen. Zudem hat der SRH eine unzureichende IT-Unterstützung vorgefunden. Medienbrüche verhindern effektive Prozesse und führen zu erhöhten Kosten.

Im Hj. 2017 sind für 100 € angewiesene Reisekosten im Landesdurchschnitt ein Bearbeitungsaufwand für die Abrechnung von rd. 27 € angefallen. Durch eine weitere Zentralisierung könnten mindestens 1 Mio. € Personal- und Sachkosten allein bei der Abrechnung von Reisekosten eingespart werden.

Es besteht ein erhebliches Optimierungs- und Einsparpotenzial. Dazu bedarf es verbesserter Rahmenbedingungen, insbesondere eines medienbruchfreien elektronischen Dienstreisemanagementsystems. Die zentrale Reisekostenabrechnungs- und Servicestelle (ZAS) beim LSF sollte als Shared Service Center für das Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung ausgebaut werden.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

7

7 Mehrarbeitsstunden der sächsischen Polizei

Belege, dass die Mehrarbeit eine Grundlage für Stellenmehrforderungen bilden kann, hat die Prüfung nicht erbracht.

Anhaltspunkte dafür, dass der Umgang mit der Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei nicht rechtskonform erfolgt, lagen nicht vor. Das Instrument Mehrarbeit wird situationsangepasst und überwiegend zweckmäßig eingesetzt.

Das Thema „Mehrarbeitsstunden der Polizei“ war und ist immer wieder Gegenstand öffentlicher Diskussionen und dient teilweise auch dazu, mehr Stellen für die Polizei zu fordern.

Der SRH hat die Hintergründe für Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei ermittelt und geprüft, ob und ggf. welcher Handlungsbedarf sich daraus ableiten lässt. Dazu wurden zahlreiche Daten aus den Polizeidienststellen der Bereitschaftspolizei (BP), der Hochschule der Polizei (PolFH), des Landeskriminalamtes (LKA), den 5 Polizeidirektionen (PD) und des Polizeiverwaltungsamtes (PVA) erhoben und ausgewertet.

Zwischen 2016 bis 2019 stiegen die Mehrarbeitsstunden um rd. 52 % auf insgesamt 162.322 Stunden. Durchschnittlich hatte jeder Polizeivollzugsbeamte (PVB) am 31.12.2019 14,77 Mehrarbeitsstunden auf seinem Konto. Beim LKA fiel der Durchschnittswert bei den Mehrarbeitsstunden (51,3) im Vergleich zu den PD (10,5) und dem PVA (12,8) verhältnismäßig hoch aus.

Im Vergleich dazu werden bspw. in Hessen und Rheinland-Pfalz mehr als 100 Mehrarbeitsstunden je PVB ausgewiesen. Für Sachsen stellt sich die Situation daher eher moderat dar.

Bei allen Polizeidienststellen zeigte sich, dass im Verlauf eines Jahres regelmäßig Mehrarbeitsstunden aufgebaut aber gleichzeitig auch wieder abgebaut wurden. Bei der BP waren die Schwankungen beim Auf- und Abbau besonders groß, was im Wesentlichen mit ihrem Aufgabenprofil zusammenhängt. Dennoch gelang es der BP anders als bspw. dem LKA, den Abbau der hohen Zahl an Mehrarbeitsstunden im Laufe des Jahres durch entsprechenden Freizeitausgleich sicherzustellen.

Das Thema Mehrarbeit stellt für die sächsische Polizei kein ernsthaftes Problem dar. Anhaltspunkte dafür, dass der Umgang mit der Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei nicht rechtskonform erfolgt, lagen nicht vor. Das Instrument Mehrarbeit wird situationsangepasst und überwiegend zweckmäßig eingesetzt

Das SMI sollte dennoch das stetige Ansteigen der Mehrarbeitsstunden insgesamt verstärkt in den Blick nehmen.

Die im Verhältnis zu anderen Polizeidienststellen festgestellte hohe Mehrarbeitsstundenbelastung beim LKA sollte einer vertieften Betrachtung und einer Analyse unterzogen werden. Ziel sollte sein, die jährlichen Ausgaben für die Mehrarbeitsvergütung künftig möglichst zu vermeiden.

8 Zuwendungen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz

8

Bei der auf Dauer angelegten finanziellen Unterstützung der kommunalen und privaten Träger der Katastrophenschutzeinheiten wird ein aufwendiger Verfahrensweg ohne erkennbaren Mehrwert beschritten.

Das SMI sollte eine verwaltungsökonomische Verfahrensweise entwickeln, die auf rechtssicherer Grundlage für alle im Katastrophenschutz Beteiligten weniger bürokratischen Aufwand mit sich bringt.

Der SRH hat die Ausreichung von staatlichen Haushaltsmitteln für den Katastrophenschutz an kommunale Gebietskörperschaften und private Hilfsorganisationen nach der RL KatSZuwendungen der Jahre 2017 bis zum 1. Halbjahr 2019 geprüft.

Die Wahl des Zuwendungsverfahrens zur Erstattung der Kosten für die Unterbringung und Unterhaltung der von staatlicher Seite den privaten Hilfsorganisationen und Kommunen für den Katastrophenschutz zur Verfügung gestellten Ausstattung führte zu einem erheblichen Aufwand aufseiten der Zuwendungsnehmer und der LD Sachsen, ohne dass die Notwendigkeit oder der Mehrwert des gewählten Verfahrens ersichtlich waren.

Für die Übernahme der Trägerschaft im Katastrophenschutz bewilligte die LD Sachsen den Landkreisen und Kreisfreien Städten und den privaten Hilfsorganisationen jedes Jahr auf Antrag pauschalierte Zuwendungen nach den zuwendungsrechtlichen Vorgaben der RL KatSZuwendungen. Aus Sicht des SRH eröffnen sich für die finanzielle Unterstützung der Aufgabenträger andere Handlungsformen der Verwaltung, die verfahrensökonomischer sind als die Bewilligung der Zuwendungen durch Verwaltungsakt.

Der SRH hat dem SMI gegenüber Vorschläge unterbreitet, die sowohl aufseiten der Bewilligungsbehörde als auch aufseiten der Gemeinden, Landkreise, Kreisfreien Städte und privaten Hilfsorganisationen zu einer wesentlichen Entlastung von Bürokratie führen. Das SMI sagte eine Prüfung zu.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung sind in der LD Sachsen erhebliche Rückstände aufgelaufen. Rund 87 % der Verwendungsnachweise aus 2016 und 97,6 % der Verwendungsnachweise aus 2017 waren zum Prüfungszeitpunkt ungeprüft. Die LD Sachsen hat außerdem die Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise nicht überwacht. Teilweise gab es Überschreitungen der Vorlagefrist um mehr als ein Jahr. In einem Fall betrug die Überschreitung fast 3 Jahre.

Das SMI gab an, dass in der LD Sachsen zwischenzeitlich eine Kontinuierung Abarbeitung der Rückstände in Angriff genommen worden sei. Der SRH nimmt die eingeleiteten Schritte zur Kenntnis. Das SMI sollte die weiteren Fortschritte in regelmäßigen Abständen fachaufsichtlich begleiten.

9 Städtebauförderung mit dem Programmschwerpunkt „Soziale Stadt“

Für die sächsischen Programmgemeinden sind bislang mehr als 200 Mio. € Fördermittel bereitgestellt worden. Ein adäquater Fördererfolg ist nicht belegt.

Die Fördergebiete sind weiterhin von überproportionalen Einwohnerverlusten und Wohnungsleerstand geprägt. Eine selbsttragende Entwicklung ist nicht absehbar.

Bislang erfolgte keine eigene Erfolgskontrolle für das Landesprogramm durch das zuständige Ministerium.

Das Programm „Soziale Stadt“ (SSP) ist seit 1999 Bestandteil der Städtebauförderung und richtet sich an Städte mit Gebieten, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Die Fördermaßnahmen sollen der Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dienen.

Bund und Länder hielten die traditionellen, auf Baumaßnahmen ausgerichteten Fördertatbestände der Städtebauförderung für die Erreichung der Programmziele für nicht mehr ausreichend. Sie vereinbarten einen neuen, integrativen Programmansatz, der ein ressortübergreifendes Vorgehen vorsah.

Der SRH hat geprüft, inwieweit es dem SMI gelungen war, dem umfassenden Programmansatz Rechnung zu tragen, und hat dabei 8 von 41 Fördergebiete in 6 Programmgemeinden näher betrachtet.

Er stellte fest, dass auf Landesebene eine übergreifende Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Ressorts fehlte. Die Beschaffung von Fördermitteln oblag allein den Gemeinden. In den SSP-Gebieten kamen überwiegend Städtebaufördermittel zum Einsatz.

Die Gemeinden hatten die Fördervoraussetzungen anhand von Indikatoren zur Bevölkerungsstruktur und zum Wohnungsbestand nachzuweisen. Eine indikatorgestützte Erfolgskontrolle fand gleichwohl nicht statt. Der Erfolg der Förderung ist bislang nicht belegt.

Die Programmgemeinden sehen tendenziell eine Zunahme städtebaulicher und sozialer Probleme infolge des überproportionalen Rückgangs der Einwohnerzahlen in den SSP-Gebieten.

Die Städtebauförderung konnte bislang keine selbsttragenden Entwicklungen der Fördergebiete bewirken.

Das nunmehr zuständige SMR sollte prüfen, wie dem umfassenden Programmansatz zur Erhöhung der Wirkungsbreite am besten Rechnung getragen werden kann. Vor dem Hintergrund der Neustrukturierung der Städtebauförderung durch den Bund ab 2020 und der festgestellten Problemstellungen empfiehlt der SRH eine Überprüfung und ggf. Neuausrichtung der Strategie der sächsischen Städtebauförderung.

10 Schienenpersonennahverkehr – Zuschüsse für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz

10

Die durch den Bund vorgezeichnete Entwicklung der Regionalisierungsmittel bis 2031 verengt die finanziellen Spielräume für den SPNV in Sachsen und verstärkt die Notwendigkeit, die Mittel wirtschaftlich einzusetzen.

Die dem Freistaat obliegende Gesamtverantwortung für den SPNV im Spannungsverhältnis zu kommunaler Selbstverwaltungsgarantie sollte durch Änderung des ÖPNVG mit dem Ziel einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung gestärkt werden. Nur so kann eine effiziente Gesamtausgestaltung gewährleistet werden.

Vorhandene Effizienzreserven sind zu identifizieren und zu heben. Hierfür sind Zielvorgaben auf Ebene der Aufgabenträger, Linien und Produkte unerlässlich.

Der SRH hat den SPNV auf Grundlage von verkehrlichen und verkehrswirtschaftlichen Daten der Aufgabenträger des Jahres 2016 geprüft.

Der ÖPNV und damit der SPNV ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, was nicht im Widerspruch zur wirtschaftlichen Verwendung der zur Verfügung gestellten Regionalisierungsmittel steht.

Im Jahr 2016 standen Regionalisierungsmittel i. H. v. 618,3 Mio. € zur Verfügung, welche insbesondere für den SPNV einzusetzen sind. Da diese Mittel bis 2031 annähernd gleichbleiben und damit mit den zu erwartenden Preissteigerungen nicht werden schritthalten können, steht bereits das Bestandssystem mittelfristig unter Anpassungsdruck.

Das Versorgungsniveau des SPNV ist nicht festgeschrieben. Insbesondere die Finanzierung umfangreicher Angebote in einzelnen Regionen mit über Jahre geringer Nachfrage konfliktiert mit der in § 2 Abs. 1 Satz 4 ÖPNVG geforderten Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Mithin besteht das Erfordernis zu definieren, unter welchen Bedingungen (Nachfrage) bestehende Angebote aufrechterhalten bzw. neue geschaffen werden können. Es ist zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge notwendig, Effizienzreserven zu heben.

Im Freistaat Sachsen gibt es im bundesweiten Vergleich zahlreiche und räumlich kleine Aufgabenträger, die die Aufgabe des SPNV wahrnehmen. Gründe oder Sachargumente für eine Differenzierung des SPNV auf 5 Zweckverbände konnten seitens des SMWA nicht dargelegt werden. Bestehende Strukturen sind regelmäßig zu hinterfragen.

11 Öffentlichkeitsarbeit im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

11

Das Beleg- und Dokumentationswesen des SMWA war mangelhaft. Das Ressort begründete fehlende Unterlagen mit dem Wechsel in dessen Hausleitung.

Ein Kommunikationskonzept, in dem strategische Ziele, geplante Maßnahmen und Prioritäten festgelegt werden, lag im SMWA nicht vor.

Eine systematische Erfolgskontrolle der Öffentlichkeitsarbeit erfolgte nicht. Evaluierungsberichte lagen nicht vor.

Es wurden zahlreiche Verstöße gegen das Haushalts- und Vergaberecht festgestellt.

Der SRH hat die Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit des SMWA in den Hj. 2011 bis 2016 geprüft.

Im Ergebnis der Prüfung ist festzuhalten, dass das SMWA seiner Pflicht zur objektiven Dokumentation des wesentlichen, wahrheitsgemäßen und sachbezogenen Geschehensablaufs, dessen vollständigen Abbildung in den Akten und dessen Aufbewahrung unzureichend nachgekommen ist.

Für die Planung, den Vollzug, die Abrechnung und die Erfolgskontrolle der Öffentlichkeitsarbeit existieren Projektlisten, die jedoch ein Kommunikationskonzept nicht ersetzen.

Evaluierungsberichte lagen nicht vor. Das SMWA sollte Beurteilungskriterien entwickeln, um eine systematische Erfolgskontrolle aufzubauen.

Beim Vollzug des Haushaltes hat das SMWA auch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit die Vorschriften des Vergaberechts und insbesondere die Haushaltsgrundsätze der SäHO zu beachten.

12

12 Förderung von Beratungsleistungen

Die Mittelstandsrichtlinie stellt keine Ermächtigungsgrundlage für die Auslagerung originärer öffentlicher Aufgaben im Bereich der Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen dar. Die bei der Förderung von Beratungsleistungen praktizierte Übernahme von Aufgaben der SAB durch privatrechtlich organisierte QS widerspricht dem FörderbankG.

Durch die gewählte Konstruktion werden z. T. für Verwaltungsaufgaben entstehende Kosten rechtswidrig den Zuwendungsempfängern berechnet und schmälern den Subventionsvorteil.

Mangels vertraglicher Vereinbarungen verfügen weder das SMWA noch die Bewilligungsstelle oder der SRH über Kontrollrechte gegenüber den QS.

Erfolgskontrolle und Evaluierung wurden erheblich vernachlässigt.

Der Freistaat Sachsen fördert seit Jahren Beratungsleistungen durch verschiedene Förderprogramme. Der SRH hat Förderungen kleiner und mittelständischer Unternehmen im umfangreichsten Beratungsprogramm „Betriebsberatung/Coaching“ der Mittelstandsrichtlinie schwerpunktmäßig für den Zeitraum 2013 bis 2015, in Einzelfällen auch im Jahr 2019, untersucht. Zuständige Bewilligungsstelle ist nach dem FörderbankG und entsprechendem Auftrag die SAB. Die Richtlinie sieht hier sowohl eine Direktförderung durch die SAB (40 %) als auch die Förderung über 2 QS (50 %) vor.

Bei den QS handelt es sich um juristische Personen des Privatrechts, die nicht nur Aufgaben nach der Mittelstandsrichtlinie aus-, sondern auch Teile des Förderverfahrens durchführen und teilweise originäre Aufgaben der SAB als Bewilligungsbehörde übernehmen. Eine Ermächtigungsgrundlage für ein solches Vorgehen existiert ebenso wenig wie vertragliche Vereinbarungen zwischen dem SMWA oder der SAB und den QS. Daher bestehen keine rechtlich abgesicherten Einflussnahme-, Überwachungs- oder Prüfmöglichkeiten des SMWA, der SAB und damit auch keine direkten Prüfrechte des SRH.

Da die QS auf Grundlage von Verträgen mit den Zuwendungsempfängern sowohl die Beratungsleistungen als auch die Aufwendungen für ihre Tätigkeiten in Rechnung stellten, wurden mittelbar auch Kosten des Zuwendungsverfahrens zzgl. Umsatzsteuer berechnet, was einen Verstoß gegen das Verwaltungskostengesetz darstellt. Die in Form von „Deckungsbeiträgen“ berechneten Kosten der QS waren vom höheren Fördersatz nicht immer gedeckt.

Die QS wurden nicht durch ein wettbewerbliches Verfahren ausgewählt. Das SMWA hat auch im Prüfungszeitraum weder den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Verfahren noch die Effizienz der QS evaluiert.

Das SMWA sollte die bisher durchgeführten Tätigkeiten der QS kritisch betrachten. Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität der Förderverfahren sind zu untersuchen. Der SRH empfiehlt insbesondere einen Vergleich bez. erfolgreicher Beratungswirkung zwischen Direkt- und Qualitätssicherungsverfahren.

13 Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen bei den Landkreisen

13

Die Realisierung der in der Ausbau- und Erhaltungsstrategie definierten Ziele durch die Straßenbauverwaltung muss zeitnah beginnen.

Die wirksame Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen setzt die kontinuierliche bedarfsgerechte Mittelbereitstellung auf Basis einer nach Netzklassen differenzierten Analyse voraus.

Die Straßenbauverwaltung hat darauf hinzuwirken, dass die Landkreise ein entsprechendes Unterhaltungs- und Instandsetzungsmanagement einführen.

Die Leistungen der Unterhaltung und Instandsetzung stehen in Wechselwirkung mit den Maßnahmen des Ausbaus und der Erhaltung. Eine planmäßige und an einem Lebenszyklus orientierte Unterhaltung und Instandsetzung ist nur an einem strukturell intakten Straßennetz möglich.

Im Zeitraum von 2005 bis 2017 hat sich die Verteilung in den Zustandsklassenbereichen der Staatsstraßen nicht wesentlich verändert. Bei rd. 40 % der Staatsstraßen ist der Schwellenwert überschritten, bei dessen Erreichen die Einleitung baulicher oder verkehrsbeschränkender Maßnahmen geprüft werden muss.

Die Realisierung der in der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 definierten Ziele steht noch aus.

In den vergangenen Jahren kam es zu erheblichen Mittelumschichtungen bei den Landkreisen vom Freistaat zur Verfügung gestellten Mitteln für die Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen. Trotz Neujustierung einzelner Titel konnte noch keine bedarfsgerechte Höhe erreicht werden. Die Straßenbauverwaltung sollte die Leistungen der Unterhaltung und Instandsetzung nach Netzklassen analysieren und eine Anpassung der Mittelausstattung prüfen.

14 Krankenhausinvestitionsfinanzierung der stationären Versorgung

Die Mittel der Krankenhausinvestitionsfinanzierung genügen nicht zum Erhalt von Substanz und langfristiger Leistungsfähigkeit der sächsischen Krankenhäuser.

Der im Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ niedergelegte Einwilligungsvorbehalt des HFA führt für die Krankenhausinvestitionsfinanzierung zu einer nicht notwendigen additiven Zustimmung des HFA und zu vermeidbarem Verwaltungsmehraufwand.

Die Form eines Sondervermögens eignet sich nicht zur Regelfinanzierung von fachgesetzlichen Pflichtförderungen, wie der Krankenhausinvestitionskostenförderung. Die Krankenhausinvestitionsfinanzierung als regelmäßige Pflichtaufgabe ist sachgerecht ausschließlich im Kernhaushalt zu finanzieren und zu vollziehen.

Der SRH hat die Krankenhausinvestitionsfinanzierung der stationären Versorgung, vorrangig der Jahre 2015 bis 2018, geprüft.

Die bereitgestellten Haushaltsmittel für die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser lagen in den Jahren 2015 bis 2018 regelmäßig unter den ermittelten Bedarfen, sowohl hinsichtlich der anzustrebenden Leistungsfähigkeit (Soll-Substanz), aber auch bereits hinsichtlich des bloßen Substanzerhalts (Ist-Substanz). Eine dauerhaft nicht auskömmliche Investitionsfinanzierung wird zu einem Vermögensverzehr bei der Krankenhausinfrastruktur führen.

Im Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ ist für die Krankenhausinvestitionsfinanzierung ein Einwilligungsvorbehalt des HFA niedergelegt. Dieser führt zu unnötiger additiver Zustimmung des HFA zur Entscheidung des Gesamtparlamentes über den Haushalt und zu ungerechtfertigtem Verwaltungsaufwand.

Die Krankenhausinvestitionsfinanzierung ist keine spezifische Aufgabe, die eine organisatorische und finanzielle Trennung vom Kernhaushalt begründet. Die Krankenhausfinanzierung als regelmäßige Pflichtaufgabe ist sachgerecht ausschließlich im Kernhaushalt zu veranschlagen und zu vollziehen.

15 Förderung der Telemedizin sowie Maßnahmen der Gesundheitswirtschaft

In den Hj. 2015 und 2016 standen Mittel i. H. v. jeweils 1 Mio. €, in den Hj. 2017 und 2018 jeweils 5 Mio. € zur Verfügung, die ungenutzt blieben.

Zum Zeitpunkt der Haushaltsveranschlagung lagen weder die notwendigen fachlichen und konzeptionellen Vorarbeiten noch eine Richtlinie für eine entsprechende Förderung vor.

Die später vorliegenden Förderkonzeptionen erfüllten nicht die rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen der Haushaltsordnung.

Gegenstand der Förderung waren Maßnahmen und Projekte, die geeignet waren, den Grad der Digitalisierung im Gesundheitswesen im Freistaat Sachsen zu erhöhen, die medizinische Versorgung zu verbessern und die an einer Überführung in die Regelfinanzierung ausgerichtet waren.

Die Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf die aus der RL eHealthSax 2017/2018 geförderten Projekte und die Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der in den Haushaltsplänen veranschlagten Mittel sowie deren Inanspruchnahme.

Ein effektiver Start der Förderung erfolgte erst rd. 2 bis 3 Jahre nach der ersten Haushaltsveranschlagung im Jahr 2015. Die ersten Auszahlungen i. H. v. 3,8 Mio. € fanden erst 2019, im 5. Jahr der Veranschlagung, statt.

Zum Zeitpunkt der Haushaltsveranschlagung lagen weder eine Richtlinie noch die notwendigen fachlichen und konzeptionellen Vorarbeiten für eine entsprechende Förderung vor. Die Richtlinienerstellung dauerte bis Mitte 2017. Eine Änderung der Richtlinie erfolgte bereits im Hj. 2019.

Das SMS verstieß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit. Es beantragte ohne nachgewiesenen Bedarf Ausgabemittel in Millionenhöhe, obwohl ein Mittelabfluss nicht zu erwarten war. Diese standen damit für andere notwendige Ausgaben im Staatshaushalt nicht zur Verfügung.

Die Förderkonzeptionen, die erst ab dem Hj. 2017 vorlagen, erfüllten nicht die rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen der Haushaltsordnung. Mittels einer angemessenen Förderkonzeption hätte die Förderung zielgerichteter und wirkungsvoller ausgestaltet werden können.

Das SMS hat die Förderkonzeption für die RL eHealthSax an die aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen sowie grundsätzlich zu überarbeiten. Auf Basis einer fundierten Ist-Analyse sind Zielrichtung und Zielgrößen der Förderung deutlich zu schärfen. Eine Überarbeitung der Förderrichtlinie sollte dabei als Folge in Betracht gezogen werden.

16 Bewirtschaftung des Naturschutzfonds durch die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt

16

Die Bewirtschaftung von Flächen im Eigentum des Naturschutzfonds war in einigen Fällen nicht zweckentsprechend und damit nicht wirksam, sodass es zu zeitweisen Beeinträchtigungen auf diesen Flächen kam.

Bei der Durchführung von eigenen Projekten aus Mitteln des Naturschutzfonds ist ein finanzieller Nachteil i. H. v. rd. 82 T€ aktenkundig.

Es gab keine klaren Vorgaben für eine einheitliche Herangehensweise bei der Bearbeitung der Flächenbewirtschaftung, bei Projekten sowie Flächenerwerbsvorgängen. Ebenso fehlte eine vollständige Dokumentation über durchgeführte Kontrollen und Bewirtschaftungsmaßnahmen.

Der Naturschutzfonds wurde als zweckgebundenes Sondervermögen bei der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt (LaNU) errichtet. Er fördert gem. § 45 Abs. 1 SächsNatSchG¹ Bestrebungen und Maßnahmen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Pflege von Natur und Landschaft sowie das allgemeine Verständnis für die Belange des Naturschutzes in Wissenschaft, Bildung und Öffentlichkeit.

Die Jahreseinnahmen des Naturschutzfonds betragen durchschnittlich 528 T€. Sein Bestand lag am 31.12.2018 bei 1.254,8 T€. Im Zeitraum 2012 bis 2018 wurden die Mittel für Zuwendungen an Dritte, für eigene Projekte, für den Flächenerwerb sowie für die Flächenbewirtschaftung verwendet.

¹ Sächsisches Naturschutzgesetz vom 06.06.2013 (SächsGVBl. S. 451), das zuletzt durch Art. 8 des Gesetzes vom 14.12.2018 (SächsGVBl. S. 782) geändert worden ist.

Der SRH hat die Bewirtschaftung des Naturschutzfonds im Zeitraum 2007 bis 2018 geprüft.

Die Akten wiesen erhebliche Dokumentationsmängel bei der Flächenbewirtschaftung auf. Es waren Versäumnisse bei der Flächenpflege und -überwachung aktenkundig. In 2 der 15 geprüften Fälle haben die Unteren Naturschutzbehörden zeitweise Beeinträchtigungen von Flächen im naturschutzfachlichen Sinne festgestellt, Bewirtschaftungen entgegen der Pflegeanleitung und ausgebliebene Pflegemaßnahmen kritisiert.

Mangelhaftes Projektmanagement bei der Projektauswahl, -steuerung, -überwachung sowie unzureichende Risikovorsorge führten bei der Durchführung eigener Projekte im Zeitraum 2010 bis 2017 zu finanziellen Nachteilen i. H. v. 81,8 T€.

Die LaNU ist zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung verpflichtet. Sie muss jederzeit einen aktuellen Überblick über die erforderlichen und tatsächlich durchgeführten Bewirtschaftungs- und Verkehrssicherungsmaßnahmen (VKS) auf ihren Flächen haben, um als Eigentümer von naturschutzrelevanten Flächen die fachgerechte und kontinuierliche Pflege und VKS sicherzustellen. Dazu sind regelmäßige Kontrollen und deren Dokumentation erforderlich.

Die Planung eigener Projekte erfordert im Vorfeld eine fundierte Bedarfs- und Folgekostenanalyse. Um künftige Fehler zu vermeiden, ist das Projektmanagement weiter zu verbessern.

17 Bearbeitung von Insolvenzanfechtungsfällen in den Finanzämtern

In den FÄ wird bei der Prüfung von Insolvenzanfechtungen häufig die vom Amtsermittlungsgrundsatz abweichende Beweislastverteilung nicht beachtet. In der Folge kam es im Prüfungszeitraum zu Auszahlungen i. H. v. 3,7 Mio. € (entspricht 61 % des geprüften Gesamtvolumens).

Der SRH untersuchte die Bearbeitung von außergerichtlichen Insolvenzanfechtungen im Zeitraum der Jahre 2016 bis 2018 in 4 FÄ. Überprüft wurden insgesamt 171 Einzelfälle.

Zentrale Erkenntnis der Prüfung war die häufig fehlende Beachtung der im Insolvenzverfahren vom Amtsermittlungsgrundsatz abweichenden Beweislastverteilung. Obwohl die Insolvenzverwalter die Anfechtungsbegehren oftmals unvollkommen, unsubstantiiert und pauschal vorbrachten, berücksichtigten die FÄ Informationen und Erkenntnisse nach eigener Aktenlage zugunsten des Insolvenzverwalters.

Neben organisatorischen Mängeln, wie z. B. Fehlüberweisungen, hat der SRH in zahlreichen Fällen die unterschiedliche rechtliche und qualitative Überprüfung der Einzelfälle bemängelt. Ursächlich hierfür waren fehlende zivilprozessuale und forensische Erfahrungen, insbesondere in Bezug auf Erfolgsaussichten einer möglichen gerichtlichen Geltendmachung bei Vergleichen und Vergleichsquoten.

Der SRH hat daher u. a. eine zentrale Bearbeitung von außergerichtlichen Insolvenzanfechtungen ähnlich wie bei der Grunderwerbsteuer angeregt.

Mindestens die Hälfte aller Lohnsteuer–Außenprüfungen war im Ergebnis nicht kostendeckend, weil jeweils die anfallenden Prüfungskosten das erzielte Mehrergebnis überstiegen. Der damit verbundene Personalaufwand belief sich im geprüften Zeitraum (Januar 2017 bis Oktober 2018) auf fast 4,6 Mio. €.

Der SRH empfiehlt die Einführung eines maschinell unterstützten Risikomanagements für das Lohnsteuer–Anmeldungsverfahren. Dieses könnte die Effizienz auch für die Lohnsteuer–Außenprüfungsstellen erhöhen, ggf. das Steueraufkommen verbessern und den Bürokratieaufwand bei den Arbeitgebern verringern.

Der SRH hat landesweit die Ergebnisdaten von 9.011 durchgeführten Lohnsteuer–Außenprüfungen (Prüfungszeitraum 01.01.2017 bis 31.10.2018) analysiert und bei 2 FÄ 368 Prüfungsakten eingesehen.

Bei mehr als der Hälfte aller Lohnsteuer–Außenprüfungen (4.922 Fälle; 55 %) überstiegen die Prüfungskosten das Mehrergebnis. Dieser Personaleinsatz verursachte im Prüfungszeitraum im Saldo Mehrausgaben von 3,6 Mio. €.

Den hohen Anteil nicht kostendeckender Prüfungen führt der SRH auf das bisher fehlende maschinelle Risikomanagementsystem im Lohnsteuer–Anmeldungsverfahren zurück. Auch bei der personellen Auswahl der Prüffälle war eine fallbezogene Kosten–Nutzenabwägung nicht erkennbar.

Der SRH erneuert seine Empfehlung zur Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems für Lohnsteuer–Anmeldungen. Er hat der Verwaltung Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der Lohnsteuer–Außenprüfungen vorgeschlagen.

19 Haushalts– und Wirtschaftsführung der Stiftung „Fürst–Pückler–Park Bad Muskau“

Die „Stiftung Fürst–Pückler–Park Bad Muskau“ ist nach 27 Jahren noch immer nicht wirksam errichtet.

Eine aktuelle Gesamtnutzungskonzeption gibt es nicht.

Das SMF plant rd. 34 Mio. € in ein Informations– und Bildungszentrum im Kavalierhaus für ein anderes UNESCO–Projekt zu investieren, das selbst keine Stiftungsaufgabe ist.

Der SRH warnt vor den Folgekosten, die sich aus einer stetigen Erweiterung der von der Stiftung bewirtschafteten Gebäude– und Liegenschaftsflächen ergeben.

Die Stiftung hat bis heute keine Rechtsfähigkeit erlangt. Die Staatsregierung sollte rasch die endgültige Rechtsform mit den Beteiligten klären und die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen schaffen. Solange die Stiftung nicht wirksam errichtet ist, muss eine Einzelveranschlagung der Ausgaben im Haushaltsplan erfolgen.

Die von der Stiftung genutzten Grundstücke müssen flurstückskonkret benannt und der Stiftung verbindlich zugeordnet werden, um ein Wesensmerkmal einer Stiftung zu erfüllen. In der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen müssen die genutzten Grundstücke und Gebäude

transparent und aus sich heraus nachvollziehbar ausgewiesen oder bilanziert werden.

In den kommenden Jahren plant das SMF im Park über 50 Mio. € zu investieren. Eine aktuelle Gesamtnutzungskonzeption als Planungs- und Steuerungsinstrument und Basis von Investitionsentscheidungen und der damit verbundenen Folgekosten existiert nicht und soll erst geschaffen werden. Konzepte müssen regelmäßig fortgeschrieben und vor Investitionen grundsätzlich detaillierte Einzelplanungen erstellt werden.

Der Ausbau des Kavalierhauses zu geschätzten Gesamtbaukosten von 34 Mio. € in ein Ausstellungszentrum zum UNESCO-Geopark Muskauer Faltenbogen stellt keine Stiftungsaufgabe des „Fürst-Pückler-Parks Bad Muskau“ dar. Vielmehr handelt es sich dabei um einen durch die UNESCO eigenständig anerkannten Geopark. Eine substanzielle Mitfinanzierung der Investitionen und Folgekosten durch die administrativ zuständige Einrichtung des UNESCO-Geoparks Muskauer Faltenbogen ist zur Voraussetzung für die weitere Verfolgung des Projektes zu machen.

Aus der Neuschaffung von Ausstellungsflächen und künftig geplanten Grunderwerben resultiert eine erhebliche Ausweitung der zu bewirtschaftenden Flächenbestände und damit ein signifikanter Anstieg von Folgekosten.

Teil B Kommunen

I. Haushaltssituation, Personal und aktuelle Entwicklungen

20

20 Haushaltssituation der Kommunen

Die sächsischen Kommunen investierten im Jahr 2019 fast 15 % mehr als im Jahr zuvor. Damit wurde annähernd ein Investitionsniveau wie zuletzt im Jahr 2010 erreicht. Der Zuwachs im Jahr 2019 war in hohem Maße kreditfinanziert. Für Investitionen müssen künftig mehr Eigenmittel erwirtschaftet werden.

Die wachsende Investitionsquote zeigt die Bemühungen der Kommunen, den in den zurückliegenden Jahren gestiegenen Investitionsbedarfen sukzessive Rechnung zu tragen. Gleichzeitig konnten sie ihre Schulden in den Kernhaushalten insgesamt weiter reduzieren.

Die im Zuge der Pandemiebewältigung eingeräumten Erleichterungen in Bezug auf Kreditaufnahmen und den Haushaltsausgleich dürfen nicht zulasten künftiger Generationen und des künftigen finanziellen Handlungsspielraums gehen.

Die Entwicklung der Ein- und Auszahlungen im Jahr 2019 führte im Ergebnis zu einem Rückgang des verbleibenden Saldos im Vergleich zum Vorjahr um rd. 21 % auf rd. 269 Mio. €. Ein Drittel aller Kommunen schloss das Jahr 2019 mit einem negativen Saldo ab.

Die Haupteinnahmequellen Steuern sowie laufende Zuwendungen und allgemeine Umlagen, rd. 72 % aller Einzahlungen, wuchsen. Die Investitionszuwendungen waren hingegen insgesamt leicht rückläufig.

Die Auszahlungen der sächsischen Kommunen stiegen – anders als im Vorjahr – stärker als die Einzahlungen. Eine ähnliche, anhaltend expansive Entwicklung wie bei den Steuereinzahlungen ist bei den Auszahlungen für Personal festzustellen. Rein rechnerisch waren bspw. im Jahr 2019 sämtliche Gewerbesteuern (netto) sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer erforderlich, um das Personal der kommunalen Kernhaushalte zu finanzieren.

Für laufenden Sachaufwand (2019 rd. 2,4 Mrd. €) haben die sächsischen Kommunen jährlich deutlich mehr Mittel aufzubringen als bspw. für Sachinvestitionen (2019 rd. 1,6 Mrd. €) zur Verfügung stehen.

Auszahlungen für soziale Leistungen sind für die Kreisfreien Städte und die Landkreise sowie aufgabenbedingt beim Kommunalen Sozialverband (KSV) von Relevanz. Bei den Landkreisen bilden sie den mit Abstand größten Auszahlungsposten. Im 10-Jahres-Rückblick ist zu konstatieren, dass die Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII stetig steigen, zuletzt um rd. 4 % bzw. rd. 25 Mio. €. Noch stärker wuchsen über die Jahre die Sozialhilfeleistungen nach SGB XII, deren Schwerpunkt die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ist. Die pandemiebedingten Entwicklungen im Jahr 2020 lassen erwarten, dass der von Sozialleistungen abhängige Personenkreis wächst.

Die Schulden in den Kernhaushalten konnten im Jahr 2019 um rd. 242 Mio. € reduziert werden. Dazu trugen alle Gebietskörperschaftsgruppen bei. Auch die Zweckverbände wiesen rd. 52 Mio. € weniger Schulden aus. In den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften stiegen die Schulden hingegen um insgesamt rd. 193 Mio. € an. Die Entwicklung bei den Beteiligungsgesellschaften ausgenommen, ergibt sich saldiert ein Schuldenrückgang von rd. 101 Mio. € bzw. rd. 1 %.

Sofern die Schuldendaten vollständig vorlagen, ist insgesamt ersichtlich, dass in den Kommunen der Flächenländer Ost der größere Teil der Schulden außerhalb der Kernhaushalte gebunden ist. Die Verschuldung von Zweckverbänden spielt in den Kommunen der Flächenländer Ost eine größere Rolle als in denen der Flächenländer West, in denen Eigenbetriebsschulden eher relevant sind. Die unterschiedliche Organisation der Aufgaben wird daran tendenziell sichtbar. Die an den Zweckverbänden beteiligten Kommunen stehen entsprechend ihrem Anteil für die Schulden des Verbandes ein. Insofern muss der Wirtschaftsführung der Zweckverbände ein besonderes Augenmerk seitens der Kommunen gelten.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass der Kommunalisierungsgrad von Aufgaben in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch ist, was sich mittelbar auch auf die Schuldenhöhe der Kommunen bzw. des Landes auswirkt. Zudem ist eine Bewertung der Verschuldung einer Kommune stets im Kontext mit ihrer Leistungsfähigkeit zu sehen (z. B. Umfang Deckungsmittel, Höhe Nettoinvestitionsmittel). Mindestens für das laufende Jahr ist aufgrund der pandemiebedingten Entwicklungen ein Anstieg der Verschuldung zu erwarten.

In finanzieller Hinsicht führte die Corona-Pandemie im Jahr 2020 – nicht nur in den sächsischen Kommunen – zu rückläufigen Einnahmen, darunter insbesondere aus Steuern, bei gleichzeitigen Mehrausgaben. Diese Entwicklung dürfte aus jetziger Sicht auch noch in das Jahr 2021 hineinreichen. Seitens des Freistaates wurden zur Eindämmung der finanziellen Auswirkungen daher mit dem „Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie“ Maßnahmen festgelegt, deren Zielsetzung es ist, die kommunale Handlungsfähigkeit zu erhalten und Investitionen weiterhin zu ermöglichen. Neben Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung wurden Erleichterungen

im Kommunalhaushaltsrecht getroffen (z. B. bzgl. Kreditaufnahmen und der Erstellung von Jahresabschlüssen). Wie im Beitrag konkretisiert wird, dürfen diese Erleichterungen nicht zu Fehlsteuerungen in den Haushalten führen.

Mit dem Corona-Steuerhilfegesetz wurde die Neuregelung des § 2b UStG zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand um 2 Jahre verlängert. Da die Implementierung der neuen Rechtslage mit einem zeitlichen Aufwand einhergeht (nicht zuletzt auch für die Abstimmung mit externen Akteuren wie etwa dem HKR-Softwareanbieter), müssen sich die Kommunen zeitnah auf die Umsetzung vorbereiten, um die Frist einhalten zu können.

Für die Gemeinden des Freistaats Sachsen ist davon auszugehen, dass trotz der Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel durch den Freistaat sowie durch den Bund nicht alle Einnahmeverluste bzw. Mehrausgaben in Folge der Corona-Pandemie ausgeglichen werden können. Daher wurden zur Sicherung der Haushalte u. a. auch die genannten Erleichterungen bei Kreditaufnahmen getroffen. Im Sinne der Generationengerechtigkeit sollten Entscheidungen mit langfristiger finanzieller Tragweite, insbesondere Kreditaufnahmen ohne investiven Hintergrund, durch die Kommunen jedoch mit Bedacht getroffen werden, um auch für die Zukunft einen finanziellen Handlungsspielraum zu erhalten.

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

Die Zahl aller kommunalen Beschäftigten stieg im Jahr 2019 um mehr als 2 % auf über 146.000 Beschäftigte.

Der größte Zuwachs war bei den Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen zu verzeichnen.

Gleichzeitig erhöhten sich die Personal- und Versorgungsauszahlungen, u. a. wegen Tarifsteigerungen, überproportional um fast 5 % auf über 3,2 Mrd. €.

Die Fachkräftesituation ist weiterhin angespannt.

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2019 um 4,9 % auf rd. 3,2 Mrd. € angestiegen. Ursächlich hierfür waren die Erhöhung des Personalbestandes um rd. 2,3 % und die Entgeltsteigerungen um rd. 3 %.

Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt ist vor allem auf eine Erhöhung bei den Kreisfreien Städten um 3,6 % und den kreisangehörigen Gemeinden um 3,2 % zurückzuführen.

Der höchste Anstieg war bei den Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen zu verzeichnen, sowohl im Kernhaushalt (+6,3 %) als auch bei den Eigenbetrieben (+5,0 %). Die Ursachen für den Anstieg lagen zum einen an der wachsenden Zahl der zu betreuenden Kinder. Zum anderen machten die Senkung des Krippen-Personalschlüssels und die Änderung des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen zum 01.06.2019 weitere Neueinstellungen erforderlich.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank weiter auf nunmehr 46,3 Jahre. Der Anteil der Beschäftigten über 60 Jahren betrug 14,6 %. Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt bei 44,5 Jahren.

Der seit 2016 anhaltende Trend steigender Ausbildungszahlen setzte sich im Jahr 2019 fort. Inzwischen steigern nicht nur die kreisfreien Städte ihre Ausbildungszahlen, sondern auch die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise bilden vermehrt aus.

Trotz dieser positiven Entwicklung wird die Fachkräftesituation in Sachsen perspektivisch weiter angespannt bleiben und der Fachkräftemangel weiter zunehmen. Die sächsischen Kommunen stehen bei der Gewinnung von Fachkräften zunehmend in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Arbeitgebern im Bereich der allgemeinen Verwaltung und zu Arbeitgebern der freien Wirtschaft.

Beim Vergleich mit Personalzahlen anderer Bundesländer lag Sachsen unter dem Durchschnitt aller Flächenländer und im Vergleich der Flächenländer Ost im mittleren Bereich.

22 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

22

Trotz steigender Investitionszuwendungen und steigender Investitionsauszahlungen gelingt es nur weniger als der Hälfte der ausgewerteten Kommunen, das Sachanlagevermögen ungeschmälert zu erhalten.

Das kommunale Vermögen ist zurzeit rechnerisch nicht übermäßig verschlissen. Der festgestellte negative Trend des Anlagenabnutzungsgrads sollte jedoch sorgfältig beobachtet werden.

Tendenziell verringern sich die Anforderungen zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln. Das führt zu einer immer stärkeren künftigen Fördermittelabhängigkeit, wenn Investitionen nicht über Kredite finanziert werden.

Der Gesetzgeber sollte ein Maß zur Quantifizierung der kommunalen Investitionserfordernisse definieren. Die Konkretisierung des Begriffs „angemessene Nettoinvestitionsmittel“ bleibt geboten.

Es sollte geprüft werden, investive Förderungen in ausgewählten Bereichen als Kapitalzuschüsse auszureichen.

Der SRH führt seit dem Jahr 2017 im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung jeweils kennzahlengestützte Finanzanalysen durch. Der diesjährige Beitrag setzt auf den Erkenntnissen der Vorjahre auf und wertet Daten auf- bzw. festgestellter Jahresabschlüsse über Zuweisungen und Zuschüsse in das kommunale Sachanlagevermögen aus. Die im Betrachtungszeitraum tendenziell gestiegenen Investitionszuweisungen spiegeln sich auch in den kommunalen Bilanzen über einen Anstieg der passiven Sonderposten wider.

Die Entwicklung des Sachanlagevermögens zeigt im Unterschied dazu einen gegenläufigen Trend. Lediglich 45 % der Kommunen gelingt es, den bilanziellen Wert des kommunalen Sachanlagevermögens ungeschmälert zu erhalten bzw. zu vergrößern. So ist bei einer Vielzahl der Kommunen ein Werteverzehr des Sachanlagevermögens festzustellen, der auf nicht angemessene (Re-)Investitionen schließen lässt.

Das Investitionsniveau reicht somit in zahlreichen Kommunen trotz steigender Investitionsauszahlung nicht aus, um den Werteverzehr des Sachanlagevermögens zu kompensieren.

Die Auswertungen zeigen zudem, dass sich der zuwendungsfinanzierte Anteil der Investitionen überproportional erhöht hat. Infolge dessen verringert sich tendenziell das Erfordernis, Eigenmitteln für künftige (Re-)Investitionsvorhaben zu erwirtschaften. Das führt in Zukunft zu einer immer stärkeren Fördermittelabhängigkeit.

Der Gesetzgeber sollte daher ein Maß zur Quantifizierung der kommunalen Investitionserfordernisse definieren. Es ist geboten, die „Angemessenheit der Nettoinvestitionsmittel“ zu konkretisieren.

Es sollte geprüft werden, investive Förderungen in ausgewählten Bereichen als Kapitalzuschüsse auszureichen. Auf diese Weise könnte das eigenverantwortliche Investitionsverhalten der Kommunen durch den Gesetzgeber befördert werden.

II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

23 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Bei knapp der Hälfte der Körperschaften erfolgt die Haushaltsführung bereits über 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppelten Haushaltsjahre. Derartige Defizite müssen sanktioniert werden.

Die Situation bei nicht festgestellten Jahresabschlüssen hat sich insgesamt weiter verschärft. Der Zeitverzug ist weiter angewachsen und eine Trendumkehr nicht erkennbar. Für das Jahr 2018 sind lediglich rd. 13 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt.

In einer Vielzahl von Bereichen kommunalen Handelns, so z. B. bei der Beitreibung von Forderungen, bei Vergaben oder auch kommunalen Beteiligungen waren z. T. bemerkenswerte Feststellungen zu treffen.

Zum 01.08.2020 hatten noch immer rd. 5,4 % der doppelt buchenden Körperschaften, d. h. 29 von 540, keine festgestellte Eröffnungsbilanz.

Die Daten zum 01.01.2020 zeigen, dass bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug besteht. Im Jahr 2019 sind wie im Vorjahr keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Die Situation bez. der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich sogar insgesamt weiter verschärft. War bei den doppelt buchenden kommunalen Körperschaften zum Jahresbeginn 2019 ein Zeitverzug von durchschnittlich 3,5 Jahren festzustellen, so betrug dieser zum 01.01.2020 nunmehr 3,9 Jahre. Bei fast der Hälfte der Körperschaften (46 %) erfolgt die Haushaltsführung nunmehr über 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppelten Haushaltsjahre.

Die Erhebungen im Zeitraum Januar bis Juli 2020 in 57 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW ergaben, dass die überwiegende Mehrheit im Jahr 2018 weder durch ein eigenes eingerichtetes RPA noch durch eine der weiteren Möglichkeiten die Erledigung der Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung vollständig sicherstellte. Nach Einschätzung des SRH sind unterbliebene Beauftragungen der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse mitursächlich, dass auch die weiteren Pflichtaufgaben gem. § 106 Abs. 1 SächsGemO im Jahr 2018 vielfach nicht beauftragt wurden und damit gänzlich unerledigt blieben.

Die turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen ergaben u. a., dass der AZV Kleine Spree die Beitreibung von Forderungen nach wie vor nicht mit der gebotenen Konsequenz betreibt. Der AZV Bautzen bezog Strom vom örtlichen Energieversorgungsunternehmen mittels Verträgen aus den Jahren 2008 und 2009, welche im Wege der Direktvergabe zustande gekommen waren und regelmäßig verlängert wurden, obwohl Stromlieferverträge als Lieferaufträge dem Vergaberecht unterlagen und entsprechend der Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018 diese deutlich den EU-Schwellenwert überschritten und insofern europaweit hätten ausgeschrieben werden müssen.

24 Kommunale Wohnungsunternehmen in Städten zwischen 14.000 und 18.000 Einwohnern

24

Dauerhafter Leerstand stellt das größte wirtschaftliche Risiko für Wohnungsunternehmen dar. Marktgerechte Modernisierungen der Bestände sind weiterhin erforderlich. Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ist daneben der Rückbau nicht mehr benötigter Objekte zu betreiben.

Die geprüften Gesellschaften wiesen im Schnitt einen Leerstand von rd. 16,5 % der Wohneinheiten auf, der sich trotz einer 6 %igen Bestandsverminderung im Prüfungszeitraum nicht wesentlich veränderte.

Die 3 Gesellschaften mit den höchsten Leerständen erwirtschafteten im Prüfungszeitraum in Summe negative Jahresergebnisse.

Zwischen den Gesellschaften bestehen gravierende Unterschiede bei der Verschuldung pro m² Wohnfläche, dem Verschuldungsgrad und der Kapitaldienstquote. Ursachen für hohe Werte sind Aufwendungen für Sanierungen, Modernisierungen und Neubauten sowie Kreditbelastungen aus weiter zurückliegenden Geschäftsjahren.

Soweit hohen Verschuldungen keine refinanzierenden Mieten gegenüberstehen, ist zur Erhaltung bzw. Schaffung der finanziellen Handlungsfähigkeit ein anderweitiger Schuldenabbau, etwa durch Veräußerungen nicht mehr benötigter Immobilien, zu forcieren.

Die als Annextätigkeit betriebene Verwaltung fremder Wohn- und Gewerbeeinheiten erfolgt nicht in allen Fällen kostendeckend und ist insgesamt zu hinterfragen.

Aus Transparenzgründen sollten kommunale Wohnungsunternehmen nur solche Unternehmensbeteiligungen aufrechterhalten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich und wirtschaftlich vertretbar sind und keine dauerhaften Verlustabdeckungen erfordern.

25 Körse-Therme Kirschau

25

Angesichts der mangelnden Leistungsfähigkeit des Zweckverbandes sowie der hohen Konkurrenzdichte ist eine kritische Prüfung der Angebote des Zweckverbandes erforderlich. Weitere Investitionsentscheidungen sind in Hinblick auf die damit verbundenen finanziellen Verpflichtungen abzuwägen.

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweckverbandes Körse-Therme Kirschau geprüft. Der Zweckverband betreibt ganzjährig das Freizeit- und Gesundheitsbad Körse-Therme. Das Bad wird von 8 Kommunen als Schulschwimmzentrum genutzt.

Der Zweckverband kann den laufenden Betrieb nicht selbst kostendeckend erbringen, er ist auf kommunale Zuschüsse angewiesen. Die Mitgliedsgemeinden befinden sich ebenso wie der Zweckverband in einer finanziell schwierigen Lage. Im Jahr 2018 wandte sich der Zweckverband aufgrund seiner akuten Haushaltslage an den Landkreis Bautzen mit der Bitte um dringende finanzielle Unterstützung für den laufenden Betrieb des Bades.

Die Technik des Bades ist veraltet und der Support bereits eingestellt. Das Risiko eines Betriebsstillstandes besteht.

Die Zweckbindungsfristen aus vorangegangenen Förderungen schränken die Entscheidungsspielräume des Zweckverbandes und der Mitgliedsgemeinden zum Betrieb des Bades erheblich ein.

Die wirtschaftliche Situation und die daraus folgende Abhängigkeit von den Zahlungen der Mitglieder und des Landkreises erfordert eine strategische Positionierung der Mitglieder des Zweckverbandes und des Landkreises. Bis dahin dürfen nach Auffassung des SRH keine weiteren Investitionen getätigt werden.

Aufgrund der schwierigen Haushaltslage des Zweckverbandes und der Mitgliedsgemeinden besteht für die Mitgliedsgemeinden die Gefahr, ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben nicht erfüllen zu können. Sie haben einen geringen bis keinen Handlungsspielraum für die laufende Aufgabenerfüllung.

Der Betrieb von Schwimmbädern insbesondere Erlebnisbädern und Freizeitbetrieben ist keine Pflichtaufgabe der Kommunen.

Gelingt es dem Zweckverband nicht, ein langfristiges Finanzierungskonzept zu erstellen, muss über die Schließung des Bades entschieden werden.

26 Große kommunale Baumaßnahme „Richard-von-Schlieben-Oberschule, Stadt Zittau“

Die Stadtverwaltung Zittau nimmt ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahr. Das betrifft sowohl den Vorbereitungs-, Planungs- als auch Ausführungsprozess.

Der Stadt Zittau entstand ein finanzieller Verlust i. H. v. 275,2 T€, da Honorarkosten nicht als förderfähig anerkannt wurden.

Beim ausgeführten Planungsentwurf blieben wesentliche Flächenpotenziale des Bestandes ungenutzt. Ein Anbau in der realisierten Größe war nicht notwendig. Die Verkehrsflächen hätten optimiert werden können.

Der SRH stellte insbesondere bei der Beauftragung der freiberuflich Tätigen Vergaberechtsverstöße fest. Mit der Direktbeauftragung des Planers hat die Stadt Zittau gegen wesentliche Regelungen des Vergaberechts verstoßen. Ferner werden Leistungen von freiberuflich Tätigen mit der Aussicht auf eine spätere Beauftragung ohne entsprechende Vergütung abgerufen. Die Stadt Zittau wurde aufgefordert, unverzüglich Maßnahmen zur Beendigung der rechtswidrigen Vergabepaxis zu ergreifen.

Infolge des o. g. Vergabeverstoßes entstand der Stadt Zittau ein finanzieller Verlust i. H. v. 275,2 T€, da die Honorarkosten für die Objektplanung i. H. v. 688 T€ nicht als förderfähig anerkannt wurden.

Die Stadt Zittau ließ einen vom beauftragten Planer erstellten unwirtschaftlichen Planungsentwurf zur Ausführung zu. Wesentliche Flächenpotenziale des Bestandes blieben ungenutzt. Ein Anbau in der realisierten Größe war nicht notwendig. Die Verkehrsflächen hätten optimiert werden können. Die vom Planer veranschlagten Kosten lagen deutlich oberhalb der Vergleichswerte.

Auch bei der Realisierung von Maßnahmen durch freiberuflich Tätige hat der öffentliche Bauherr auf den sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel hinzuwirken. Dazu bedarf es klarer Vorgaben und regelmäßiger projektbegleitender Erfolgskontrollen. Dies liegt im Verantwortungsbereich der Bauverwaltung. Hier sieht der SRH Verbesserungsbedarf.

Teil C Ergebnisbericht und frühere Jahresberichte nachgefragt

I. Frühere Jahresberichte nachgefragt

27 Projektcontrolling großer IT- und Organisationsprojekte – Follow-up-Prüfung

27

Der SRH hatte das Projektcontrolling im IT- und Organisationsbereich bereits in den Jahren 2014/2015 geprüft und dabei gravierende Mängel vorgefunden. Er empfahl deshalb der Staatsverwaltung, sich auf einen Leitfaden für die Projektarbeit zu verständigen.

Der SLT hat im Jahre 2017 den Beitritt zum Jahresberichtsbeitrag beschlossen.

Die 2019 durchgeführte Nachschau des SRH ergab, dass eine landesweite Regelung zur Projektarbeit im Sinne eines Leitfadens nicht erarbeitet und somit der Beschluss des Landtags nicht umgesetzt wurde.

Einzelne Behörden haben zwischenzeitlich begonnen, eigene projektbezogene oder ressortinterne Leitfäden zu erarbeiten. Ein strukturiertes und in weiten Teilen formalisiertes landesweit einheitliches Vorgehen wird dadurch erschwert. Daneben gibt es Regelungsbedarf in wichtigen Kernthemen, so fehlt z. B. ein Rahmen für die agile Projektentwicklung.

Der SRH empfiehlt deshalb nochmals, dass sich die Beauftragten für Organisation der Ressorts, ggf. in Abstimmung mit dem Arbeitskreis IT und E-Government, auf einen Leitfaden für die Projektarbeit in der Staatsverwaltung verständigen.

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
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (bis 10.02.2020)
SMEKUL	Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (ab 11.02.2020)
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz (bis 10.02.2020)
SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung (ab 11.02.2020)
SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (bis 10.02.2020)
	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (ab 11.02.2020)
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (bis 10.02.2020)
	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus (ab 11.02.2020)
SRH	Sächsischer Rechnungshof
SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
StaLa	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 Verdingungsordnung 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 Bedarfszuweisungen	Verwaltungsvorschrift des SMF über das Antrags- und Bewilligungsverfahren 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 Freistaates Sachsen
VwV-HWiF	VwV des SMF zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
VwV-NSM	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung

VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VZOG	Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen (Vermögenszuordnungsgesetz)
ZDL	Zentrale Datenstelle der Länder

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse, vor allem aus dem Jahr 2019, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2020, 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 A des vorliegenden Jahresberichts behandelt die Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO) sowie ausgewählte Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind. Teil B behandelt die Kommunal финанzen. Im Teil C wird unter „Frühere Jahresberichte: nachgefragt“ über die Ergebnisse durchgeführter Erfolgskontrollprüfungen berichtet. Außerdem enthält dieser Teil auch den Ergebnisbericht, in dem in komprimierter Form der aktuelle Sachstand der parlamentarischen Beratungen zu den Berichten des Vorjahres dargestellt ist.

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

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

schränken (§ 89 Abs. 2 SäHO). Dauer und Umfang der Prüfungen variieren je nach Prüfungsthema.

III. Politische Entscheidungen

Der Rechnungshof ist ausschließlich der externen Finanzkontrolle verpflichtet und hat keinen politischen Auftrag. Er hat auch keine Eingriffsrechte, um seine (nicht justiziablen) Prüfungsergebnisse zu vollziehen

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

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO). Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs hinsichtlich der Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 stand bis Redaktionsschluss noch aus.

VI. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen nach § 35 Abs. 1 MDR-Staatsvertrag und § 16c Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR sowie seiner Beteiligungen.

Derzeit prüfen die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer gemeinsam das Controlling des MDR. Abgeschlossen wurden die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR nach § 16d Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2018 und die Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS) des MDR bei Vergaben.

Der Sächsische Rechnungshof prüft zudem beim MDR die Wirtschaftlichkeit des neuen integrierten Telemedienangebotes.

Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Landtag und der Staatsregierung unmittelbar zugeleitet. Die abschließenden Berichte über Ergebnisse der Prüfungen der Rundfunkanstalten werden zudem unter www.rechnungshof.sachsen.de veröffentlicht.

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 09.11.2020 veröffentlicht.

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

Teil A Staatsfinanzen

1. Haushalts- und Vermögensrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018

1

Für das Hj. 2018 ist eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Es ist jedoch festzustellen, dass sich Entscheidungen im Grenzbereich der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit mehren. Für die Ausübung des Notbewilligungsrechtes fehlte es in vielen Fällen u. a. am Vorliegen der Voraussetzung der Unabweisbarkeit in zeitlicher Hinsicht.

Auch angesichts des Umfangs der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben und Ausbuchungen in Höhe von 1,289 Mrd. € zulasten des Abschlusses 2018 wäre die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts sachgerecht gewesen.

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 Verfassung des Freistaates Sachsen. Für das Hj. 2018 erfolgte dies mit der Haushalts- und Vermögensrechnung 2018 vom 17.12.2019.
- 2 Die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2018 war der StHpl. 2017/2018, den der Landtag mit Haushaltsgesetz vom 15.12.2016 festgestellt hatte.
- 3 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.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2018

- 4 Die Ergebnisse der
 - rechnungsabhängigen Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung einschließlich einer Bewertung der Haushaltssituation des Freistaates unter Berücksichtigung des Personalhaushaltes und der Ausgliederungen in Nebenhaushalte in Teil A Abschnitt I. des Jahresberichtes 2020 bilden zusammen mit den
 - geschäftsbereichsübergreifenden Ergebnissen der Prüfung der Staatsverwaltung in Teil A Abschnitt II. des Jahresberichtes und den
 - Ergebnissen aus den Prüfungen in den einzelnen Geschäftsbereichen der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei in Teil A Abschnitt III. sowie den
 - Prüfungserkenntnissen aus Sonderrechnungen in Teil A Abschnitt IV.

den entlastungsrelevanten Inhalt des Jahresberichtes 2020.

- Bestätigung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2018
- Schuldentilgung von 1,2 Mrd. €
- Abschluss des Hj. 2018 mit ausgeglichenem rechnungsmäßigem Jahresergebnis
- Positiver Finanzierungssaldo von 1.275 Mio. €
- 5 Der SRH stellt in Zusammenschau der aus seinen Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung für 2018 fest.
 - 6 Der Freistaat Sachsen verminderte seine Kreditmarktschulden in 2018 um 1,2 Mrd. € durch Rückzahlung von Schuldscheindarlehen und Ablösung von Landesschatzanweisungen. Die Finanzschulden betragen zum Ende des Haushaltsjahres rd. 3,4 Mrd. €. Wie sich die in Übersicht 1 ausgewiesene Nettokreditaufnahme von -75 Mio. € ergibt, ist in Pkt. 5, Tz. 99 ff. erläutert.
 - 7 Mit 18,5 % erreichte das Land eine höhere Investitionsquote als im Vorjahr (14,8 %).
- 3 Staatshaushaltsplan 2017/2018**
- 8 Der Landtag hat den StHpl. 2017/2018 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2018 auf 18.945.857.800 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (18.580.683.700 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 2,0 % 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.
 - 10 Die Steuereinnahmen im Hj. 2018 betragen insgesamt 20.799.277.200,41 € und die Istaussgaben 20.702.200.254,01 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2018 ergab sich somit ein positiver Saldo i. H. v. 97.076.946,40 €.
 - 11 **Nach Berücksichtigung des Differenzbetrags der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. -97.076.946,40 € schloss das Hj. 2018 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen 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.
 - 13 Für das Hj. 2018 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 1.275 Mio. €, der sich gegenüber dem Vorjahr ausweislich der folgenden Übersicht erneut erheblich verbesserte.

Übersicht 1: Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr

Einnahmen/Ausgaben	2017	2018	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Ist	Ist	
	Mio. €	Mio. €	
Gesamteinnahmen	18.661	20.799	11,5
<u>Abzüglich</u>			
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt (einschl. Tilgungen) (OGr. 32)	-75	-75	0,0
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	440	577	31,1
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0	0	
Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	18.297	20.297	10,9
<u>Abzüglich</u>			
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38)	28	28	0,0
bereinigte Einnahmen	18.268	20.269	10,9
Gesamtausgaben	18.627	20.702	11,1
<u>Abzüglich</u>			
Zuführungen an Rücklagen, Fonds, Stöcke (OGr. 91)	1.036	1.681	62,2
Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0	0	
Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	17.590	19.022	8,1
<u>Abzüglich</u>			
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)	5	5	0,0
bereinigte Ausgaben	17.585	19.016	8,1
Finanzierungssaldo	706	1.275	80,6

Quelle: 2017 und 2018 HR.

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. 15 10/314 01 und 314 02 im Epl. 15, StHpl. 2019/2020.

- 14 Die Einzelheiten zur Berechnung der Nettokreditaufnahme sind unten in Pkt. 5, Tz. 99 ff. erläutert.

4.3 Haushaltsvollzug

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

Übersicht 2: Vergleich des Soll mit dem Ist

Einnahmen/Ausgaben	2018	2018	Veränderung gegenüber dem Plan %
	StHpl.	Ist	
	Mio. €	Mio. €	
Steuern und steuerähnliche Abgaben (HGr. 0)	12.172	12.695	4,3
Verwaltungseinnahmen (HGr. 1)	414	460	11,1
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	4.971	6.071	22,1
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	1.389	1.573	13,2
Gesamteinnahmen	18.946	20.799	9,8
Personalausgaben (HGr. 4)	4.837	4.607	-4,8
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	991	919	-7,2
Ausgaben für Schuldendienst (OGr. 56-57)	180	159	-11,5
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	9.895	9.809	-0,9
Baumaßnahmen (HGr. 7)	511	525	2,7
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81,82)	136	123	-9,6
Investitionsförderung (OGr. 83-89)	2.316	2.875	24,1
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	80	1.686	2.013,0
Gesamtausgaben	18.946	20.702	9,3

Quelle: 2018 HR.

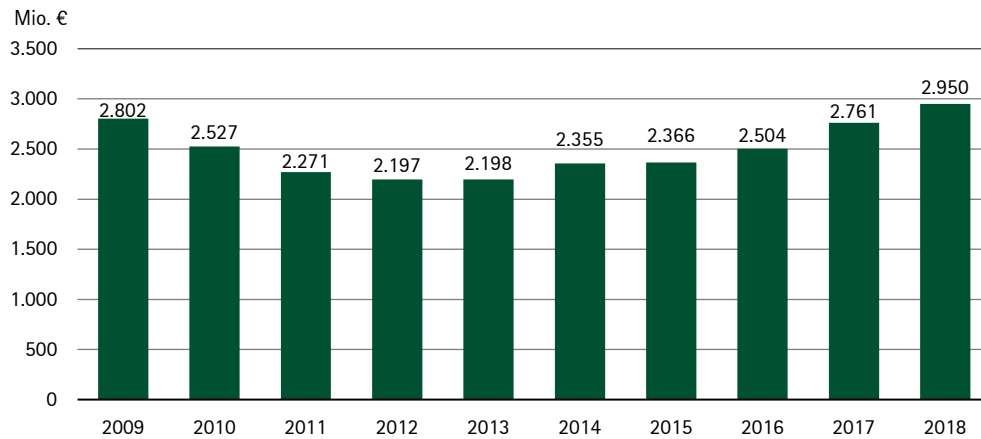
- 16 Die Veränderungen der Haushaltsbeträge durch Umsetzungen gem. § 50 SäHO, § 7d Abs. 1 Nr. 1 sowie § 10 Abs. 9 HG 2017/2018 im Haushaltsvollzug betragen insgesamt 9,1 Mio. €, das sind 7,6 Mio. € mehr als im Vorjahr (rd. 1,5 Mio. €). Davon sind 2,5 Mio. € auf die Einrichtung des neuen Epl. 13 zurückzuführen. Die höchsten Veränderungen durch Umsetzungen entfielen insgesamt mit 5,9 Mio. € auf Personalausgaben und 2,3 Mio. € auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.
- 17 Mit Isteinnahmen i. H. v. 20.799 Mio. € und Istaussgaben i. H. v. 20.702 Mio. € erreichte der Freistaat im Hj. 2018 erneut einen Höchststand und überschritt zum ersten Mal in seiner Finanzgeschichte die „magische“ Grenze von 20 Mrd. €.

4.4 Ausgabereste und Vorgriffe

- 18 Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Davon wird mit der Übertragung von Haushaltsresten abgewichen.
- 19 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.
- 20 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 bzw. § 11 Abs. 1 HG 2017/2018) oder
 - das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat und es sich um Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen, soweit diese noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind, handelt (§ 45 Abs. 4 SäHO).
- 21 Die Übertragung und die Inanspruchnahme von AR bedarf der Einwilligung des SMF (§ 45 Abs. 3 SäHO). Sie wachsen den Ausgabebefugnissen des Haushaltsplanes im Folgejahr zu und sind aus diesem aber nicht ersichtlich. Dadurch beeinträchtigen sie die Transparenz des Haushalts.
- 22 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.
- 23 Das SMF stimmte 2018 keinen Vorgriffen zu, sodass die im Hj. 2018 verbliebenen und in das Hj. 2019 übertragenen Brutto-/Nettoausgabereste deckungsgleich 2.950.046.479,55 € betragen. Dieser Betrag ist um rd. 189 Mio. € höher als zum Abschluss des Hj. 2017. Damit erreichten die AR den Höchstwert seit dem Hj. 2009.

AR von rd. 3,0 Mrd. € in das Hj. 2019 übertragen

Abbildung 1: Entwicklung der AR 2009 bis 2018



Quelle: 2009 bis 2018 HR.

- 24 Die AR stehen in Beziehung zum Gesamtist des Haushaltes. Das → Gesamtist setzt sich aus dem Ausgabenist und den im Haushaltsjahr verbliebenen AR, die in das Folgejahr übertragen werden, zusammen. Aus der nachstehenden Übersicht lässt sich das Gesamtist und die Summe der AR für das Hj. 2018 entnehmen einschließlich der jeweiligen Anteile der Epl.

Übersicht 3: Verteilung von Gesamtist und AR auf Epl.

Epl.	Ressort	Gesamtist	AR	Anteil AR am Gesamtist in %	Anteil AR am GesamtAR in %
		in €	in €		
01	SLT	57.241.931,61	339.956,49	0,6	0,0
02	SK	33.781.538,02	1.382.000,91	4,1	0,0
03	SMI	2.574.277.256,00	356.539.251,09	13,9	12,1
04	SMF	549.019.690,86	8.941.835,23	1,6	0,3
05	SMK	3.730.226.928,41	207.223.354,41	5,6	7,0
06	SMJus	854.080.990,55	16.504.234,74	1,9	0,6
07	SMWA	3.200.175.238,46	800.294.099,20	25,0	27,1
08	SMS	1.270.348.793,71	182.715.203,51	14,4	6,2
09	SMUL	1.192.694.131,05	486.897.176,62	40,8	16,5
11	SRH	23.168.512,54	139.760,43	0,6	0,0
12	SMWK	2.264.363.261,85	279.098.634,72	12,3	9,5
13	SDB	2.486.721,39	87.946,80	3,5	0,0
14	Staatl. Hochbau	990.327.342,43	313.039.885,09	31,6	10,6
15	Allg. Finanzen	6.910.054.396,68	296.843.140,31	4,3	10,1
Gesamt		23.652.246.733,56	2.950.046.479,55	12,5	100,0

Quelle: 2018 HR.

- 25 Der Anteil der AR am Gesamtist beträgt 12,5 %. In den Epl. 03, 07 und 09 summieren sich die AR auf über 1,6 Mrd. €. Sie erreichen damit 55,7 % der gesamten AR. Die höchsten AR entstanden bei den folgenden Förderprogrammen:

- 155,8 Mio. € zur Technologieförderung (EU-Strukturfonds - Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 07 20 Tit. 686 11,
- 134,5 Mio. € für Zuschüsse für Investitionen in der Land- und Forstwirtschaft für den Bereich LEADER (Förderung aus dem ELER - Förderzeitraum 2014 bis 2020), Kap. 09 09 Tit. 893 01,
- 99,7 Mio. € für Zuschüsse für die Wohnraumförderung, Kap. 03 23 Tit. 893 02 und
- 99,4 Mio. € für Zuschüsse für sonstige Projekte, Kap. 12 07 Tit. 685 53.

Zuwachs von AR bei Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus um 15,2 Mio. €

26 Zwischen 2017 und 2018 ist weiterhin eine Steigerung an AR u. a. bei der Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus dem Epl. 07 (Kap. 07 06 Tit. 883 15) von rd. 35,6 Mio. € auf rd. 50,8 Mio. € (+43 %) zu verzeichnen. Bei Zuschüssen für die Wohnraumförderung aus dem Epl. 03 (Kap. 03 23 Tit. 893 02) bleiben die AR immer noch auf einem hohen Niveau, sie sind im Vergleich zum Vorjahr geringfügig von rd. 104,7 Mio. € auf rd. 99,7 Mio. € gesunken.

AR für investive Maßnahmen bilden rd. 73,3 %

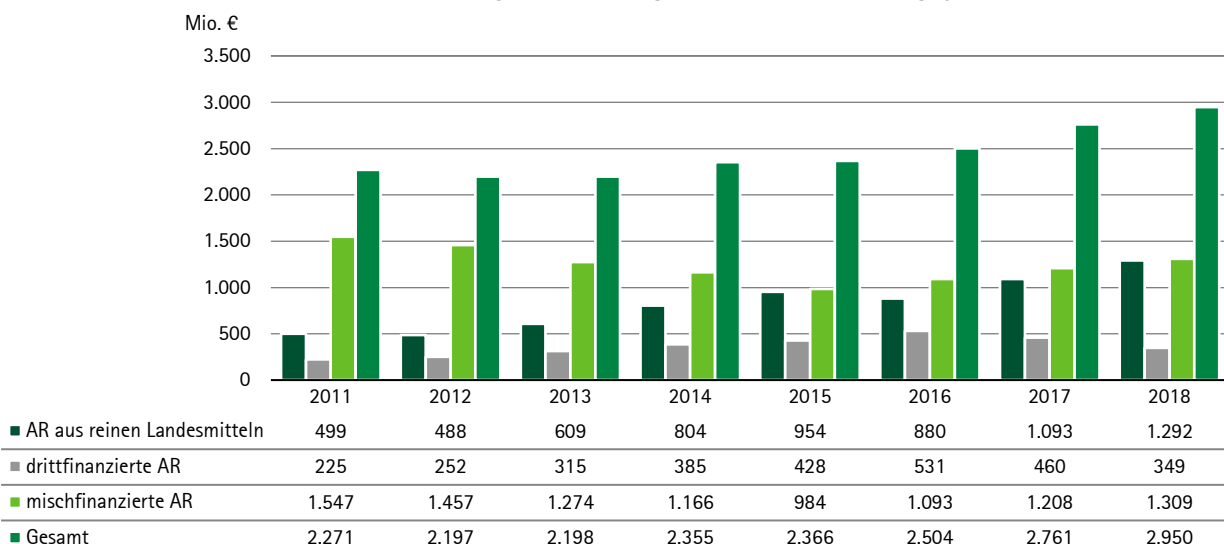
27 Die AR für investive Maßnahmen (HGr. 7 und 8) bildeten im Jahr 2018 rd. 73,3 % aller AR. Dieser Anteil stieg im Vergleich zum Vorjahr um 3,0 Prozentpunkte.

28 Nach Angaben des SMF im Schreiben vom 08.07.2019 teilen sich die in das Hj. 2019 übertragenen AR nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:

- 1.292 Mio. € AR aus reinen Landesmitteln,
- 349 Mio. € drittmittelfinanzierte AR, darunter EU-Programme i. H. v. rd. 132 Mio. € und
- 1.309 Mio. € mischfinanzierte AR, darunter EU-Programme einschließlich Landeskofinanzierungsmittel i. H. v. rd. 1.203 Mio. €.

29 Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, steigt der Umfang von AR seit Jahren kontinuierlich. Allein die AR aus reinen Landesmitteln sind im Zeitraum 2011 bis 2018 um 793 Mio. € gewachsen.

Abbildung 2: Entwicklung der AR nach Finanzierungsquelle



Quelle: Angaben des SMF.

Hinweis: Abweichungen in Summen sind durch Rundungen bedingt.

30 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 AR

gem. § 45 SÄHO ist ausnahmsweise unter engen Voraussetzungen zulässig; vgl. Tz. 20 ff.

31 Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen im sächsischen Haushalt entwickelt sich immer stärker von einer Ausnahme von der strengen Bindung an das Haushaltsjahr zu einer weit ausgedehnten Restwirtschaft. Der SRH hat im Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.4, Tz. 36 empfohlen, Ansatzpunkte zur Vermeidung bei den AR aus Landesmitteln zu finden.

32 Das SMF hatte bereits Ende 2018 entschieden, AR aus reinen Landesmitteln des Hj. 2018 bei einem Betrag unter 50 T€ je Titel nicht mehr zu bewilligen. Für die Bildung der AR aus den verbliebenen Resten der Bewilligungen des Hj. 2019 forderte es zudem das Vorliegen einer bis zum 31.12.2019 eingegangenen rechtlichen Verpflichtung.

SMF ergreift neue Maßnahmen zur Absenkung von AR aus reinen Landesmitteln

33 Der SRH begrüßt die Maßnahmen, empfiehlt die Wirksamkeit zu beobachten und ggf. nach weiteren Möglichkeiten zur Begrenzung des Anstiegs der AR zu suchen.

4.5 Einnahmereste

34 Als → Einnahmereste bezeichnet man Einnahmeansätze, bei denen die tatsächlichen Einnahmen hinter den im Haushaltsplan veranschlagten zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr rechnen kann, so können Einnahmereste übertragen werden.

35 Im Hj. 2018 betragen die Einnahmereste insgesamt 1.406.465.792,78 € (im Vorjahr 1.314.537.235,54 €), davon entfallen auf Epl. 07 rd. 1.176 Mio. € und auf Epl. 09 rd. 230 Mio. €. Die Einnahmereste dienen im Hj. 2019 zur Deckung von AR.

Einnahmereste i. H. v. rd. 1,4 Mrd. € übertragen

36 Die Einnahme- und Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Abschluss ein. Die Differenz wird durch den Saldo des kassenmäßigen Jahresergebnisses i. H. v. 97.076.946,40 € (oben Pkt. 4.1, Tz. 11) ausgeglichen.

4.6 Bewilligung/Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

37 → 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 eine Abfinanzierung in künftigen Haushalten bedingen. 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.

38 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.

39 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 den Bestand der Verpflichtungen, die zulasten von VE eingegangen worden sind. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.

- 40 Auf Anregung des SRH (vgl. Jahresbericht 2017, Band 1, Beitrag Nr. 1, Tz. 39 ff.) hat das SMF in die HR 2017 erstmalig Informationen über die insgesamt bewilligten VE und deren Inanspruchnahme aufgenommen.
- Ermächtigungsrahmen aufgrund VE
- 41 Für das Hj. 2018 waren im StHpl. 2017/2018 insgesamt VE i. H. v. 2.575.870.500,00 € veranschlagt (Vorjahr 3.067.635.000,00 €).
- 42 Das SMF hat in üpl. VE i. H. v. rd. 26 Mio. € (Vorjahr rd. 94 Mio. €) und apl. VE i. H. v. rd. 126 Mio. € (Vorjahr rd. 38 Mio. €) eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2017/2018 i. H. v. rd. 15 Mio. € (Vorjahr rd. 19 Mio. €) zugestimmt.
- 43 Im Hj. 2018 standen insgesamt 2,7 Mrd. € VE (im Vorjahr 3,3 Mrd. €) zur Verfügung.

Übersicht 4: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme

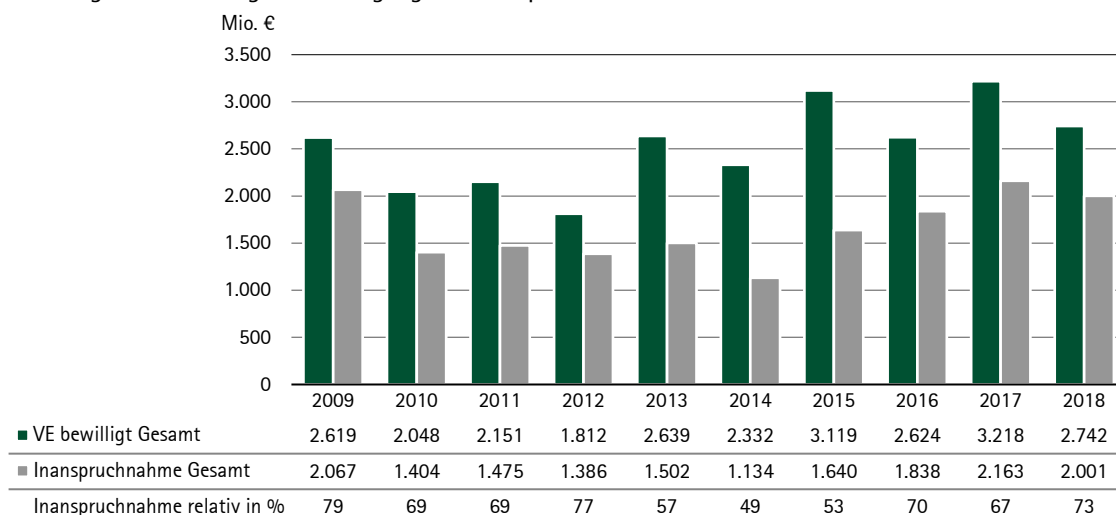
Epl.	StHpl. 2018	in €		zusätzliche VE	Umschichtung / Verstärkung	Zuweisung Verstärkungs-VE aus Epl. 15 (Kap. 15 03)	gesamt	Inanspruchnahme 2018	
		üpl. VE	apl. VE					in €	in %
01	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
02	3.010.900	0	1.410.700	0	0	0	4.421.600	2.566.600	58,0
03	344.504.300	8.671.112	104.450.989	4.606.000	-1.000.000	4.605.233	465.837.634	390.044.400	83,7
04	303.000	0	4.575.000	0	0	760.000	5.638.000	5.403.600	95,8
05	138.104.200	3.375.700	1.608.300	5.935.500	0	6.000.000	155.023.700	124.334.400	80,2
06	23.529.000	0	625.300	0	0	0	24.154.300	15.536.200	64,3
07	1.028.417.800	7.025.034	8.040.000	0	60.562.400	0	1.104.045.234	794.019.800	71,9
08	121.446.900	1.935.600	4.774.720	0	0	0	128.157.220	74.633.000	58,2
09	284.738.200	4.516.600	0	4.186.368	-9.000.000	0	284.441.168	182.794.100	64,3
11	0	0	115.500	0	0	0	115.500	59.500	51,5
12	96.986.700	0	440.000	0	-2.678.100	10.000.000	104.748.600	66.151.800	63,2
13	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
14	371.000.000	0	0	0	0	3.055.300	374.055.300	323.060.500	86,4
15	163.829.500	0	0	0	-47.884.300	-24.420.533	91.524.667	23.218.700	25,4
Gesamt	2.575.870.500	25.524.045	126.040.509	14.727.868	0	0	2.742.162.922	2.001.822.600	73,0

Quelle: 2018 HR, eigene Berechnung.

Hinweis: Angaben zu Epl. 08 und 15 in Abstimmung mit SMS und SMF geändert in Spalte Inanspruchnahme 2018 in €.

- 44 Die Inanspruchnahme der VE betrug im Hj. 2018 rd. 73 % und lag damit höher als im Vorjahr (67,2 %). Im Betrachtungszeitraum der Hj. 2009 bis 2018 bewegte sich die Inanspruchnahme der bewilligten VE zwischen 49 und 79 %.

Abbildung 3: Entwicklung der Bewilligung und Inanspruchnahme von VE



Quelle: 2009 bis 2016 eigene Berechnung, 2017 und 2018 HR.

- 45 Im StHpl. 2019/2020 sind VE im Umfang von 3,2 Mrd. € für 2019 und 3,0 Mrd. € für 2020 veranschlagt. Auf der Grundlage der Soll-VE 2020, die der Nachtragshaushalt 2020 nicht änderte, ergeben sich zusammen mit den Vorbelastungen aus VE früherer Haushaltsjahre mögliche Gesamtbindungen ab 2021 von 5,4 Mrd. €. Vorbelastung ab 2021 von 5,4 Mrd. € nach dem Stand der Haushaltsplanung
- 46 Für die VE gilt, wie auch für die Ausgaben des Landes, der Grundsatz der Notwendigkeit gem. § 6 Abs. 1 SÄHO. Bleiben die Inanspruchnahmen über mehrere Haushaltsperioden hinweg weit unter dem Ermächtigungsrahmen zurück, so deutet dies auf eine zu geringe Ausrichtung am voraussichtlichen Bedarf hin.
- 47 Die VE sollen die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen anzeigen. Dies ist besonders wichtig, wenn sich die haushaltswirtschaftlichen Grundlagen tiefgreifend verändern, wie dies ab 2020 aufgrund der Sonderbelastungen durch die COVID-19-Pandemie der Fall ist.
- 48 Die VE können die ihnen zuge dachte Aufgabe nur erfüllen, wenn die Veranschlagungsweise solide ist und die zuständigen Stellen bei der Haushaltsaufstellung eine sorgfältige Ermittlung des benötigten Verpflichtungsrahmens vornehmen.
- 4.7 Bewilligung von über- und außerplanmäßigen sowie zusätzlichen Haushaltsmitteln**
- 49 Das SMF kann nach § 37 SÄHO in üpl. und apl. Ausgaben einwilligen. Bei → üpl. und apl. Ausgaben handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Einzelplans, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, auszugleichen sind. Ausgaben sind üpl., wenn sie den Ansatz bei einer im Haushaltsplan enthaltenen Zweckbestimmung überschreiten und apl., wenn der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung enthält.
- 50 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).
- 51 Das Haushaltsgesetz räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein.

Drastischer Anstieg um fast das 40-fache zu den Vorjahresergebnissen

- 52 Das SMF kann → **zusätzlichen Ausgaben** einschließlich Kofinanzierungsmitteln 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.
- 53 Im Hj. 2018 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben i. H. v. 589.774.096,57 € und apl. Ausgaben i. H. v. 792.485.241,52 € sowie zusätzliche Ausgaben i. H. v. 60.216.095,30 €. Die Vorjahreswerte lagen mit 12.196.959,45 € bei den üpl. Ausgaben, 19.026.216,00 € bei den apl. Ausgaben und 5.086.498,23 € bei den zusätzlichen Ausgaben erheblich darunter.
- 54 Der Unterschied beträgt rd. 1,41 Mrd. €.
- 55 Die Bewilligungen von üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben für das Hj. 2018 verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt.

Übersicht 5: Verteilung der Bewilligungen des SMF auf die Epl.

Epl.	bewilligte üpl. Ausgaben	bewilligte apl. Ausgaben	bewilligte zusätzliche Ausgaben	Gesamt
in €				
01	0,00	0,00	0,00	0,00
02	91.200,00	0,00	0,00	91.200,00
03	4.729.932,05	5.144.616,00	2.000.604,03	11.875.152,08
04	0,00	0,00	0,00	0,00
05	19.639.568,96	3.732.100,00	243.124,00	23.614.792,96
06	87.000,00	3.000,00	0,00	90.000,00
07	3.212.175,82	702.631.000,00	25.000,00	705.868.175,82
08	3.541.576,37	1.539.220,00	4.444.224,00	9.525.020,37
09	7.805.000,00	39.622.905,52	53.503.143,27	100.931.048,79
11	155.000,00	0,00	0,00	155.000,00
12	512.643,37	5.200.000,00	0,00	5.712.643,37
13	0,00	0,00	0,00	0,00
14	0,00	4.612.400,00	0,00	4.612.400,00
15	550.000.000,00	30.000.000,00	0,00	580.000.000,00
Gesamt	589.774.096,57	792.485.241,52	60.216.095,30	1.442.475.433,39

Quelle: 2018 HR.

- 56 Die höchsten üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Hj. 2018 vor allem in den Epl. 05, 09 und 15 mit einem Anteil von insgesamt rd. 98 % am Gesamtumfang. Dabei handelt es sich im Epl. 05 allein mit rd. 17,9 Mio. € um Mehrausgaben für Zuschüsse nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft. Die Einsparung dafür sollte ausschließlich im Gesamthaushalt erfolgen. Im Epl. 15 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. 550 Mio. € für die Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds Sachsen zu – bei einer Einsparung i. H. v. 365 Mio. € aus dem Epl. 15 und dem Rest aus dem Gesamthaushalt.
- 57 Die apl. Ausgaben bewilligte das SMF im Hj. 2018 mit rd. 97 % hauptsächlich in den Epl. 07, 09 und 15. Dabei betrafen die Mehrausgaben im Epl. 07 überwiegend die Zuführungen von 700 Mio. € an den „Breitbandfonds Sachsen“. Die Einsparungen waren im Epl. 07 und im Gesamthaushalt vorgesehen. Epl. 09 leistete eine Zuführung an das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ i. H. v. rd. 39 Mio. €, die im Gesamthaushalt eingespart werden sollte.
- 58 Im Epl. 15 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. rd. 30 Mio. € für pauschale Zuweisungen an Kommunen zur Stärkung des ländlichen Raumes zu. Die Einsparungen erfolgten aus dem Gesamthaushalt.

59 Zusätzliche Ausgaben an landwirtschaftliche Unternehmen bewilligte das SMF zu 89 % im Epl. 09 aufgrund zusätzlicher Einnahmen u. a. im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der Dürre 2018.

4.7.1 Ordnungsmäßigkeit der Einwilligungen

60 Die üpl. und apl. Ausgaben und VE bedürfen einer Einwilligung durch das SMF. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Dieses Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. §§ 37, 38 SäHO. Unabweisbar ist ein Bedürfnis, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist; vgl. BVerfG, Urteil vom 25.05.1977, Az. 2 BvE 1/74.

61 Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit (in zeitlicher und sachlicher Hinsicht) haben die obersten Dienstbehörden im Antrag darzulegen und das SMF hat deren Vorliegen zu prüfen. Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.

Bewilligung von üpl./apl. Mitteln nur nach strengem Maßstab zulässig

62 Der SRH hat aus den in der HR für die Epl. 03, 07, 08, 09 und 15 verzeichneten Einwilligungen des SMF zu Anträgen auf üpl./apl. Ausgaben und VE eine Stichprobe vertieft geprüft. Die Feststellungen des SRH zu einigen der betrachteten Fälle mit Gesamtvolumen von rd. 1,3 Mrd. € (6,25 % an Istaussgaben 2018) sind nachstehend aufgeführt.

Übersicht 6: Feststellung zu Einwilligungen des SMF in Anträge auf üpl. oder apl. Ausgaben und üpl. VE

Kap. Tit. üpl./ apl. Ausgaben	Zweck	Einwilligung SMF		Feststellung SRH
		Datum	Betrag in €	
03 19 633 03 apl.	Zuwendungen an Gemeinden zur Förderung der Freiwilligen Feuerwehr	04.04.2018	2.150.000	Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unaufschiebbarkeit nicht ausreichend belegt. Demografischer Wandel und Abwärtstrend bei den Mitgliedszahlen der Feuerwehr dem SMI seit längerem bekannt.
03 19 633 04 apl.	Zuwendungen an Gemeinden zur Förderung des Erwerbs des Führerscheins C oder CE durch Angehörige ihrer Freiwilligen Feuerwehr	04.04.2018	800.000	Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unaufschiebbarkeit nicht ausreichend belegt. Demografischer Wandel und Abwärtstrend bei den Mitgliedszahlen der Feuerwehr dem SMI seit längerem bekannt.
03 19 681 01 üpl.	Jubiläumszuwendungen an Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr	03.04.2018	200.000	Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unaufschiebbarkeit nicht ausreichend belegt. Demografischer Wandel und Abwärtstrend bei den Mitgliedszahlen dem SMI seit längerem bekannt. Inanspruchnahme von 17,5 % der bewilligten Ausgaben ist Zeichen für mangelnde Eilbedürftigkeit.
07 03 884 02 apl.	Zuführungen an das Sondervermögen "Breitbandfonds Sachsen"	07.12.2018	700.000.000	Zum Vorliegen der Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit bei Zuführungen an Sondervermögen s. u. Pkt. 4.7.1, Tz. 68 ff. (sinngemäß) und Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff. In 2018 beliefen sich die Ausgaben aus dem Fonds auf lediglich 2,3 Mio. €.
08 10 684 54 üpl.	Zuschüsse für Projekte nach dem Landesprogramm „Welt-offenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“	22.06.2018	500.000	Angaben im Antrag sind unzureichend, um die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht prüfen zu können. Deckungsfähigkeiten hat SMS nicht ausreichend im Vorfeld geprüft. Mittel wurden nicht abgerufen, ein Indiz für mangelnde Eilbedürftigkeit.
08 10 685 55 apl.	Zuschüsse für die Förderung berufsbezogener Grundbildung nicht mehr schulpflichtiger Flüchtlinge	03.07.2018	1.280.000	Angaben zur zeitlichen und sachlichen Unabweisbarkeit im Antrag allgemein gehalten. Kein Mittelabruf 2018 als ein weiteres Anzeichen für die fehlende Eilbedürftigkeit. Die Verschiebung der Ausgaben in 2019 hatte keine schwerwiegenden Folgen.
09 02 534 51 üpl.	Dienstleistungen Dritter (Ausgaben für landesübergreifende Arbeitsprogramme und -kreise)	15.02.2018	160.000	Angaben in Anträgen allgemeiner Natur, schwerwiegende Folgen des zeitlichen Zuwartens nicht erläutert. Freiwillige Verschiebung der Maßnahme nach 2019 ist ein Indiz für mangelnde Dringlichkeit.
09 03 547 61 üpl.	Ausgaben für Ideenwettbewerb	28.06.2018	106.000	Zeitliche Dringlichkeit und zwingende sachliche Unabweisbarkeit sind aus dem Antrag nicht ersichtlich.
09 03 634 01 apl.	Zuführung an das Sondervermögen "Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst"	07.12.2018	39.432.000	Zum Vorliegen der Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit bei Zuführungen an Sondervermögen s. u. Pkt. 4.7.1, Tz. 64 ff.
15 03 916 02 üpl.	Zuführungen an das Sondervermögen "Zukunftssicherungsfonds Sachsen"	05.12.2018	550.000.000	Zum Vorliegen der Voraussetzungen der Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit bei Zuführungen an Sondervermögen s. u. Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff.
	Gesamt üpl. / apl. Ausgaben		1.294.468.000	
VE				
09 03 632 02 üpl.	Zuweisungen für gemeinsame Forschungseinrichtungen in anderen Bundesländern	10.12.2018	16.600	Zeitliche Dringlichkeit und zwingende sachliche Unabweisbarkeit sind aus dem Antrag nicht ersichtlich.
09 12 518 02 üpl.	Mieten und Pachten für Maschinen, Fahrzeuge und Geräte	13.03.2018	300.700	Verpflichtung für laufende Geschäfte, vgl. Nr. 4 der VwV zu § 38 SäHO, üpl. VE war nicht notwendig.
	Gesamt üpl. VE		317.300	

63 Im Wesentlichen hat der SRH bei dieser Prüfung Folgendes festgestellt:

Unvorhergesehenes Bedürfnis und Unabweisbarkeit der Ausgaben/VE in den üpl./apl. Anträgen der Ressorts nicht ausreichend begründet

- Die Angaben in den Anträgen der Ressorts waren nicht ausreichend oder schwer nachvollziehbar, um das Vorliegen des unvorhergesehenen Bedürfnisses und der Unabweisbarkeit objektiv bestätigen und prüfen zu können.
- Das SMF hat die Einwilligungen erteilt, ohne in vielen der oben aufgeführten Fälle weitere Unterlagen zur Prüfung der o. g. Voraussetzungen anzufordern. Damit waren die Prüfungen des SMF unzureichend und pflichtwidrig.

- In der überwiegenden Anzahl der vertieft geprüften Fälle hätte das SMF die Einwilligung nicht erteilen dürfen, da die Tatbestandsvoraussetzungen der Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit nicht vorlagen.
- Bei den sonst cursorisch geprüften weiteren Fällen bestanden ebenfalls Zweifel am Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen.

64 Am folgenden Beispiel werden grundsätzliche Probleme bei der Errichtung von Sondervermögen und bei der Mittelausstattung durch üpl./apl. Ausgaben deutlich: Am 14.12.2018 hat der SLT das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ durch Gesetz errichtet.¹ Ihm hat das SMUL 2018 aus dem Staatshaushalt 39.432 T€ zugeführt. Eine weitere Zuführung i. H. v. 51.927 T€ wurde 2019 vollzogen.²

65 Die Voraussetzung für die Errichtung eines Sondervermögens lag nicht vor, da eine Veranschlagung und Abwicklung innerhalb des Staatshaushaltsplans möglich und geboten gewesen wäre. In den Haushaltsplänen 2018 bis 2020 waren Haushaltsstellen für Zuschüsse an den Staatsbetrieb Sachsenforst (Kap. 09 23) sowie für Zuwendungen an Privat- und Körperschaftswald-Besitzer (Kap. 09 04) ausgewiesen. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass das Sondervermögen der Erfüllung einzelner, begrenzter Aufgaben des Landes dient und die Aufgaben so spezifisch sind, dass eine organisatorische und finanzielle Trennung vom Staatshaushalt geboten war (§ 26 Abs. 3 SÄHO, Nr. 2.1 der VwV zu § 26 SÄHO).

Die Voraussetzung für die Errichtung eines Sondervermögens lag nicht vor

66 Durch die Finanzierung gleicher Aufgaben sowohl aus dem Staatshaushalt als auch aus dem Sondervermögen war zudem nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, in welchem Umfang der Freistaat Sachsen jeweils den Staatsbetrieb Sachsenforst und die Privat- und Körperschaftswaldbesitzer bei der Bewältigung von Schäden aufgrund der Extremwetterereignisse unterstützt.

67 Infolgedessen wurde von den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltseinheit und -vollständigkeit, der Gesamtdeckung, der Haushaltsklarheit, der Jährlichkeit sowie vom Fälligkeitsprinzip (Art. 93, 94 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, §§ 2, 6, 11, 17 Abs. 1 S. 1, 80 SÄHO) abgewichen, wodurch eine erhebliche Intransparenz der Mittelbereitstellung und Mittelbewirtschaftung sowie der Jahresrechnung entstand.

Haushaltsgrundsätze wurden nicht beachtet

68 Für die apl. Ausgabe lagen die Voraussetzungen von § 37 Abs. 1 SÄHO nach der Begründung zum Antrag nicht vor. Die mit dem Errichtungsgesetz begründete zeitliche Unabweisbarkeit bestand nicht, da das Errichtungsgesetz zum Zeitpunkt des Antrags und der unter einer aufschiebenden Bedingung stehenden Einwilligung in die apl. Ausgabe noch nicht erlassen war. Zum anderen sollte das SMUL die Mittel erst 2019 und 2020 verwenden, sodass eine Veranschlagung im StHpl. 2019/2020 ausreichend und möglich gewesen wäre.

69 Dem SRH ist ferner aufgefallen, dass die Veranschlagung der Mittel in den geprüften Fällen (Übersicht 6) teilweise wenig vorausschauend und fundiert war. Hier spiegelt sich auch die Zeitproblematik des Zweijahreshaushaltes wieder.

70 Die Voraussetzungen für die Ausübung des Notbewilligungsrechts sind stets streng zu prüfen. Reichen die Angaben der obersten Dienstbehörde nicht aus, sind Auskünfte einzuholen und Unterlagen anzufordern. Im Zweifel ist der Antrag abzulehnen.

¹ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ (Errichtungsgesetz) vom 14.12.2018 (SächsGVBl. S. 782, 793).

² Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ vom 10.06.2020 (SächsGVBl. S. 283).

93 % der bewilligten üpl./apl. Ausgaben im Hj. 2018 entfielen auf Zuführungen an Sondervermögen

71 Der SRH empfiehlt zu untersuchen, ob ergänzende Pflichtangaben in den Antragsvordrucken zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses über Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sowie VE geboten sind.

4.7.2 Notbewilligungsrecht und Zuführungen an Sondervermögen

72 Der größte Anteil am Volumen der bewilligten üpl./apl. Ausgaben im Hj. 2018 entfällt auf Zuführungen an Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ (700 Mio. €), „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ (550 Mio. €) und „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ (39 Mio. €). Alle erfolgten Ende Dezember 2018; s. o. Pkt. 4.7.1, Übersicht 6.

73 Die Zuführungen waren im Haushalt für 2018 nicht eingeplant. Das am 14.12.2018 beschlossene Haushaltsbegleitgesetz (HBG) 2019/2020 ordnete jedoch an, dass diese Maßnahmen noch im Hj. 2018 auszuführen waren. Dies stellte die Staatsregierung vor die Aufgabe, der gesetzlichen Regelung des HBG 2019/2020 nachzukommen. Eine mit dem Haushaltsrecht vereinbare Lösung für diese Aufgabe bestand jedoch nicht.

74 Das SMF bewilligte üpl. und apl. Ausgaben und buchte 1,289 Mrd. € zulasten des Abschlusses 2018 aus.

75 Für die Ausübung des Notbewilligungsrechtes fehlte es u. a. am Vorliegen der Voraussetzung der Unabweisbarkeit in zeitlicher Hinsicht.

76 Die Zuführungen an die Sondervermögen dienten nicht zur Erfüllung dringender staatlicher Aufgaben. Es handelte sich nur um Buchungsvorgänge innerhalb des Staatsvermögens, ohne dass Geld ausgezahlt und damit zur staatlichen Aufgabenerfüllung eingesetzt werden sollte.

77 Unabweisbar ist ein Bedürfnis gem. VwV zu § 37 Abs. 1 SäHO in zeitlicher Hinsicht außerdem dann nicht, wenn die Ausgaben bis zum nächsten Haushaltsplan oder des nächsten Nachtragshaushalts zurückgestellt werden können.

78 Die Durchführung dieser Buchungsvorgänge hatte das Parlament im HBG 2019/2020 zwar veranlasst. Sie hätten aber korrekterweise in den parallel zum HBG 2019/2020 vorgelegten Entwurf des StHpl. 2019/2020 aufgenommen werden können.

79 Von Bedeutung ist dabei, dass sich im Hj. 2018 gegenüber dem Soll Mehreinnahmen abzeichneten, die schließlich 1,853 Mrd. € erreichten (HR 2018, Band 1, Seite 19). Die Zuführungen an die Sondervermögen stellten sich in der Haushaltsrechnung als Istaussgaben von 1,289 Mrd. € dar, die ohne die Buchungen das kassenmäßige Jahresergebnis von 97,1 Mio. € (oben Pkt. 4.1, Tz. 10) entsprechend erhöht hätten. Die Mehreinnahmen hätte das SMF anschließend nach § 25 Abs. 2 SäHO zur Schuldentilgung oder für Zuführungen an Rücklagen verwenden müssen. Ein danach noch verbleibender Überschuss wäre im Abschluss des Haushalts auszuweisen und in den nächsten Haushaltsplan einzustellen gewesen.

80 Der SRH gibt zu bedenken, dass die Zuführungen an die Sondervermögen das Ergebnis der Rechnungslegung massiv veränderten. Den Zuführungen fehlte es dabei an einer ausreichenden Grundlage im Haushaltsplan und für die Ausübung des Notbewilligungsrechts lagen die Voraussetzungen nicht vor.

81 Es wird letztlich Sache des Parlaments sein, über die Eingriffe des SMF in den Haushalt 2018 abschließend mit dem Entlastungsbeschluss zu befinden.

82 Bezüglich des Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ wird auf weitere Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff. und zum Sondervermögen „Garantiefonds“ auf den Beitrag Nr. 5, Pkt. 5.2.1, Tz. 19 ff. verwiesen. Das SMF vertritt zu den vorstehenden Bemerkungen eine andere Auffassung als der SRH. Der Diskussionsstand ist unten in Pkt. 6. Tz. 102 ff. dargestellt.

4.8 Mehrausgaben ohne Bewilligung

83 Für Mehrausgaben von 66.901,69 € lag weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch die Einwilligung des SMF in üpl. oder apl. Ausgaben vor; vgl. HR 2018, Band 1, Seite 252, unter „Anmerkungen zur HR 2018“.

84 Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen betrafen folgende Haushaltsstellen:

- Kap. 04 02 Tit. 422 06 mit 6.155,00 €
- Kap. 05 53 Tit. 547 52 mit 2.375,56 €
- Kap. 06 02 Tit. 422 06 mit 15.497,57 €
- Kap. 07 04 Tit. 428 04 mit 7.120,39 €
- Kap. 08 05 Tit. 686 57 mit 35.403,17 € und
- Kap. 13 01 Tit. 422 06 mit 350,00 €.

85 Entsprechende Einsparungen erfolgten in den jeweiligen Epl.

4.9 Umschichtungen und Verstärkungen

Aus dem Haushaltsgesetz

86 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.

Umschichtungen und Verstärkungen bewirken Soll-Veränderungen

87 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2018 Umschichtungen und Verstärkungen bei Ausgaben i. H. v. rd. 264 Mio. € (im Vorjahr rd. 179 Mio. €) bewilligt. Diese betrafen mit rd. 134 Mio. € (50,7 %) überwiegend den Epl. 07. Davon entfielen allein rd. 91 Mio. € auf die Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus Kap. 07 06 Tit. 883 15.

Übersicht 7: Umschichtungen und Verstärkungen

Epl.	Haushaltsbetrag aufnehmende Tit. in €	Umschichtung / Verstärkung	Anteil an Gesamt in %	Einsparung im Gesamthaushalt in €	Epl.
03	68.679.000	40.873.800	15,5	39.000.000	1.873.800
04	405.000	402.700	0,2		402.700
05	169.500	815.465	0,3		815.465
06	229.000	285.950	0,1		285.950
07	89.480.900	133.948.129	50,7	129.641.300	4.306.829
08	7.055.800	879.500	0,3	400.000	479.500
09	35.481.400	13.807.400	5,2	11.454.133	2.353.267
12	51.238.200	42.715.776	16,2	42.715.776	
15	0	30.400.000	11,5	30.000.000	400.000
Gesamt	252.738.800	264.128.720	100,0	253.211.209	10.917.511

Quelle: 2018 HR.

96 % der Ausgaben für Umschichtung/Verstärkung gehen zulasten des Gesamthaushaltes

88 Die Einsparungen für Umschichtungen und Verstärkungen erfolgten zu rd. 96 % zulasten des Gesamthaushaltes. Der größte Betrag entfällt dabei auf den Epl. 07. Dieses Ressort erbringt nur 3,2 % der Einsparungen aus eigenen Mitteln.

89 Das SMF stimmte im Jahr 2018 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. rd. 191 Mio. € (im Vorjahr rd. 28 Mio. €) zu, darunter rd. 178,9 Mio. € für den Epl. 07 und rd. 10,1 Mio. € für den Epl. 08. Die entsprechenden Einsparungen erfolgten titelkonkret.

Aus dem Kap. 15 03

90 Neben der Verstärkungsmöglichkeit aus § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 waren Verstärkungsmittel im Kap. 15 03 i. H. v. 256.952.094 € einschließlich AR aus dem Vorjahr für etwaige notwendige Mehrbedarfe des Hj. 2018 vorgesehen und i. H. v. rd. 108.498.261 € (42 %) in Anspruch genommen.

91 Die Mittel sind auf Verstärkungstiteln ausgebracht. Die Ausgebeermächtigungen stehen per Haushaltsvermerk anderen Haushaltsstellen zur Deckung von Mehrausgaben zur Verfügung. Der buchmäßige Nachweis erfolgt dementsprechend bei den Titeln, welchen die Verstärkung zugewiesen wird.

5 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme

92 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.

93 Für das Hj. 2018 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.

Schuldenbremse: keine Kreditermächtigung bei guter Konjunktur

94 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.

95 Die → Normallage entspricht den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre.

96 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr wird im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SäHO). Sie betrug für das Hj. 2018 12,883 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG 2017/2018).

97 Diese Kreditaufnahmeermächtigung wird ferner nur wirksam, wenn die Normallage um mindestens 3 % unterschritten wird. Für 2018 ergab sich damit ein Grenzwert von 12,497 Mrd. €.

98 Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen lagen für das Hj. 2018 im Ist mit 14,8 Mrd. € weit über dem genannten Grenzwert. Die Einnahmen hätten um 2,3 Mrd. € geringer ausfallen müssen, um eine Kreditaufnahme zu erlauben.

99 Zu den Kreditermächtigungen gem. § 18 Abs. 10 SäHO i. V. m. § 2 Abs. 5 HG 2017/2018 i. H. v. 7.473,7 Mio. € sowie gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2017/2018 i. H. v. 1.894,6 Mio. € teilte das SMF am 31.03.2020

schriftlich mit, dass es diese nicht in Anspruch genommen habe. Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2018 keine neuen Schulden auf dem Kreditmarkt aufgenommen, sondern verminderte diese um 1.192,7 Mio. €; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.1, Tz. 34 ff. und Beitrag Nr. 5, Pkt. 7, Tz. 36.

- 100 Nach Tilgung der Schuldscheindarlehen und Ablösung der Landesschatzanweisungen im genannten Umfang bestehen noch Rückzahlungsverpflichtungen aus Kapitalmarktschulden i. H. v. 3.426,6 Mio. €. Ferner bleiben Kreditermächtigungen in den Büchern stehen. Diese stammen aus früheren Haushaltsgesetzen, waren für Haushaltskredite in Anspruch genommen und sind infolge von Tilgungen wieder frei geworden.
- 101 Im Saldo - Abgang von Kreditmarktschulden von 1.192,7 Mio. € und Erhöhung gebuchter Kreditermächtigungen von 1.117,7 Mio. € (vgl. Beitrag 2, Pkt. 6.1, Tz. 40 ff. und Pkt. 11.2, Tz. 209 ff.) - ergab sich im Hj. 2018 die Nettokreditaufnahme i. H. v. - 75,0 Mio. €.

6 Stellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

6.1 Zur Ordnungsmäßigkeit der Einwilligung in die üpl. und apl. Zuführungen an Sondervermögen, Pkt. 4.7.1 f., Tz. 60 ff.

6.1.1 Stellungnahme des SMF

- 102 Das SMF schildert in seiner Stellungnahme den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens zum Erlass des HBG 2019/2020 ausführlich. Weiterhin trägt es zur Zweckdienlichkeit des Sondervermögens „Breitbandfonds Sachsen“ und des Sondervermögens „Beseitigung der Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ vor.
- 103 Das Ministerium äußert sich zur Rechtmäßigkeit der apl. Zuführungen an den „Breitbandfonds Sachsen“ und an das Sondervermögen „Beseitigung der Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ im Einzelnen und stellt seine Auffassung zur Ausübung des Notbewilligungsrechts bei Zuführungen an Sondervermögen im Allgemeinen dar.
- 104 Bei den Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ und „Beseitigung der Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ habe gem. Art. 25 HBG 2019/2020 in Verbindung mit den Gesetzen über die Errichtung der Sondervermögen eine gesetzliche Rechtsverpflichtung bestanden, den neuen Sondervermögen die genannten Beträge aus dem Staatshaushalt zuzuführen.
- 105 Allgemein führt das SMF zu den apl. Zuführungen aus, dass deren Ziel nicht die Verringerung des Jahresüberschusses/des Haushaltsausgleichs gewesen sei, sondern die Sicherstellung der Deckung wichtiger künftiger Ausgaben. Die Betrachtung des SRH hinsichtlich § 25 Abs. 2 SäHO zur Verwendung des Haushaltsüberschusses, welcher sich ohne die Zuführungen an die Sondervermögen ergeben hätte, wären insofern theoretischer Natur.

6.1.2 Schlussbemerkung des SRH

- 106 Die Ausführungen des SMF zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens und zur Rechtmäßigkeit der Ausübung des Notbewilligungsrechts sind nicht überzeugend. Das Ministerium bleibt weiterhin eine Begründung für die sachliche und zeitliche Unabweisbarkeit der Zuführungen an die Sondervermögen schuldig.
- 107 Nach den Darlegungen in der Stellungnahme mag zwar eine Zweckmäßigkeit der Umbuchungen in die Sondervermögen zu erkennen gewesen sein. Eine bloße Zweckmäßigkeit einer Ausgabe, die hier auch nur mittelbar über eine Zweckmäßigkeit des Sondervermögens als solchem her-

geleitet ist, genügt jedoch für die Ausübung des Notbewilligungsrechts nicht.

- 108 Auch die allgemeinen Darlegungen des SMF zeigen, dass eine Eilbedürftigkeit nicht gegeben war, da das Ziel der Umbuchungen die „Sicherstellung wichtiger künftiger Ausgaben“ gewesen sein soll.
- 109 Die Mittelverwendung für das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ war von Anfang an erst ab 2019 beabsichtigt, sodass eine Zurückstellung bis ins nächste Hj. 2019 keine negativen Auswirkungen gehabt hätte. Aus dem Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ wurden im Hj. 2018 lediglich 2,3 Mio. € und im Hj. 2019 5,4 Mio. € ausgegeben, sodass für eine Zuführung i. H. v. 700 Mio. € Ende Dezember 2018 kein Bedarf bestand. Die vom SLT mit den genannten Gesetzen geschaffene Rechtsverpflichtung begründete keine Ansprüche Dritter, sondern bestand als interne rechtliche Bindung von Organen innerhalb der eigenen juristischen Person. Insofern war der Sachverhalt alles andere als dringend.
- 110 Die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts sind in der Verfassung verankert. Diese Bestimmungen sind auch für die vom SMF angeführte Genehmigung durch den SLT maßgeblich. Der SRH sieht in **Zusammenchau mit den apl. und üpl. Zuführungen an Sondervermögen gegen Ende des Hj. 2018 (Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff.)** eine besondere abschließende Würdigung durch das Parlament für geboten an, da die besagten Vorgänge das Jahresergebnis des Sächsischen Staatshaushaltes insgesamt in beträchtlichem Umfang veränderten.

Haushaltssituation des Freistaates

Der SRH begrüßt grundsätzlich die Maßnahmen des SLT und der Sächsischen Staatsregierung zur Beherrschung der Auswirkungen der Pandemiekrise, weist aber auf die gebotene Einhaltung verfassungsrechtlicher und haushaltsrechtlicher Normen auch in Ausnahmesituationen hin.

Das neu geschaffene Sondervermögen mit einem Volumen von 7 Mrd. € wird außerhalb des Kernhaushaltes 2020 von 21,4 Mrd. € geführt.

Die Übertragung einer Befugnis zur Bewilligung von Ausgaben und Kreditaufnahmen auf den HFA durchbricht den Gewaltenteilungsgrundsatz. Darüber hinaus verlagert das Parlament einen wesentlichen Teil seines Budgetrechts und seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung auf den HFA und beraubt sich seiner fach- und finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeit.

Die Kreditermächtigung deckt der Höhe nach nicht nur den Finanzbedarf zur Beseitigung der zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen, sondern soll Steuermindereinnahmen über die Normallage des Art. 95 Abs. 4 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen hinaus sowohl für das laufende als auch für das Hj. 2021 ausgleichen.

Es fehlt an einer plausiblen Herleitung der Bedarfe, aus der sich die Kreditermächtigung ableiten lässt.

Die Kreditermächtigung eröffnet die Möglichkeit zu Ausgaben, die unter Normallage nicht hätten getätigt werden können.

Die Corona-Schulden könnten bei Ausschöpfen der Kreditermächtigung die Finanzschulden des Landes mehr als verdreifachen.

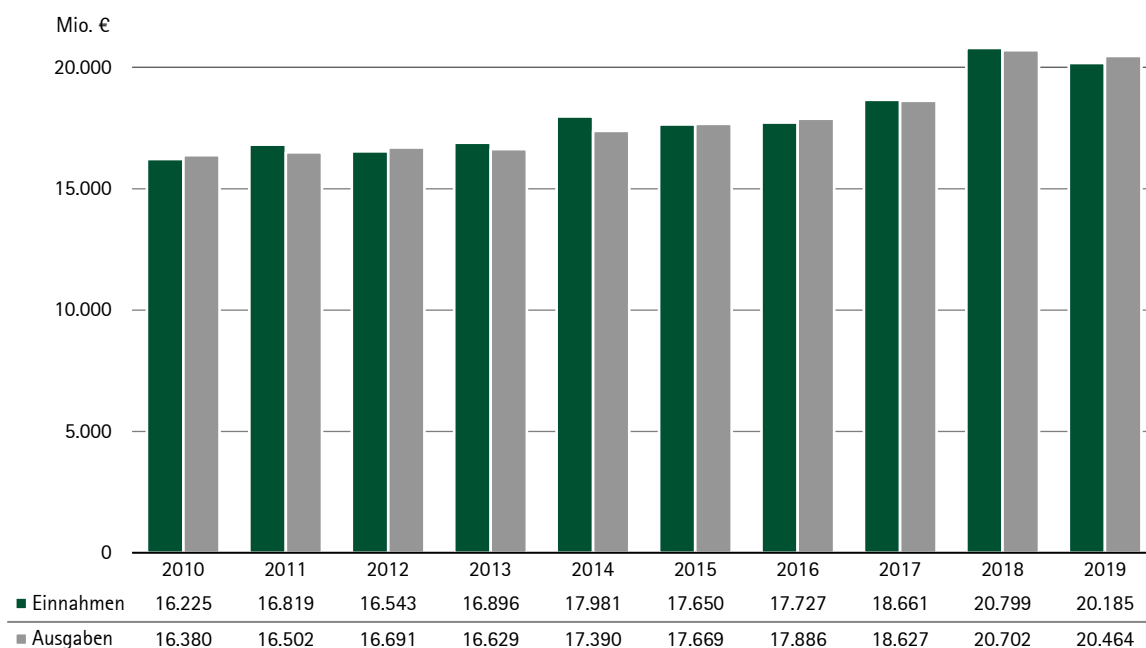
1 Einnahmen und Ausgaben

- 1 Gegenstand dieses Beitrages ist eine Darstellung der Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der erste Teil bietet einen Überblick über wichtige Einnahme- und Ausgabearten.
- 2 Auf der Innenseite des Einbandes dieses Jahresberichtes sind zudem alle Kennziffern des Haushaltes des Freistaates Sachsen für das Hj. 2018 zusammengefasst. Das Kennzahlenset enthält neben Einwohnerwerten v. a. die haushaltswirtschaftlichen Quoten. Das sind Kennzahlen, bei denen Haushaltsdaten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Anhand der haushaltswirtschaftlichen Quoten lässt sich die Struktur eines öffentlichen Haushaltes untersuchen und sie ermöglichen die Haushalte der Länder miteinander zu vergleichen.
- 3 Im zweiten Teil dieses Beitrages beleuchtet der SRH ausgewählte Haushaltsbereiche unter dem Blickwinkel der Risikovorsorge.

1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- 4 In der Abbildung 1 sind die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushalts für die Hj. 2010 bis 2019 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

5 Die Gesamteinnahmen des Freistaates stiegen von 16.225 Mio. € im Hj. 2010 um 24,4 % auf 20.185 Mio. € im Hj. 2019 an und die Gesamtausgaben des Freistaates von 16.380 Mio. € im Hj. 2010 um rd. 24,9 % auf 20.464 Mio. € im Hj. 2019.

6 Der Freistaat hat im o. g. Zeitraum insgesamt 179,5 Mrd. € eingenommen und 178,94 Mrd. € ausgegeben.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2018 und 2019

Kameralistische Hauptgruppen

7 Betrachtet man die Arten von Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt, so lassen sich diese zu Gruppen zusammenfassen. Dies ist außerdem auf verschiedenen Ebenen möglich. Von der → Hauptgruppe spricht man als der obersten Gliederungsebene der Einnahmen- und Ausgabenarten. Jeder Hauptgruppe ist eine einstellige Ziffer zugeordnet.

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2018 und 2019

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2018	2019		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	€/EW	%	
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	12.695	13.385	3.286,6	5,4	
1	Verwaltungseinnahmen	460	458	112,4	-0,4	
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	6.071	4.598	1.128,9	-24,3	
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.573	1.744	428,2	10,9	
	Gesamteinnahmen	20.799	20.185	4.956,1	-3,0	
	<u>abzüglich</u>					
32	Nettokreditaufnahme	-75	-75	-18,4	0,0	
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	577	865	212,3	49,8	
36	Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0	0	0,0		
	Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	20.297	19.395	4.762,3	-4,4	
	<u>abzüglich</u>					
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	28	5	1,3	-80,9	
	Bereinigte Einnahmen	20.269	19.390	4.760,9	-4,3	
4	Personalausgaben	4.607	4.761	1.169,1	3,3	
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.078	1.087	267,0	0,9	
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen	9.809	10.699	2.626,9	9,1	
7	Baumaßnahmen	525	523	128,4	-0,3	
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.998	2.366	581,0	-21,1	
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1.686	1.028	252,4	-39,0	
	Gesamtausgaben	20.702	20.464	5.024,7	-1,2	
	<u>abzüglich</u>					
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	1.681	1.023	251,2	-39,1	
	Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.022	19.441	4.773,5	2,2	
	<u>abzüglich</u>					
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	5	5	1,3	2,2	
	Bereinigte Ausgaben	19.016	19.436	4.772,3	2,2	
	Finanzierungssaldo	1.275	-46	-11,3	-103,6	
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss)	97	-279	-68,6	-387,8	

Quelle: 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

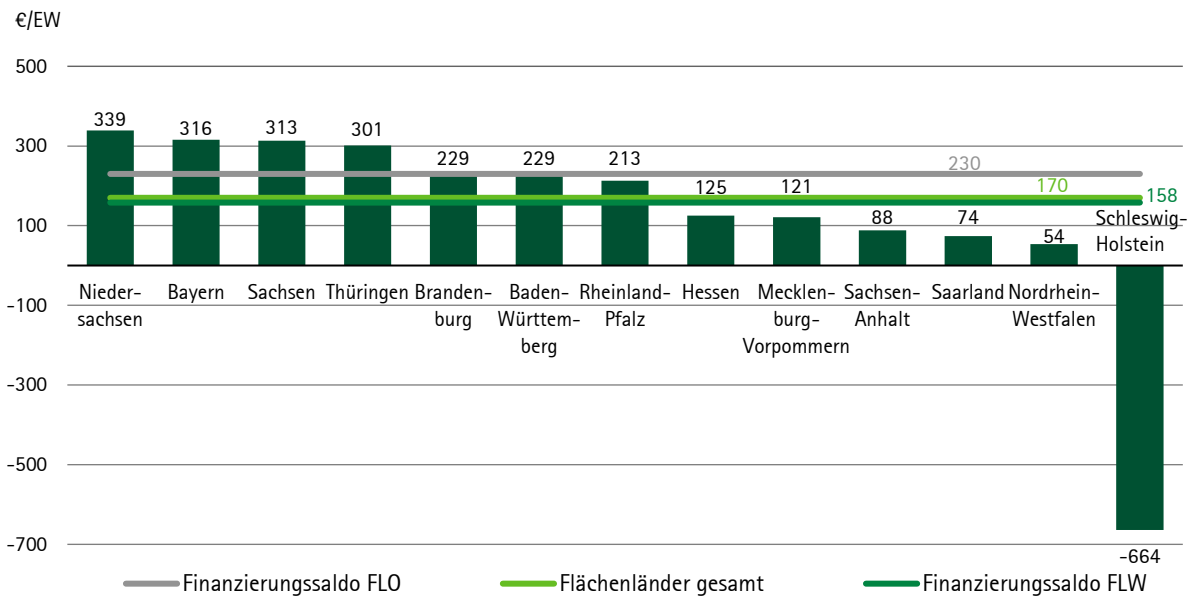
Hinweis: Einwohnerzahl zum 30.06.2019 – 4.072.660

- 8 Die Steuereinnahmen der HGr. 0, die in der HGr. 4 sich abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 und weiterhin die Zinsausgaben sowie die Schuldenstände und jeweils deren Entwicklung im Zehnjahreszeitraum sind in den nachfolgenden Abschnitten erläutert.
- 9 Die Personalwirtschaft des Landes einschließlich Stellenhaushalt und Personalbestand ist in Beitrag Nr. 3 Personalhaushalt in diesem Jahresbericht ausführlich behandelt.

1.3 Ländervergleich der Finanzierungssalden im Jahr 2018

- 10 Der → **Finanzierungssaldo** als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben des Staates ist ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der Haushaltslage; vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, Tz. 12. Bei einem positiven Finanzierungssaldo ist ein Überschuss zu verzeichnen, der für Schuldentilgung oder Zuführungen an Rücklagen und Sondervermögen verwendet werden kann. Ein negativer Finanzierungssaldo stellt einen Fehlbetrag dar, der auf eine strukturelle Deckungslücke hinweisen kann.

Abbildung 2: Finanzierungssalden der Kernhaushalte der Länder 2018



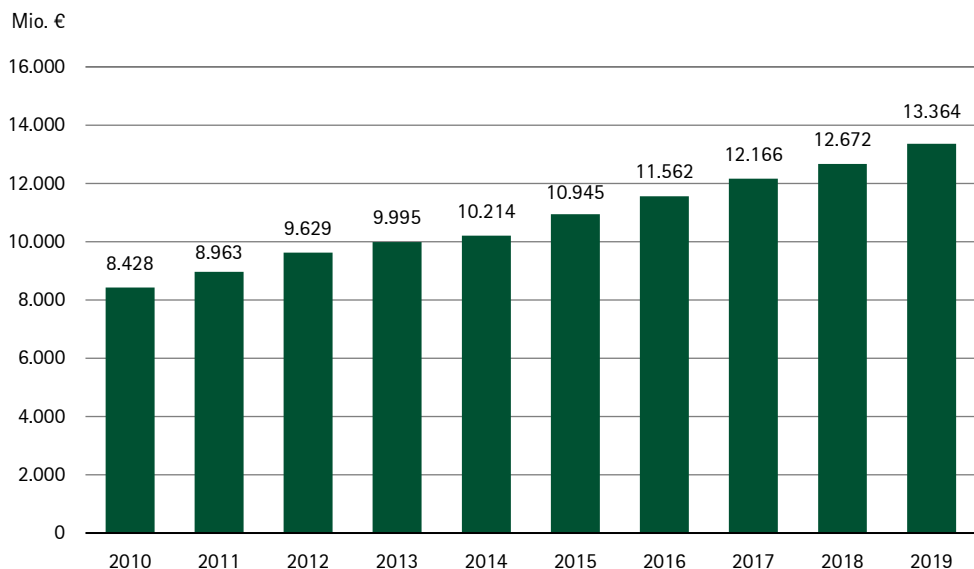
Quelle: ZDL, Vierteljahreskassenstatistik (SKF 3), Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte).

Finanzstarke Länder 11 Im Hj. 2018 wiesen die Länderhaushalte überwiegend positive Finanzierungssalden aus. Die Ländergesamtheit erzielte erhebliche Haushaltsüberschüsse. Dies ließ ein hohes Maß an Haushaltsstabilität erkennen. Der Freistaat Sachsen zählte zu den Ländern mit deutlich überdurchschnittlichem positivem Finanzierungssaldo.

2 Steuereinnahmen

12 Die Steuereinnahmen (OGr. 01, 05, 06) des Freistaates Sachsen stiegen in den letzten Jahren aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung erheblich an.

Abbildung 3: Entwicklung der Steuereinnahmen



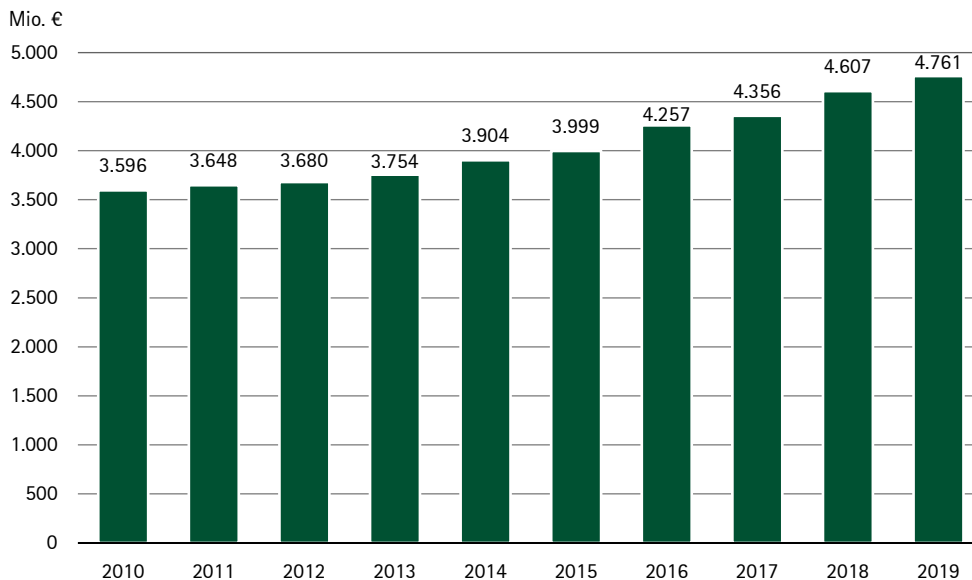
Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 13 Die Steuereinnahmen, ihre Aufgliederung und die sich abzeichnende Entwicklung bei den Einnahmen der HGr. 0 einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen sind unten in Pkt. 7.2.1, Tz. 60 ff. ausführlich dargestellt.

3 Personalausgaben

- 14 Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, entwickelten sich die Personalausgaben im Zeitraum 2010 bis 2019 ähnlich wie die Steuereinnahmen.

Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben



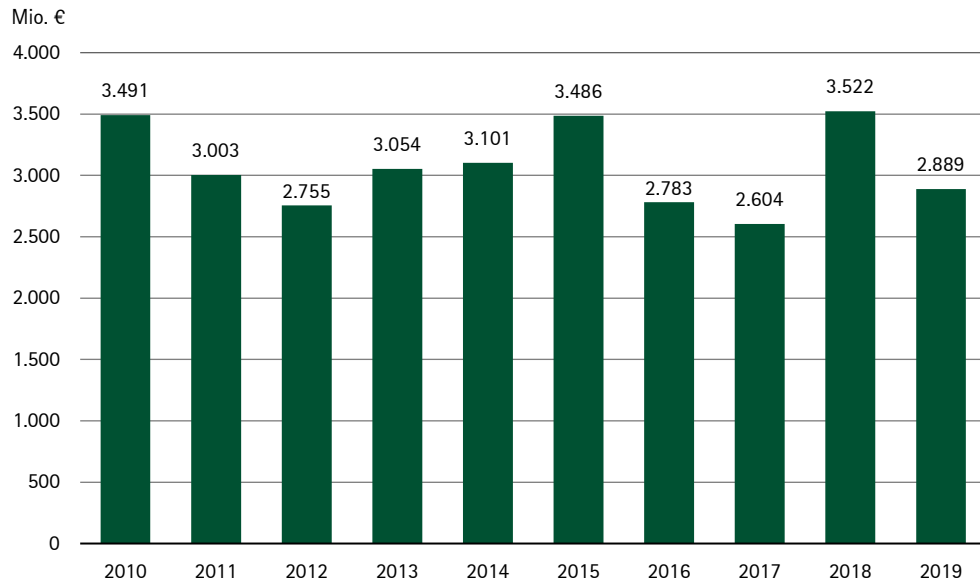
Quellen: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 15 Die Entwicklung der Personalausgabenquoten und der Einwohnerwerte im Zehnjahreszeitraum findet sich im Beitrag Nr. 3, Pkt.1.1, Tz. 2 ff.

4 Landesinvestitionen

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

Abbildung 5: Entwicklung der Investitionsausgaben



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

18 Mit rd. 3,5 Mrd. € erreichten die Investitionsausgaben in den Hj. 2010, 2015 und 2018 die Höchstwerte des Betrachtungszeitraums.

19 Für das Ergebnis im Hj. 2010 waren u. a. die Finanzhilfen des Bundes aus dem Konjunkturprogramm II ursächlich. Die Steuermehrereinnahmen ermöglichten wiederum im Hj. 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).

20 In den Hj. 2016 und 2017 blieben die Investitionsausgaben trotz hoher Steuermehrereinnahmen unter den Haushaltsansätzen. Im Hj. 2017 ver- ausgabte 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

21 Der sprunghafte Anstieg im Hj. 2018 geht insbesondere auf den 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.

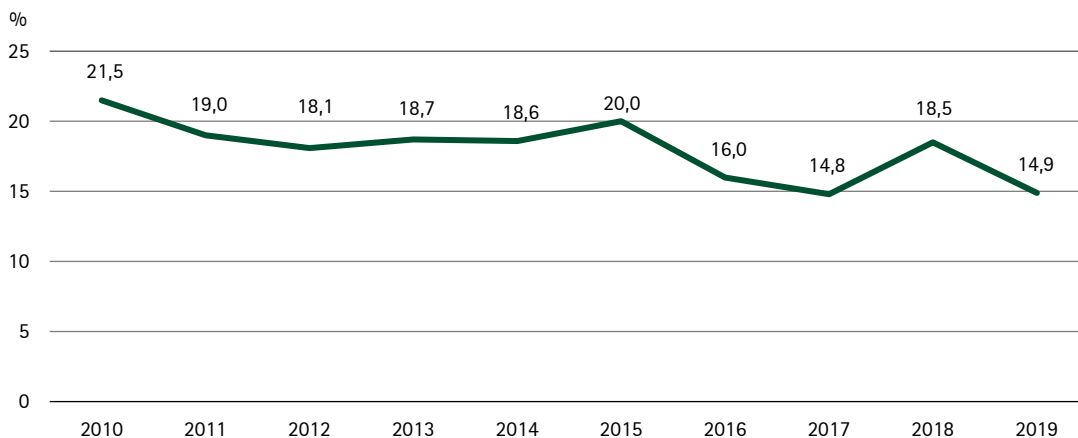
Ausgliederung von Investitionen aus dem Kernhaushalt

22 Mit der Finanzierung von Investitionen über Sondervermögen erfolgt eine Zuordnung der Investitionstätigkeit in die Nebenhaushalte. Die Zuführungen an die Sondervermögen sind zwar als Investitionsausgaben gebucht. Die investive Wirkung entfaltet sich aber erst, wenn das Land kassenwirksam Ausgaben leistet. Der SRH setzt sich in diesem Jahresbericht an mehreren Stellen intensiv mit den Fragen rund um Nebenhaushalte in Gestalt der zahlreichen Sondervermögen auseinander und verweist im Zusammenhang insbesondere auf Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff., unten Pkt. 8.3, Tz. 136 ff., sowie auf Beitrag Nr. 4, Pkt. 2.1, Tz. 8.

- 23 Das Volumen an Investitionsausgaben sank im Hj. 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 633 Mio. € und lag um 105 Mio. € unter dem Soll 2019.
- 24 Mit dem Nachtragshaushalt 2020 (siehe unten Pkt. 10.1.1, Tz. 171 ff.) war keine Veränderung bei den Investitionsausgaben verbunden. Sie sind für das Hj. 2020 weiterhin wie im StHpl. 2019/2020 mit 3.119,0 Mio. € angesetzt.
- 25 Die o. g. Entwicklung der Investitionsausgaben bildet sich über die Jahre hinweg auch in der Investitionsquote ab. Die → **Investitionsquote** als Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben verdeutlicht insgesamt den Rückgang der Investitionen.

Nachtrag ändert Investitionsvolumen nicht

Abbildung 6: Investitionsquote Sachsen



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

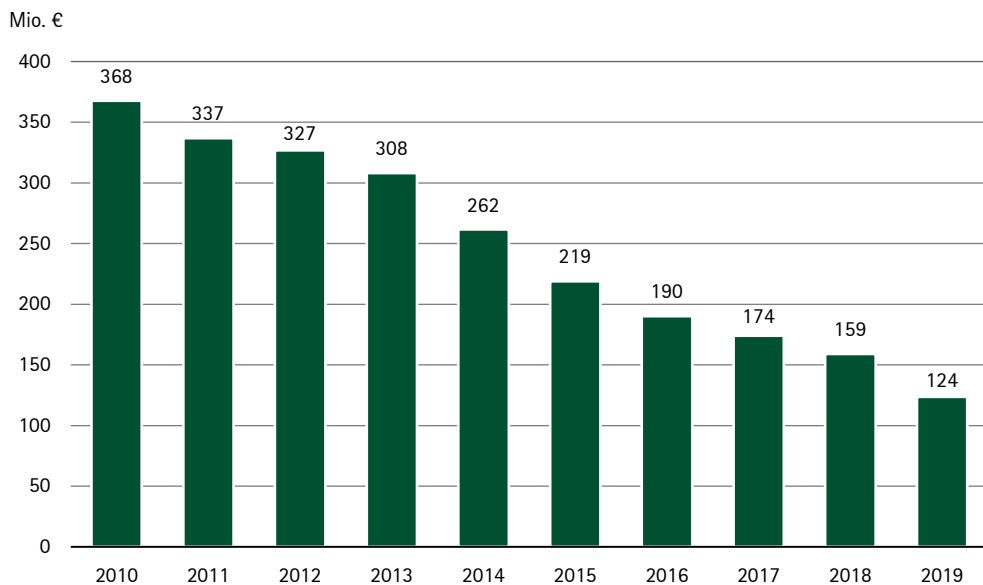
- 26 Im Hj. 2010 betrug die Investitionsquote im Freistaat 21,5 %, im Hj. 2018 lag sie bei 18,5 %. Für das Hj. 2019 ergibt sich die Investitionsquote von 14,9 %. Dies entspricht fast dem Wert von 2017 (14,8 %). Seit dem Jahr 2010 ist die Investitionsquote um 6,6 Prozentpunkte gesunken.
- 27 Der SRH gibt zu bedenken, dass die Investitionsausgaben 2020 rechnerisch kreditfinanziert sind, soweit die Steuermindereinnahmen über den Nachtragshaushalt mit Mitteln des Corona-Bewältigungsfonds ausgeglichen werden. Wie unten in Pkt. 10.1.2, Tz.177, dargestellt ist, soll der Ausgabenumfang des StHpl. auf diese Weise vollständig erhalten bleiben.

Investitionsquote im Hj. 2019 bei 14,9 %

5 Zinsausgaben

- 28 Die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen (OGr. 56, 57) sind im Hj. 2018 auf 159 Mio. € gesunken. Im Hj. 2019 erreichten sie den Tiefstand von 124 Mio. €. Das bedeutet einen Rückgang der Zinsausgaben seit 2010 um 244 Mio. €.

Abbildung 7: Entwicklung der Zinsausgaben



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 29 Diese Entwicklung geht hauptsächlich auf das anhaltende sehr niedrige Zinsniveau und das Schuldenmanagement des SMF zurück. Die jährlichen Kredittilgungen des Freistaates trugen ebenfalls zur Absenkung der Zinszahlungen bei.
- 30 Dementsprechend reduzierten sich – trotz sinkender Bevölkerungszahlen im Freistaat – die jährlichen Zinsausgaben je EW. Während die Zinsbelastung im Freistaat im Hj. 2010 noch 88,5 € je EW betrug, lag sie im Hj. 2019 bei 30 € je EW.
- 31 Im StHpl. 2020 bildet sich ein leichter Anstieg der Zinsausgaben auf 149,6 Mio. € ab.

6 Schuldenstand

Finanzschulden als Teil der
Schulden der Vermögens-
rechnung

- 32 Der SRH betrachtet in diesem Abschnitt den Bestand der **Finanzschulden** des Staates.¹ Darunter versteht man die Beschaffung von Geldmitteln, die zurückgegeben werden müssen, durch die Aufnahme von Krediten i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen. Die Finanzschulden umfassen Kreditaufnahmen beim nicht-öffentlichen Bereich, hierzu zählen insbesondere die Banken, und beim öffentlichen Bereich, wozu die juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören.
- 33 Nicht zu den Finanzschulden gehören die Zahlungsverpflichtungen aus Pensionsverpflichtungen und Beihilfen sowie aus dem AAÜG (siehe unten Pkt. 7.3.1, Tz. 88 ff.), Rückstellungen für Altersteilzeit sowie die Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau. Zu den in der Vermögensrechnung ausgewiesenen gesamten Schulden des Freistaates siehe Beitrag Nr. 5, Pkt. 7, Tz. 36 ff.

Die **→ haushaltsmäßige Verschuldung** umfasst die Finanzschulden und die aufgeschobenen Kreditaufnahmen.

¹ Zum Begriff siehe BT-Drs. 5/3040, Erläuterung zu Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG, Seite 49 (Tz. 129); aus BT-Drs. 16/12410 keine Änderung in der Begriffsverwendung ersichtlich.

6.1 Stand der Finanzschulden

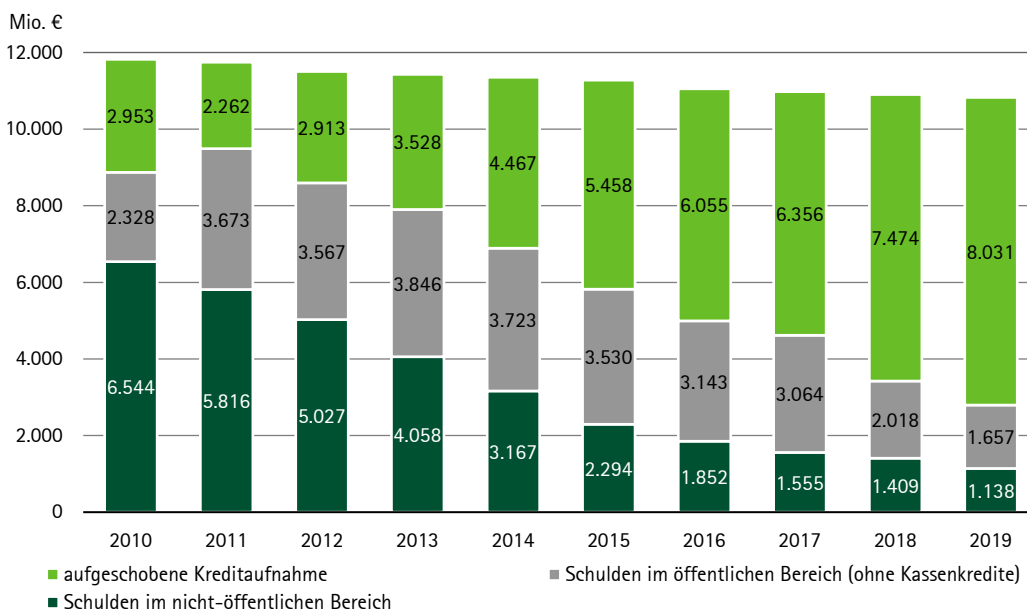
34 Ende 2010 betragen die Finanzschulden des Freistaates 8.872 Mio. €. Diese sanken bis Ende 2019 um 6.077 Mio. € auf insgesamt 2.795 Mio. €.

Abbau der Finanzschulden von 2010 bis 2019 um 6,1 Mrd. €

35 Hierzu hat der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme seit 2006 beigetragen, welche den Schuldenstand sonst erhöhen würde. Die → **Nettokreditaufnahme** bezeichnet einen für eine Abrechnungsperiode berechneten Saldo. Er ergibt sich über die Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der gesamten Kredittilgungen.

36 Die Entwicklung und Aufteilung der haushaltsmäßigen Verschuldung im Zeitraum 2010 bis 2019 kann der folgenden Abbildung entnommen werden.

Abbildung 8: Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung



Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Destatis.

37 Der Abbau der Finanzschulden war in der Vergangenheit von relativ starken Steuereinnahmen begünstigt.

Schuldenabbau dank guter Konjunktur

38 Die Finanzschulden je EW betragen für das Hj. 2018 rd. 841 € und für das Hj. 2019 rd. 686 €. Im öffentlichen Bereich bestehen die Schulden hauptsächlich beim Generationenfonds und werden bis Ende 2022 nahezu komplett auslaufen.

39 Das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ vom 09.04.2020 ermächtigt das SMF, zur Deckung der Fondsausgaben Kredite im Umfang von bis zu 6,0 Mrd. € spätestens im Jahr 2022 aufzunehmen. Der von Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen geforderte Tilgungsplan, verankert im Coronabewältigungsfondsgesetz, sieht eine Rückzahlung der Geldmittel innerhalb von 8 Jahren i. H. v. jeweils bis zu 1,0 Mrd. € beginnend ab 2023 vor. Sollte das SMF die Kreditermächtigung vollständig in Anspruch nehmen, erhöhten sich die Finanzschulden des Landes auf mehr als das Dreifache. Die Kreditaufnahmen des Corona-Bewältigungsfonds sind dem Land vollständig zuzurechnen.

40 Neben dieser Kreditermächtigung verfügt das SMF über weitere Kreditermächtigungen im Umfang von rd. 8,0 Mrd. € zum 31.12.2019 (zum 31.12.2018 rd. 7,5 Mrd. €; vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 5, Tz. 99 ff.). Diese ermöglichen dem SMF die Beschaffung von Liquidität. Die Kreditermäch-

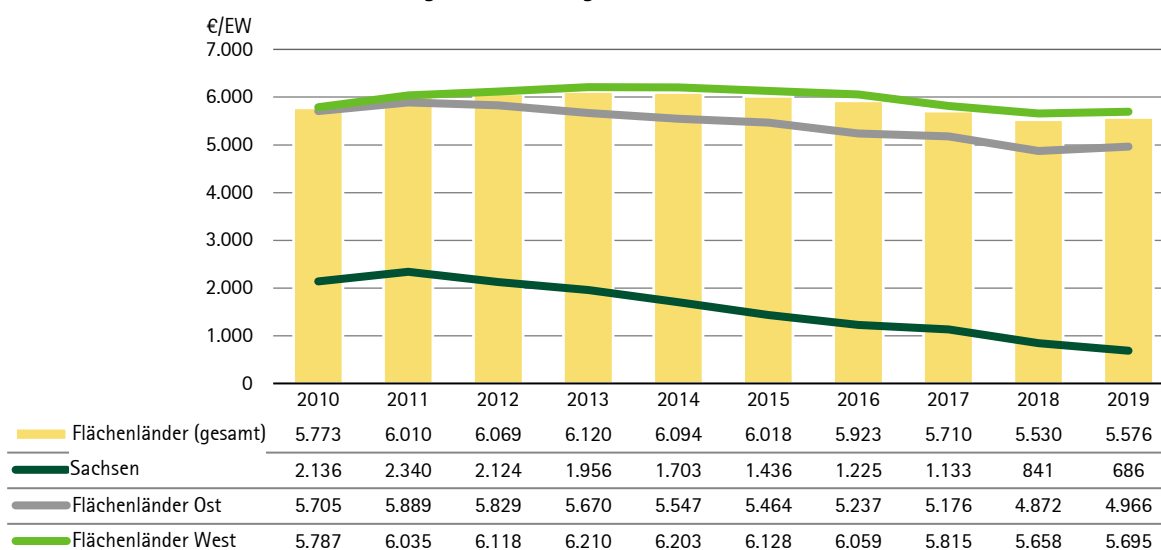
tigungen bucht das SMF auf Kap. 15 10 Tit. 325 03 (→ gebuchte Kreditermächtigung).

- 41 Die gebuchten Kreditermächtigungen entstammen früheren Haushaltsgesetzen. Nach Rückzahlung vormals aufgenommener Kredite bedurfte es einer erneuten Inanspruchnahme zur Anschlussfinanzierung wegen der guten Kassenlage nicht. Das SMF bezeichnet dies als aufgeschobene Kreditaufnahme. Zum 31.12.2019 ist die Summe aus Finanzschulden und gebuchten Kreditermächtigungen auf 10,825 Mrd. € angewachsen.
- 42 Der Freistaat hat die gebuchten Kreditermächtigungen trotz starker Steuereinnahmen seit 2010 regelmäßig nur um 75 Mio. € jährlich zurückgeführt – Ausnahmen waren 2012 mit 244 Mio. € und 2016 mit 232 Mio. €.
- 43 Die Finanzschulden zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie sind aufgrund verfassungsmäßiger Regeln einer strengen Tilgungsverpflichtung unterworfen. Bei den gebuchten Kreditermächtigungen ist dies nicht der Fall.
- 44 Wenn aus Liquiditätsgründen die nicht valutierte und aufgeschobene Kreditermächtigungen von rd. 8 Mrd. € in Anspruch genommen werden müssen, greifen also die verfassungsmäßigen Regeln zur Tilgung der Neuverschuldung nicht. Damit ist das Entstehen von „Ewigkeitsschulden“ nicht ausgeschlossen. Der SRH sieht daher Regelungsbedarf zur Wahrung der Grundsätze der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit.
- 45 Der SRH und das SMF vertreten hierzu unterschiedliche Standpunkte. Der Diskussionsstand ist in Pkt. 11.2, Tz. 209 ff. dargestellt.

6.2 Verschuldung im Ländervergleich

- 46 Die Finanzschulden der Staatshaushalte aller Flächenländer erreichten im Zeitraum 2010 bis 2019 den höchsten Wert zum Jahresende 2013 mit 457,7 Mrd. €. Bis Ende 2019 verringerten sie sich auf 428,7 Mrd. €. In Sachsen erreichte die tatsächliche Verschuldung im Vergleichszeitraum ihren Höchstwert im Hj. 2011 mit 9,5 Mrd. € und ging bis 2019 auf 2,8 Mrd. € zurück.
- 47 Dies zeichnet sich anhand der folgenden Abbildung zum Ländervergleich entsprechend ab.

Abbildung 9: Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Flächenländer



Quelle: 2010 bis 2018 ZDL, Schulden der öffentlichen Haushalte; 2019 Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushalts.

- 48 Während der Linienverlauf bei den FLW zwischen 2011 bis 2016 mehr oder weniger stagnierte, bauten die FLO einschließlich Sachsen ihre Finanzschulden kontinuierlich ab. Je EW betrachtet verringern sich diese in den FLO zwischen 2010 bis 2019 um 739 €. Bei den FLW gingen sie im Vergleichszeitraum lediglich um 92 € zurück.
- 49 Im Ländervergleich für das Hj. 2018 hat der Freistaat weiterhin die niedrigsten Finanzschulden in € je EW. Die Kreditfinanzierungsquoten und die Nettokreditaufnahmen in € je EW sind auf der Innenseite des Einbandes abgebildet.

7 Haushaltsvorsorge

7.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

7.1.1 Bevölkerung

- 50 Einwohnerzahl und Durchschnittsalter sind für die öffentlichen Finanzen wichtige Ausgangsgrößen. Sie bestimmen zum einen die Wirtschafts- und damit die Steuerkraft und zum anderen sind sie Maßzahlen für verschiedene Verteilsysteme zwischen den staatlichen Ebenen.

- 51 Der Freistaat Sachsen hatte seit 1990 einen enormen Bevölkerungsrückgang hinzunehmen. Am 30.06.2019 lebten im Staatsgebiet noch 4.072.660 Personen. Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den Jahren 2018 und 2019 regional unterschiedlich. Den größten Bevölkerungsverlust verzeichneten der Erzgebirgskreis sowie die Landkreise Mittelsachsen, Görlitz und Zwickau. Die größten Bevölkerungsgewinne stellte das StaLa in der Stadt Leipzig fest. Zunahmen waren auch bei der Stadt Dresden sowie den Landkreisen Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Leipzig und Nordsachsen zu verzeichnen.

Entwicklung regional unterschiedlich

- 52 Das StaLa sieht in seiner 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung² die sächsische Bevölkerung bis 2035 um jährlich durchschnittlich 0,2 bis 0,4 % zurückgehen. In der günstigeren Variante wohnen in 15 Jahren noch 3,95 Mio. Menschen in Sachsen. Bei weniger vorteilhaften Annahmen sind es nur 3,81 Mio.

Weiter leichter Bevölkerungsrückgang

7.1.2 Konjunkturentwicklung 2020 für Deutschland und für Sachsen

- 53 Die COVID-19-Pandemie beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Sachsen sehr stark. Das Bundeswirtschaftsministerium erwartete für Deutschland im Frühjahr 2020 einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 6,3 % und damit den stärksten Einbruch seit Bestehen der Bundesrepublik.³ Anfang September veröffentlichte das Ministerium eine neue Schätzung, wonach von einem Abschwung der Wirtschaft im ersten Halbjahr von 5,8 % auszugehen ist. Es hätten sich seit Mai deutliche Erholungstendenzen gezeigt.⁴ Auch wenn der wirtschaftliche Einbruch in Sachsen aufgrund des gegenüber der Bundesrepublik weniger stark vertretenen verarbeitenden Gewerbes etwas schwächer ausfallen wird⁵, zeichnen sich wegen der bundesweiten Steuereintrübe und deren Wirkungen auf den Finanzausgleich zwischen den Ländern bereits massive Steuerausfälle auch in Sachsen ab.

Rezession ist eingetreten

² StaLa; www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de, Medieninformation 60/2020, Bevölkerungsvorausberechnung für Sachsen 2035: weiter leichter Rückgang der Bevölkerung.

³ Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung vom 29.04.2020; [www.bmwi.de/Redaktion/DE/ Artikel/ Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-Bundesregierung-fruehjahr-2020.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-Bundesregierung-fruehjahr-2020.html).

⁴ Interimsprojektion der Bundesregierung vom 01.09.2020; www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/09/20200901-interimsprojektion-der-bundesregierung.html.

⁵ IWH - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Pressemitteilung 6/2020.

- 54 Eine wichtige Grundlage für die Aufstellung und die Ausführung des Staatshaushaltes sind die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“. Dies ist ein Beirat beim Bundesfinanzministerium, der sich in der Regel zu 2 Sitzungen im Jahr zusammenfindet.
- 55 Das SMF passt auf Grundlage der auf Länderebene regionalisierten Ergebnisse die Einnahmeerwartungen für den Freistaat Sachsen an. Es berücksichtigt Konjunkturabschläge, Korrekturen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und von Steuerrechtsänderungsrisiken sowie sog. Überschwappeffekte aus dem LFA zugunsten oder zulasten der Steuereinnahmen.
- 56 Bereits die Oktober-Steuerschätzung 2019 sah eine weniger starke Zunahme der Steuereinnahmen als bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2019/2020 eingeplant war. In die Steuerschätzung von Mai 2020 sind nun die Aussichten auf die Konjunktorentwicklung unter Einfluss der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Infektionsgefahr eingeflossen. Der Beirat führte im September 2020 eine zusätzliche Schätzung aufgrund der erheblichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Corona-Krise durch. Die nachstehenden Abschnitte stellen Einzelheiten zu den zu erwartenden Steuereinnahmen und zum Grad der Konjunkturabhängigkeit der Landesfinanzen dar.
- 57 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.
- 58 Eine vorsichtige Steuerschätzung entspricht dem Anliegen der Haushaltsvorsorge.

7.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

- 59 Zu den von der gesamtwirtschaftlichen Leistung abhängigen Teilen des Haushaltes zählen vor allen die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen. Sie sind in Kap. 15 01 der HR ausgewiesen. Die Entwicklung im 10-Jahreszeitraum ist oben in Pkt. 2, Tz. 12 ff. dargestellt.

7.2.1 Steuerabhängigkeit

Einteilung in Gemeinschaftsteuern und Landessteuern

- 60 Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am örtlichen Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern.
- 61 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern**. Hierzu zählen die Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer sowie die Gewerbesteuerumlage.
- 62 Die → **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 Spielbankabgabe steht ebenfalls den Ländern zu. Im Sächsischen Staatshaushalt sind die Einnahmen in Kap. 15 01 veranschlagt. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken betrieben werden.
- 63 In der folgenden Übersicht sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst 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 sind als Summe angegeben.

Übersicht 2: Steuereinnahmen nach Gruppen

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Umsatzsteuer	6.093,7	6.313,3	6.796,0	6.830,5	6.822,2	7.143,8	7.501,0	7.695,8	7.992,3	8.348,0
Lohnsteuer	1.550,4	1.720,8	1.846,7	1.997,6	2.149,1	2.325,0	2.441,5	2.581,5	2.767,4	2.954,2
Gewinn- und Ertragssteuer	477,9	579,6	663,7	794,2	818,4	1.040,2	1.144,7	1.347,3	1.383,9	1.461,3
Landessteuern und Spielbankenabgabe	305,1	351,0	324,2	374,5	426,8	438,0	477,7	543,0	531,0	604,1
gesamt	8.427,1	8.964,6	9.630,6	9.996,8	10.216,5	10.947,0	11.564,9	12.167,7	12.674,7	13.367,5

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 64 Die Umsatzsteuer stellt die einnahmestärkste Steuerart dar. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen betrug 62,5 % im Hj. 2019. Einnahmehasis Umsatzsteuer
- 65 In den Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind Sonderanteile enthalten, die der Bund dem Land aus dem Aufkommen überträgt, um dieses bei bestimmten Aufgaben zu entlasten.
- 66 Im Hj. 2015 vereinnahmte der Freistaat Sachsen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer auf der Grundlage des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015. Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016 sowie Folgeregelungen überträgt der Bund ebenfalls zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer.

Übersicht 3: Entlastung für Asylausgaben über die Umsatzsteuerverteilung

Mio. €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
in der Umsatzsteuer enthalten	99,9	390,5	173,9	194,6	168,4	57,5	47,9	47,9	47,9

Quelle: Angaben des SMF.

- 67 Die Mittel bemessen sich anteilig nach den gesamtstaatlichen Kosten, die in Abhängigkeit von der Zahl der Aufnahme der Asylbewerber und Flüchtlinge entstehen. Über die Entlastung der Länder entscheidet der Bundesgesetzgeber nach gemeinsamen Beschlüssen der Regierungen von Bund und Ländern. Die geltende Regelung im FAG sieht eine Verlängerung bis 2021 vor. Das SMF rechnet auch für spätere Jahre mit Entlastungen über die Umsatzsteuerverteilung. Es weist darauf hin, dass die Jahre 2020 und 2021 noch nicht abschließend geregelt sind und eine Spitzabrechnung noch Veränderungen bewirken wird.
- 68 Von besonders übertragenen Steuermitteln abgesehen, ist die Konjunkturabhängigkeit ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes.
- 69 Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel für die Ausgaben des Landes. Die Steuerdeckungsquote des Landeshaushalts ist in der Gesamtübersicht auf der Rückseite des Einbandes abgebildet. Sie beträgt 66,6 % im Hj. 2018. Der Freistaat Sachsen liegt bei der Steuerdeckungsquote auch weiterhin unter dem Durchschnitt der FLW. Der Abstand beläuft sich auf 14,1 Prozentpunkte und bleibt damit unverändert groß.
- 70 Im StHpl. waren zunächst für 2020 Steuereinnahmen von 14.339,3 Mio. € ausgewiesen. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 vom 09.04.2020 erfolgten Anpassungen an die herrschenden Bedingungen.
- 71 Basierend auf der damals letzten vorliegenden Steuerschätzung vom Oktober 2019 und der Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft vermindern sich die erwarteten Steuereinnahmen um 2.065,0 Mio. € auf 12.274,3 Mio. €. Dieser Wert ist ver-

gleichbar mit dem Stand aus dem Hj. 2017. Die Kürzungen erfolgten hierbei nicht titelweise bei den Ansätzen für die Steuerarten, sondern in 2 sog. Globalansätzen mit Minus-Einnahmen.

Befristete Senkung der Umsatzsteuersätze

72 Die Große Koalition im Bund hat sich am 03.06.2020 im Rahmen eines Konjunkturpakets auf eine befristete Senkung der Umsatzsteuersätze geeinigt. Danach verminderte sich bereits zum 01.07.2020 der Regelsteuersatz von 19 % auf 16 %, der ermäßigte Steuersatz von 7 % auf 5 %. Die Maßnahme soll bis 31.12.2020 befristet sein. Gemäß der Änderung des Finanzausgleichgesetzes durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz vom 29.06.2020 soll der Bund die auf die Länder und Gemeinden entfallenden Anteile an den für das Jahr 2020 geschätzten Ausfällen aus der verminderten Umsatzsteuer zum größten Teil übernehmen. Letztendlich bleibt die Spitzabrechnung hierzu abzuwarten. Diese wird sich im Haushaltsergebnis entsprechend abbilden.

Einnahmekategorie Steuern und steuerinduzierte Einnahmen

7.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

73 Neben den Steuern sind noch weitere Teile der Einnahmeseite des Haushaltes konjunkturbedingt schwankungsanfällig. Man fasst diese Positionen in der Haushaltsaufstellung zu den → steuerinduzierten Einnahmen zusammen. Zu ihnen zählen die

- Zuweisungen aus dem Finanzausgleich unter den Ländern
- Allgemeine BEZ
- Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der LKW-Maut
- BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (ab 2020).

74 Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen nehmen 2019 im Ist den ganz überwiegenden Anteil von 76,4 % an den Gesamteinnahmen ein.

75 Mit 15.417,7 Mio. € Steuern und steuerinduzierter Einnahmen im Hj. 2019 erreichte das Land einen neuen Höchstwert. Gegenüber dem Vorjahr beträgt die Steigerung 3,9 %.

Übersicht 4: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Soll-Einnahmen	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	15.210,0
Ist-Einnahmen	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	15.417,7
Unterschied Ist-Soll	-246,5	840,5	1.210,3	464,0	616,2	507,0	874,2	466,5	663,6	207,7

Quelle: 2010 bis 2019 StHpl., 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

76 Im Hj. 2019 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 207,7 Mio. € über den Ansätzen im StHpl. Damit übertrafen die Einnahmen das 9. Jahr in Folge die Planungen.

Zunehmende Konjunkturabhängigkeit der Landesfinanzen

77 Zum 01.01.2020 traten wesentliche Änderungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft, die sich auf die konjunkturabhängigen Bestandteile des sächsischen Haushaltes auswirken.

Übersicht 5: Konjunkturabhängige Haushaltskomponenten 2020 zu 2019 vor Nachtragshaushalt 2020

Haushaltsansatz in Mio. €	StHpl. 2019	StHpl. 2020	Differenz
Umsatzsteuer	8.246	9.260	1.014
Allgemeine BEZ	493	1.405	912
BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (GSK BEZ)	0	530	530
Zuweisungen aus dem LFA	1.168	0	-1.168
gesamt			1.288

Quelle: 2019 und 2020 StHpl.

78 Ab 2020 fallen des Weiteren die Solidarpakt- und Entflechtungsmittel weg. Wesentlicher Bestandteil der Solidarpaktmittel waren die Sonderbedarfs-BEZ. Sie wiesen fest planbare und damit die Konjunkturabhängigkeit abfedernde Beträge auf. Die Zahlungen waren über die gesetzliche Laufzeit fallend. 2019 vereinnahmte das Land letztmalig 546,6 Mio. €.

79 Der Freistaat Sachsen hat die Mittel, die der Bund zur Deckung teilungsbedingter Sonderbelastungen zahlte, seit 2002 konsequent für den „Aufbau-Ost“ eingesetzt; vgl. Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 2, Pkt. 2.2.4, Tz. 41. Das SMF legte die Verwendung der Einnahmen zur Schließung der Infrastrukturlücke in jährlichen Fortschrittsberichten an den Bund dar.

Ende der Zuschüsse für den Aufbau-Ost

80 Die Steuerschätzung vom Mai 2020 ging davon aus, dass sich die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen bis 2023 mittelfristig folgendermaßen entwickeln:

Steuerschätzungen im Vergleich

Übersicht 6: Steuern und steuerinduzierte Einnahmen, Veränderung der Schätzwerte

Mio. €	Mai 2019	Mai 2020	Differenz
2020	16.378	14.374	-2.004
2021	16.766	16.002	-764
2022	17.225	16.433	-792
2023	17.679	17.015	-664

Quelle: Schreiben des SMF an den HFA vom 14.05.2019 und vom 19.05.2020.

81 Der Vergleich über die Jahresdistanzen zeigt die drastisch veränderte Einnahmeerwartung für den mittelfristigen Betrachtungszeitraum. Die ergänzende Steuerschätzung vom September 2020 hob das Ergebnis der Mai-Schätzung für 2020 leicht um 332 Mio. € an. Für den Doppelhaushalt 2021/2022 sollen die Steuereinnahmen 15,5 Mrd. € und 16,2 Mrd. € betragen.

82 Mit dem Übergang von 2019 zu 2020 trat ein deutlicher Wandel in der Einnahmenbasis für den Staatshaushalt des Freistaates Sachsen ein. Die zunehmenden Konjunkturlinien verändern erkennbar die Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Ausgaben des Landes.

83 Den Freistaat Sachsen trifft dies in einem Haushaltsjahr, das geprägt ist von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft und damit auf die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen.

7.3 Bindung des Haushalts durch gesetzliche Leistungen

84 Die Ausgaben des Staates können durch gesetzliche Rechtsverpflichtungen bestimmt sein. Den Haushalt des Freistaates Sachsen binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen.

Ausgabenkategorie landesgesetzliche Leistungen

- 85 Mit 47,8 % ist 2019 nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben der Kategorie der gesetzlichen Leistungen zuzuordnen. Einen ähnlich starken Bindungsgrad weisen die stellenplangebundenen Personalausgaben auf, die 2019 einen Anteil von 20,6 % einnehmen. In den Förderbereichen binden Bundes- und EU-Programme weitere 10,2 %.
- 86 Innerhalb der gesetzgebundenen Ausgaben sind insbesondere die des Sozial- und Bildungsbereichs von Bedeutung. Darunter fallen (Istausgaben 2019)
- die Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft mit 414,8 Mio. € und
 - die Zuweisungen nach dem Gesetz über Kindertageseinrichtungen mit 719,9 Mio. €.
- 87 Weitere gesetzliche Leistungen mit erheblichem Ausgabenumfang sind nachfolgend näher dargestellt.

7.3.1 Altersversorgung ehemaliger DDR-Beschäftigter

- 88 Die DDR hatte für die Altersvorsorge bestimmter Beschäftigtengruppen wie Ärzte, Tierärzte, Apotheker, Pädagogen, künstlerisch tätige Personen und Angestellte der Parteien eine Reihe von Zusatzversorgungssystemen als Bestandteil der gesetzlichen Rentenversicherung eingerichtet. Ähnliches galt zugunsten von u. a. den Angehörigen von Streitkräften und Polizei, für die es Sonderversorgungssysteme gab.
- Gesetzlicher Anwartschaften-übergang 89 Das AAÜG bewirkte 1991 den Übergang der Anwartschaften aus diesen Systemen auf die gesetzliche Rentenversicherung des vereinten Deutschlands. Der Bund erstattet dem Rentenversicherungsträger seither die Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten für die Durchführung des Gesetzes und erhält dafür Zahlungen von den Ländern im Beitrittsgebiet.

Übersicht 7: Erstattungen des Freistaates Sachsen nach AAÜG an den Bund

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sonderversorgung	226,2	240,5	233,4	233,6	235,4	238,6	243,6	249,3	252,7	260,7
Zusatzversorgung	454,7	527,1	489,3	498,1	506,6	519,2	535,6	553,3	560,1	574,6
gesamt	680,9	767,6	722,7	731,7	741,9	757,7	779,2	802,7	812,8	835,3

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 90 Die AAÜG-Zahlungen nahmen über den Zehnjahreszeitraum um 22,7 % zu.
- Belastungen steigen weiter 91 Mittelfristig ist mit weiteren deutlichen Anstiegen zu rechnen. Der Ansatz im StHpl. für 2020 beläuft sich auf 893,2 Mio. €. Die vorliegende Finanzplanung für 2023 sieht Erstattungen an den Bund von 920,2 Mio. € vor. Darin ist die finanzielle Auswirkung der in Aussicht gestellten Anhebung der Bundesbeteiligung (siehe Tz. 97) nicht berücksichtigt.
- 92 Die Ausgabenlast entwickelt sich gleichlaufend zu den Rentenanpassungen und verstärkt sich mit der Zahl der Renteneintritte. Von einer Trendwende ist erst auszugehen, wenn die Anzahl der Empfänger zurückgeht und dieser Rückgang stärker ausfällt als die Rentenanpassungen.
- 93 Gerichtsverfahren, die zugunsten von Leistungsempfängern aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen ausgehen, können den Anstieg weiter verstärken. Das SMF geht vom Erreichen der Höchstlast in den Hj. 2024 und 2025 aus.

- 94 Die Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen weist künftige Zahlungsverpflichtungen i. H. v. 14.509,0 Mio. € zum Stand 31.12.2018 aus.
- 95 Der Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien des Bundes für die 19. Legislaturperiode sieht unter Pkt. VII, Nr. 1. mit der Überschrift „Rente“ eine schrittweise Entlastung der ostdeutschen Länder bei den AAÜG-Verpflichtungen vor.
- 96 Der Bundesrat erinnerte in seiner Stellungnahme vom Oktober 2019 zum Entwurf des HG 2020 des Bundes an dessen Zusage und forderte ihn auf – wie ursprünglich angekündigt – eine erste signifikante Erhöhung des Bundesanteils mit dem Bundeshaushalt 2020 umzusetzen und die entsprechende Gesetzesänderung einzuleiten. Der Bund verwies hierzu auf die geltenden Regelungen des AAÜG und die haushaltspolitischen Festlegungen des Koalitionsvertrages.⁶
- 97 Ein Bestandteil des Anfang Juni 2020 von der Regierungskoalition auf Bundesebene beschlossenen Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes ist die ab 2021 auf 50 % steigende Bundesbeteiligung an den Kosten der Zusatzversorgungssysteme.
- 98 Der Bundesrat hat am 18.09.2020 dem Gesetzesentwurf zugestimmt, wonach der Bund seinen Anteil an den Kosten der Zusatzversorgungssysteme der DDR (AAÜG) von derzeit 40 % ab dem 01.01.2021 auf 50 % aufstocken soll. Dies bedeute für den Freistaat Sachsen lt. Meldung der SK vom gleichen Tag eine Entlastung von rd. 101 Mio. € im Hj. 2021.

Künftige Erleichterung in Sicht

7.3.2 Kommunalen Finanzausgleich

- 99 Den größten Anteil haben im Bereich der gesetzlichen Leistungen die Zahlungen auf der Grundlage des SächsFAG. Sie umfassen in 2019 mit 3.401,4 Mio. € zugleich einen erheblichen Teil der Gesamtausgaben des Haushaltes.

Übersicht 8: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des SächsFAG

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
laufende Zuweisungen	2.508,2	2.399,0	2.249,0	2.531,4	2.767,2	2.496,1	2.507,9	2.770,8	2.869,0	3.118,3
Investive Zuweisungen	444,1	190,9	161,1	331,3	405,4	441,8	407,5	415,7	440,3	283,1
gesamt	2.952,3	2.589,8	2.410,1	2.862,7	3.172,6	2.937,9	2.915,5	3.186,5	3.309,2	3.401,4
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	18,2	16,4	15,8	17,5	19,0	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

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.

- 100 Bedingt durch den gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz verändern sich die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG in Abhängigkeit von der relativen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen. Ab 2020 werden sie infolge der Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen voraussichtlich deutlich ansteigen.
- 101 Im Hj. 2020 belaufen sich die für den kommunalen Finanzausgleich angesetzten laufenden und investiven Zuweisungen auf 3.702,6 Mio. €.
- 102 Das SMF hat im Mai 2020 den Landtag über die geplanten Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie informiert. Der kommunale Finanzausgleich für das Jahr 2020 sei abgesichert. Sofern die gesetzlich festgesetzte Finanzausgleichsmasse für das Hj. 2020 nicht mehr aus den Steuereinnahmen des Landes gedeckt werden könne, stelle der Freistaat deren Finanzierung aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sicher.

Krisenhilfe für die Kommunen

Auffüllung der Finanzausgleichsmasse mit Staatsschulden

⁶ BT-Drs. 19/11802, Seite 2 f.

- Mehr Bedarfszuweisungen 103 Nach dem Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 15.07.2020 sollen Hilfen des Landes für die Gemeinden und Landkreise über zusätzliche Bedarfszuweisungen auf der Grundlage des SächsFAG gewährt werden.⁷ Diese dienen der Sicherung der Liquidität angesichts ausfallender Steuereinnahmen und Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung sowie dem Ausgleich von pandemiebedingten Mehrausgaben der Landkreise und Kreisfreien Städte. Der Gesetzestext spricht von einer Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um 621,4 Mio. €.
- 104 Ein wichtiger Baustein für die Überwindung der Krise stellt die Stabilisierung der Kommunalfinanzen und die Abstützung gegenüber den Risiken für die Steuereinnahmen dar. Die finanziellen Maßnahmen des Landes sind bislang auf das Hj. 2020 fixiert. Das Land bindet sich insoweit dem Grunde und der Höhe nach über gesetzliche Leistungen, die für die Folgezeiträume anhand der Finanzkraftentwicklung zu überprüfen sind.
- 7.4 Zuweisungen an den kommunalen Bereich**
- 105 Die Zahlungen an kommunale Körperschaften beschränken sich nicht auf die durch das SächsFAG bedingten Leistungen. Der Freistaat erbringt weitere, zweckgebundene Zuweisungen, die mit dem Finanzausgleich zu den Zuweisungen an den kommunalen Bereich zusammengefasst werden können.

Übersicht 9: Kommunalzuweisungen

Mio. €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
laufende Zuweisungen	4.310,8	4.240,2	3.982,5	4.387,7	4.695,2	4.718,9	5.010,6	5.148,6	5.340,6	5.760,3
Investive Zuweisungen	1.430,4	1.035,0	929,6	999,0	1.024,2	944,7	826,2	829,8	983,8	944,5
gesamt	5.741,2	5.275,2	4.912,1	5.386,7	5.719,5	5.663,6	5.836,7	5.978,4	6.324,5	6.704,8

Quelle: 2010 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

Hinweis: Durch Rundungen können die Summen der Einzelbeträge von den angegebenen Summen geringfügig abweichen.

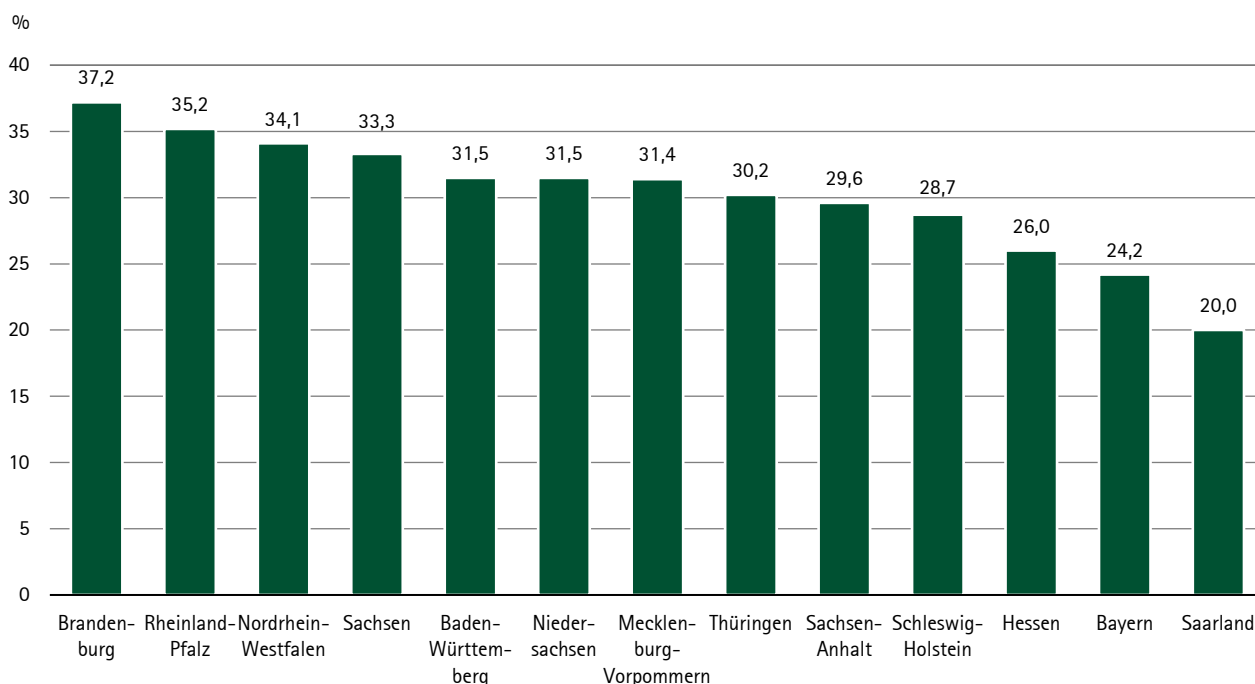
- 106 Rund ein Drittel der Staatsausgaben geht an die Körperschaften der kommunalen Ebene. Im Betrachtungszeitraum nehmen die Zuweisungen insgesamt um 963,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 16,8 %.
- 107 Die Entwicklung im Bereich der Kommunalzuweisungen ist seit einigen Jahren u. a. durch neue Kompetenzen des Bundes im Finanzwesen bedingt.
- Kommunalfinanzierung durch den Bund 108 Der Bund kann finanzschwachen Kommunen mittelbar eine Unterstützung zukommen lassen. Dies erfolgt über die Landeshaushalte in Form von Finanzhilfen
- für ein Infrastrukturprogramm nach Art. 104b GG zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet mittels Investitionen z. B. in Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie und frühkindliche Bildungseinrichtungen;
 - für ein Schulsanierungsprogramm nach Art. 104c GG zur Verbesserung der Schulinfrastruktur.
- 109 Die Grundlagen für die Bewilligung der Finanzhilfen sind im Gesetz über die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) verankert. Die Bundesmittel umfassen ein Volumen von 7 Mrd. €. Davon entfallen rd. 333,7 Mio. € auf den Freistaat Sachsen, die sich auf das Infrastruktur- mit 155,8 Mio. € und auf das Schulsanierungsprogramm mit 177,9 Mio. € aufteilen.

⁷ LT-Drs. 7/2513, Seite 2.

- 110 Die Finanzhilfen des Bundes bilden sich im Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetz (SächsInvStärkG) in einem „Budget Bund“ und einem „Budget Schulinfrastruktur“ ab. Diese umschließen jeweils die dem Freistaat Sachsen in den Jahren 2015 bis 2020 nach dem KInvFG zufließenden Mittel sowie weitere 33,4 Mio. € des Landes.
- 111 Die beim Bund abgerufenen Gelder vereinnahmt das SMF im Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Sie beliefen sich in 2017 auf 14,4 Mio. € und in 2018 auf 40,9 Mio. €.
- 112 Der Bund hat in 2020 zur Entlastung der Kommunen die Förderzeiträume und die Umsetzungsfristen des KInvFG um ein Jahr verlängert. Die Auswirkungen dieser Änderung hat das Land zeitnah beim SächsInvStärkG und beim Sondervermögen „Brücken für die Zukunft“ nachvollzogen.⁸
- 113 Aufgrund der Abwicklung dieser Finanzhilfen über ein Sondervermögen findet sich die Förderung der Kommunen im Rahmen des KInvFG nicht in den oben aufgezeigten Kommunalzuweisungen wieder. Mögliche Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten – wie auch eine in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene – sind bei dem nachstehenden Vergleich zu beachten.
- 114 Die → **Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben. Die sächsische Quote ist gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken. Im Vergleich mit den anderen Flächenländern liegt sie in 2018 an vierter Stelle.

Sonderfinanzierungen beeinträchtigen Vergleichbarkeit

Abbildung 10: Kommunalzuweisungsquoten 2018



Quelle: ZDL, Vierteljahreskassenstatistik (SKF 3), Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte)

- 115 Die FLO schnitten im Ländervergleich bedingt durch die Weitergabe von Bundes- und EU-Fördermitteln im Durchschnitt mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote ab (32,6 %) als die FLW (30,0 %).

⁸ LT-Drs. 7/2513, Seite 2.

- 116 Der Freistaat Sachsen befindet sich bei den Kommunalzuweisungen je EW mit 1.552 € an dritter Stelle im Ländervergleich hinter Brandenburg (1.715 € je EW) und Mecklenburg-Vorpommern (1.587 € je EW).
- 117 Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquoten und Einwohnerwerte nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel ab 2020, den EU-Fördermitteln ab 2021 und den Sonderzuweisungen zur Bewältigung der Folgen der Pandemiebekämpfung bleibt abzuwarten.

8 Haushaltsvorsorge und Geldvermögen

8.1 Einführung Fonds

2 Fonds im Vergleich

- 118 Unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsvorsorge hat der SRH 2 Fonds, den Generationenfonds und den Zukunftssicherungsfonds Sachsen hinsichtlich des rechtlichen Grundgerüsts, der Funktionsweise im Zusammenwirken mit dem Haushalt, der Vermögensbildung sowie der Fähigkeit zur Abwehr oder Abmilderung der Folgen sich verwirklichender Haushaltsrisiken näher betrachtet.

8.2 Generationenfonds

Finanzierung der Beamtenpensionen

- 119 Der Generationenfonds ist entstanden durch Gesetz vom 22.04.2005 und erhielt zunächst den Namen Finanzierungsfonds.
- 120 Gegenstand des Gesetzes ist die Finanzierung der Versorgung und Beihilfen für die künftigen Versorgungsempfänger des Freistaates Sachsen. Der Generationenfonds enthält Mittel für die Altersversorgung der Beamten in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Dienst Eintrittes entweder als Voll- oder Teilfinanzierung.
- 121 Der Generationenfonds ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Vermögensträger ist eine juristische Person mit eigener, vom Staat getrennter Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Übersicht 10: Zuweisungen an den Generationenfonds und Erstattungen an den Staatshaushalt

in €	Zuweisungen	Erstattungen
2005	1.637.804,72	0
2006	320.691.771,85	0
2007	237.801.224,52	0
2008	537.167.674,80	0
2009	482.013.481,87	0
2010	501.048.298,28	37.264,46
2011	462.439.614,84	12.906.258,75
2012	478.448.278,16	7.215.470,06
2013	488.001.327,58	8.576.127,82
2014	510.018.672,98	9.947.062,50
2015	554.449.113,86	11.026.618,79
2016	611.402.966,85	16.150.997,70
2017	602.457.740,47	20.660.825,32
2018	607.438.740,80	119.714.654,70
2019	894.170.304,10	125.699.958,60

Quelle: 2005 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 122 Bei den Zuweisungen zeigt sich in 2019 ein Sondereffekt aufgrund der Verbeamtung der Lehrkräfte. Die Erstattungen des Generationenfonds dienen der Deckung von Ausgaben des Staatshaushaltes an die Versorgungsempfänger.

- 123 Der Endbestand des Vermögens der Anstalt des öffentlichen Rechts beläuft sich nach der Jahresrechnung des Fonds zum 31.12.2019 auf 7.991.435.886,02 €.
- 124 Der Generationenfonds legt Mittel unter Wahrung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite an. Die Erträge aus den Geldanlagen fließen dem Bestand zu. Seit 2012 ist die Deutsche Bundesbank mit der Anlage und Verwaltung eines Teiles der Gelder beauftragt. Anlagestrategie des Generationenfonds
- 125 Die Deutsche Bundesbank führt zu diesem Zweck Wertpapierdepots. Inhaberin ist die Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Depots bestehen überwiegend aus Staatsanleihen von Bund und Ländern, weiterhin aus Schuldverschreibungen anderer Staaten des EU-Wirtschaftsraums, Anleihen von Förderbanken und ähnlichen Wertpapieren.
- 126 Bei den Geldanlagen handelt es sich um festverzinsliche Anleihen. Der Gläubiger erhält bei Fälligkeit das angelegte Geld zurück und hat Anspruch auf Zahlung vereinbarter Zinsen.
- 127 Zum 31.12.2018 belief sich der Kurswert der Anleihen lt. den Depotauszügen auf 5.285.825.378,23 €. Den Marktwert beziffert die Deutsche Bundesbank mit 5.318.844.630,00 €. Dies berücksichtigt Marktzins- und entsprechende Kursänderungen.
- 128 Die Erträge dieser Wertpapiere sind abhängig von den allgemeinen Ertragsaussichten auf dem Finanzmarkt. Die Zinsen für 2018 abzüglich Bankgebühren gibt die Deutsche Bundesbank mit 55.404.637,00 € an. Vor dem Hintergrund der andauernden Niedrigzinsphase errechnet sie eine Rendite für die Teilfinanzierung von 0,78 % und für die Vollfinanzierung von 0,75 %.
- 129 Das SMF hat 2019 einen Anlagebeirat einberufen, der über eine Neuausrichtung der Anlagerichtlinien befinden sollte. Der Beirat empfiehlt im Ergebnis seiner Überlegungen
- eine ansteigende Beimischung von Aktien im Umfang von bis zu 30 % des Wertpapierbestandes
 - die Direktanlage in Aktien oder hilfsweise den Kauf von börsengehandelten Fonds.
- Aktienkauf zur Beimischung
- 130 Das Haushaltsrecht regelt die Bedingungen für Geldanlagen des Staates in § 43 Abs. 2 SāHO. Die Mittel sind so anzulegen, dass bei Bedarf über sie verfügt werden kann. Das Errichtungsgesetz verlangt darüber hinaus die Einhaltung der Anlagegrundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite.
- 131 Weiterhin hat die Nutzung eines kapitalgedeckten, langlebigen Vorsorgeinstrumentes für künftige Versorgungslasten wie alle haushaltsrelevanten Vorgänge dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu genügen. Dies gilt für sämtliche den Aufbau der Kapitaldeckung tragenden Entscheidungen.
- 132 Der Generationenfonds stellt ein werthaltiges, mit staatlichem Geldvermögen ausgestattetes Vorsorgeinstrument dar. Er ist mit den genutzten Anlageinstrumenten auf einen langfristigen Wertaufbau gerichtet.
- 133 Die aktuell diskutierte Beimischung der Aktien stellt eine teilweise Neuausrichtung der Richtlinien dar und eine Abkehr von der bisherigen, streng auf Sicherheit bedachten Instrumentenauswahl.
- 134 Mit einer Begrenzung des Aktienteilportfolios auf 30 % überwiegt auch künftig der Sicherheits- den Renditebaustein deutlich. Zugleich ermöglicht das Anlagevolumen von über 2 Mrd. €, die gebotene Streuung im Aktienbe- Begrenzung des Aktienteilportfolios

sitz grundsätzlich auch beim Direktkauf zu gewährleisten. Es wird darauf zu achten sein, dieses Ziel in angemessener Zeit mit anstehenden Neu- und Wiederanlagen zu erreichen. Außerdem muss das Anlagecontrolling dann anhand vorgegebener Eckpunkte insbesondere auch hierüber wachen.

- 135 § 4 Abs. 2 Satz 2 Generationenfondsgesetz verpflichtet zur Wahrung der Anlagerundsätze Sicherheit, Liquidität und Rendite. Der SRH empfiehlt, die Vorschrift zu ergänzen und eine Bildung der Rücklage aus einem Sicherheits- und einem Renditebaustein zu gestatten. Zudem sollte die Regelung vorschreiben, dass die Anlagenbestandteile im Gesamtwertpapierbestand in einem angemessenen Verhältnis zueinander zu stehen haben und die Anteile beziffern.

8.3 Zukunftssicherungsfonds Sachsen

- 136 Der Fonds ist entstanden durch das Gesetz über die Errichtung eines „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ vom 13.12.2012. Anders als der Generationenfonds handelt es sich beim Zukunftssicherungsfonds um ein unselbstständiges Sondervermögen i. S. v. § 113 Abs. 1 SÄHO ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

- 137 Sondervermögen sind ausgegliederte Teile des staatlichen Haushaltswesens. Die Regelungen des Haushaltsrechts finden auf diese grundsätzlich Anwendung, soweit insbesondere das Errichtungsgesetz keine Abweichungen vorsieht. Die Einnahmen und Ausgaben eines Sondervermögens sind nicht in den Staatshaushaltsplan und die HR aufgenommen. Die Fonds unterliegen einer getrennten Planung und Abrechnung.

Finanzierung der Investitionen

- 138 Zweck des Sondervermögens ist die Verstetigung von wichtigen Investitionsvorhaben des Landes. Die Verwaltung des Zukunftssicherungsfonds ist dem SMF übertragen.

Übersicht 11: Zuführungen an den Zukunftssicherungsfonds und Ablieferungen an den Staatshaushalt

in €		Zuführungen	Ablieferungen
2012	apl.	140.000.000,00	--
2013	apl.	40.000.000,00	0,00
2014	apl.	432.000.000,00	0,00
2015		0,00	86.000.000,00
2016		330.000.000,00	86.000.000,00
2017		158.361.100,00	120.790.148,25
2018		816.000.000,00	383.025.975,34
2019		0,00	124.548.017,56

Quelle: 2012 bis 2018 HR, 2019 Kassen-Ist.

- 139 Das Errichtungsgesetz bestimmt den Betrag der Zuführungen sowie welche Anteile hieraus den einzelnen Finanzierungsbereichen zugedacht sind. Die Zuführungen waren in den Hj. 2017 und 2018 höher als die im Errichtungsgesetz angegebenen.

- 140 Die Ablieferungen an den Staatshaushalt dienen der Finanzierung von Investitionsvorhaben in 10 Bereichen, die das Errichtungsgesetz enumerativ benennt. Die Mittel des Fonds werden über den Staatshaushalt ausgereicht.

Keine Einzelansätze mit Zweckbestimmungen

- 141 Der Zukunftssicherungsfonds verfügt seinerseits hingegen über keinen nach Zwecken und Titeln aufgegliederten Wirtschaftsplan. Die Einzelansätze bestehen nur aus einem Einnahmetitel (Zuführungen des Freistaates Sachsen) und einem Ausgabebetitel (Ablieferungen an den Freistaat Sachsen).

- Der Wirtschaftsplan bildet die gesetzliche Einnahmestruktur nicht ab. Es fehlt somit auch ein rechnungsmäßiger Nachweis darüber, in welcher Höhe das Sondervermögen insgesamt Mittel für die einzelnen Zwecke nach § 2 Zukunftssicherungsfondsgesetz vom Kernhaushalt vereinnahmt hat.
- Es gibt keine Übersicht darüber, welche Mittel das SMF für die einzelnen Zwecke bereits an den Kernhaushalt verausgabt hat, sodass auch nicht ersichtlich ist, in welcher Höhe Mittel noch für die Zukunft zur Verfügung stehen.

142 Für Sondervermögen gelten grundsätzlich dieselben Regelungen wie für den Staatshaushalt. Demnach finden u. a. die Regelungen zum Gruppierungsplan (§ 13 SäHO), zur Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen (§ 16 SäHO) und zur Einzelveranschlagung (§ 17 SäHO) Anwendung. Die Rechnungslegung hat gemäß § 81 SäHO titelbezogen nach der Ordnung des Wirtschaftsplanes zu erfolgen.

143 Ausnahmen von diesen Regelungen sind zwar haushaltsrechtlich möglich, im Errichtungsgesetz jedoch nicht verankert. Da sie im Falle des Zukunftssicherungsfonds unbeachtet bleiben, ergeben sich Defizite im Nachweis und der Rechnungslegung.

Ausnahmeregelungen nicht ersichtlich

144 Wie im Zeitverlauf an den jeweiligen Änderungsgesetzen ablesbar ist, hat der Gesetzgeber die Einsatzbereiche mehrmals angepasst und geändert. Ein nachvollziehbares Konzept oder eine Strategie zur Lenkung bestimmter in der Zukunft besonders notwendiger Investitionen liegt dem Sondervermögen nicht zu Grunde. Im Ergebnis bildet es keine besonderen Aufgaben und Mittelbedarfe anhand von Ausgaben ab, die eine organisatorische und finanzielle Trennung vom Kernhaushalt begründen.

Konzept und Strategie nicht ersichtlich

145 Der SRH hat das SMF um eine Übersicht gebeten, in der die Istausgaben angegeben sind, soweit eine Deckung aus dem Zukunftssicherungsfonds erfolgte.

Übersicht 12: Verwendung der Mittel des Zukunftssicherungsfonds für Investitionsbereiche im Staatshaushalt

Nr.	Investitionsbereich	kumuliertes Ist in €
1	Schulhausbau und Bau von Kindertageseinrichtungen	90.791.249,48
2	Krankenhausbau einschließlich Telemedizin / Digitalisierung	27.993.965,78
3	Straßenbau	75.023.521,29
4	ÖPNV, Schieneninfrastruktur	55.175.970,00
5	Stärkung Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort	18.927.145,99
6	bauliche Maßnahmen Hochschulmedizin	1.881.500,00
7	bauliche Maßnahmen Polizeibereich	22.452.264,48
8	staatlicher Hochbau	3.100.000,00
9	Wohnungsbau	0,00
10	Förderung ländlicher Raum	2.095.634,03

Quelle: Angaben des SMF, Istausgaben 2017-2019.

146 Das SMF gibt in einem Schreiben an den HFA vom 28.02.2020 den Endbestand zum 31.12.2019 mit 1.115.997,0 T€ an.

147 Nach § 4 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes verbleibt das Fondsvermögen unverzinst im Liquiditätsmanagement des Freistaates Sachsen.

148 Strebt ein Staatsministerium eine Deckung aus Fondsmitteln zugunsten einer in die 10 Investitionsbereiche fallenden Haushaltsstelle an, beantragt es beim SMF die Einholung einer Einwilligung des HFA. Dieser Antrag bezieht sich auf die Bindung von Mitteln des Fonds für die investiven Ausgaben des Staatshaushaltes.

- 149 Erteilt der HFA die Einwilligung, stellt das SMF die dann nötigen Kassennittel bereit. Die Ablieferung aus dem Sondervermögen ist lediglich ein Buchungsvorgang, der die Kassenlage nicht verändert. Das gleiche gilt für die Zuführung. Auch insoweit erfolgt nur eine Erhöhung des Buchbestandes. Die Geldwirtschaft ist davon nicht berührt.
- 150 Der Zukunftssicherungsfonds trägt aufgrund seiner Abhängigkeit von der Einnahmenentwicklung nicht wirksam zur Haushaltsstabilisierung bei.
- 151 Entsteht eine Notlage wie die im Frühjahr 2020 in Folge der weltweiten COVID-19-Infektionsgefahr, hängen die mit dem Fonds zu gewährleistenden Investitionsvorhaben des Landes, wie alle anderen geplanten Ausgaben des Haushaltes von der Kassenlage ab. Der Zukunftssicherungsfonds ist keine „Spardose“, die in einer Haushaltskrise fehlende Gelder ersetzen könnte.
- 152 Die Finanzierungsabläufe sind nicht transparent. Schwerwiegend ist, dass im Rahmen der Rechnungslegung keine Rechenschaft bezüglich der Verwendung der Fondsmittel gewährleistet ist. Somit ist nicht nachprüfbar, ob eine Verstetigung bei den Investitionen erzielt wird.
- 153 Der SRH empfiehlt, den Zukunftssicherungsfonds, sofern dieser künftig entgegen den Bedenken des SRH weiter Bestand haben soll, wirkungsvoll auszugestalten und an einer schlüssigen Investitionsstrategie auszurichten.

9 Zuführungen an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage

- 154 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.**
- 155 Der Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage lag zum 31.12.2010 bei 812 Mio. € und stieg bis zum Abschluss des Hj. 2019 auf 2.482 Mio. € an. Der Zuwachs von rd. 1,67 Mrd. € fällt im Vergleich zu den vom Freistaat im Vergleichszeitraum verbuchten Mehreinnahmen von rd. 6,6 Mrd. € eher gering aus.
- 156 Die Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage im Hj. 2013 betrug rd. 8 Mio. € bei 464 Mio. € Steuerermehreinnahmen. Erhebliche Bestandserhöhungen erfolgten zwar in 2017 i. H. v. 547,4 Mio. € und 2018 i. H. v. 477,4 Mio. €. Sie dienen aber besonderen einmaligen Finanzierungsbedarfen (Maßnahmen des „Zukunftspakts Sachsen“ und Sonderzuführungen zum Generationenfonds infolge der Verbeamtung von Lehrkräften ab 2019).
- 157 In den Vermögensrechnungen für die Hj. 2017 und 2018 wies das SMF unter Pkt. 2.2.5 darauf hin, dass der sog. Sockelbestand der Rücklage der Abfederung der Mindereinnahmen bei Steuern und steuerinduzierten Einnahmen aufgrund von Konjunkturerbrüchen dient. Im Haushaltsvollzug 2018 erhöhte das SMF den Sockelbetrag auf 1,313 Mrd. €. Bei Steuerermehreinnahmen von insgesamt 663,6 Mio. € entfielen nur rd. 31 Mio. € auf die Zuführung an die Rücklage, aus dem Garantiefonds stammten rd. 300 Mio. €.

- 158 Die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage verfügte zum 31.12.2019 über einen Sockelbestand von 1.313 Mio. € sowie darüber hinaus über eine vorübergehende Bestandserhöhung von 282 Mio. €. Insgesamt sind das 1.595 Mio. €. Zum Ende des Hj. 2019 stieg der Gesamtbestand im Ergebnis weiterer Zuführungen i. H. v. 887,3 Mio. € auf 2.482 Mio. €.
- 159 Die Mittel aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 650 Mio. € führte das SMF nach dem Beschluss des Nachtragshaushaltes für das Hj. 2020 dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zu. Mittelübertragung an den Corona-Bewältigungsfonds
- 160 Die Vorbereitung auf konjunkturell schwierige Zeiten war in den vergangenen Jahren für die sächsische Staatsregierung von nachrangiger Bedeutung. Der SRH hat in seinen Jahresberichten regelmäßig auf die Notwendigkeit der Vorsorge für konjunkturell schlechte Zeiten hingewiesen und empfohlen, Mehreinnahmen zur wirkungsvollen Haushaltsvorsorge zu nutzen.
- 161 Um auf Konjunkturerinbrüche besser vorbereitet zu sein, sollte eine gesetzliche Regelung in § 25 SÄHO die Zuführung eines gewissen Anteiles an Mehreinnahmen zur Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage vorschreiben.
- 10 Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit**
- 162 Der SRH teilt in diesem Abschnitt seine Gesamteinschätzung zur Stabilität des Staatshaushaltes mit. Gegenüber den Berichten der früheren Jahre hat sich der Tragboden für die öffentlichen Finanzen im Land durchgreifend verändert. Veränderte Rahmenbedingungen
- 163 Für die Zukunft werden die Entscheidungen von Staatsregierung und Parlament über die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise die staatliche Haushaltswirtschaft des Landes maßgeblich beeinflussen.
- 164 Der SLT hat am 09.04.2020 das Vorliegen einer außergewöhnlichen Not-situation gem. Art. 95 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen aufgrund der COVID-19-Pandemie festgestellt.
- 165 Die weltweit auftretenden Infektionen mit dem neuartigen Virus SARS-CoV-2 und die hiermit verbundenen Erkrankungen an COVID-19 gefährdeten Gesundheit und Leben der Bevölkerung und drohten das Gesundheitssystem zu überlasten.
- 166 Das Auftreten der Krankheit entzog sich der staatlichen Kontrolle. Es handelte sich um eine Pandemie mit einer länger andauernden, starken Häufung von Erkrankungen und einer ansteigenden Zahl von Todesfällen. Pandemie außerhalb staatlicher Kontrolle
- 167 Ab Mitte März 2020 erließ das SMS eine Reihe von Allgemeinverfügungen und Corona-Schutz-Verordnungen. Darin waren neben Ausgangs- und Kontaktverboten für die Bürgerinnen und Bürger eine Vielzahl von Bereichen des öffentlichen Lebens und Einrichtungen der sächsischen Wirtschaft angesprochen, deren Betrieb einzustellen oder einzuschränken war. Shutdown in Sachsen
- 168 In den anderen Ländern gab es ähnliche Anordnungen. Der Stillstand eines erheblichen Teils der Volkswirtschaft in Deutschland blieb nicht ohne Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte.
- 169 Der SLT ging davon aus, dass die Wirtschaftsleistung im Gesamtjahr 2020 trotz der umfangreichen staatlichen Gegenmaßnahmen drastisch zurückgehen werde und eine Rezession unvermeidbar sei. Zum einen

fürten die Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie zu zusätzlichen Ausgaben. Zum anderen sei absehbar gewesen, dass die Steuereinnahmen des Freistaates infolge des drastischen Wirtschaftseinbruchs und verschiedener Hilfsangebote zur Verminderung der Steuerlast gegenüber der ursprünglichen Planung erheblich sinken werden.

Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot

170 Am 09.04.2020 beschloss der SLT einen Nachtragshaushalt 2020 und die Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Der SRH hatte am 07.04.2020 gegenüber SLT und Staatsregierung zu den Gesetzesentwürfen⁹ umfassend Stellung bezogen und auf die gebotene Einhaltung verfassungs- und haushaltsrechtlicher Bestimmungen hingewiesen.

10.1 Nachtragshaushaltsgesetz 2020

10.1.1 Grundlagen für die Haushaltsaufstellung

Gesetzesbegründung unzulänglich

171 In der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 ging die Staatsregierung davon aus, dass Einsparungen nicht möglich und nachteilig im Hinblick auf das Ziel des Nachtrages wären. Die für das Land zu erwartenden Mehrausgaben begründete sie mit dem Bedarf an Mitteln für die Bekämpfung der Pandemiefolgen von 2 bis 2,5 Mrd. € ohne belastbare Bedarfsermittlungen. Die zusätzlichen Pandemieausgaben sollten aus dem neugeschaffenen Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ gedeckt werden; siehe hierzu näher auch Beitrag Nr. 4, Tz. 8 ff.

172 In der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz waren die Angaben zu den finanziellen Folgen für das Land als „erste grobe Abschätzung“ bezeichnet. Eine nachvollziehbare Herleitung der Steuermindereinnahmen sowie der Mehrbedarfe lag nicht vor.

Erhebliche Beeinträchtigung der Staatsfinanzen erforderlich

173 Demgegenüber verlangt Art. 95 Abs. 5 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, dass die Notsituation die Finanzlage des Staates erheblich beeinträchtigt und eröffnet dem Wortlaut nach diesbezüglich keinen Beurteilungsspielraum.

174 Es wird insoweit von wesentlicher Bedeutung sein, dass die finanzielle Abwicklung der Hilfsmaßnahmen transparent ist und eine zweifelsfreie Nachschau und Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit möglich ist. Nur dann dürften die Unschärfen, die bei Erlass des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 wegen der erkennbaren Grenzen für die Bedarfsermittlung nicht ausgeräumt werden konnten, im Hinblick auf das Neuverschuldungsverbot hinnehmbar sein.

10.1.2 Verfassungsmäßigkeit des Nachtrages

175 Die Verfassung des Freistaates Sachsen sieht Kreditaufnahmemöglichkeiten sowohl

Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot

- für Steuermindereinnahmen aufgrund von der Normallage abweichender konjunktureller Entwicklung (Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen) als auch bei
- Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen)

vor.

⁹ LT-Drs. 7/2097, Entwurf des Gesetzes zur Änderung des HG 2019/2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020) und LT-Drs. 7/2098, Entwurf des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Stabilisierungsfonds Sachsen" (Sächsisches Stabilisierungsfondsgesetz - SächsStabFG).

- 176 Das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 stellt zwar auf das Vorliegen einer Notsituation ab und beruft sich insoweit ausdrücklich auf den Beschluss des SLT vom 09.04.2020, begründet die Höhe der Kreditermächtigung aber zum überwiegenden Teil von bis zu 4,5 Mrd. € mit zu erwartenden und ausgleichenden Steuermindereinnahmen. Damit erfolgte eine Vermischung der verfassungsrechtlich eingeräumten Kreditaufnahmemöglichkeiten.
- 177 Der Freistaat darf aufgrund des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 Kredite aufnehmen, um sowohl das bisherige Ausgabenniveau zu halten und pandemiebedingte Mehrausgaben zu leisten als auch einer erwarteten negativen konjunkturellen Entwicklung zu begegnen. Ausgaben im Staatshaushalt unverändert
- 178 Die Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Neufassung des Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 30.04.2013 enthält folgende Sätze: „Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.“¹⁰
- 179 Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht mithin eine Kreditaufnahmemöglichkeit zur Deckung des zur Bewältigung einer Krise entstandenen Mittelbedarfes vor. Vom gesetzgeberischen Motiv nicht umfasst ist die Abfederung von Steuermindereinnahmen, um die bisher geplanten „normalen“ Haushaltsausgaben auch künftig tätigen zu können. Dazu ergingen in Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen Spezialregelungen. Anhand des Nachtragshaushaltes 2020 war jedoch nicht festzustellen, dass die Voraussetzungen erfüllt waren. Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen unterschritten die verfassungsmäßigen Grenzwerte nicht. Keine Steuerkompensation durch Notlagenkredite

Übersicht 13: Kreditaufnahmeermächtigung zum Konjunkturausgleich

Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen
in €

Normallage für Hj. 2020 nach § 2 Abs. 2 HG 2019/2020	15.016.000.000,00
Grenzwert für Hj. 2020 nach Abzug von 3 %	14.565.520.000,00
Steuereinnahmen für 2020 nach Nachtragshaushalt ohne Spielbankabgabe	12.272.065.000,00
steuerinduzierte Einnahmen 2020	2.336.900.000,00
Einnahmen konjunkturelle Entwicklung	14.608.965.000,00

Quelle: 2020 StHpl. und Nachtragshaushalt, Mittelfristige Finanzplanung 2019-2023.

- 180 Nach der Steuerschätzung vom Mai 2020 sollen die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen 2020 auf 14.374 Mio. € zurückgehen; oben Pkt. 7.2.2, Übersicht 6. Der Grenzwert für eine Kreditaufnahme zum Konjunkturausgleich wäre damit unterschritten.
- 181 Dem SRH erschließt sich nicht, weshalb die Staatsregierung die Steuerschätzung nicht abwartete und das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 auf eine sichere verfassungsrechtliche Grundlage stellte.

10.1.3 Umfang und Begrenzung der Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot

- 182 Die Höhe der geschätzten Steuermindereinnahmen hatte die Staatsregierung an keiner Stelle der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 nachvollziehbar hergeleitet. Auch wenn dies bei Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020 nicht möglich gewesen sein sollte, stellt sich

¹⁰ LT-Drs. 5/11838, Seite 14, Erläuterungen zu Art. 95 Abs. 5 Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 30.04.2013.

die Frage, ob die grobe Abschätzung des Mittelbedarfs, die mit bis zu 4,5 Mrd. € für rd. 2/3 der Kreditaufnahmemöglichkeit als Begründung herangezogen wird, tragfähig war.

Zusätzlicher finanzieller Spielraum

183 Der SRH gibt zu bedenken, dass es letztlich nach Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes auf die vom SMF geschätzten Steuerrückgänge nicht mehr ankommt. Fallen diese weniger drastisch aus, vermindert dies nicht zugleich die Kreditermächtigung.

184 Im Zusammenhang mit der Bewältigung der finanziellen Folgen der Krise ist kein Einsparbeitrag zu den bisher vorgesehenen Ausgaben zu erbringen. Stattdessen sollen die Folgen fast ausschließlich kreditfinanziert bewältigt werden. Damit erhöht sich der aus der Notsituation ergebende haushaltswirtschaftliche Spielraum deutlich gegenüber einer Kreditaufnahme zur verfassungsrechtlich eingeräumten Kompensierung von unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen.

185 Auch aus diesem Gesichtspunkt heraus war es aus Sicht des SRH unabdingbar, nach den in Frage kommenden verfassungsrechtlichen Grundlagen zu differenzieren.

10.2 Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

10.2.1 Grundlagen für die Sonderfinanzierung

Fondsplanung auf Grundlage von groben Schätzungen

186 Ebenso wie in der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 enthielt auch bereits der Entwurf des Errichtungsgesetzes für den Corona-Bewältigungsfonds die „grob geschätzten“ Ausgangszahlen; siehe oben Pkt. 10.1.1, Tz. 171 ff. Die Zahlen waren auch hier nicht mit Annahmen für den Ausgabenbedarf und einer Herleitung untersetzt.

187 Das SMF wird als Fondsverwalter ermächtigt, für das Sondervermögen Kredite i. H. v. insgesamt 6 Mrd. € aufzunehmen und dem Staatshaushalt Mittel zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen zuzuführen.

188 Das Fondsvermögen bleibt unverzinst im Liquiditätsmanagement des Freistaates Sachsen; siehe hierzu auch den Vergleich von Generationenfonds und Zukunftssicherungsfonds in den Pkt. 8.1 bis 8.3, Tz. 118 ff.

189 Der Zweck des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ist die Beseitigung der Folgen und die Vorbeugung weiterer Schäden der im Jahre 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie.

Zweckbestimmung der Fondsausgaben sehr weit gefasst

190 Die Regelung zur Verwendung der Fondsmittel ist mit Ausnahme der genannten Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz nur ganz allgemein, sodass die Staatsregierung über einen äußerst weiten Spielraum für den Mitteleinsatz verfügt. Auch insoweit wird es im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der Finanzierung auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Istergebnisse ankommen.

191 Das Errichtungsgesetz sieht als Verwendungszwecke u. a. „Maßnahmen zur zielgerichteten Stärkung von Wissenschaft“ oder „zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamtes“ vor. Bei Zweckbestimmungen wie diesen ist fraglich, ob Maßnahmen ohne eindeutigen Schadensbezug noch verfassungsrechtlich als notwendig zur Notlagenbewältigung anzusehen sind.

192 Der SRH hatte in seiner Stellungnahme empfohlen, den Verwendungszweck der Fondsmittel zu präzisieren. Die Finanzierung von Ausgaben, die nicht die Bewältigung der Notsituation zum Ziel haben, mit Corona-Schulden ist auszuschließen.

10.2.2 Kompensation von Steuermindereinnahmen

193 Im Errichtungsgesetz ist die Kompensation von Steuermindereinnahmen verankert. Das SMF ist ermächtigt, tatsächlich erzielte Mindereinnahmen gegenüber einem Betrag von 16.409.000.000 € im Hj. 2020 und 16.784.000.000 € im Hj. 2021 durch Kreditmittel zu ersetzen. Für 2021 war bei In-Kraft-Treten des Errichtungsgesetzes kein Haushaltsgesetz verabschiedet.

194 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ soll danach in den Ausgleich eines künftigen Staatshaushaltes eingeschaltet werden. Zwar können Sondervermögen grundsätzlich Haushaltsjahre übergreifend geplant und bewirtschaftet werden. Für die Aufstellung des Staatshaushaltes und seine Bewirtschaftung gilt aber eine zeitliche Bindung.

Coronaschulden auch zur Finanzierung der Staatsausgaben 2021

195 Der im Errichtungsgesetz vorgesehene Ausgleich der Mindereinnahmen bei den Steuern nimmt eine Etatentscheidung vorweg, obwohl die Grundlagen für die Schätzung in keinster Weise ausreichend waren. Dies ist verfassungsrechtlich problematisch und fördert entgegen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein ausgaben-treibendes Verhalten.

10.2.3 Beteiligung des HFA

196 Das Errichtungsgesetz schreibt vor, dass die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen der Einwilligung des HFA bedürfen, sofern diese im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit rechtzeitig erreicht werden kann. Zwar soll für bestimmte Bereiche und Ausgaben bis zu einer bestimmten Höhe die Einwilligung pauschal erteilt werden können und in Ausnahmefällen eine nachträgliche Unterrichtung genügen. Im Ergebnis wird aber ein vollumfänglicher Bewilligungsvorbehalt des HFA für den Vollzug des Gesetzes hergestellt.

HFA muss allen Ausgaben und Krediten zustimmen

197 Ob eine solche Zuordnung an den Ausschuss verfassungsrechtlich überhaupt möglich ist, da der HFA kein Verfassungsorgan und auch in der Verfassung des Freistaates Sachsen nicht genannt ist, und welche Folgen daraus im Verhältnis zum Landtag erwachsen, ist fraglich. Jedenfalls begegnet die Kopplung jeglicher Ausgabentätigung an eine Einwilligung des HFA grundlegenden Bedenken auch mit Blick auf den Haushaltsvollzug.

198 Da Bezugspunkt stets die Einzelausgabe ist, übernimmt der HFA letztlich die Funktion einer Bewilligungsstelle. Dies stellt eine Aufgabe der Exekutive dar.

Keine verfassungsrechtliche Legitimation für Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes

199 Zu berücksichtigen dabei ist aber nicht nur, dass der HFA in die entsprechenden Anträge einwilligen muss. Ebenso sind Aufwand und Zeitbedarf zu berücksichtigen, die in der Staatregierung mit der Vorbereitung verbunden sind.

200 Die das Errichtungsgesetz kennzeichnende unzureichende Herleitung der Bedarfe und die in Teilen zu wenig auf die Bewältigung der Notlage zugeschnittenen Zweckbestimmungen sollten offenbar vermittels der Beteiligung des HFA kompensiert werden. Auch wenn aus parlamentarischer Sicht eine straffe Kontrolle des exekutiven Ausgabeverhaltens wünschenswert ist, widerspricht die vorgelegte Konstruktion aber der verfassungsmäßigen Aufgabenzuteilung.

201 Der SRH empfiehlt, die operative Beteiligung des HFA im Errichtungsgesetz zu überdenken. Das Errichtungsgesetz sieht bereits jetzt schon umfassende Berichtspflichten des Fondsverwalters vor, die eine Kontrolle der Verwaltung zur Einhaltung der gesetzlichen Budgetvorgaben durch den Landtag ermöglichen.

10.3 Zusammenfassung und Ausblick

- 202 Die Gesetze zur Bewältigung der Corona-Krise in Sachsen begegnen in weiten Teilen verfassungsrechtlichen Bedenken und die Auswirkungen auf die Staatsfinanzen sind tiefgreifend. Dem SRH ist dabei bewusst, dass eine Soforthilfe, wie die zur Abwendung der Schäden einer Pandemie, Ausnahmen von den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit bedingt.
- Verschuldung im Sondervermögen darf nicht aus dem Blick geraten
- 203 Die Schuldenaufnahme im Sondervermögen verzerrt die realen finanziellen Verhältnisse des Staates.
- 204 Die Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in der Erklärung vom 21.09.2020 darauf hingewiesen, dass von den Ausnahmen des Neuverschuldungsverbots restriktiv Gebrauch zu machen sei. Es gelte, eine unzulässige Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände und damit eine Umgehung des Verschuldungsverbots zu vermeiden. Die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise sollten vorrangig im Kernhaushalt abgebildet und nicht in Sondervermögen ausgelagert werden.¹¹
- 205 Der Freistaat sollte baldmöglichst mit der Konsolidierung des Gesamthaushaltes beginnen. Dazu gehört insbesondere die Einhaltung der verfassungsmäßigen Tilgungsverpflichtung.
- 206 Neben einer kritischen Überprüfung der Verwendungszwecke ist die Staatsregierung zu einer genauen Beobachtung des künftigen Mittelbedarfs verpflichtet und hat einen rechtzeitigen Stopp der Finanzhilfen bei Erholung oder Eintritt von Selbstheilungskräften in den einzelnen Verwendungsbereichen einzuleiten.
- 207 Bei Darlehensförderung ist für eine konsequente Erhebung der Tilgungszahlungen zu sorgen. Die Mittel sind zur Rückzahlung der aufgenommenen Staatskredite zu verwenden.

11 Stellungnahmen des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

11.1 Vorbemerkung des SRH

- 208 Das SMF hat im Zuge der Anhörung nach § 96 Abs. 1 Satz 1 SäHO keine geschlossene Stellungnahme zu den Beitragsentwürfen des SRH abgegeben. Die referatsweise erstellten Kurzstellungnahmen bezogen sich überschneidend auf die Themen des vorstehenden Beitrages und teilweise auch der anderen. Der SRH hat die Texte redaktionell zusammengefasst.

11.2 Zur Darstellung der Finanzschulden und der Kreditemächtigungen, Pkt. 6, Tz. 32 ff.

11.2.1 Stellungnahme des SMF

- 209 Das SMF weist darauf hin, dass in den Jahresberichten 2018 und 2019 die gesamte haushaltsmäßige Verschuldung (als Summe der Finanzschulden und der aufgeschobenen Kreditaufnahme) dargestellt worden sei. Die nun vorgenommene Verengung auf die Finanzschulden erschwere die Nachvollziehbarkeit der Argumentation und Begrifflichkeiten, verschiedene Sachverhalte aus Liquiditäts- und Haushaltssicht seien vermengt.
- 210 Bei den aufgeschobenen Krediten handele es sich aus Sicht des SMF bestenfalls um „Ermächtigungen“ zur Wiederbeschaffung von Liquidität zur kassenmäßigen Umsetzung bereits in vorherigen Haushaltsjahren

¹¹ https://www.rechnungshof.sachsen.de/files/Gemeinsame_Erklaerung_Praesidentenkonferenz_Hildesheim_Neuverschuldung_Covid-19-Pandemie_vom_21-09-2020.pdf

beschlossener und gebuchter Ausgaben (deren kassenmäßiger Mittelabfluss nachgelagert ist), denen zum damaligen Zeitpunkt auch echte Einnahmen gegenüberstünden. Da diese Mittel jedoch vor ihrer vorgesehenen Verwendung aus Wirtschaftlichkeitsgründen zunächst als Liquiditätsquelle zur Rückzahlung vormals aufgenommenen Kredite gedient haben, werde die Anschlussfinanzierung dieser alten Kredite verschoben auf den Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Ausgabereste und Vorsorgevermögen.

- 211 Im Hinblick auf Tz. 40 führt das SMF aus, dass die Kreditermächtigungen in Vorjahren in Anspruch genommen worden seien. Es erfolge keine erneute Inanspruchnahme im haushalterischen Sinne im Falle der (zeitlich verzögerten) Anschlussfinanzierung. Die vorübergehend nicht am Markt aufgenommenen Kredite bezeichne das SMF als „aufgeschobene Kreditaufnahmen“. Die „haushaltsmäßige Verschuldung“ hingegen sei der Gesamtbestand der tatsächlich (am Markt) aufgenommenen Kredite zzgl. aufgeschobene Kreditaufnahmen. Auch resultierende Tilgungsverpflichtungen beziehen sich daher auf diesen Gesamtbestand (Pkt. 6.1, Tz. 43).
- 212 Die Begründung für die Empfehlung des SRH (vgl. Pkt. 6.1, Tz. 43 f.) überzeuge aus Sicht des SMF nicht. Dies gelte letztlich auch für die vor 2020 entstandenen Finanzschulden. Aus haushalterischer Sicht bestehe kein qualitativer Unterschied zwischen beiden Schuldenbestandteilen.

11.2.2 Schlussbemerkungen des SRH

- 213 Dem SRH kommt es darauf an herauszustellen, welche künftigen Verpflichtungen aus Krediten bestehen, insbesondere um die Gesamtbelastung in Zusammenschau mit den Corona-Schulden künftig zu beleuchten.
- 214 Die aufgeschobenen Kreditaufnahmen entfalten keine Rechtsverpflichtungen gegenüber Dritten. Es handelt sich um eine gesetzliche Kreditermächtigung, die erst nach deren erneuter Inanspruchnahme für Kreditgeschäfte zu künftigen Verpflichtungen führt. Deshalb sind die aufgeschobenen Kreditaufnahmen in diesem Beitrag sowie im Beitrag Nr. 1 Pkt. 5, Tz. 99 ff. als gebuchte Kreditermächtigung behandelt. Der SRH hatte das SMF um Auskunft gebeten, welche Kreditermächtigungen zum 31.12.2018 bestanden. Das SMF hat mitgeteilt, dass u. a. eine Kreditermächtigung in besagter Höhe der aufgeschobenen Kredite gegeben ist.
- 215 Es ist zutreffend, dass es sich bei den aufgeschobenen Kreditaufnahmen um Ermächtigungen zur Wiederbeschaffung von Liquidität handelt. Rechtsinhalt der Ermächtigung ist die Beschaffung von Liquidität im Wege von Krediten auf dem Kapitalmarkt.
- 216 Die Verwendung der Kasseneinnahmen zur Tilgung von Finanzschulden in der Vergangenheit ist sehr zu begrüßen, da dies die Belastung des Haushalts mit Rückzahlungsverpflichtungen verminderte.
- 217 Entgegen der Darstellung des SMF erfolgt die Rückzahlung von Krediten nicht aus „Wirtschaftlichkeitsgründen“, sondern weil gegenüber Gläubigern fällige Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. Daher waren insofern Einnahmen des jeweiligen Haushaltsjahres für die Schuldentilgung einzustellen und zu verwenden.
- 218 Das SMF kündigt weiterhin an, die Anschlussfinanzierung dieser alten Kredite auf den Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Ausgabereste und Vorsorgevermögen zu verschieben.
- 219 Die beabsichtigte Finanzierung von Sondervermögen mit den Kreditmitteln stellt diese als Vorsorgeinstrumente in Frage. Der SRH hält an seinen Bedenken in Pkt. 6.1, Tz. 43 f. fest. Er empfiehlt eine kritische

Bestandsaufnahme der Sondervermögen im Hinblick auf künftig finanzierbare, zwingend notwendige Bedarfe und die Wiedereingliederung von Nebenhaushalten in den Staatshaushalt. Die Mittelfristige Finanzplanung sollte hierfür die gebotenen Lösungswege aufzeigen.

11.3 Zum Zukunftssicherungsfonds Sachsen, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff.

11.3.1 Stellungnahme des SMF

220 Aus Sicht des SMF bestehen in Bezug auf Pkt. 8.3, Tz. 136 ff. keine Defizite in Planung und Nachweisführung des Zukunftssicherungsfonds Sachsen.

221 Der Fonds werde in Planung und Rechnungslegung als Anlage zum Epl. 15 mit seinem Wirtschaftsplan abgebildet. Dieser beinhalte lediglich Zuführungen vom und die Ablieferungen an den Freistaat. Dies genüge den Bestimmungen der Nr. 2 der VwV zu § 26 SäHO i. V. m. Nr. 1 der VwV zu § 113 SäHO. Die Zweckausgaben seien in den Einzelplänen geplant und nachgewiesen, nicht im Sondervermögen. Die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Rechnungslegung sei folglich bedient. Zur Erhöhung der Transparenz im Nachweis der Mittelverwendung und der Rechnungslegung werde das SMF gleichwohl beginnend mit der HR 2019 den darzustellenden Fondsbestand und die Entnahmen ergänzend auf die einzelnen Investitionsbereiche aufgliedern.

222 Das SMF und die Ressorts führten verschiedene Übersichten und Nachweise über die Mittelverwendung des Zukunftssicherungsfonds und seien auskunftsfähig über Bestands- und Flussgrößen des Sondervermögens. Die Übersichten und Nachweise seien jedoch nicht Bestandteil der Haushaltsplanung und Rechnungslegung.

11.3.2 Schlussbemerkung des SRH

223 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass der Zukunftssicherungsfonds Sachsen erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Transparenz auf Planungs- und Abrechnungsebene unterliegt. Daher begrüßt der Rechnungshof grundsätzlich die Bereitschaft des Fondsverwalters die Rechnungslegung in diesem Nebenhaushalt ab 2019 ausführlicher zu gestalten. Die Verwendung der Mittel im Kernhaushalt bleibt bestehen. Die Wirksamkeit des Fonds zur Verstetigung der Investitionsausgaben bildet sich auch weiterhin nicht ab.

224 Der SRH weist darauf hin, dass der Bestand des Zukunftssicherungsfonds Sachsen in den vergangenen Haushaltsjahren kontinuierlich angestiegen ist. Der Endbestand zum 31.12.2019 betrug 1,1 Mrd. €¹². Der SRH erinnert daran, dass die Fondsmittel für die Investitionsvorhaben in gesetzlich vorgegebenen Bereichen zu verwenden sind; vgl. § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“.

225 Der SRH hält an seiner Folgerung nach wirkungsvoller Ausstattung und schlüssiger Investitionsstrategie für den Fonds fest und empfiehlt die strategische Zielrichtung des Fonds sowie seine Mittelausstattung im Hinblick auf die Umsetzung seiner gesetzlichen Ziele zeitnah zu überprüfen oder über dessen Fortbestand zu befinden.

¹² LT-Drs. 7/3290.

11.4 Zur Verfassungsmäßigkeit des Nachtragshaushalts 2020, Pkt. 10.1.2, Tz. 175 ff.

11.4.1 Stellungnahme des SMF

226 Die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie festgestellte Notlage und die konjunkturelle Entwicklung mit daraus folgenden steuerlichen Minderausgaben seien aus Sicht des SMF ursächlich miteinander verbunden und dadurch gleichzeitig erfüllt. Nach Einschätzung des SMF könne die weiterreichende Kompetenznorm des Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen vorrangig und demnach auch zum Zwecke der Kompensation von Steuermindereinnahmen herangezogen werden. Sie sei dann jedoch insgesamt der Höhe nach auf den Betrag begrenzt, der ohne das schädigende Ereignis hätte erzielt werden können.

11.4.2 Schlussbemerkung des SRH

227 Das SMF geht auf die Anmerkungen des SRH zum gebotenen Abwarten auf die Steuerschätzung vom Mai 2020 nicht ein.

228 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, dass eine saubere Anwendung der Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse in der Sächsischen Verfassung unter den gegebenen Umständen erforderlich war.

11.5 Kreditermächtigung im Coronabewältigungsfonds Sachsen zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen, Pkt. 10.1.3, Tz. 182 f.

11.5.1 Stellungnahme des SMF

229 Die geschätzten Steuermindereinnahmen bezögen sich auf die Jahre 2020 bis 2022, soweit im Ergebnis des Haushaltsvollzugs 2022 der im Fonds vorgesehene Gesamtbetrag nicht benötigt werde, verfälle durch die Begrenzung der Kreditaufnahmen auf die Jahre bis 2022 die nicht benötigte Kreditermächtigung automatisch. Die „Auffüllgrenze“ der Steuereinnahmen sei aus Sicht des SMF verfassungsrechtlich auf die Einnamenschätzung vor der COVID-19-Pandemie, d. h. auf die Werte der Oktober-Steuerschätzung 2019, beschränkt.

11.5.2 Schlussbemerkung des SRH

230 Der SRH stellt hierzu richtig, dass die Kreditaufnahmeermächtigung gesetzlich begründet ist und deshalb nicht einfach verfällt. Im Haushaltsvollzug darf sie der Fondsverwalter aber zur Aufnahme von Finanzschulden nur soweit in Anspruch nehmen, wie dies zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen und zur Finanzierung des Corona-bedingten Mittelbedarfes nach den Bestimmungen des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes notwendig ist.

Personalhaushalt

Der Personalbestand in Sachsen liegt bei den Kernaufgaben deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer West.

Die Personalausgaben steigen schneller als der Gesamthaushalt.

Die Staatsregierung sollte Leitplanken für die Personalausgabenquote setzen.

1 Ausgaben und Aufwendungen für Personal

- 1 Haushaltssystematisch werden nur die Personalausgaben für den sog. Kernhaushalt, u. a. für den Schulbereich, die Polizei oder die Verwaltung, solitär im Haushalt in der HGr. 4, ausgewiesen. Der Personalaufwand in Staatsbetrieben (Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste, Staatsbetrieb Sachsenforst usw.) sowie in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Stiftungen (Universitäten und Hochschulen) werden aus HGr. 6 bezuschusst. Die Zuführungen zum Generationenfonds oder Zahlungen für das „Zusatzversorgungssystem nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG“ sind haushaltssystematisch „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen“ und werden ebenfalls aus der HGr. 6 finanziert.

1.1 Personalausgaben Kernhaushalt

- 2 Die Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) der vergangenen 10 Jahre ist in Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1: Entwicklung Personalausgaben (Ist) Kernhaushalt (HGr. 4) in den Hj. 2010 bis 2019 in Mio. €

Hj.	Ausgaben HGr. 4	Quote ¹ %	je EW €	Veränderung Vorjahr Mio. €	Veränderung Vorjahr %
2010	3.596	22,1	866	-	-
2011	3.648	23,1	900	52	1,4
2012	3.680	24,2	909	32	0,9
2013	3.754	23,0	929	74	2,0
2014	3.904	23,4	965	150	4,0
2015	3.999	23,0	986	95	2,4
2016	4.257	24,5	1.044	258	6,5
2017	4.356	24,8	1.068	99	2,3
2018	4.607	24,2	1.131	251	5,8
2019	4.761	24,6	1.169	154	3,3

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist, Statistisches Bundesamt, Stand 30.06.

- 3 In den vergangenen 10 Jahren sind die Personalausgaben des Kernhaushaltes von 3.596 Mio. € im Hj. 2010 auf 4.761 Mio. € im Hj. 2019 angestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 32 %.
- 4 Die bereinigten Gesamtausgaben wuchsen in diesem Zeitraum von 16.250 Mio. € im Hj. 2010 auf 19.384 Mio. € im Hj. 2019, mithin um rd. 19 %.
- 5 **Damit sind die Personalausgaben im Vergleich zu den Gesamtausgaben deutlich schneller gestiegen.**

Personalausgaben steigen schneller als Gesamtausgaben

¹ Berechnungsbasis für die Personalausgabenquote waren die bereinigten Gesamtausgaben der jeweiligen Haushaltsjahre.

- 6 Bezogen auf die Personalausgaben je EW haben sich diese von 866 € im Hj. 2010 auf 1.169 € im Hj. 2019 (rd. 35 %) erhöht. Bei der Vernachlässigung des Bevölkerungsrückgangs im Freistaat Sachsen in diesem Zeitraum von 4,15 Mio. im Jahr 2010 auf 4,07 Mio. EW im Jahr 2019² (rd. 2 %) beträgt die Steigerung der Personalausgaben je EW immerhin noch rd. 32 %.³
- 7 In den Jahren 2015 bis 2019 war der Anstieg der Personalausgaben von 3.999 Mio. € auf 4.761 Mio. € (rd. 19 %) überdurchschnittlich hoch (vgl. Übersicht 1).
- 8 Diese Entwicklung ist nicht ausschließlich auf Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie einem Stellenaufwuchs zurückzuführen. Hier wirkten auch Sondereffekte, wie die Nachzahlungen aufgrund von Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes vom 17.11.2015 sowie vom 23.05.2017.
- 9 Die im Hj. 2020 und gemäß der mittelfristigen Finanzplanung geplanten Ausgaben in der HGr. 4 enthält die Übersicht 2.

Übersicht 2: Personalausgaben HGr. 4 (Soll) in den Jahren 2020 bis 2023

Hj.	Ausgaben HGr. 4	Differenz Vorjahr	
		Mio. €	%
2020	4.974	213	4,5
2021	5.527	553	11,1
2022	5.658	131	2,4
2023	5.802	144	2,5

Quelle: Hj. 2020 Nachtragshaushalt 2020; Hj. 2021 bis 2023 Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen in den Jahren 2019 bis 2023.

- 10 Im Doppelhaushalt 2019/2020 waren für die HGr. 4 im Hj. 2020 noch 5.239 Mio. € vorgesehen. Mit dem infolge der Corona-Pandemie beschlossenen Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 vom 09.04.2020 wurden im Kap. 1503 globale Minderausgaben bei den Personalausgaben i. H. v. 265 Mio. € veranschlagt. Danach betragen die geplanten Ausgaben für die HGr. 4 im Hj. 2020 nur noch 4.974 Mio. €.⁴ Damit sollen die voraussichtlichen Mindereinnahmen bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen teilweise kompensiert werden.
- 11 Der Planansatz für 2020 liegt damit 213 Mio. € über den Ist-Ausgaben im Hj. 2019 (rd. 4,5 %).
- 12 Bis zum Hj. 2023 ist nach der vorliegenden Mittelfristigen Finanzplanung ein Anstieg der Personalausgaben im Kernhaushalt auf 5.802 Mio. € vorgesehen, mithin um über 16 %.
- 13 Dieser Ansatz wird voraussichtlich nicht ausreichen, weil darin der Stellenaufwuchs in den Folgehaushalten wegen der Regierungsneubildung 2019 um insgesamt 270 Stellen noch nicht Berücksichtigung fand.
- 14 Die wesentlichsten Positionen der HGr. 4 sind in Übersicht 3 dargestellt.

² Stand jeweils zum 30.06. des Jahres, Quelle: Statistisches Bundesamt.

³ Berechnungsbasis: Personalausgaben im Hj. 2019 bezogen auf die Zahl der Einwohner im Freistaat Sachsen im Jahr 2010.

⁴ Im Epl. 15 Kap. 03 (Allgemeine Bewilligungen) wurden im Tit. 462 01 Globale Minderausgaben i. H. v. 265 Mio. € mit den Vermerk ausgebracht, dass mit Einwilligung des SMF die globale Minderausgabe auch in anderen HGr. erbracht werden kann.

Übersicht 3: Ausgabepositionen HGr. 4

Titel, OGr.	Bezeichnung	Ausgaben		Veränderung 2018/2019	
		2018	2019	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	32,7	35,0	2,3	6,9
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.156,2	4.281,8	125,6	3,0
	darunter:				
422	Bezüge Beamte und Richter	1.370,2	1.620,2	250,0	18,2
428	Entgelte Beschäftigte	2.769,8	2.644,8	-125,0	-4,5
43	Versorgungsbezüge und dgl.	287,7	292,5	4,8	1,7
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	111,3	128,4	17,1	15,4
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	19,3	23,6	4,3	22,3
46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben	0	0	-	-
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.607,2	4.761,3	154,1	3,3

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

15 Die Personalausgaben im Hj. 2019 sind insgesamt um 154,1 Mio. € (3,3 %) gegenüber dem Hj. 2018 angestiegen. Dieser Anstieg ist insbesondere den in diesem Zeitraum vorgenommenen Tarif- und Besoldungs- sowie Versorgungsanpassungen i. H. v. 2,35 % zum 01.01.2018 geschuldet. Bei Nichtberücksichtigung des Sondereffektes der Nachzahlungen aufgrund des Beschlusses des BVerfG vom 23.05.2017 fällt diese Erhöhung mit 229,2 Mio. € (5,1 %) noch wesentlich deutlicher aus. Ursächlich hierfür war insbesondere der Stellenaufwuchs um 4.677 Stellen.⁵

16 Der Anstieg bei den Bezügen für Beamte und Richter (18 %) einerseits und die Reduzierung der Ausgaben bei den Entgelten für Beschäftigte (-4,5 %) andererseits resultieren vor allem aus den Verbeamtungen im Lehrerbereich.

17 Die Erhöhung bei den sonstigen personalbezogenen Ausgaben (OGr. 45) um rd. 4,3 Mio. € (22,3 %) wurde maßgeblich durch die strukturelle Zuordnung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Versorgungsausgleich (rd. 4 Mio. €) zu diesem Ausgabebetitel verursacht. Bislang wurden diese Ausgaben aus den Versorgungsbezügen finanziert.

18 Auffällig dynamisch entwickelten sich im Hj. 2019 die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungsleistungen (OGr. 44). Dabei stiegen die Beihilfeausgaben für aktive Beamte um 16,5 %, für Versorgungsempfänger um 16,9 % und für die Heilfürsorge um 10,4 %.

Große Dynamik bei den Beihilfeausgaben

1.2 Personalinduzierte Ausgaben HGr. 6

19 Wie bereits einleitend dargestellt, werden personalinduzierte Ausgaben zudem aus der HGr. 6 bezuschusst bzw. finanziert. Die Entwicklung dieser Ausgaben der vergangenen 10 Jahre zeigt Übersicht 4.

⁵ Unter Berücksichtigung der Integration der VZÄ (2.264) und Beschäftigungsmöglichkeiten aus Projektmitteln (552) in den Stellenplan im Hj. 2019 beträgt der Aufwuchs 1.861 Stellen.

Übersicht 4: Personalinduzierte Ausgaben HGr. 6 in den Hj. 2010 bis 2019 in Mio. €

Hj.	Neben- haushalte ⁶	Generationen- fonds	AAÜG	Gesamt
2010	1.033,1	501,0	680,9	2.215,0
2011	1.053,6	462,4	767,6	2.283,6
2012	1.050,7	478,4	722,7	2.251,8
2013	1.070,5	488,0	731,7	2.290,2
2014	1.117,2	510,0	741,9	2.369,1
2015	1.201,8	554,4	757,8	2.514,0
2016	1.224,1	611,4	779,2	2.614,7
2017	1.237,6	602,5	802,6	2.642,7
2018	1.338,0	607,4	812,8	2.758,2
2019	1.366,1	894,2	835,3	3.095,6

Quelle: Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden, Schreiben des SMF vom 14.02.2020 - Tit. 1540/631 41 und 1540/631 42.

Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 um 40 % erhöht

- 20 Die personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 haben sich im Zeitraum von 2010 bis 2019 um rd. 40 % erhöht. Sie haben sich dynamischer entwickelt als die Personalausgaben des Kernhaushalts. Diese Entwicklung wurde vor allem durch die im Zuge der Verbeamtungen im Lehrerbereich erforderlichen Zuführungen zum Generationenfonds im Hj. 2019 beeinflusst. Allein dafür ist aus dem Kap. 1540 eine Sonderzuführung i. H. v. rd. 162 Mio. € geleistet worden. Die Ausgaben für den Generationenfonds lagen im Hj. 2019 rd. 47 % (286,8 Mio. €) über denen des Hj. 2018.
- 21 Einen wesentlichen Anteil am Niveau der personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 haben Zahlungen nach AAÜG. Im Hj. 2019 betrug dieser Anteil rd. 28 %. Diese Zahlungen kann der Freistaat in der Höhe allerdings nicht beeinflussen.⁷
- 22 Der Anteil der personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 an den bereinigten Gesamtausgaben stieg von 13,6 % im Hj. 2010 auf 16 % im Hj. 2019 (vgl. auch Abbildung 2).

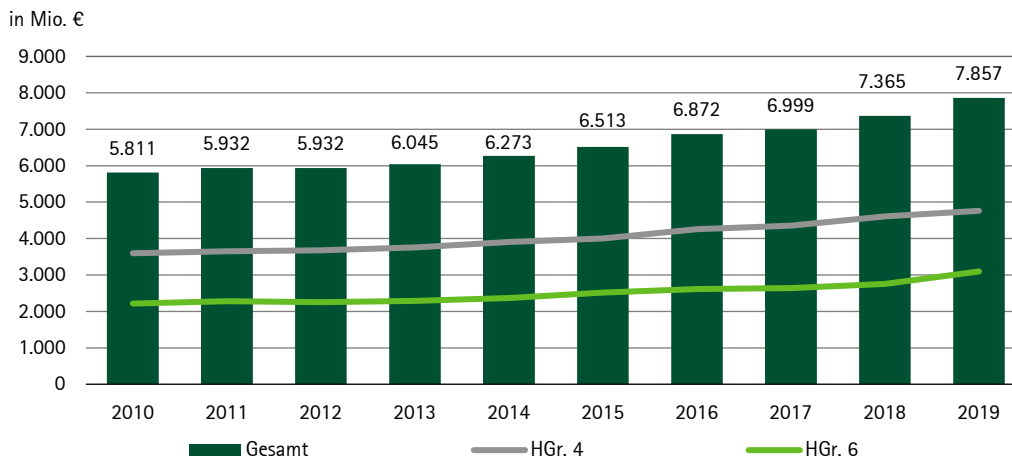
Über 7,8 Mrd. € für Personal

- 1.3 Gesamtausgaben Personal – HGr. 4 und HGr 6**
- 23 Die Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben insgesamt, d. h. der Gesamtausgaben für Personal aus der HGr. 4 und der HGr. 6, zeigt Abbildung 1. Diese Ausgaben erhöhten sich von 5.811 Mio. € im Hj. 2010 auf nunmehr 7.857 Mio. € im Hj. 2019, mithin um rd. 35 %.
- 24 In Relation zur EW-Zahl des Freistaates Sachsen stiegen die Ausgaben von 1.399 €/EW im Hj. 2010 auf 1.929 €/EW im Jahr 2019 (rd. 38 %).
- 25 Damit wurden im Hj. 2019 für Personal 530 € mehr je EW verausgabt als noch im Hj. 2010.

⁶ Ohne Universitätsklinik.

⁷ Vgl. auch Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2019 bis 2023, S. 18 f.

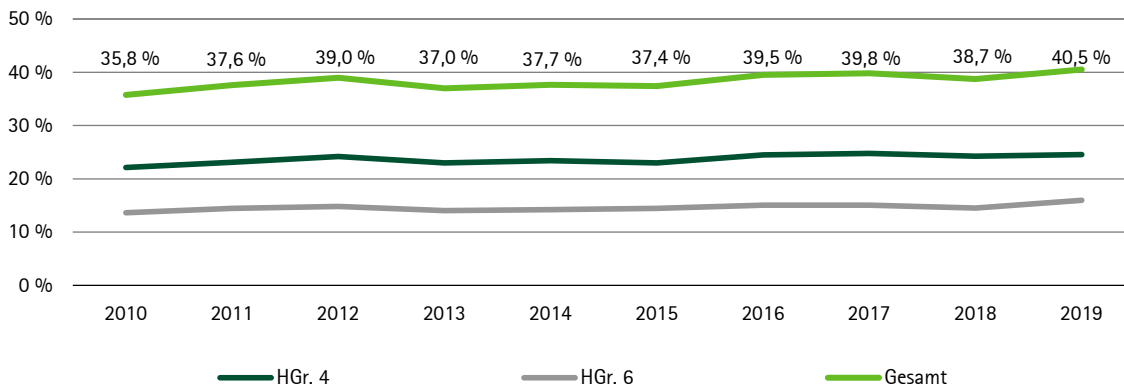
Abbildung 1: Entwicklung Personalausgaben gesamt Hj. 2010 bis 2019



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 26 Die Gesamtpersonalausgabenquote wuchs von rd. 36 % im Hj. 2010 auf über 40 % im Hj. 2019. Somit stiegen die Personalausgaben schneller an als der Gesamthaushalt. Gesamtpersonalausgabenquote beträgt 40 %
- 27 Die niedrigere Quote im Hj. 2018 von rd. 39 % beruht nicht auf niedrigeren Personalausgaben. Sie ist auf den überdurchschnittlichen Anstieg der Ausgaben beim Gesamthaushalt in diesem Haushaltsjahr zurückzuführen. Diese erhöhten sich von 2017 auf 2018 um rd. 8 %, währenddessen sich die Personalausgaben um rd. 4 % erhöhten.

Abbildung 2: Personalausgabenquoten im Zeitraum 2010 bis 2019



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 28 Die Haushalte der Länder sind vergleichsweise personallastig. Die gegenwärtige politisch akzentuierte Schwerpunktsetzung im Freistaat Sachsen auf die Bereiche *Innere Sicherheit* und *Bildung* (vgl. auch Pkt. 2.3 und 2.5), die ohnehin bereits die größten Personalkörper in der sächsischen Staatsverwaltung bilden, wird die Höhe der Personalausgaben in der Zukunft beeinflussen. Hinzu kommen risikobildende Faktoren, u. a. die Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs infolge der demografischen Entwicklung. Insbesondere die absehbare demografische Entwicklung wird Einfluss auf Tarifabschlüsse und deren Übernahme auf den Bereich der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger haben.
- 29 Insofern ist mittel- und langfristig auch weiter von überproportional wachsenden Personalausgaben auszugehen. Die Entwicklung der Personalausgaben stellt damit ein nicht unerhebliches Risiko für den Haushalt des Freistaates Sachsen dar. Haushaltsrisiko überproportional steigende Personalausgaben

30 Um den notwendigen Spielraum für das künftige politische Handeln bei der Bewirtschaftung des Haushaltes offen zu halten, wird empfohlen, dass sich die Staatsregierung Leitplanken für die Personalausgabenquote setzt.

2 Personalbestand

31 Im Haushalt des Freistaates Sachsen wird das Personal grundsätzlich mittels Stellen geplant und bewirtschaftet. Darüber hinaus wurden in den jeweiligen Haushaltsgesetzen oder in speziellen Vermerken in den Haushaltsplänen Ermächtigungen ausgebracht, die die Möglichkeit eröffneten, über den Stellenplan hinaus, Personal zu beschäftigen.

2.1 Entwicklung Stellenbestand Soll

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

33 Die Gesamtstellenzahl hat sich von rd. 86.925⁸ im Hj. 2010 auf 91.241 Stellen im Hj. 2019 und damit um rd. 5 % erhöht (Abbildung 3).

34 Nach der aktuellen Haushaltsplanung soll sich der Stellenbestand im Hj. 2020 um weitere 694 Stellen, auf dann 91.935 Stellen, erhöhen. Hinzu kommen noch 270 Stellen, die im Zuge der Regierungsneubildung im Jahr 2019 neu geschaffen wurden.

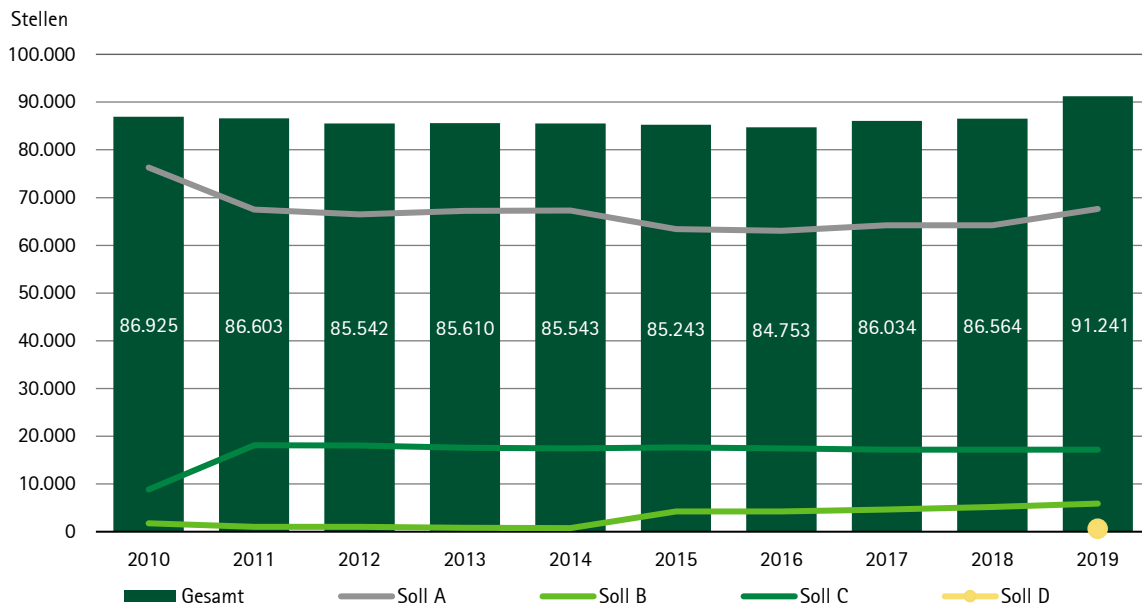
35 Das Personalsoll A widerspiegelt den Personalbestand im Kernhaushalt (ohne Ausbildungsstellen). Dieses hat sich im Betrachtungszeitraum von 76.302 Stellen (2010) auf 67.610 Stellen (2019) reduziert. Diese Reduzierung ist allerdings rein formaler Natur, weil insbesondere der Personalbestand des Hochschulbereichs (9.298 Stellen) im Hj. 2011 in das Stellensoll C überführt wurde. Zudem wurde mit dem HG 2015/2016 das Personalsoll B neu definiert. Im Zuge dessen wechselten u. a. die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst sowie Referendare in öffentlich-rechtlichen Auszubildendenverhältnissen vom Personalsoll A in das Personalsoll B.

36 Bei Betrachtung der Jahre 2015 bis 2019 hat sich der Stellenbestand beim Stellensoll A um 4.237 Stellen (rd. 7 %) erhöht.

37 Nach der vorliegenden Stellenplanung soll der Bestand für das Stellensoll A im Hj. 2020 weiter auf dann 68.097 Stellen aufgestockt werden.

⁸ Im Hj. 2010 gab es zudem 353 Beschäftigungsmöglichkeiten aus Projektmitteln. Diese wurden seinerzeit noch außerhalb des Stellenplans geführt.

Abbildung 3: Entwicklung des Stellenbestandes in den Hj. 2010 bis 2019



Quelle: Haushaltsplanung.

- 38 Das Stellensoll C hat sich seit dem Hj. 2011 kontinuierlich von 18.114 Stellen auf 17.187 Stellen im Hj. 2019 um rd. 5 % reduziert. Darin enthalten sind aber auch Stellenrückgänge durch Rechtsformwechsel von Staatsbetrieben. So führte z. B. die Überführung der Staatsbetriebe „Landesbühnen Sachsen“ und „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten“ in eine GmbH bzw. gGmbH zu einem Wegfall von 500 Stellen im Personalsoll C. Beide Einrichtungen erhalten aber weiter wie Staatsbetriebe Zuschüsse aus dem Staatshaushalt.
- 39 Mit dem Hj. 2019 wurden die Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln in den Stellenplan (als neues Stellensoll D) überführt. Dies betraf 556 Stellen im Hj. 2019.
- 40 Die Entwicklung der Stellen in Relation zur Einwohnerzahl im Freistaat Sachsen zeigt Übersicht 5. Danach erhöhte sich die Anzahl der Stellen gesamt im Betrachtungszeitraum von 20,9 Stellen 2010 auf 22,4 Stellen je Tsd. EW im Hj. 2019, mithin um rd. 7 %. Der Rückgang der Bevölkerung in diesem Zeitraum hat auf diese Entwicklung einen Einfluss von rd. 0,4 Stellen/Tsd. EW.

Übersicht 5: Entwicklung Stellen bezogen auf die Anzahl EW im Freistaat Sachsen

Jahr	Stellen		EW Stand 30.06.	Soll A+B je Tsd. EW	Stellen gesamt je Tsd. EW
	Soll A+B	Gesamt			
2010	78.085	86.925	4.153.631	18,8	20,9
2011	68.489	86.603	4.054.859	16,9	21,4
2012	67.491	85.542	4.046.079	16,7	21,1
2013	68.035	85.610	4.041.663	16,8	21,2
2014	68.070	85.543	4.045.543	16,8	21,1
2015	67.608	85.243	4.055.888	16,7	21,0
2016	67.288	84.753	4.078.397	16,5	20,8
2017	68.836	86.034	4.077.464	16,9	21,1
2018	69.395	86.564	4.075.262	17,0	21,2
2019	73.498	91.241	4.072.660	18,0	22,4

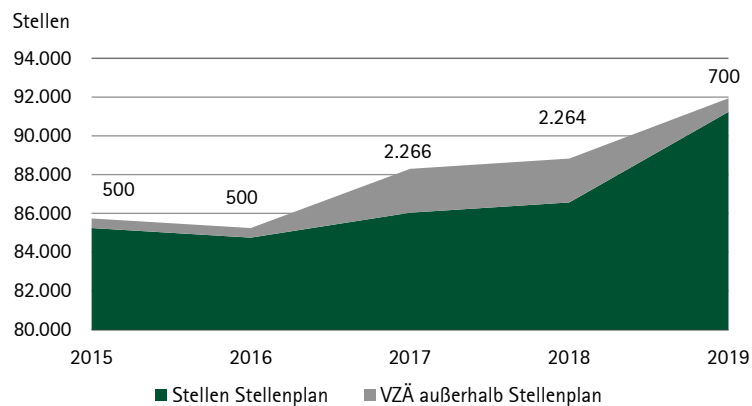
Quelle: Stellenpläne Haushaltspläne; Statistisches Bundesamt.

- 41 Maßgeblichen Einfluss auf diese Entwicklung hat insbesondere der Aufwuchs beim Stellensoll A und B.

2.2 Personal außerhalb der Stellenplanung

- 42 Durch entsprechende Ermächtigungen in den Haushaltsgesetzen und/oder Vermerken in den Haushaltsplänen wurde die Möglichkeit eröffnet, neben den stellenplangebundenen Beschäftigungsmöglichkeiten, weiteres Personal zu beschäftigen. Der Umfang dieser Ermächtigungen in VZÄ für die Hj. 2015 bis 2019 ist in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Personal in VZÄ außerhalb des Stellenplans in den Hj. 2015 bis 2019



Quelle: SMF, Stellenentwicklungsbericht zum StHpl. 2019/2020, S. 11, Kapitelvermerk Nr. 3 zu Kap. 0535 bis 0539 StHpl. 2019/2020.

Weiterhin Personal außerhalb des Stellenplans

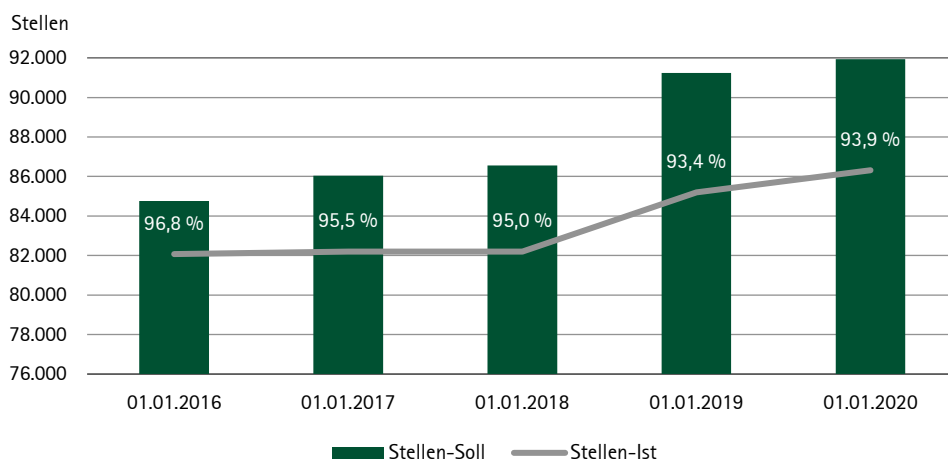
- 43 Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 sind 2.264 VZÄ in den Stellenplan überführt worden, davon 22 VZÄ aus dem Epl. 02, 5 VZÄ aus dem Epl. 03, 2.177 VZÄ aus dem Epl. 05 und 60 VZÄ aus dem Epl. 07. Damit wurde die Aussagekraft des Stellenplans über das tatsächliche Beschäftigungspotenzial der Staatsverwaltung durchaus erhöht.
- 44 Allerdings besteht auch im Doppelhaushalt 2019/2020 weiterhin die Möglichkeit, Personal in erheblichem Umfang außerhalb des Stellenplans unbefristet zu beschäftigen.
- 45 Neben den in Abbildung 4 aufgeführten 700 VZÄ in den Schulkapiteln (Kap. 0535 bis 0539) sind bspw. im Epl. 09 (0920 – Staatsbetrieb Landes-talsperrenverwaltung oder 0923 – Staatsbetrieb Sachsenforst) entsprechende Ermächtigungen im Umfang von insgesamt 214 Stellen ausgebracht.
- 46 Darüber hinaus wurden dem SMK zur Finanzierung des Vertretungslehrerprogramms ab dem Hj. 2018 Personalausgaben für zusätzliche Lehrkräfte i. H. v. jährlich 15 bis 16 Mio. € zur Verfügung gestellt. Das damit zu finanzierende Personal (Umfang und Wertigkeit) ist weder im Stellenplan noch im Titelvermerk ausgebracht.
- 47 Unter Berücksichtigung der Personalkostenpauschsätze der EG 13, kann das SMK mit den Ausgabemitteln rd. 200 Stellen außerhalb des Stellenplans finanzieren.
- 48 Der Stellenplan widerspiegelt nicht das tatsächliche Beschäftigungspotenzial in der Staatsverwaltung.
- 49 Insbesondere unbefristete Beschäftigungsverhältnisse neben dem Stellenplan zu ermöglichen, entwertet den Stellenplan in seiner wesentlichen Funktion als Instrument zur nachhaltigen Bewirtschaftung des

Personalbestandes. Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des Stellenplans führen zudem zur Intransparenz der Haushaltspläne.

2.3 Soll-Ist-Besetzung

50 In den Hj. 2016 bis 2020 stieg der Stellenbestand in der Staatsverwaltung um 7.182 Stellen. Die umfangreichsten Stellenmehrungen (5.371 Stellen) erfolgten mit dem Doppelhaushalt 2019/2020, insbesondere in den Schwerpunktbereichen Polizei, Justiz und Schulen.

Abbildung 5: Soll-Ist-Besetzung Stellen in den Hj. 2016 bis 2020; Stand 01.01.



Quelle: Haushaltsplanung, Meldungen Ist-Besetzung gemäß Anlage 1 VwV-HWiF.

51 Von den 84.753 Stellen im Hj. 2016 waren zum Stichtag 01.01.2016 2.682 Stellen nicht besetzt (rd. 97 %). Zum Stichtag 01.01.2020 waren von den 91.935 Stellen 5.620 unbesetzt (94 %). Der Anteil der unbesetzten Stellen stieg im Betrachtungszeitraum von nahezu jeder 30. Stelle im Jahr 2016 auf jede 16. Stelle in 2020. Anteil nicht besetzter Stellen steigt

52 Mit zunehmender Stellenmehrung sank gleichzeitig die tatsächliche Besetzung dieses Stellenpotenzials (Abbildung 5).

53 Den größten Anteil an unbesetzten Stellen weisen zum 01.01.2019 die SK mit 39 % (320 Stellen), das SMF, SMWA und SMS mit 9 % (844, 123 und 80 Stellen) bzw. das SMI und SMWK mit 8 % (1.603 und 1.017 Stellen) aus.

54 Ausgehend vom Jahr 2015 werden in der Staatsverwaltung bis zum Jahr 2030 etwa 49.000 Bedienstete altersbedingt ausscheiden. Dies entspricht einem Anteil von rd. 50 %.⁹ Gleichzeitig werden in diesem Zeitraum im Freistaat Sachsen rd. 20 % weniger Personen in den Arbeitsmarkt eintreten als altersbedingt austreten werden.¹⁰

55 Angesichts der prognostizierten demografischen Entwicklung wird es für den Freistaat Sachsen immer schwieriger werden, das geplante Stellenniveau in der Staatsverwaltung, auch in Konkurrenz zur Privatwirtschaft, mit qualifizierten Fachkräften wieder zu besetzen. Nachbesetzung freier Stellen wird schwieriger

56 Die Folgen der Corona-Pandemie werden in den kommenden Jahren die Ein- und Ausgaben des Freistaates Sachsen negativ beeinflussen. Zudem wirkt sich der erwartete Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2030¹¹

⁹ Vgl. Bauer, D., Ragnitz, J., Sonnenburg, J., Weber, M.: Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft, ifo Institut, Niederlassung Dresden, 2018, S. 1.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 31.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, 14. Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Variante 2 nach Ländern, 2019, S. 10.

(2019: 4.081 Tsd. EW, 2030: 3.980 Tsd. EW) auf die Einnahmen des Freistaates Sachsen aus, da die Mittelzuweisung vom Bund einwohnerbezogen erfolgt. Steigende Ausgaben für Personal schränken dabei den Handlungsspielraum der Staatsregierung in anderen Bereichen ein (vgl. auch Pkt. 1.3).

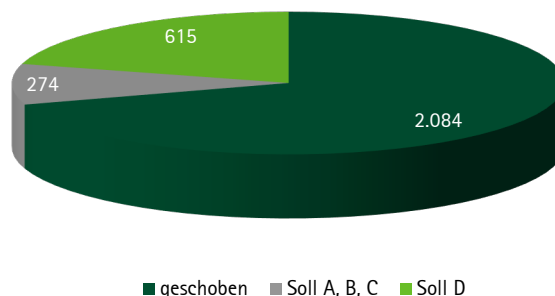
Aktuelles Stellenniveau dauerhaft nicht realistisch

- 57 Vor dem Hintergrund dieser absehbaren Entwicklung schätzt auch das SMF ein, dass das mit dem Doppelhaushalt 2019/2010 erreichte Stellenniveau dauerhaft nicht realistisch sei.¹²
- 58 Ein vordringliches Ziel der Staatsregierung sollte deshalb sein, die Aufgaben einer modernen, leistungsfähigen Verwaltung in den Kernbereichen (u. a. Bildung, innere Sicherheit, Justiz) zu definieren und daraus einen nachhaltig finanzierbaren sowie mit qualifizierten Fachkräften besetzbaren Stellenbedarf abzuleiten.

2.4 Künftig wegfallende Stellen (kw-Stellen)

- 59 Stellen sind als *künftig wegfallend* zu bezeichnen, wenn sie in den folgenden Haushaltsjahren nicht mehr benötigt werden (§ 21 SäHO). Sie erhalten einen sog. *kw-Vermerk* (VwV Nr. 1 zu § 21 SäHO) der grundsätzlich mit einer Jahresangabe zu versehen ist. Über diese Stellen darf von dem Zeitpunkt an, mit dem die im Haushaltsplan bezeichneten Voraussetzungen für den Wegfall erfüllt sind, nicht mehr verfügt werden (§ 47 Abs. 1 SäHO).
- 60 Nach dem Stellenentwicklungsbericht des SMF zum Haushaltsplan 2019/2020 enthalten die Stellenpläne für die Hj. 2019 ff. insgesamt 2.973 kw-Stellen.

Abbildung 6: Übersicht kw-Stellen nach Rubriken



Quelle: Stellenentwicklungsbericht des SMF zum Haushaltsplan 2019/2020.

- 61 Von den im Doppelhaushalt 2017/2018 insgesamt ausgebrachten 2.973 kw-Stellen wurden für 2.084 die kw-Vermerke „geschoben“. Die restlichen 889 kw-Stellen sind wie terminiert zu erbringen.
- 62 Die geschobenen kw-Stellen waren vorerst nicht zu vollziehen und ressortbezogen in den jeweiligen Sammelkapiteln auszubringen.
- 63 Über den Vollzug der geschobenen kw-Stellen sollte nach Vorlage der Ergebnisse der *Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen* (sog. Personalkommission II) entschieden werden. Die Kommission hat ihren Ergebnisbericht mit Stand 09.06.2020 zwischenzeitlich vorgelegt und darin vorgeschlagen,

¹² Vgl. SMF, Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsplan 2019/2020, S. 6.

auf die zu erfüllenden Abbaupflichtungen zu verzichten und bislang geschobene kw-Vermerke endgültig entfallen zu lassen.¹³

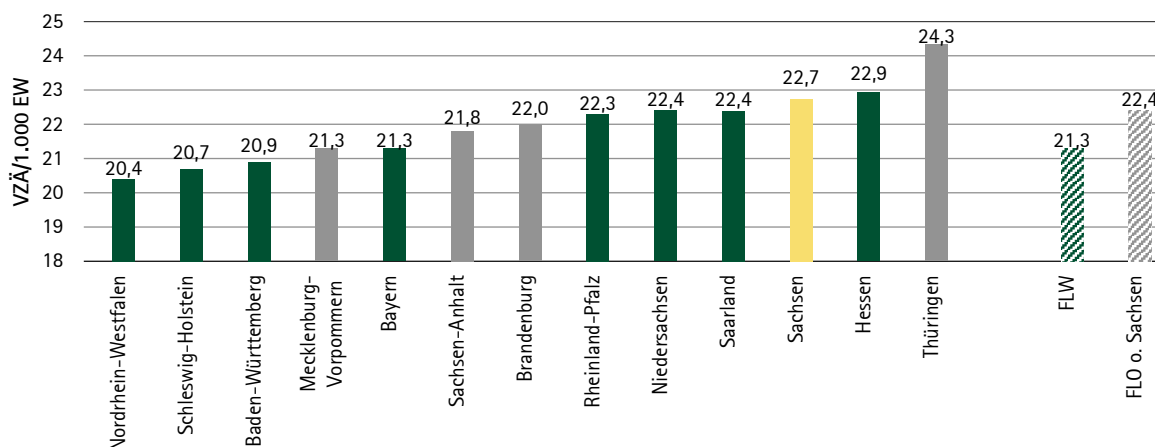
64 Bei Streichung der 2.358 kw-Vermerke (ohne kw-Vermerke Personalsoll D) wird auf eine dauerhafte Entlastung des Personalhaushaltes i. H. v. rd. 178 Mio. € verzichtet.¹⁴

Bei kw-Vollzug 178 Mio. € Einsparungen möglich

2.5 Personalbestand im Ländervergleich

65 Einen Ländervergleich zum Personalbestand in VZÄ/1.000 EW enthält Abbildung 7. Dabei wurde das Personal der Hochschulkliniken und das der Krankenhäuser nicht berücksichtigt, weil es aus Drittmitteln finanziert wird (Krankenkassen).

Abbildung 7: Ländervergleich Personalbestand in VZÄ/1.000 EW, Stand: 30.06.2018¹⁵



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011.

66 Bei diesem Vergleich liegt Sachsen mit rd. 1,4 VZÄ/1.000 EW (rd. 5.720 VZÄ) über dem Durchschnitt der Flächenländer West (FLW) und rd. 0,3 VZÄ/1.000 EW (rd. 1.360 VZÄ) über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost (FLO ohne Sachsen).

67 Dieser Vergleich ist allerdings nur eingeschränkt aussagekräftig, weil er die unterschiedliche Aufgabenverteilung in den Ländern zwischen Land und Kommunen nicht berücksichtigt. Deshalb hat der SRH noch einen bereichsbezogenen Vergleich der Personalbestände für Kernaufgaben der Länder durchgeführt (Übersicht 6). Diese Aufgaben werden nahezu in ausschließlicher Zuständigkeit der Länder wahrgenommen. Der Aufgabenbereich „Sonstige“ umfasst alle weiteren Aufgaben der Länder.

¹³ Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II); Ergebnisbericht 09.06.2020, S. 71.

¹⁴ 4.371,5 Mio. € Personalausgaben Ist Hj. 2019 aus HGr. 4 + 1.366,1 Mio. € Personalausgaben Ist Nebenhaushalte 2019 + 731,7 Mio. € Zuführungen zum Generationenfonds 2019 (ohne Einmalzahlung für Lehrerverbeamtung) = 6.469,2 Mio. € Personalausgaben/85.545 Stellen Ist-Besetzung Stellensoll A, B, C, D zum 01.07.2019 = 75.624 € durchschnittliche Personalausgaben je Stelle.

¹⁵ Ohne Hochschulkliniken, ohne Krankenhäuser und Heilstätten.

Übersicht 6: Ländervergleich Personalbestand nach Aufgabenbereichen (Kernaufgaben), Stand 2018

Aufgabenbereich	FLW	FLO ohne Sachsen	Sachsen
Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten (VZÄ pro 1.000 EW)	1,25	1,85	1,68
Polizei (VZÄ pro 1.000 EW)	2,90	3,42	3,55
Rechtsschutz (VZÄ pro 1.000 EW)	1,87	1,94	1,92
Finanzverwaltung (VZÄ pro 1.000 EW)	1,50	1,50	1,45
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (VZÄ pro 1.000 Schüler, ohne private Schulen)	71,00	81,49	79,45
Hochschulen, ohne Hochschulkliniken (VZÄ pro 1.000 Studierende an Hochschulen in Landesträgerschaft ¹⁶)	110,19	116,53	159,22
Sonstige (VZÄ pro 1.000 EW) ¹⁷	1,90	3,10	2,29

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6 2018, Fachserie 11 Reihe 1 Schuljahr 2018/2019; Fachserie 11 Reihe 1.1 Schuljahr 2018/2019; Fachserie 11 Reihe 2 Schuljahr 2018/2019; Fachserie 11 Reihe 4.1, Sommersemester 2018, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011.

Bei Kernaufgaben deutlich mehr Personal als FLW

- 68 **Bei allen Kernaufgabenbereichen – bis auf die Finanzverwaltung – liegt Sachsen teilweise deutlich über der Personalausstattung der Flächenländer West.**
- 69 Auffällig groß sind die Differenzen zwischen Sachsen und den Flächenländern West im Hochschul- und im Polizeibereich. Bei den Hochschulen (ohne Hochschulkliniken, einschließlich Berufsakademie) liegt Sachsen rd. 4.800 VZÄ über diesem Durchschnitt. Grundlage des Vergleichs war die Kennzahl VZÄ (einschließlich Drittmittelbeschäftigte) pro 1.000 Studierende an Hochschulen in Landesträgerschaft (Sommersemester 2018). Im Polizeibereich beträgt die Mehrausstattung rd. 2.600 VZÄ. Hier wurde die Vergleichskennzahl VZÄ pro 1.000 EW (Stand 30.06.2018) herangezogen.
- 70 Im Vergleich zu den Flächenländern Ost liegt Sachsen, abgesehen von Polizei- und Hochschulbereich, unter dem Niveau der anderen Länder. Hier beträgt das Personalplus bei den Hochschulen rd. 4.200 VZÄ und bei der Polizei rd. 500 VZÄ.

¹⁶ Einschließlich 4.337 Studierende der Berufsakademie Sachsen, Stand: 31.10.2018, Quelle: Freistaat Sachsen, Statistisches Landesamt, Statistisches Jahrbuch 2019, 28. Jahrgang, S. 179. Die Ergänzung erfolgte, weil Sachsen das einzige Land ist, dessen Berufsakademie keinen Hochschulstatus besitzt.

¹⁷ Ohne Hochschulkliniken, ohne Krankenhäuser und Heilstätten.

Nebenhaushalte

Die Anzahl der Nebenhaushalte ist unverändert hoch.

Mit der Errichtung des Corona-Bewältigungsfonds Sachsen ist ein außerordentlich voluminöser, die Budgetflucht enorm vorantreibender, weiterer Nebenhaushalt entstanden.

Das Ausmaß der Ausgliederungen stößt deutlich an die Grenze des Vertretbaren.

1 Einheit und Vollständigkeit des Staatshaushaltes

- 1 Das Haushaltswesen des Staates ist geprägt von den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit. → Nebenhaushalte stellen eine Erscheinungsform der Ausnahmen von diesen Grundsätzen dar. Ihnen ist gemeinsam, dass sie Mittel meist zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirtschaften, die der Finanzwirtschaft des Landes zuzurechnen sind, ohne vollständig im Landeshaushalt veranschlagt zu sein.
- 2 Die Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts unterteilen.
- 3 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 die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte umfasst.
- 4 Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich grundsätzlich auf das Hj. 2018 und damit auf denselben Betrachtungszeitraum wie schon der Beitrag Nr. 3 im Jahresbericht 2019. Die Darlegungen folgen jedoch einer anderen Systematik und stellen den Zusammenhang mit dem Berichtgegenstand, die Prüfung der HR 2018, her. Soweit geboten, äußert sich der SRH in diesem Beitrag auch zu aktuellen Themen.

2 Bestand und weitere Entwicklung

2.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- 5 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.
- 6 Änderungen im Gesamtbestand der Sondervermögen im prüfungsgegenständlichen Hj. 2018 ergaben sich aufgrund des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020. Mit Wirkung zum 23.12.2018 hat der Gesetzgeber den „Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft und Forschung“ aufgelöst und gleichzeitig die Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“ sowie „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ errichtet.
- 7 Die Versorgungsrücklage des Freistaates Sachsen schloss planmäßig im Hj. 2018 und das SMF vereinnahmte deren Bestand im Haushalt. Die Stiftung des bürgerlichen Rechts „Hilfe für Familien, Mutter und Kind“ ist nachstehend den rechtlich selbstständigen Nebenhaushalten zugeordnet.

Abbildung 1: Nebenhaushalte – Teil 1

Erläuterung:



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

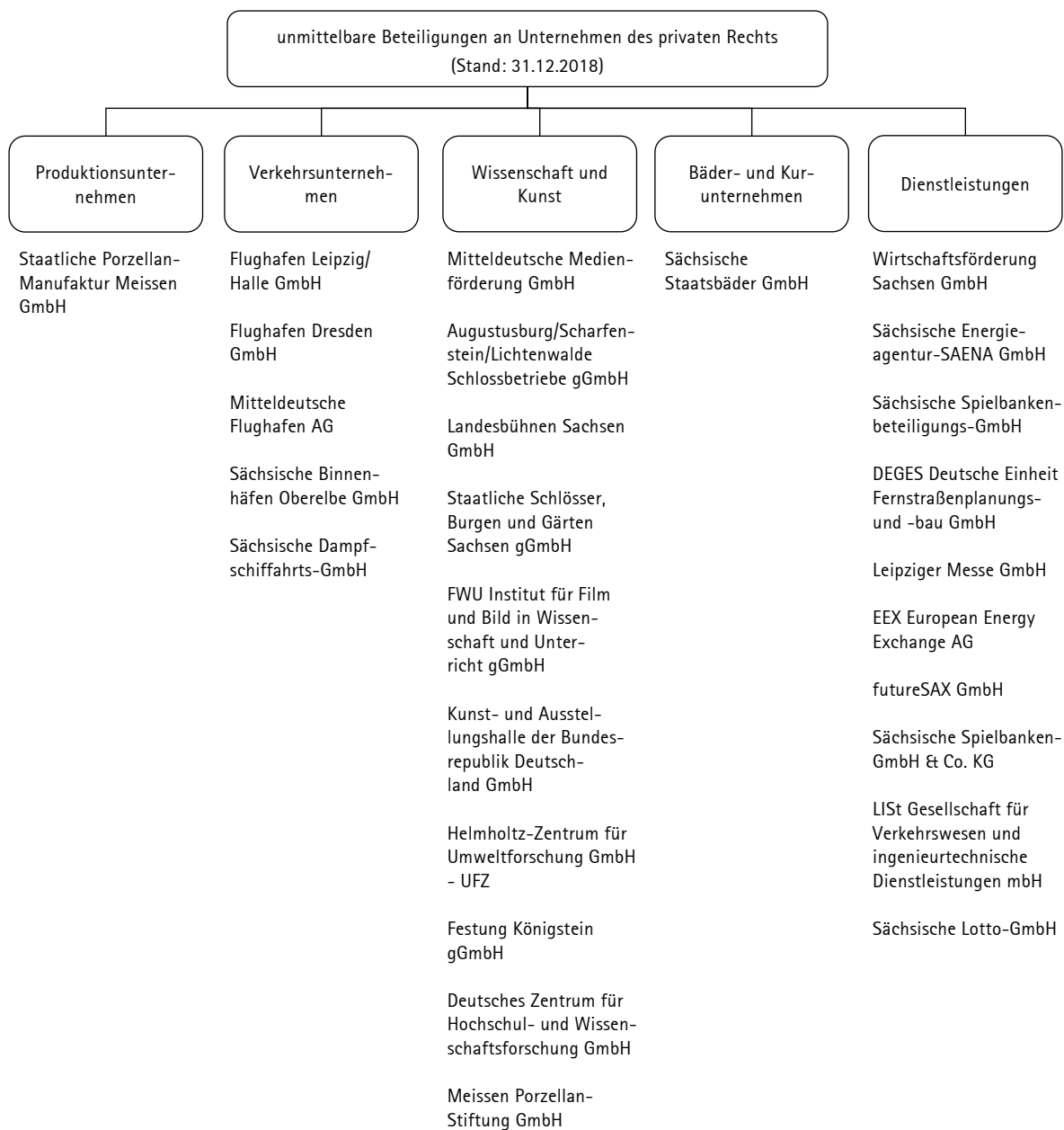
- 8 Wie aus vorstehender Abbildung ersichtlich ist, stellen vor allem die Sondervermögen eine bedeutende Gruppe von Nebenhaushalten dar. Im Hj. 2020 kam der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hinzu. Er findet seine Grundlage im Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetz vom 09.04.2020. Mittel zu Corona-Bewältigung außerhalb des Staatshaushaltes
- 9 Diesem Sondervermögen sind im Jahr der Entstehung 725 Mio. € zuzuführen. Da der Fonds Kredite aufgrund einer Ausnahmeregelung zum Neuverschuldungsverbot aufnimmt (Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.1, Tz. 39 und Pkt. 10.2.1, Tz. 186 ff.), unterliegt er nach Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen der Verpflichtung, diese binnen 8 Jahren zu tilgen. Die Mittel hierfür hat der Kernhaushalt ab Hj. 2023 aufzubringen. Daneben hat er weitere Zuführungen nach Maßgabe der Veranschlagung im StHpl. zu leisten. Staatshaushalt kommt für Schulden auf
- 10 Das Sondervermögen vereinnahmt darüber hinaus Mittel des Bundes und der EU, die der Freistaat zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie erhält.
- 11 Ausweislich des Wirtschaftsplanes in der neuen Anlage zum Epl. 15 in der Fassung des Nachtragshaushaltes 2020 sollen die Gesamtausgaben 6.915,0 Mio. € betragen. Das SMF erläutert hierzu, dass die erforderlichen Einnahmen und Ausgaben 2020 nicht prognostizierbar seien.
- 12 Dies allein vermag jedoch die Ausgliederung der Mittel zur Krisenbewältigung aus dem Staatshaushalt nicht zu rechtfertigen. Ein Teil der Länder hat die Etatfähigkeit bejaht und die Mittel zur Krisenbewältigung in die Haushaltspläne eingestellt. Ließe sich der Bedarf nicht schätzen, wäre auch die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes nicht zulässig. Für Sondervermögen gelten nach § 113 Abs. 1 Satz 1 SÄHO, § 6 SÄHO insoweit dieselben Regelungen wie für den Staatshaushalt. Rechtfertigung fragwürdig
- 13 In der Begründung zum Errichtungsgesetz in der LT-Drs. 7/2098 ist zum Vorliegen sachlicher Gründe für die Entscheidung zur Errichtung des Sondervermögens nichts dargelegt.
- 14 Der SRH hat sich in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vom 06.04.2020 ausführlich mit verfassungsrechtlichen Fragen befasst und äußerte sich insbesondere zur unzureichenden Begründung des Mittelbedarfs, zu den teilweise zu weit gefassten Zweckbestimmungen der Fondsausgaben, zur Vorwegnahme einer Etatentscheidung für das Hj. 2021 und zur Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes wegen der umfassenden Beteiligung des HFA bei der Bewilligung von Ausgaben und Kreditaufnahmen. Auf die Darlegungen in Beitrag Nr. 2, Pkt. 10.2.1, Tz. 186 ff. ist hinzuweisen.
- 15 Ein Sondervermögen mit einem Ausgabenumfang von rd. 7 Mrd. € neben einem Kernhaushalt von 21,4 Mrd. € ist im Lichte der Grundsätze für das staatliche Finanzwesen kaum mehr vertretbar. Der Staatshaushalt büßt seine Hauptfunktion als Instrument zur Feststellung des Ausgabenbedarfs und dessen Deckung durch ordentliche Einnahmen weiter erheblich ein.
- 16 Mit dem Sondervermögen entsteht eine Sonderrechnung neben der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsrechnung. Damit vermag die Haushaltsrechnung in den kommenden Jahren die Zwecke öffentlicher Rechnungslegung, für Rechenschaft, Vergleichbarkeit und Transparenz zu sorgen, nur noch sehr eingeschränkt zu erfüllen.

2.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- 17 Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen mit Stand zum 31.12.2018 u. a. 14 Hochschulen, die SAB und der Generationenfonds. Der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ist in der nachstehenden Darstellung im Wesentlichen durch die berufsständischen Kammern abgebildet. Träger der Sozialversicherung gehören nicht hierher.
- 18 Der Freistaat Sachsen ist an 27 Unternehmen des privaten Rechts unmittelbar beteiligt. Der Bestand der mittelbaren Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts verminderte sich von 47 (Hj. 2017) auf 46 (Hj. 2018).

19 Die in obiger Übersicht genannten unmittelbaren Beteiligungen sind in folgendem Schaubild gesondert aufgeführt.

Abbildung 3: Nebenhaushalte – Teil 3



3 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

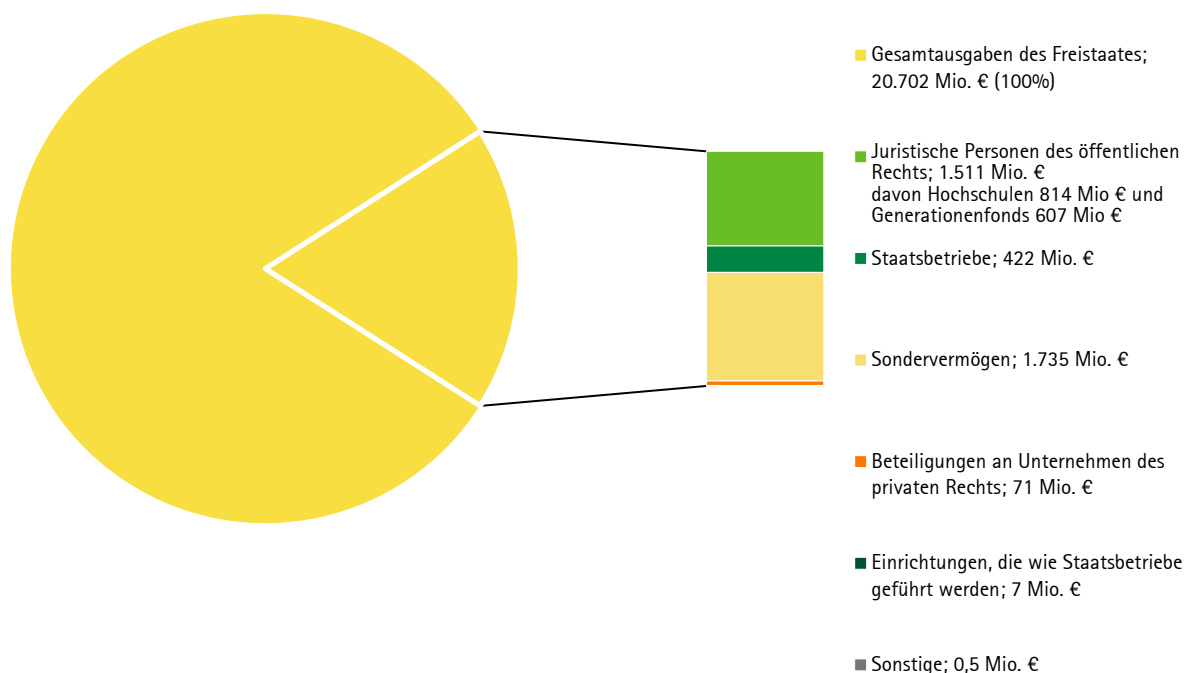
3.1 Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2018

20 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Hj. 2018 auf rd. 3,75 Mrd. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welche auf Nebenhaushalte entfallen, ist damit im Hj. 2018 auf rd. 18,1 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes gestiegen; dieser Wert betrug im Hj. 2017 12,2 %.

18,1 % der Gesamtausgaben des Staatshaushaltes flossen 2018 an Nebenhaushalte

21 Folgendes Schaubild verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2018, gegliedert nach Organisationsformen:

Abbildung 4: Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte und Gesamtausgaben des Landes



Quelle: 2018 HR.

22 Im Hj. 2018 überragten die Mittelübertragungen an die Sondervermögen die Ausgaben an die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Der Anteil der Sondervermögen an den Zuschüssen und Zuführungen belief sich auf 46,3 % und der der juristischen Personen auf 40,3 %.

23 Das Ergebnis bei den Sondervermögen war üpl. und apl. Zuführungen an den Zukunftssicherungs- und den Breitbandfonds geschuldet; siehe Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 60 ff. und Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff. und näher zum Zukunftssicherungsfonds auch Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff.

24 Unter den juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhielten die Hochschulen im Hj. 2018 mit 813,7 Mio. € das meiste Geld. Damit errechnet sich ein Anteil von rd. 21,7 % an den ausgereichten Zuschüssen und Zuführungen. Hauptempfänger waren die TU Dresden mit 189,7 Mio. € und die Universität Leipzig mit rd. 141,6 Mio. €, jeweils ohne Berücksichtigung der Medizinischen Fakultäten.

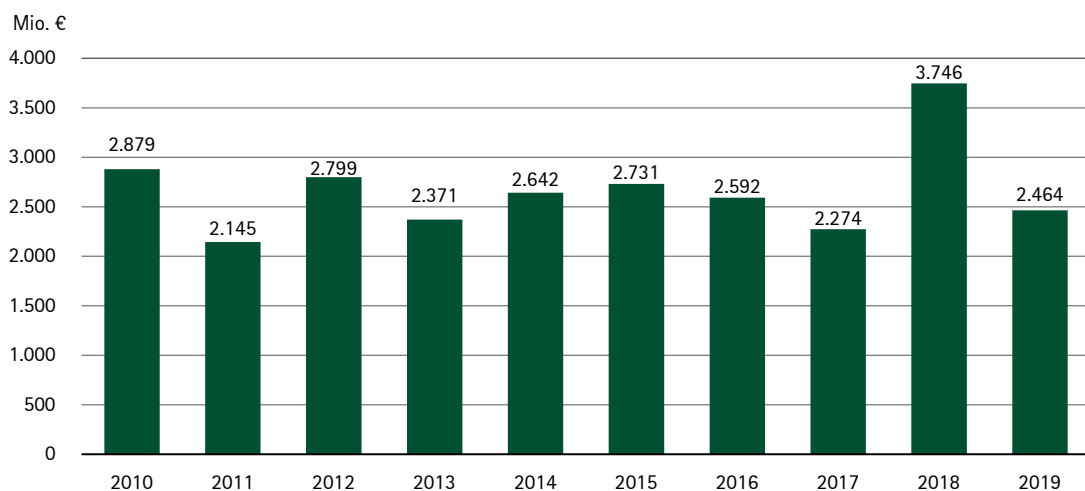
- 25 Die Zuführungen an den Generationenfonds stellen mit 607,4 Mio. € und einem Anteil von 16,2 % an den Zuschüssen und Zuführungen des Hj. 2018 ebenfalls eine bedeutende Größe dar. Seine Rolle im Rahmen der Haushaltsvorsorge ist im Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.2, Tz. 119 ff. erläutert.
- 26 Die Staatsbetriebe erhielten rd. 421,5 Mio. € (11,3 %).

3.2 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

Eigeneinnahmen oder Zuschüsse

- 27 Der Finanzbedarf der Nebenhaushalte bemisst sich grundsätzlich nach den Aufgaben, welche die wirtschafts- und rechnungsführenden Einrichtungen für den Staat wahrnehmen. Ein Teil von ihnen ist gesetzlich ermächtigt, Einnahmen zu erheben und benötigt regelmäßig keine Zuschüsse. Dies trifft insbesondere auf die mit Beitragshoheit ausgestatteten berufsständischen Kammern zu. Auch bei den Staatsbetrieben, die einer betriebs- oder erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen oder ihre Erzeugnisse auf dem Markt absetzen, kann eine Eigenfinanzierung in unterschiedlichem Umfang vorliegen.
- 28 Bei Sondervermögen verhält es sich häufig anders. Der Kernhaushalt stattet diese mit Haushaltsmitteln aus, wenn Planung oder Ergebnis dies erlauben. Dies erklärt neben weiteren Einflüssen die im Rückblick nicht stetige Entwicklung der Höhe der Zuschüsse und Zuführungen.

Abbildung 5: Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte



Quelle: 2010 bis 2018 HR; 2019 Kassen-Ist.

Umsatzerlöse der Staatsbetriebe

- 29 Die Staatsbetriebe im Freistaat Sachsen stellen nicht nur eine wichtige Gruppe der Nebenhaushalte sondern auch den allergrößten Teil der Einrichtungen dar, die unter die Regelungen des NSM fallen. Der Zuschussbedarf bei diesen Organisationseinheiten hängt insbesondere von deren Wirtschaftsergebnissen ab. Das SMF hat 2018 den Umsetzungsstand des NSM bei den Staatsbetrieben untersuchen lassen. Das beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen hat dabei auch den Umfang des Marktzugangs ermittelt. Dazu hat es berechnet, welche Anteile die Umsatzerlöse an den Gesamterträgen einnehmen.

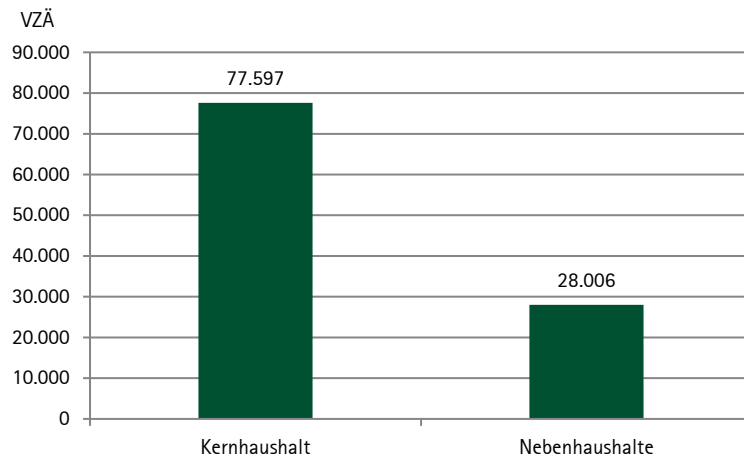
Übersicht 1: Marktzugang der Staatsbetriebe

Anteil der Umsatzerlöse am Gesamtertrag zwischen 0 % und 33,3 %	33,3 % und 66,7 %	66,7 % und 100 %
Staatsbetrieb Sächsische Gestütsverwaltung	Landesamt für Archäologie Sachsen	Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen
Staatliche Kunstsammlungen Dresden		Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement		Staatsbetrieb Sachsenforst
Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement		
Sächsische Staatstheater		
Landestalsperrenverwaltung		
Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig		
Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen		
Sächsische Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden		
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft		

Quelle: Angaben des SMF.

- 30 Nur wenige Staatsbetriebe können den Aufwand für ihre Tätigkeiten mit eigenen Erträgen aus dem Umsatz in zufriedenstellendem Umfang decken. Teilweise entstehen die Umsatzerlöse auch nur aus Dienstleistungen für andere Verwaltungseinheiten, sodass weder ein echte betriebs- oder erwerbswirtschaftliche Ausrichtung noch ein Absatz von Erzeugnisse auf dem Markt vorliegt. Voraussetzung für Verselbständigung nicht erfüllt
- 31 Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen beurteilte die Möglichkeiten der Einrichtungen zur Steigerung der Erträge als gering. Die Abhängigkeit der Staatsbetriebe von Zuführungen und Zuschüssen des Staatshaushaltes ist daher als dauerhaft hoch einzuschätzen.
- 32 Die haushaltmäßige Verselbstständigung der Staatsbetriebe ist gerechtfertigt, wenn das Ziel der besonderen Rechnungslegung der Ausweis des wirtschaftlichen Erfolges ist. Kann eine Einrichtung diesen dauerhaft nicht oder nur in zu vernachlässigendem Umfang vorweisen, ist über die Auflösung der Sonderrechnung und die Wiedereingliederung in den Kernhaushalt zu befinden.
- 4 Personalbestand und -aufwendungen**
- 33 Ein Teil der Nebenhaushalte sind personalführende Einrichtungen. Dies trifft insbesondere auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie auf die Staatsbetriebe zu. Die Sondervermögen verwalten hingegen meist Bedienstete des Kernhaushalts.
- 34 Der Personalbestand in Nebenhaushalten (einschließlich Uniklinika) betrug im Hj. 2018 rd. 28.006 VZÄ. Drittmittelfinanzierte Beschäftigte sind hierin nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die beitragsfinanzierte Personalausstattung in den berufsständischen Kammern.
- 35 Das Beschäftigungsvolumen in den Nebenhaushalten entspricht einem Anteil von rd. 36,1 % am Kernhaushalt.

Abbildung 6: Beschäftigungsvolumen Nebenhaushalte



Quelle: VZÄ des Kernhaushaltes nach Angaben des StaLa, Online Datenbank GENESIS, Tabellen Personalstand: Beschäftigte des Landes, Beschäftigungsumfang, Art des Dienstverhältnisses, Geschlecht, Stichtag 30.06.2018; VZÄ der Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden.

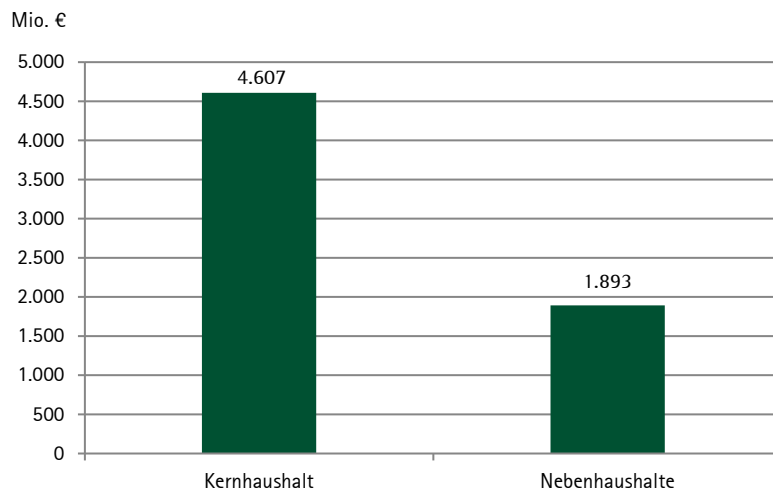
Hochschulen führen Personal in
Größenordnung

- 36 Große Personalkörper außerhalb des Staatshaushaltes finden sich vor allem bei den Hochschulen mit 9.468 VZÄ und bei den Staatsbetrieben mit 5.674 VZÄ.
- 37 Weitere bedeutende personalführende Einrichtungen sind das Universitätsklinikum Leipzig an der Universität Leipzig und das Universitätsklinikum Carl Gustav Carus Dresden an der TU Dresden. Diese landesunmittelbaren Anstalten des öffentlichen Rechts beschäftigten in 2018 Personal im Umfang von 8.689 VZÄ.
- 38 Nach § 5 Universitätsklinika-Gesetz finanzieren sich die Unikliniken aus den Vergütungen für die Behandlungsleistungen und weiterhin u. a. aus Zuweisungen des Staatshaushaltes nach Abs. 3 für Investitionen und sonstige nicht entgeltfähige Kosten. Das Land ist außerdem Gewährträger nach § 3 Abs. 1 Universitätsklinika-Gesetz und haftet für die Verbindlichkeiten der Anstalten. Anders als in früheren Darstellungen in den Jahresberichten des SRH sind die Universitätskliniken in diesem und im nachfolgenden Abschnitt daher berücksichtigt.

4.1 Personalaufwendungen

- 39 Die Personalaufwendungen der Nebenhaushalte (einschließlich Uniklinika) betragen im Hj. 2018 ohne Berücksichtigung von Drittmitteln und beitragsfinanziertem Personal berufsständischer Körperschaften insgesamt 1.892,9 Mio. €.
- 40 Die folgende Abbildung stellt den Personalaufwand des Kernhaushaltes und den der Nebenhaushalte dar. Beim Kernhaushalt sind dabei die Personalausgaben der HGr. 4 des Hj. 2018 einem Personalaufwand gleichgestellt.

Abbildung 7: Personalaufwendungen Nebenhaushalte



Quelle: 2018 HR, Personalaufwendungen der Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden.

- 41 Der Personalaufwand der Nebenhaushalte entspricht rd. 41 % der Personalaufwendungen des Kernhaushaltes.
- 42 Auf die Staatsbetriebe entfallen Personalaufwendungen von rd. 335,8 Mio. €. Bei den Hochschulen des § 1 SächsHSFG betragen diese 722,3 Mio. € und bei den Universitätskliniken 554,9 Mio. €.
- 43 Der Personalaufwand der Nebenhaushalte gehört, soweit er mittels Zuführungen oder Zuweisungen aus dem Staatshaushalt gedeckt ist, zu den personalinduzierten Ausgaben des Staates. Die Einzelheiten hierzu einschließlich der Berechnung der Gesamtpersonalausgabenquote sind in Beitrag Nr. 3, Pkt. 1.1, Pkt.1.2 und Pkt. 1.3 dargestellt.

4.2 Zusammenfassung

- 44 Die wichtigsten personalführenden Einrichtungen entstammen dem Hochschulbereich. Die Stellenpläne der Hochschulen und medizinischen Fakultäten sind im Staatshaushalt bei den Kap. 12 08 bis 12 41 zwar abgebildet, was zur Transparenz in der Personalwirtschaft des Landes beiträgt. Sie sind nach § 11 Abs. 2 Satz 3 SächsHSFG aber Bestandteil der Wirtschaftspläne der Einrichtungen. Damit besteht gesetzlich eine Zuordnung der bewirtschafteten Mittel zu den Nebenhaushalten.
- 45 Das außerbudgetäre Beschäftigungsvolumen im Landesbereich ist beachtlich. Die Personalwirtschaft neben dem Staatshaushalt bindet Mittel in Milliardenhöhe und schmälert dessen Steuerungs- und Koordinationsfunktion.

5 Stellungnahmen des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen

5.1 Zu Corona-Bewältigungsfonds - Haushaltsrechnung, Pkt. 2.1, Tz. 15, 16

5.1.1 Stellungnahme des SMF

- 46 Der vom SRH vorgenommene Bezug von 7 Mrd. € Fondsvolumen auf das ursprüngliche Haushaltsvolumen von 20,9 Mrd. € sei aus Sicht des SMF zu relativieren, da die 7 Mrd. € ein Ausgabevolumen für 3 Jahre darstellen und der überwiegende Teil der Mittel davon als Steuerkompensation an den Kernhaushalt ausgereicht werde.

- 47 Mit dem Sondervermögen entstehe keine Sonderrechnung neben der Haushaltsrechnung. Die Jahresrechnung jedes Sondervermögens ist integraler Bestandteil der Haushalts- und Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen und damit Teil der öffentlichen Rechnungslegung und Rechenschaft.

5.1.2 Schlussbemerkung des SRH

- 48 Das Sondervermögen hat den Zweck, die aus der außergewöhnlichen Notsituation resultierenden Schäden zu beseitigen sowie weiteren Schäden vorzubeugen. Im Wirtschaftsplan in der Anlage zu Epl. 15 in der Fassung des Nachtragshaushaltes 2020 ist bereits die volle Summe der Ausgaben eingebracht. Ausgehend vom Errichtungsgrund war außerdem zu erwarten, dass der Mittelabfluss in Anbetracht des Fondszwecks sich nicht über die Lebensdauer verteilt, sondern auf das Entstehungsjahr konzentriert.
- 49 Bis Ende Juli 2020 hat der HFA bereits 3,55 Mrd. € für Ausgaben gem. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz bewilligt.¹ Dies lässt vermuten, dass der erhebliche Anteil davon bereits im Hj. 2020 zur Auszahlung fällig wird. Davon sind 1,43 Mrd. € zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen vorgesehen. Die Steuerschätzung von September 2020 geht dabei von einem um 332 Mio. € weniger starken Rückgang aus.
- 50 Das Sondervermögen wird außerhalb des Staatshaushaltes geplant und abgerechnet und ist kein „integraler Bestandteil“. Es ist ein Wirtschaftsplan zu erstellen, der dem Haushaltsplan nur als Anlage beigelegt ist, aber nicht an dessen Feststellungs- und Bewilligungswirkung teilhat. Die Jahresrechnung ist ebenfalls neben der Haushaltsrechnung selbstständig aufzustellen. Die Haushaltsrechnung schließt diese nicht in deren Nachweis- und Rechenschaftsfunktion ein. Das Vorliegen einer Sonderrechnung ergibt sich schließlich auch daraus, dass die Aufstellung der Jahresrechnung in § 7 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz eigenständig gegenüber den §§ 80 ff. SÄHO geregelt ist.

5.2 Abgrenzung innerhalb der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte, Pkt. 2.2, Tz. 17

5.2.1 Stellungnahme des SMF

- 51 Das SMF führt zu der Darstellung des SRH aus, dass die neu in der Berichterstattung aufgenommenen berufsständigen Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter verfügen, sodass sich der staatliche Einfluss auf die Rechtsaufsicht beschränke und kein erkennbares finanzielles Risiko für die Finanzwirtschaft des Landes bestehe.

5.2.2 Schlussbemerkung des SRH

- 52 Die berufsständischen Kammern sind Teile der mittelbaren Staatsverwaltung und nehmen als solche Aufgaben des Landes wahr. Für diese Aufgaben kommt dem Freistaat entsprechend ihrer Zuordnung die ursprüngliche Finanzierungskompetenz zu. Im Rahmen seiner Organisationsbefugnisse gewährleistet er die Erfüllung der Aufgaben, indem er sie auf die Körperschaften des öffentlichen Rechts überträgt und übt die Finanzierungskompetenz aus, indem er diese mit Beitragshoheit ausstattet.

¹ LT-Drs. Nr. 7/3467

5.3 Umsatzerlöse der Staatsbetriebe, Pkt. 3.2, Tz. 30

5.3.1 Stellungnahme des SMF

- 53 Der SRH gehe in seiner Annahme fehl, dass wirtschaftlicher Erfolg nur in Umsatzerlösen am offenen Markt messbar sei. Wirtschaftlicher Erfolg ist das Ergebnis betriebswirtschaftlicher Steuerung zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Mitteleinsatz und erbrachter Leistung. Auch ein Staatsbetrieb ohne Umsatzerlöse sei im Sinne des § 26 SÄHO betriebswirtschaftlich ausgerichtet, wenn seine Steuerung auf die Erreichung eines geplanten Leistungsumfanges unter minimalem Mitteleinsatz ausgerichtet sei (sog. Minimalprinzip). Regelungsinhalt und Regelungsmotiv des § 26 SÄHO tragen diesem Umstand Rechnung. Die praktische Umsetzung für die Staatsbetriebe des Freistaates Sachsen stehe nicht im Widerspruch zur gesetzlichen Grundlage.

5.3.2 Schlussbemerkung des SRH

- 54 Die im § 26 Abs. 1 SÄHO verankerte Bedingung für eine organisatorische Ausgliederung von Staatsbetrieben aus der Staatsverwaltung besteht insbesondere in einer betriebs- oder erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeit. Diese ist i. d. R. geprägt von einem Leistungsaustausch mit Dritten, welche auch Verwaltungseinheiten sein können.
- 55 Insofern stellen entsprechende Leistungskennzahlen ein verlässliches Beurteilungskriterium für die Ausgründungsbewertung dar. Die in der Stellungnahme des SMF aufscheinenden Bestrebungen zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sind zu begrüßen. Eine mögliche Wiedereingliederung in den Kernhaushalt schließt die Anwendung betriebswirtschaftlicher Methoden zur Verbesserung der Verwaltungsleistung selbstverständlich nicht aus.

Vermögensrechnung

Über die Mittelentnahme aus dem Garantiefonds in Höhe von 965 Mio. € entschied das SMF, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Zur besseren Einschätzung der Wertentwicklung in der Vermögensrechnung sollten die im jeweiligen Haushaltsjahr zur Vervollständigung nacherfassten Wertgegenstände aufgeführt werden. Nur so sind aussagekräftige wertende Vergleiche zur Vorperiode möglich.

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. 4, Pkt. 2, Tz. 5 ff.) 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.
- 3 Dabei ist auf eine exakte Erfassung aller Daten sowie eine sachgerechte Bewertung der Güter zu achten, die sowohl Ressourcen als auch Belastungen in der Vermögenslage des Freistaates abbilden, um auch für kommende Generationen tragfähige Haushalte zu gewährleisten.

2 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung

- 4 Das SMF hat in der Vermögensrechnung 2018 den Bestand des Vermögens mit 36.001.204.240,27 € und den Bestand der Schulden mit 43.051.123.385,24 € beziffert.

3 Vermögens- und Schuldenlage

- 5 Nachfolgend ist die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen zum 31.12.2018 nebst den jeweiligen Endbeständen der einzelnen Positionen zum 31.12.2017 dargestellt.
- 6 Als Anfangsbestände hat das SMF die Endbestände der Vermögensrechnung 2017 übernommen. Eine Ausnahme bilden die beiden im Jahresbericht 2019 des SRH (Beitrag Nr. 5, Pkt. 5.1, Tz. 16 ff.) dargestellten notwendigen Korrekturen. Diese sind im Anfangsbestand mit einer Erhöhung des Vermögens um 2,14 Mio. € berücksichtigt.

Übersicht 1: Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen

		31.12.2017	31.12.2018	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		in €	in €	%	
Vermögen					
A.	Sachvermögen	11.306.904.581	11.434.994.648	1,1	
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	7.147.058.358	7.337.847.159	2,7	
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.820.065.946	3.738.603.731	-2,1	
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	39.823.533	41.541.702	4,3	
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	299.956.744	317.002.057	5,7	
B.	Finanzvermögen	20.028.172.904	21.520.220.482	7,4	
I.	Beteiligungen	7.182.794.247	7.341.098.387	2,2	
II.	Stiftungsvermögen	81.978.807	83.514.065	1,9	
III.	Sondervermögen	3.543.532.952	3.852.221.682	8,7	
IV.	Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	6.801.439.521	7.154.452.386	5,2	
V.	Rücklagen	2.133.331.294	2.840.701.235	33,2	
VI.	Ausleihungen	285.096.083	248.232.727	-12,9	
C.	Forderungen	2.086.263.095	2.049.718.740	-1,8	
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	600.023.001	638.341.857	6,4	
II.	Steuerforderungen	197.251.321	199.951.809	1,4	
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	230.618.568	222.629.231	-3,5	
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	1.042.341.470	980.750.664	-5,9	
V.	Sonstige Forderungen	16.028.735	8.045.178	-49,8	
D.	Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	647.014.969	996.270.369	54,0	
Summe Vermögen		34.068.355.549	36.001.204.240	5,7	
Schulden					
A.	Kapitalmarktschulden	4.619.371.778	3.426.645.941	-25,8	
I.	Landesschatzanweisungen	210.000.000	110.000.000	-47,6	
II.	Schuldscheindarlehen	4.409.371.778	3.316.645.941	-24,8	
B.	Kassenverstärkungsmittel	5.325.805.697	6.632.243.513	24,5	
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0	0	0,0	
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	4.992.851.727	6.295.134.839	26,1	
III.	Kassenmittel von Sonstigen	332.953.970	337.108.674	1,2	
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	29.712.420.800	29.630.408.000	-0,3	
I.	Pensionsverpflichtungen	14.497.420.800	15.121.400.000	4,3	
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	15.215.000.000	14.509.008.000	-4,6	
D.	Verbindlichkeiten	2.557.056.935	3.283.187.406	28,4	
I.	Steuerverbindlichkeiten	27.200.965	39.242.769	44,3	
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	1.809.362.623	2.474.195.013	36,7	
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	478.574.789	506.535.474	5,8	
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	241.918.558	263.214.150	8,8	
E.	Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten	93.192.471	78.638.526	-15,6	
Summe Schulden		42.307.847.681	43.051.123.385	1,8	
Saldo (Schuldenüberhang)		-8.239.492.132	-7.049.919.145	-14,4	

Quelle: 2018 Vermögensrechnung.

- 7 Betrachtet man die Entwicklung seit dem Hj. 2014, so ist ein stetiger Anstieg des Vermögens um durchschnittlich 4,6 % auf 36,0 Mrd. € bis zum Hj. 2018 zu verzeichnen. Allerdings haben auch die Schulden in diesen 5 Haushaltsjahren um durchschnittlich 5,2 % zugenommen und betragen 43,1 Mrd. €.
- 8 Das Vermögen des Freistaates ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,9 Mrd. € gestiegen. Die größten Zuwächse erfolgten bei den Rücklagen (707 Mio. €), Ansparungen für Pensionsverpflichtungen (353 Mio. €), dem Kassenbestand (349 Mio. €) und den Sondervermögen (309 Mio. €).
- 9 Die Schulden sind im Hj. 2018 um 0,7 Mrd. € angewachsen. Die größten Zunahmen waren bei den Schuldenpositionen „Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen“ (1.302 Mio. €), Verbindlichkeiten aufgrund von Fördermittelbescheiden (665 Mio. €) sowie Pensionsverpflichtungen (624 Mio. €) zu verzeichnen. Unverändert repräsentieren die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung den Großteil der Schulden. Mit 29,6 Mrd. € nehmen sie einen Anteil von 69 % an der Gesamtsumme der Schulden ein.

4 Sachvermögen

- 10 Der Bestand des Sachvermögens hat sich im Vergleich zum Vorjahr leicht um 1,1 % erhöht. Die größte Position nimmt dabei das Grundvermögen für eigene Zwecke (7,3 Mrd. €) ein, gefolgt vom Straßeninfrastrukturvermögen (3,7 Mrd. €).
- 11 Der Wert des Grundvermögens des Freistaates Sachsen, welches den Nebenhaushalten zugeordnet ist, findet nur mittelbar über die Beteiligungswerte Eingang in die Vermögensrechnung. Im Hj. 2018 beträgt der Wert des Grundvermögens in den Nebenhaushalten 4,8 Mrd. € und ist im Vergleich zum Vorjahr um 2,0 % gestiegen.
- 12 Weiter bleibt zu berücksichtigen, dass die Vermögensrechnung noch nicht vollständig ist und schrittweise ausgebaut wird. Beispielsweise sind Kunst- und Sammlungsgegenstände noch nicht abschließend erfasst.
- 13 Zur besseren Einschätzung der Wertentwicklung in der Vermögensrechnung sollte das SMF die im jeweiligen Haushaltsjahr zur Vervollständigung nacherfassten Wertgegenstände (wie beispielweise das neu erworbene Kunstwerk Dresdner Mars von Giambologna¹) wenigstens überblicksweise aufführen. Nur so sind aussagekräftige wertende Vergleiche zur Vorperiode möglich.

Nacherfassung von Vermögensgegenständen läuft noch

5 Finanzvermögen

- 14 Der größte Bestandteil am Vermögen des Freistaates Sachsen ist das Finanzvermögen mit 60 %.

5.1 Beteiligungen

- 15 Die Beteiligungen stellen 34 % des Finanzvermögens dar. Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, die Staatsbetriebe und ähnliche Einrichtungen, die Hochschulen sowie der Betrieb gewerblicher Art repräsentieren insgesamt einen Wert von 7,3 Mrd. €.
- 16 Genutzt wird zur Wertermittlung eine → erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode. Diese bildet neben dem prozentualen Anteil am Eigenkapital der Beteiligung auch die von den Unternehmen im Sonderposten bilanzierten investiven Zuschüsse und Zuweisungen des Freistaates Sachsen ab.

¹ Medieninformation des SMWK vom 23.01.2019.

5.2 Sondervermögen

- 17 Das SMF weist als Vermögensbestandteil die Summe der rechnungsmäßigen Endbestände der Sondervermögen aus. Sondervermögen sind Nebenhaushalte ohne eigene Rechtspersönlichkeit; siehe Beitrag Nr. 4, Pkt. 2.1, Tz. 5 ff. Der HR sind nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 SÄHO Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben sowie die Endbestände beizufügen.

Übersicht 2: Endbestände der Sondervermögen

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
	in €				
Grundstock	231.852.108	215.518.627	224.714.210	153.944.069	180.035.261
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.936.579	6.133.308	6.214.003	6.155.314	5.972.451
ESF-Mikrodarlehensfonds II	28.875.084	27.685.320	27.694.473	17.677.205	7.901.818
ESF-Mikrodarlehensfonds III	-	0	1.418.142	3.381.286	6.132.260
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	10.662.805	9.992.588	10.743.250	9.579.289	9.656.953
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	253.112.346	206.080.405	149.800.712	103.540.883	63.873.620
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	172.910.363	186.245.542	160.029.068	143.589.678	136.928.039
Altlastenfonds Sachsen	83.830.757	72.861.326	60.514.847	55.540.028	52.049.560
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	327.737.554	363.524.843	424.964.370	426.166.296	514.479.669
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	31.417.607	31.547.258	24.389.736	22.794.788	23.141.774
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	-	0	29.976.846	29.796.728	29.672.827
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	20.787.192	19.976.487	18.788.861	16.554.503	16.233.109
Garantiefonds	1.179.723.229	1.168.131.945	1.265.723.187	890.615.084	71.095.769
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.726.968	2.739.062	2.771.543	2.803.653	2.834.473
Zukunftsfonds Sachsen - Stärkung von Innovation, Wissenschaft, Forschung	0	0	0	0	-
Zukunftssicherungsfonds	612.000.000	526.000.000	770.000.000	807.570.952	1.240.544.976
Braunkohlesanierungsfonds	0	0	0	33.897.452	33.897.452
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	180.437.469	300.000.000	300.000.000	300.000.000	300.000.000
Brücken in die Zukunft	-	487.000.000	476.962.868	489.059.199	399.361.505
Fusionsfonds Sachsen	-	10.000.000	20.000.000	13.500.000	4.000.000
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	0	0	17.447.061	17.366.546	17.259.530
Breitbandfonds Sachsen	-	-	-	-	697.718.636
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst	-	-	-	-	39.432.000
Summe	3.142.010.061	3.633.436.712	3.992.153.178	3.543.532.952	3.852.221.682

Quelle: 2014 bis 2018 Vermögensrechnung.

Erläuterungen zu den verwendeten Zeichen:

'0' = zum jeweiligen Stichtag Endbestand 0,00 €.

'-' = zum jeweiligen Stichtag bestand das Sondervermögen nicht.

- 18 Der Endbestand wuchs infolge von Zuführungen beim „Breitbandfonds Sachsen“ und „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“; siehe hierzu auch Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 60 ff. und Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff. sowie näher zum „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff. Den Zuführungen standen Entnahmen entgegen, insbesondere beim „Garantiefonds“ (vgl. Pkt. 5.2.1, Tz. 19 ff.) sowie bei „Brücken in die Zukunft“. Der Gesamtbestand der Sondervermögen wuchs im Hj. 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 8,7 % an.

5.2.1 Garantiefonds

- 19 Der Garantiefonds wurde 2010 eingerichtet um die vom Freistaat Sachsen beim Notverkauf der Sächsischen Landesbank zugesicherten Garantieleistungen zu finanzieren. Das Errichtungsgesetz² weist dem Landtag die Aufgabe zu, den Fonds durch Beschluss aufzulösen, wenn eine Inanspruchnahme aus der Garantieerklärung nicht mehr erfolgen kann und alle Verbindlichkeiten des Fonds erloschen sind.
- 20 Hintergrund für die Reduzierung des Bestandes des Garantiefonds gegenüber dem Hj. 2017 war eine Entnahme von 965 Mio. € Ende des Jahres 2018 (vgl. Übersicht 2 und LT-Drs. 6/16162).
- 21 Über diese Mittelentnahme aus dem Fonds entschied das SMF, obwohl die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.
- 22 Auf Sondervermögen sind die allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen anzuwenden und damit insbesondere die Vorschriften über das Notbewilligungsrecht gem. § 113 Abs. 1 Satz 1 SäHO, § 37 Abs. 1 SäHO. Dies schloss ein, dass üpl. Ausgaben von erheblicher finanzieller Bedeutung dem Landtag vorzulegen waren (§ 37 Abs. 4 Alt. 2 SäHO). Die Entnahme von fast 1 Mrd. € erfüllt die Voraussetzung der Erheblichkeit.
- 23 Nicht erfüllt war jedoch insbesondere die Voraussetzung der Dringlichkeit für die Ausübung des Notbewilligungsrechts. Auf die Darlegungen im Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff. ist zu verweisen. Dort sind ähnliche, auf Sondervermögen bezogene Vorgänge aus Dezember 2018 erörtert.
- 24 Ohne die haushaltsrechtlich bedenkliche Entnahme aus dem Garantiefonds wäre die Position im Sondervermögen mit 4.817.221.682 € statt nur mit 3.852.221.682 € auszuweisen gewesen.
- 25 Das SMF sieht für die vorgenommene Fondsentnahme die fachgesetzliche Ermächtigung durch § 3 Abs. 3 SächsGaFoG als gegeben, wonach jederzeit dauerhaft nicht benötigte Mittel an den Staatshaushalt abgeführt werden konnten.
- 26 Nach Auffassung des SRH waren neben der fachgesetzlichen Ermächtigung auch die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Über die vorgesehenen Einnahmen, Ausgaben und VE der Sondervermögen sind Übersichten als Anlage zum Haushaltsplan beizufügen (§ 26 Abs. 3 Satz 3 SäHO). Der Wirtschaftsplan des Garantiefonds für das Hj. 2018 sah keine Fondsentnahme vor (Leertitel). Für den Fonds sind gem. § 5 Abs. 4 SächsGaFoG die Regelungen der SäHO anzuwenden. Die Bestimmung in § 3 Abs. 3 SächsGaFoG stellt eine Kompetenzzuweisung an den Fondsverwalter dar und gestattet vorzeitige Entnahmen nicht benötigter Mittel. Die Verdrängung der allgemeinen haushaltsrechtlichen Regelungen ist von den Rechtswirkungen dieser Vorschrift nicht umfasst.

Sondervermögen finanzierte Landesbank-Abwicklung

Bestandsveränderungen Ende 2018

5.2.2 Förderung durch Darlehen

- 27 In den Beständen der Sondervermögen befinden sich insgesamt 412 Mio. € an Darlehensforderungen mit einem Anteil an diesen von 11 %. Bei 3 Fonds (Stadtentwicklungsfonds Sachsen, Wohnraumförderungsfonds Sachsen, ESF-Mikrodarlehensfonds III) repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres Bestandes. Der Wohnraumförderungsfonds Sachsen hält Kredite i. H. v. 376 Mio. €.

² Sächsisches Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung und Verwaltung der vom Freistaat Sachsen im Zusammenhang mit der Veräußerung der Landesbank Sachsen AG abgegebenen Garantie (Sächsisches Garantiefondsgesetz – SächsGaFoG)

Übersicht 3: Sondervermögen mit Darlehens-Beständen

	Bestand am 31.12.2018 in €	davon Darlehen in €	Anteil am Bestand in %
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	514.479.669	376.403.138	73,2
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	29.672.827	10.981.507	37,0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	23.141.774	9.911.779	42,8
ESF-Mikrodarlehensfonds III	6.132.260	3.685.747	60,1
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	16.233.109	3.181.873	19,6
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.834.473	2.531.250	89,3
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.972.451	1.703.154	28,5
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	17.259.530	1.619.849	9,4
ESF-Mikrodarlehensfonds II	7.901.818	1.035.267	13,1
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.656.953	603.177	6,2
Summe	633.284.862	411.656.743	

Quelle: 2018 Vermögensrechnung.

- 2018 Wertberichtigungen von 29 Mio. € notwendig
- Über 741 Mio. € Corona-Soforthilfe-Darlehen für Unternehmen bewilligt
- Ausgefallene oder erlassene Darlehensanteile fehlen für die Rückzahlung der aufgenommenen Staatskredite
- Rücklagen erhöhen sich um 1/3 gegenüber dem Vorjahr
- 28 Wegen Forderungsausfällen musste das SMF 2018 über 29 Mio. € Wertberichtigungen vornehmen, welche entsprechende Mindereinnahmen nach sich ziehen.
- 29 Der wachsende Anteil von Darlehensforderungen zwingt zu einer intensiven Befassung mit dieser Vermögensposition und zur Entwicklung von Strategien zur Vermeidung von Wertverlusten. Einerseits muss die Erfüllung des angestrebten Förderzwecks im Vordergrund stehen und andererseits der Anspruch des Freistaates möglichst ungeschmälert erhalten bleiben.
- 30 Diese Herausforderung stellt sich insbesondere in den nächsten Jahren angesichts der gewährten Soforthilfe-Darlehen für Unternehmen zur Überwindung der Folgen der Corona-Krise. Nach Zustimmung des HFA hat die Staatsregierung Förderdarlehen über 741,4 Mio. € bewilligt.³
- 31 Die sich abzeichnende wirtschaftliche Schwäche (Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.1.2, Tz. 53) lässt einen überdurchschnittlichen Ausfall von Schuldnern erwarten und es ist mit Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen zu rechnen. Zusätzlich kommt nach der Richtlinie⁴ ein 10 %iger Schuldennachlass bei vorzeitiger Rückzahlung in Betracht. Infolge von Ausfällen und erlassenen Darlehensanteilen können bis 2030 Mittel für die Rückzahlung der aufgenommenen Staatskredite fehlen.
- 32 Bei den Tilgungszeiten im Darlehens-Programm von bis zu 10 Jahren und der gesetzlich angeordneten Tilgung der Schulden im Corona-Bewältigungsfonds Sachsen innerhalb von 8 Jahren besteht ein noch aufzulösender Widerspruch.
- 5.3 Rücklagen**
- 33 Die Rücklagen betragen zum Jahresende 2018 rd. 2,84 Mrd. € und bildeten damit 13 % des Finanzvermögens. Die Rücklagen sind im Vergleich zum Vorjahr um rd. 33 % gestiegen. Die folgende Übersicht stellt den Bestand der haushaltsmäßig gebildeten Rücklagen im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 dar.

³ Schreiben des Staatsministers für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr an den HFA vom 29.06.2020.

⁴ Richtlinie des SMWA über die Gewährung von Soforthilfe-Darlehen zur Sicherung der Liquidität von kleinen und mittleren Unternehmen in der Corona-Krise.

Übersicht 4: Endbestände der Rücklagen

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
	in €				
Bürgschaftssicherungsrücklage	194.750.636	194.750.636	194.750.636	0	0
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	982.086.590	982.086.590	982.086.590	1.529.498.494	2.006.897.108
Personalausgabenrücklage	0	72.258.457	30.000.000	96.000.000	276.000.000
Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG	191.351.000	125.713.000	164.239.000	189.877.000	177.144.000
Effizienzrücklage (Personalbudgetierung Forst)	6.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	5.948.400
Risikoausgleichsrücklage für Bundesländerfinanzbeziehungen	114.054.034	114.054.034	114.054.034	114.054.034	114.054.034
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	58.900.000	60.900.000	66.450.000	41.962.300	50.862.300
Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes	0	0	0	151.616.869	208.367.763
Rücklage für lfd. Zwecke der "Sächsischen Landesbibliothek - Staats- und Universitätsbibliothek Dresden"	296.030	0	0	0	0
Rücklage des NSM-Echtbetriebes "JVA Waldheim" aus NSM-Prämie	957.445	1.019.278	1.322.596	1.322.596	1.427.630
Schuldendienstrücklage	0	0	0	0	0
Summe	1.548.395.735	1.559.781.995	1.561.902.856	2.133.331.294	2.840.701.235

Quelle: 2014 bis 2018 Vermögensrechnungen.

- 34 Die Rücklagenerhöhung zwischen den Hj. 2017 bis 2018 um rd. 707,4 Mio. € resultiert hauptsächlich aus zusätzlichen Zuführungen zur Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 9, Tz. 154 ff.), zur Personalausgabenrücklage sowie zur Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes.

6 Forderungen

- 35 Der Forderungsbestand ist gegenüber dem Vorjahr leicht um 1,8 % gesunken. Die Forderungen gegenüber Beteiligungen reduzierten sich um 5,9 %. Sie stellen mit 48 % fast die Hälfte der Einzelposition. Ein knappes Drittel der Außenstände sind begründet aus offenen Sollstellungen der Kassen i. H. v. 638 Mio. € - diese Ansprüche sind im Jahresvergleich um 6,4 % gestiegen.

7 Schulden

- 36 Im Hj. 2018 ist ein weiterer erheblicher Abbau des Schuldenstandes gelungen. Der Freistaat hat seine Verschuldung am Kapitalmarkt um 1.192.725.838 € vermindert. Die Rückzahlungen betrafen überwiegend Schuldscheindarlehen und in geringem Umfang sind Landesschatzanweisungen zur Tilgung angefallen.

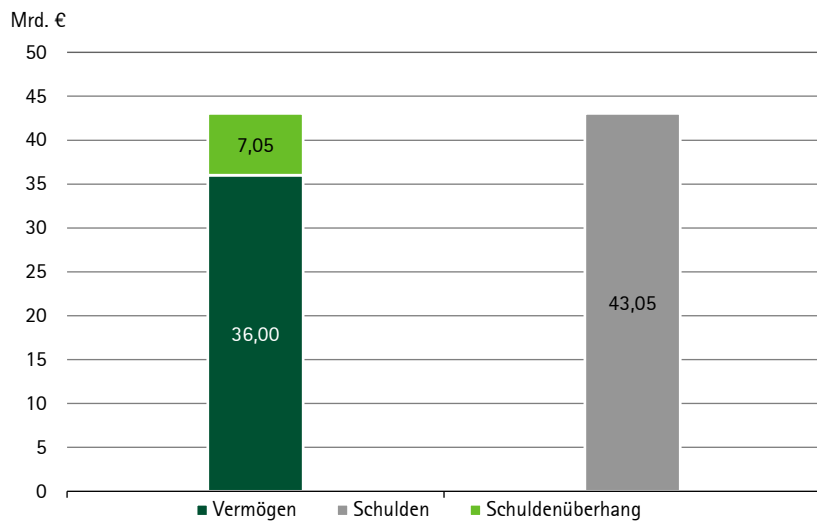
Tilgung von Kreditmarktschulden von 1,2 Mrd. € im Hj. 2018

- 37 Die Schuldenposition Altersversorgung von rd. 30 Mrd. € unterteilt sich nahezu gleichmäßig auf die Pensionsverpflichtungen und die Verpflichtungen des Landes zu den Zahlungen an den Bund auf der Grundlage des AAÜG; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.1, Tz. 88 ff. Nach einer neu erstellten Berechnung der zahlungswirksamen Verpflichtungen des Freistaates Sachsen aus dem AAÜG reduziert sich der Mittelbedarf um 4,6 % auf 14,5 Mrd. €.

8 Schuldenüberhang

- 38 Der → **Schuldenüberhang** stellt die Differenz zwischen Vermögen und Schulden dar. Die ausgewiesenen Schulden übersteigen das Vermögen im Hj. 2018 um 7,05 Mrd. €. Nur 84 % der Schulden sind somit durch Vermögen gedeckt.

Abbildung 1: Schuldenüberhang



Quelle: 2018 Vermögensrechnung.

39 Gegenüber dem Vorjahr reduzierte sich der Schuldenüberhang um 1,2 Mrd. €. Dies entspricht 14,4 %. Sachsen ist somit im Hj. 2018 dem nachhaltigen Haushalt einen großen Schritt näher gekommen.

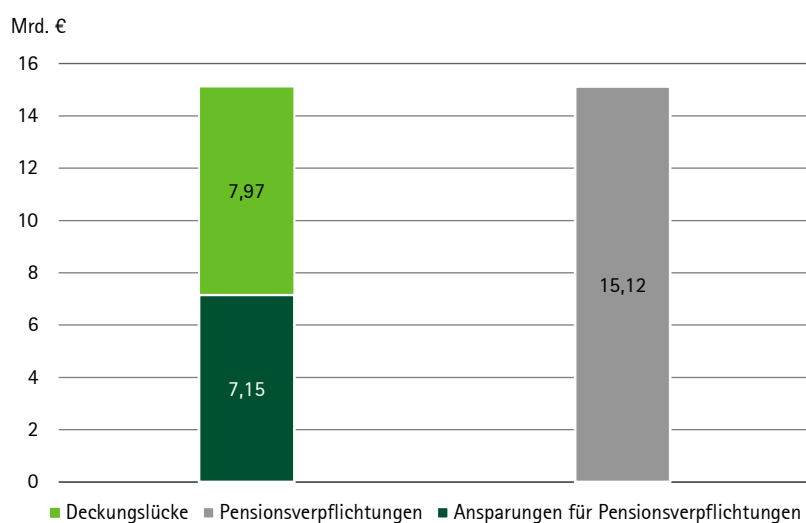
9 Deckungslücke

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 stellen mit 1/3 (7,2 Mrd. €) den zweitbedeutendsten Teil des Finanzvermögens dar.

42 Zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen ergibt sich rechnerisch eine Deckungslücke von 7,97 Mrd. €. Gegenüber den Vorjahren hat sich die Deckungslücke wieder erhöht, da den um 624 Mio. € erhöhten entsprechenden Verpflichtungen nur 353 Mio. € Ansparungen gegenüberstanden.

Abbildung 2: Deckungslücke



Quelle: 2018 Vermögensrechnung.

43 Dennoch verbessert sich bei den künftigen Pensionsverpflichtungen der Grad der durch Ansparungen gedeckten Mittel leicht auf 47,3 % gegenüber den 46,9 % des Hj. 2017.

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichs- übergreifende Prüfungsergebnisse

Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung

Das Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung ist kleinteilig organisiert. Die IT-Unterstützung ist unzureichend.

Es besteht erhebliches Optimierungs- und Einsparpotenzial. Jährlich könnten mindestens 1 Mio. € Personal- und Sachkosten bei der Reisekostenabrechnung eingespart werden.

1 Prüfungsgegenstand

1 Der SRH hat das Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung im Hj. 2017 geprüft.¹ Ziel war die Erhebung des Istzustands, um Ansätze zur Optimierung, u. a. unter Berücksichtigung der Empfehlung der Personalkommission², zu ermitteln. Im Fokus der Prüfung standen die Teilprozesse *Vorprüfung der Dienstreiseanträge*, *Dienstreeserviceleistungen* und *Reisekostenabrechnung* sowie deren Rahmenbedingungen, insbesondere die IT-Unterstützung.

2 Die sächsische Staatsverwaltung hat im Hj. 2017 rd. 16,9 Mio. € für Reisekosten verausgabt.

16,9 Mio. € Reisekosten im Hj. 2017

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vorprüfung

3 Im Rahmen der Vorprüfung werden Dienstreiseanträge aus reisekostenrechtlicher Sicht geprüft (z. B. Wahl des Beförderungsmittels oder der Unterkunft) und festgestellt, ob die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

4 Im Hj. 2017 wurden in 165 Dienststellen der sächsischen Staatsverwaltung rd. 189.000 Vorprüfungen durchgeführt. Die für diese Aufgabe erforderlichen Personal- und Sachkosten beliefen sich auf rd. 2,13 Mio. €.

189.000 Vorprüfungen in 165 Dienststellen

5 In 33 Dienststellen erfolgte die Vorprüfung nicht durch die Stelle, die die Berechnung der Reisekostenvergütung vornimmt, mit der Folge, dass Wissen und damit Ressourcen zum Reisekostenrecht in diesen Stellen zusätzlich vorgehalten werden müssen.

6 Im Sinne eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes sollten Dienstreiseanträge von der Stelle vorgeprüft werden, die auch die Berechnung der Reisekostenvergütung vornimmt.

Unwirtschaftlicher Ressourceneinsatz

2.2 Dienstreeserviceleistungen

7 65 Dienststellen erbrachten rd. 61.000 Dienstreeserviceleistungen, darunter Beratung zu Dienstreisen (rd. 44 %), Ticketbeschaffung für Bahn/Fernbus (rd. 33 %) oder Hotelbuchungen (rd. 10 %). Dafür war ein Personalaufwand von rd. 17,5 VZÄ erforderlich. Die damit verbundenen Personalkosten betragen rd. 1,27 Mio. €.

¹ Nicht in die Prüfung einbezogen waren der SLT, der SRH sowie aus dem Bereich des SMWK die Hochschulen, die Universitätsklinik, die Berufsakademie Sachsen und die Studentenwerke.

² Vgl. Abschlussbericht Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung (LT-Drs. 6/5473).

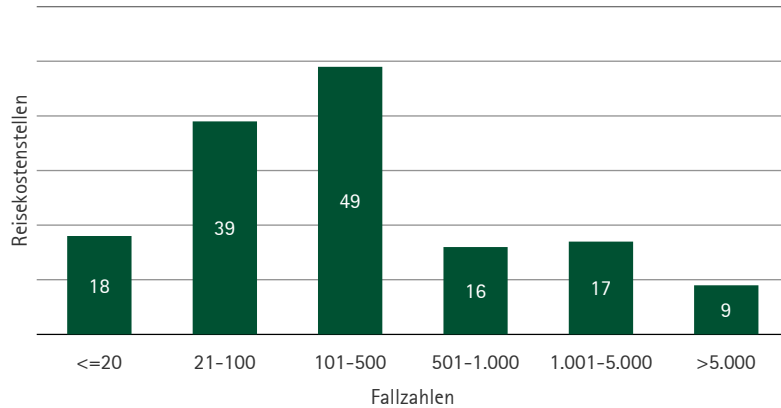
166.300 Reisekostenanträge in 148 Dienststellen abgerechnet

2.3 Reisekostenabrechnung

8 Im Jahr 2017 wurden in 148 Stellen rd. 166.300 Reisekostenanträge abgerechnet. Der SRH hat unter Heranziehung der Anzahl der bearbeiteten Abrechnungen 6 Fallgruppen gebildet (siehe Abbildung 1).

9 Danach bearbeiteten 106 Stellen (rd. 72 %) bis zu 500 Abrechnungsfälle pro Jahr, darunter 57 Stellen (rd. 39 %) lediglich bis zu 100 Fälle. Nur 9 Stellen (rd. 6 %) haben mehr als 5.000 Fälle jährlich abgerechnet.

Abbildung 1 - Reisekostenstellen gruppiert nach Fallzahlen



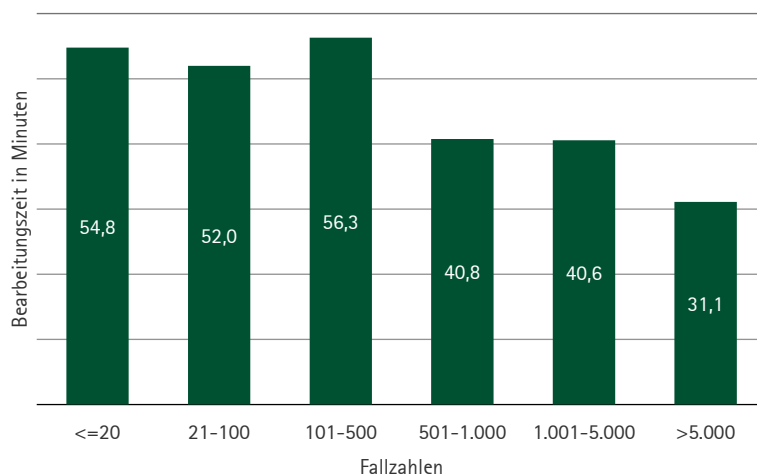
Quelle: Angaben der geprüften Stellen.

Sehr kleinteilige Organisation der Reisekostenabrechnung

10 In der sächsischen Staatsverwaltung ist die Reisekostenabrechnung sehr kleinteilig organisiert.

11 Bei Betrachtung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für Reisekostenabrechnungen arbeiten Reisekostenstellen mit einer höheren Anzahl von Abrechnungsfällen deutlich effizienter als diejenigen mit einer geringeren Fallzahl (Abbildung 2).

Abbildung 2 - Bearbeitungszeiten in Minuten nach Fallzahlen gruppiert



Quelle: Angaben der geprüften Stellen (aggregiert).

Ungenutzte Skalen- und Synergieeffekte

12 Infolge der kleinteiligen Organisation der Reisekostenabrechnung bleiben mögliche Skalen- und Synergieeffekte ungenutzt.

- 13 Die Reisekostenabrechnung ist der teuerste Teilprozess des Reisekostenmanagements. Dafür wurden im Hj. 2017 rd. 4,6 Mio. € Personal- und Sachkosten aufgewendet.
- 14 Im Landesdurchschnitt ist dabei für 100 € angewiesene Reisekosten ein Bearbeitungsaufwand für die Abrechnung von rd. 27 € angefallen. 27 € Bearbeitungsaufwand für 100 € Reisekosten
- 2.4 Einsparpotenzial**
- 15 Der Median der durchschnittlichen Bearbeitungszeit der Abrechnungsstellen mit über 5.000 Abrechnungsfällen beträgt 33,23 Minuten/Fall. Sofern es gelänge, diese Leistung auf alle Abrechnungsstellen zu übertragen, die über dem Median liegen, könnte eine Reduzierung des Personalaufwandes von rechnerisch 14,67 VZÄ/Jahr bzw. von rd. 1 Mio. € Personal- und Sachkosten gelingen.³ Mindestens 1 Mio. € Einsparpotenzial
- 16 Bei Verwendung der Best-Practice-Ansatzes von 14,35 Minuten/Fall⁴ wären sogar Einsparungen von rd. 37,24 VZÄ bzw. rd. 2,7 Mio. € Personal- und Sachkosten möglich.
- 2.5 Shared Service Center**
- 17 Die Behörden und Einrichtungen der Staatsverwaltung haben die Möglichkeit, im Wege des Abschlusses einer Verwaltungsvereinbarung, die Berechnung und Anordnung der Reisekostenvergütung und des Trennungsgeldes an die Zentrale Reisekostenabrechnungs- und Servicestelle (ZAS) beim LSF zu übertragen. Die ZAS ist mit einem sog. Shared Service Center vergleichbar.
- 18 Im Hj. 2017 wurden von der ZAS 19.519 Reisekostenanträge für 49 Behörden und Einrichtungen aus der sächsischen Staatsverwaltung abgerechnet.⁵ Dies entspricht einem Anteil von lediglich rd. 12 % aller Abrechnungsanträge. Nur 12 % der Reisekostenanträge bei ZAS abgerechnet
- 2.6 IT-Unterstützung**
- 19 37 Stellen verwenden für die Reisekostenabrechnung sog. Standardsoftware, insbesondere Officeanwendungen. 83 Stellen setzten spezielle IT-Verfahren ein. Dabei kamen 8 unterschiedliche Verfahren zum Einsatz. 28 Stellen nutzten für die Abrechnung keine IT. Fast drei Viertel der Reisekostenabrechnungsstellen gaben an, dass Medienbrüche innerhalb ihres Prozesses vorlägen.
- 20 Die vorgefundene unzureichende IT-Unterstützung ist eine Folge der kleinteiligen Organisation des Reisekostenmanagements. Unzureichende IT-Unterstützung
- 3 Folgerungen**
- 21 Das mögliche Optimierungspotenzial beim Reisekostenmanagement kann nur durch eine weitere Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung erschlossen werden. Optimierungspotenzial durch weitere Zentralisierung
- 22 Dazu bedarf es zugleich verbesserter Rahmenbedingungen, insbesondere eines medienbruchfreien elektronischen Dienstreisemanagementsystems.
- 23 Die ZAS beim LSF sollte als Shared Service Center für das Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung ausgebaut werden.

³ Die Berechnung erfolgte unter Verwendung des Personalkostensatzes für die Laufbahngruppe 1.2 (ehemals mittlerer Dienst) i. H. v. 61.225,15 € pro Jahr und des Sachkostenansatzes i. H. v. 9.944,20 € nach Anlage 2 a zur VwV Kostenfestlegung 2013.

⁴ Bester Wert aus der Gruppierung Abrechnungsstellen mit mehr als 5.000 Abrechnungsfällen/Jahr.

⁵ Seit Oktober 2017 bearbeitet die ZAS ebenfalls die Reisekostenabrechnungen für das SMWA.

4 Stellungnahmen

- 24 Die SK, das SMJus, das SMWK, das SMS und das SMK hatten keine grundsätzlichen Anmerkungen oder Ergänzungen zum Jahresberichtsbeitrag.
- 25 Das SMF verwies auf die vom Kabinett im Rahmen der Initiative „Wertschätzung im Öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen“ beschlossenen Änderungen des Sächsischen Reisekostengesetzes. Zudem sei die Einführung eines elektronischen Dienstreisemanagementsystems in der ZAS geplant.
- 26 Das SMWA teilte mit, ab Bereitstellung eines elektronischen Dienstreisemanagementsystems durch das SMF die Vorabprüfung und Dienstreiseserviceleistungen auf die ZAS übertragen zu wollen.
- 27 Nach Auffassung des SMI sei das Fehlen einer medienbruchfreien IT-Unterstützung für den gesamten Prozess der Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen Ursache für das Festhalten an der kleinteiligen Organisation. Es werde seit Jahren auf die „große Lösung“ gewartet. Es wies darauf hin, dass ein organisatorischer Wechsel nicht mit einer Abnahme der Benutzerfreundlichkeit für die Bediensteten einhergehen dürfe.
- 28 Aus Sicht des SMEKUL müsse der gesamte Prozess des Dienstreisemanagements zentral bei einer Stelle/Organisationseinheit geführt werden, um Doppelaufwand zu vermeiden. Die aktuellen Organisationsformen der Reisekostenabrechnungen im Geschäftsbereich des SMEKUL trage den Gegebenheiten, Anforderungen und individuellen Besonderheiten bestmöglich Rechnung. Nach Einführung eines elektronischen Dienstreisemanagementsystems würde eine Überprüfung und Bewertung der Nutzung eines Shared Service Centers erfolgen. Es merkte an, dass bei Einführung eines elektronischen Dienstreisemanagementsystems die Anbindung des Reisekostenprogrammes an das Mittelbewirtschaftungssystem sowie die Verknüpfung zu anderen ERP-Modulen (bei Staatsbetrieben) digital sicherzustellen seien. Zudem wies es darauf hin zu prüfen, ob und in welchem Umfang ein elektronisches Dienstreisemanagementsystem ggf. auch interessierten Staatsbetrieben zur Verfügung gestellt werden könne.
- 29 Das SMR stimmte den Empfehlungen des SRH zu. Es erklärte allerdings, dass sich eine hauseigene Reisekostenstelle im Aufbau befinde und die Anschaffung einer Reisekostenabrechnungssoftware geplant sei. Ferner teilte das SMR mit, dass im weiteren Verlauf, nach der Inbetriebnahme der Software, zu klären sei, wie der vom SRH empfohlene Shared-Service-Gedanke beim Reisekostenmanagement des SMR weiter umgesetzt werden könne.

5 Schlussbemerkung

- 30 Eine fehlende medienbruchfreie IT-Unterstützung, d. h. eine „große Lösung“, steht der Aufgabenübertragung an ein Shared Service Center nicht im Wege. Dies zeigt sich anhand der Aufgabenübertragung einer Vielzahl von Behörden an die ZAS. Insofern wird die Auffassung des SMI nicht geteilt. Ungeachtet dessen wird die Implementierung eines elektronischen Dienstreisemanagementsystems zur Unterstützung des gesamten Prozesses wesentlich zur Stärkung der ZAS als Shared Service Center für den Freistaat Sachsen beitragen.
- 31 Dem SMR wird empfohlen, den Aufbau einer eigenen Reisekostenstelle sowie die Anschaffung einer Reisekostenabrechnungssoftware zu überdenken. Stattdessen sollte das SMR zuvor prüfen, die Leistungen auf die ZAS zu übertragen.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Mehrarbeitsstunden der sächsischen Polizei

7

Belege, dass die Mehrarbeit eine Grundlage für Stellenmehrforderungen bilden kann, hat die Prüfung nicht erbracht.

Anhaltspunkte dafür, dass der Umgang mit der Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei nicht rechtskonform erfolgt, lagen nicht vor. Das Instrument Mehrarbeit wird situationsangepasst und überwiegend zweckmäßig eingesetzt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Thema „Mehrarbeitsstunden der Polizei“ war und ist immer wieder auch unter dem Begriff „Überstunden“ Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Teilweise wird der Eindruck erweckt, Mehrarbeit entstehe, weil Polizeibeamte fehlen. Teilweise dient die Mehrarbeit auch dazu, mehr Stellen für die Polizei zu fordern.
- 2 Der SRH hat die Hintergründe für Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei der Jahre 2016 bis 2019 ermittelt und geprüft, ob und ggf. welcher Handlungsbedarf sich daraus ableiten lässt. Da ein Großteil des Personalkörpers Polizeivollzugsbeamte (PVB) sind, befasste sich die Prüfung schwerpunktmäßig mit diesem Beschäftigungsbereich. Dazu wurden zahlreiche Daten aus den Polizeidienststellen der Bereitschaftspolizei (BP), der Hochschule der Polizei (PolFH), des Landeskriminalamtes (LKA), den 5 Polizeidirektionen (PD) und des Polizeiverwaltungsamtes (PVA) erhoben und ausgewertet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Mehrarbeit, Überstunden

- 3 Mehrarbeit und Überstunden werden oft synonym verwendet. Für Beamte gilt der Begriff Überstunden allerdings nicht. Die beamtenrechtlichen Vorschriften legen die regelmäßige Arbeitszeit fest und treffen Regelungen zur Mehrarbeit. Anders als freiwillige, zusätzlich geleistete Arbeitszeit (Arbeitszeit-/Gleitzeitkonto) bedarf Mehrarbeit der ausdrücklichen Anordnung oder Genehmigung. Dafür müssen zwingende dienstliche Gründe vorliegen, die zu dokumentieren sind (Mehrarbeitszeitkonto). Mehrarbeit erfordert zwingende dienstliche Gründe
- 4 Bei mehr als 5 Stunden monatlicher Mehrarbeitszeit ist Freizeitausgleich innerhalb eines Jahres zu gewähren. Ab dem 6. Monat greift eine verschärfte Handlungs- und Nachweispflicht des Vorgesetzten, wenn Mehrarbeitsstunden noch nicht abgebaut sind. Nur wenn Freizeitausgleich aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht innerhalb eines Jahres möglich ist, besteht die Pflicht, die nicht abgebaute Mehrarbeit zu vergüten. Freizeitausgleich als Regelfall
- 5 Für die Hj. 2016 bis 2018 betrug die Vergütung der Mehrarbeit der sächsischen Polizei insgesamt rd. 107 T€ (rd. 64 T€ im Jahr 2018).

2.2 Umfang der Mehrarbeit

- 6 Bei den Mehrarbeitsstunden der sächsischen Polizei zeigt sich folgende Entwicklung:

Stichtag	Anzahl Mehrarbeitsstunden gesamt	Anzahl Mehrarbeitsstunden je PVB
31.12.2016	106.632	10,10
31.12.2017	126.101	11,74
31.12.2018	143.490	13,33
31.12.2019	162.332	14,77

Durchschnittlich 14,77 Mehrarbeitsstunden auf dem Konto

- 7 Die absoluten Zahlen ergaben eine Steigerung im Zeitraum von 2016 bis 2019 um rd. 52 % auf insgesamt 162.322 Mehrarbeitsstunden zum 31.12.2019. Bei den PVB betrug der Anstieg durchschnittlich rd. 46 %. Durchschnittlich hatte jeder PVB am 31.12.2019 14,77 Mehrarbeitsstunden auf seinem Konto.

Moderate Situation in Sachsen

- 8 Im Vergleich dazu werden bspw. in Hessen und Rheinland-Pfalz mehr als 100 Mehrarbeitsstunden je PVB ausgewiesen. Für Sachsen stellt sich die Situation daher eher moderat dar.
- 9 Die 162.322 Mehrarbeitsstunden bei der sächsischen Polizei zum Stand 31.12.2019 verteilen sich auf die Polizeidienststellen wie folgt:

	LKA	BP	5 PD	PoIFH	PVA
Anteil in %	23,5	21,1	52,9	1,5	1,0
Anzahl gesamt	38.094	34.185	85.976	2.409	1.668
Anzahl je PVB	51,3	24,3	10,5	35,4	12,8

Verhältnismäßig viel Mehrarbeitszeit beim LKA

- 10 Beim LKA fiel der Durchschnittswert (51,3) bei den Mehrarbeitsstunden für die einzelnen PVB im Vergleich zu den 5 PD und dem PVA verhältnismäßig hoch aus.

2.3 Verfahrensweise zur Mehrarbeit

Einsatzbedingte bzw. personell bedingte Anlässe

- 11 Nach Angaben der Polizeidienststellen fällt Mehrarbeit nur im Wechselschichtdienst an, wenn die Arbeitszeiten über den planmäßigen Dienst hinausgehen. Als mehrarbeitsstundenbegründend waren geplante oder ungeplante einsatzbedingte bzw. personell bedingte Anlässe vorzufinden. Dazu gehörten bspw. die planmäßige Absicherung von öffentlichen Veranstaltungen, die kurzfristige Unterstützung anderer sächsischer Dienststellen, längere als geplante Einsatzzeiten oder auch die Aufrechterhaltung der Mindesteinsatzstärke z. B. durch krankheitsbedingte Ausfälle.

Keine Regelungslücken zum Umgang mit Mehrarbeit

- 12 In allen Polizeidienststellen lagen Dienstanweisungen zum Umgang mit der Mehrarbeit vor. Diese enthielten detaillierte Darstellungen der Verfahrensweise zur Anordnung/Genehmigung durch den Vorgesetzten und zur Begründungspflicht und außerdem eine Abgrenzung zum Umgang mit dem Arbeitszeit-/Gleitzeitkonto. Geregelt war auch, dass Mehrarbeitsstunden vorrangig vor Zeitguthaben aus zusätzlicher Arbeitszeit abzubauen sind. Ab einer Mehrarbeit von 60 Stunden je PVB greifen in den Polizeidienststellen zwar unterschiedliche aber dennoch wirksame Risikomanagementmodelle wie z. B. die Genehmigungspflicht von Mehrarbeit durch den Dienststellenleiter.
- 13 Die Leiter der jeweiligen polizeilichen Organisationseinheiten sind für die Einhaltung und Umsetzung der Vorschriften zu den Mehrarbeitsstunden verantwortlich. Sie bestätigen mit ihrem Monatsabschluss im elektroni-

schen Arbeitszeiterfassungsprogramm die Richtigkeit der hinterlegten Daten. Nach Monatsabschluss ist keine Änderung an den Datensätzen mehr möglich.

- 14 Die in die Prüfung einbezogenen Unterlagen des SMI und der Polizeidienststellen lassen den Schluss zu, dass die sächsische Polizei das Thema Mehrarbeit verantwortungsvoll und sachgerecht behandelt. Mehrarbeit wird verantwortungsvoll und sachgerecht behandelt

2.4 Abbau von Mehrarbeit

- 15 Bei allen Polizeidienststellen hat sich gezeigt, dass im Verlauf eines Jahres regelmäßig Mehrarbeitsstunden aufgebaut aber gleichzeitig auch wieder abgebaut wurden. Bei der BP sind die Schwankungen beim Auf- und Abbau besonders groß, was im Wesentlichen mit ihrem Aufgabenprofil zusammenhängt. Dennoch gelang es der BP anders als bspw. dem LKA regelmäßig, den Abbau der hohen Zahl an Mehrarbeitsstunden im Laufe des Jahres durch entsprechenden Freizeitausgleich sicherzustellen. Die Mehrarbeitsstunden bei der PolFH lagen nach Angaben des SMI außerhalb der Hochschulsphäre und waren zum Studium abgeordneten PVB zuzuordnen. Mehrarbeitsstunden werden aufgebaut, gleichzeitig auch wieder abgebaut

2.5 Folgerungen

- 16 Die Prüfung hat gezeigt, dass das Thema Mehrarbeit für die sächsische Polizei kein ernsthaftes Problem darstellt. Anhaltspunkte dafür, dass der Umgang mit der Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei nicht rechtskonform erfolgt, lagen nicht vor. Das Instrument Mehrarbeit wird situationsangepasst und überwiegend zweckmäßig eingesetzt.
- 17 Dieses Ergebnis belegt gleichzeitig auch, dass die Mehrarbeit für sich keine Grundlage für Stellenmehrforderungen darstellt. Auch die festgestellte Höhe der Mehrarbeitsstunden zeigen im Jahresverlauf keinen zusätzlichen Personalbedarf auf.
- 18 Das SMI sollte dennoch das stetige Ansteigen der absoluten Mehrarbeitsstunden verstärkt in den Blick nehmen.
- 19 Die im Verhältnis zu anderen Polizeidienststellen festgestellte hohe Mehrarbeitsstundenbelastung beim LKA sollte einer vertieften Betrachtung und einer Analyse unterzogen werden. Ziel sollte sein, die jährlichen Ausgaben für die Mehrarbeitsvergütung künftig möglichst zu vermeiden.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 20 Das SMI erklärte, dass es den Ausführungen des SRH grundsätzlich zustimme. Hinsichtlich der Mehrarbeitsstunden beim LKA sei auch bei moderater durchschnittlicher Mehrarbeitsstundenbelastung die individuelle Mehrarbeitsverteilung recht unterschiedlich. Die Belastung steige mit dem Grad der Spezialisierung der Organisationseinheiten wie z. B. beim Spezialeinsatzkommando, beim Mobilem Einsatzkommando etc. Damit würden sich gleichzeitig die Kompensationsmöglichkeiten verringern. In diesen Organisationseinheiten seien die Optimierungsmöglichkeiten bisher schon genutzt worden. Auch künftig soll eine effektive Aufgabenerledigung dazu beitragen, den Anfall von Mehrarbeit zu verhindern.
- 21 Zu der Feststellung des SRH, dass die Mehrarbeitsstatistik keinen personellen Mehrbedarf begründen könne, verweist das SMI ausdrücklich auf den Bericht der Fachkommission zur Evaluierung der Polizei des Freistaates Sachsen sowie dessen Fortschreibung. Darin werde klar die Aufgabenentwicklung innerhalb der Polizei aufgezeigt. Insbesondere Bereiche mit Aufgaben, die an Bedeutung gewonnen hätten oder gar neu hinzutreten seien, seien personell verstärkt worden.

22 Mit Blick auf den - wenn auch moderaten - jährlichen Anstieg des Mehrarbeitsstundenbestandes werde deutlich, dass die an die sächsische Polizei gestellten höheren Erwartungen ohne weiteres Personal nicht leistbar sein werde.

4 Schlussbemerkung

23 Der SRH begrüßt, dass das SMI den kontinuierlichen Anstieg bei den Mehrarbeitsstunden der sächsischen Polizei im Blick hat.

24 Fehlende Kompensationsmöglichkeiten im Bereich von spezialisierten Organisationseinheiten sollte das SMI aufgreifen und analysieren.

25 Einen generellen Bedarf an zusätzlichem Personal unter dem Blickwinkel der Mehrarbeit kann der SRH nicht feststellen.

Zuwendungen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz

Bei der auf Dauer angelegten finanziellen Unterstützung der kommunalen und privaten Träger der Katastrophenschutzeinheiten wird ein aufwendiger Verfahrensweg ohne erkennbaren Mehrwert beschritten.

Das SMI sollte eine verwaltungsökonomische Verfahrensweise entwickeln, die auf rechtssicherer Grundlage für alle im Katastrophenschutz Beteiligten weniger bürokratischen Aufwand mit sich bringt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Ausreichung von staatlichen Haushaltsmitteln für den Katastrophenschutz an kommunale Gebietskörperschaften und private Hilfsorganisationen nach der RL KatSZuwendungen¹ der Jahre 2017 bis zum 1. Halbjahr 2019 geprüft und dabei insbesondere die Grundlagen und die Ausgestaltung der Förderung auch unter systematischen Gesichtspunkten näher betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung des Katastrophenschutzes

- 2 Die im Katastrophenschutz mitwirkenden privaten Hilfsorganisationen sowie die staatlichen und kommunalen Aufgabenträger tragen die Kosten, die durch die Erfüllung ihrer Aufgaben im Katastrophenschutz entstehen, grundsätzlich selbst (§§ 64 und 67 SächsBRKG²).

- 3 Durch zahlreiche im SächsBRKG selbst normierte Ausnahmen und durch die in der RL KatSZuwendungen zusätzlich geschaffenen Fördertatbestände läuft dieser Grundsatz weitgehend leer.

Kostentragungsgrundsatz läuft weitgehend leer

2.2 Unterbringung und Unterhaltung landeseigener Fahrzeuge und Ausstattung

- 4 Das SMI hat nach dem SächsBRKG die Aufgabe, Fahrzeuge, Geräte und Spezialausrüstung für den Katastrophenschutz zu beschaffen und bereitzustellen. Im Fall der Überlassung ist die Unterbringung und Unterhaltung angemessen zu unterstützen (§ 8 Abs. 1 Nr. 11 SächsBRKG). Soweit Gemeinden, Landkreise, Kreisfreie Städte und private Hilfsorganisationen Träger von Katastrophenschutzeinheiten waren, übernahmen sie die bereitgestellte Ausstattung auf der Grundlage von Überlassungsvereinbarungen. Für den Aufwand der Unterbringung und Unterhaltung bewilligte die LD Sachsen als zuständige Bewilligungsbehörde den Übernehmern auf Antrag pauschalierte Zuwendungen nach der RL KatSZuwendungen. Jährlich mussten so rd. 300 Verfahren durch die LD Sachsen bewältigt werden. Aufseiten der Gemeinden, Landkreise, Kreisfreien Städte und private Hilfsorganisationen mussten in gleicher Anzahl jährlich Anträge gestellt und die erforderlichen Unterlagen beigebracht werden.

Rd. 300 jährlich wiederkehrende Förderverfahren

- 5 Da der LD Sachsen jedoch bekannt ist, an wen sie welche Fahrzeuge überlassen hat, ist für den SRH fraglich, welche Mehrinformationen die Antragstellung mit sich bringt, die die Notwendigkeit des Zuwendungsverfahrens mit seinem Verwaltungsaufwand rechtfertigt.

Notwendigkeit aufwendiger Förderverfahren ist infrage zu stellen

¹ Richtlinie des SMI über die Gewährung von Zuwendungen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz.

² Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz.

2.3 Übernahme der Trägerschaft von Katastrophenschutzeinheiten

- 6 Für die Übernahme der Trägerschaft bewilligte die LD Sachsen den Landkreisen und Kreisfreien Städten und den privaten Hilfsorganisationen als Träger der im Freistaat Sachsen insgesamt aufgestellten 144 Katastrophenschutzeinheiten jedes Jahr auf Antrag pauschalierte Zuwendungen mit einer Gesamtsumme von rd. 250 T€ nach den zuwendungsrechtlichen Vorgaben der RL KatSZuwendungen. Dies sollte der Unterstützung für die ehrenamtliche Mitwirkung im Katastrophenschutz, der Helferwerbung und Helferausbildung dienen. Die Pauschalen für die privaten Träger umfassten zusätzlich die Sicherstellung der räumlichen Unterbringung.

Verwaltungsökonomischere Handlungsformen liegen auf der Hand

- 7 Weil das SMI sowohl die Anzahl der Katastrophenschutzeinheiten und deren Ausstattung als auch die Pauschalbeträge generell festgelegt hat, eröffnen sich aus Sicht des SRH für die finanzielle Unterstützung der Aufgabenträger verwaltungsökonomischere Handlungsformen der Verwaltung, die eine jährliche Beantragung nicht notwendig machen.

2.4 Verwendungsnachweisprüfung

Erhebliche Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung

- 8 Bei der Verwendungsnachweisprüfung sind in der LD Sachsen erhebliche Rückstände aufgelaufen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Stand der Verwendungsnachweisprüfung nach Fördermitteldatenbank

Haushaltsjahr	Bewilligungen Summe	Verwendungsnachweise		ungeprüft relativ
		vorgelegt/geprüft absolut	relativ	
2016	464	60	12,9 %	87,1 %
2017	377	9	2,4 %	97,6 %
2018	404	6	1,5 %	98,5 %

Quelle: Fördermitteldatenbank FÖMISAX, Abfrage am 09.07.2019.

Vorlagefristen wurden nicht überwacht

- 9 Rund 87 % der Verwendungsnachweise aus 2016 und 97,6 % der Verwendungsnachweise aus 2017 waren zum Prüfungszeitpunkt ungeprüft. Die LD Sachsen hat außerdem die Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise entgegen VwV Nr. 10 zu § 44 SÄHO/VVK nicht überwacht. In mehreren Fällen fiel nicht auf, dass der fällige Verwendungsnachweis nicht vorgelegt worden war. Teilweise gab es Überschreitungen der Vorlagefrist um mehr als 1 Jahr. In einem Fall betrug die Überschreitung fast 3 Jahre.

2.5 Vollzug der RL KatSZuwendungen

2.5.1 Institutionelle Förderung von Kommunen

- 10 Die RL KatSZuwendungen legt in Ziff. V Nr. 1 und 2 fest, dass Zuwendungen im Wege der institutionellen Förderung bewilligt werden. Dementsprechend reichte die LD Sachsen den Gemeinden, Landkreisen und Kreisfreien Städten Zuwendungen zur institutionellen Förderung aus.

Institutionelle Förderung kommunaler Einrichtungen ist nicht rechtens

- 11 Eine institutionelle Förderung kommunaler Einrichtungen ist nach der Systematik des Zuwendungsrechts grundsätzlich nicht vorgesehen.

2.5.2 Institutionelle Förderung privater Katastrophenschutzeinheiten

- 12 Der SRH erhob bereits im Zuge der Novellierung der RL KatSZuwendungen im Jahr 2011 Bedenken gegen die Absicht, bei Zuwendungsanträgen künftig auf die Vorlage der Haushalts- oder Wirtschaftspläne zu verzichten. Dem folgte das SMI und sah von der Streichung ab.

- 13 Die Prüfung des SRH ergab nunmehr, dass die privaten Hilfsorganisationen und Rettungsdienste ihre Zuwendungsanträge generell ohne Haushalts- oder Wirtschaftspläne vorgelegt haben. Die LD Sachsen forderte die fehlenden Unterlagen nicht nach. Institutionelle Förderung privater Hilfsorganisationen ist mangelbehaftet
- 14 Für die Förderentscheidungen fehlten wesentliche Unterlagen. Daher konnte die Förderwürdigkeit nicht beurteilt werden. Eine Bewilligung scheint daher bedenklich. Der Widerruf der Förderung ist zu prüfen. Grundlagen zur Beurteilung der Förderwürdigkeit fehlten
- 3 Folgerungen**
- 15 Das SMI sollte prüfen, ob die Kostenerstattung für die Unterbringung und Unterhaltung über das Zuwendungsverfahren verwaltungswirtschaftlich ist. Der SRH empfiehlt, die Kostenerstattung im Rahmen der Überlassungsvereinbarungen zu regeln. Gleiches gilt für die Gewährung von Pauschalen für die Unterstützung der Träger der Katastrophenschutzeinheiten. Damit würde die jährliche Antragstellung und Antragsbearbeitung entfallen. Finanzielle Unterstützung der Träger der Katastrophenschutzeinheiten auf vertraglicher Basis regeln
- 16 Das SMI sollte dafür Sorge tragen, dass die Rückstände in der Verwendungsnachweisprüfung umgehend systematisch abgearbeitet und die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise überwacht werden, um Verjährungsrisiken so gering wie möglich zu halten. Andernfalls drohen ggf. Regresspflichten aufgrund von Dienstpflichtverletzungen und/oder Organisationsverschulden. Rückstände systematisch abarbeiten; fristgerechte Vorlage überwachen
- 4 Stellungnahme des Ministeriums**
- 17 Die Annahme des SRH, dass der Grundsatz, wonach jeder Aufgabenträger die Kosten selbst zu tragen habe, aufgrund einer Vielzahl an weiteren Finanzierungstatbeständen im SächsBRKG leerlaufe, sei unzutreffend. Auch die Fördergegenstände der RL KatSZuwendungen seien vollständig durch das SächsBRKG gedeckt. Allerdings sei vorstellbar, die Finanzierungsregelungen im Katastrophenschutz, die sich über mehrere Teile des SächsBRKG verteilen, im Rahmen einer Gesetzesnovelle zusammenzufassen.
- 18 Der Freistaat Sachsen habe nach dem SächsBRKG die Pflicht, die Unterbringung und Unterhaltung der von ihm beschafften und den Freiwilligen Feuerwehren und privaten Hilfsorganisationen zur Nutzung überlassenen Fahrzeuge angemessen zu unterstützen. Damit sei keine vollständige Kostenerstattung verbunden. Das SMI sagte zu, es werde im Rahmen der anstehenden grundlegenden Überarbeitung der RL KatSZuwendungen die Empfehlungen des SRH aufgreifen und prüfen. Dies gelte auch für das Verfahren, mit dem die Träger der Katastrophenschutzeinheiten durch jährliche Pauschalbeträge finanziell unterstützt werden.
- 19 Das SMI räumte ein, dass es bei Verwendungsnachweisprüfungen in den Jahren 2013 bis September 2017 aufgrund von personellen Engpässen und im Zusammenhang mit der Bewältigung der Aufgaben im Bereich der Organisation und Durchführung der Asylverfahren/Flüchtlingsunterbringung bei der LD Sachsen zu längeren Bearbeitungsverzögerungen gekommen sei. Dennoch sei es gelungen, die Verfristung von Ansprüchen des Freistaates Sachsen regelmäßig zu vermeiden. Der Abbau bestehender Rückstände erfolge seit Oktober 2017 nunmehr planmäßig.
- 5 Schlussbemerkung**
- 20 Der SRH begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft des SMI, den Verfahrensweg zur Finanzierung des Katastrophenschutzes grundlegend zu überprüfen. Dabei ist besonders bedeutsam, dass im Ergebnis eine verwaltungswirtschaftliche Verfahrensweise zum Tragen kommt, die gegenüber der bisherigen aufwendigen Verfahrensweise auf rechtssicherer

Grundlage für alle im Katastrophenschutz Beteiligten weniger bürokratischen Aufwand mit sich bringt.

- ²¹ Die inzwischen bei der LD Sachsen erzielten Fortschritte bei der Verwendungsnachweisprüfung nimmt der SRH zur Kenntnis und empfiehlt dem SMI, die weiteren Fortschritte in regelmäßigen Abständen fachaufsichtlich zu begleiten.

Städtebauförderung mit dem Programmschwerpunkt „Soziale Stadt“

Für die sächsischen Programmgemeinden sind bislang mehr als 200 Mio. € Fördermittel bereitgestellt worden. Ein adäquater Fördererfolg ist nicht belegt.

Die Fördergebiete sind weiterhin von überproportionalen Einwohnerverlusten und Wohnungsleerstand geprägt. Eine selbsttragende Entwicklung ist nicht absehbar.

Bislang erfolgte keine eigene Erfolgskontrolle für das Landesprogramm durch das zuständige Ministerium.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Programm „Soziale Stadt“ (SSP) ist seit 1999 Bestandteil der Städtebauförderung und 2004 im Baugesetzbuch verankert worden. Es richtet sich an Städte mit Gebieten, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. In den SSP-Gebieten sollen insbesondere solche Maßnahmen durchgeführt werden, die der Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dienen.
- 2 Bund und Länder hielten seinerzeit die traditionellen, auf Baumaßnahmen ausgerichteten Fördertatbestände der Städtebauförderung für die Erreichung der Programmziele für nicht mehr ausreichend. Sie vereinbarten einen neuen, integrativen Programmansatz, der ein ressortübergreifendes Vorgehen vorsah.
- 3 Der SRH hat geprüft, inwieweit es dem SMI gelungen war, dem neuen, umfassenden Programmansatz Rechnung zu tragen. Dabei hat er von 41 Fördergebieten 8 Fördergebiete in 6 Programmgemeinden näher betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Integrativer Programmansatz

- 4 In den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung verpflichteten sich Bund und Länder, alle für die Entwicklung der SSP-Gebiete erforderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen des Bundes und der Länder zu koordinieren und zu bündeln. Das BauGB verpflichtet zudem die höheren Verwaltungsbehörden (die LD Sachsen), die Gemeinden bei der Beschaffung von Fördermitteln aus öffentlichen Haushalten zu unterstützen.
- 5 Der SRH stellte fest, dass auf Landesebene eine übergreifende Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Ressorts fehlte. Die fachübergreifende Koordination war auf die Gemeinden delegiert worden. Die Beschaffung von Fördermitteln oblag allein den Gemeinden. In den SSP-Gebieten kamen überwiegend Städtebaufördermittel zum Einsatz.

Keine fachübergreifende Zusammenarbeit auf Landesebene

2.2 Erfolgskontrolle

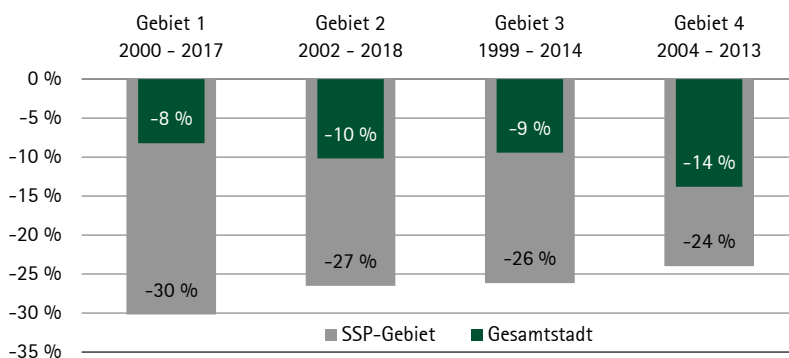
- 6 Bund und Land stellten bislang über 200 Mio. € für das Programm „Soziale Stadt“ im Freistaat Sachsen bereit. Ein adäquater Fördererfolg ist aber nicht belegt. Obwohl die Evaluierungen des Bundes keine ausreichenden landesspezifischen Aussagen beinhalteten, führte das SMI keine eigene Erfolgskontrolle für das Landesprogramm durch.

Fördererfolg nicht belegt

Überproportionale
Einwohnerverluste

- 7 Der Erfolg der Förderung wurde im Einzelfall lediglich danach bemessen, inwieweit die von den Entwicklungskonzepten vorgesehenen Maßnahmenbündel abgearbeitet worden sind. Ob die mit der städtebaulichen Gesamtmaßnahme beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind, spielte nur eine untergeordnete Rolle.
- 8 Obwohl das Zuwendungsverfahren Indikatoren für eine Erfolgskontrolle vorsah, wurde ihnen kaum Bedeutung beigemessen.
- 9 Die Programmgemeinden sehen tendenziell eine Zunahme städtebaulicher und sozialer Probleme in den SSP-Gebieten. Der gegenüber der Gesamtstadt zu verzeichnende überproportionale Einwohnerrückgang und der damit einhergehende Wohnungsleerstand stehen dabei im Fokus.

Entwicklung der Einwohnerzahl



Quelle: Förderakten, Gemeindestatistik www.statistik.sachsen.de.

Keine selbsttragenden
Entwicklungen

- 10 Die Städtebauförderung konnte bislang keine selbsttragenden Entwicklungen der Fördergebiete bewirken.

Förderstrategie überprüfen

2.3 Folgerungen

- 11 Anhaltende Einwohnerverluste und damit einhergehende städtebauliche und soziale Probleme legen eine Überprüfung und ggf. Neuausrichtung der Förderstrategie nahe.

Indikatorgestützte
Erfolgskontrollen durchführen

- 12 Das nunmehr zuständige SMR sollte in stärkerem Maße darauf hinwirken, dass die mit der Förderung verfolgten Ziele und Wirkungen erreicht und geeignete, indikatorgestützte Erfolgskontrollen durchgeführt werden.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 13 Das SMR erklärte, der Versuch einer ressortübergreifenden Koordinierung und Mittelbündeln sei fehlgeschlagen. Es sei richtig, die Planung und Steuerung des Mitteleinsatzes von den Städten und deren Sanierungsbeauftragten wahrnehmen zu lassen. Für verbleibende Aufgaben sei die SAB als Bewilligungsstelle und zentrales Förderinstitut verantwortlich.
- 14 Die Indikatoren hätten bei der Programmaufnahme eine Rolle gespielt. Jedoch hätten Aussagen meistens nur für die Gesamtstadt getroffen werden können, weil fördergebietsscharfe Daten fehlten.
- 15 Das SMR halte es weiterhin für richtig, den Fördererfolg primär an den umgesetzten Maßnahmen zu bemessen. Ob damit letztlich auch erwünschte Wirkungen im Sinne einer Zweck-Mittel-Relation eintreten, stehe mitunter auf einem ganz anderen Blatt und hänge auch von makroökonomischen Faktoren ab.

- 16 Aus Sicht des SMR könne aus einer negativen Entwicklung von Einwohnerzahlen und Wohnungsleerständen kein Misserfolg des Förderprogramms abgeleitet werden. Ein Förderziel könne auch darin bestehen, ein weiteres „Abrutschen“ von städtischen Quartieren und eine Ghettoisierung zu vermeiden.
- 18 Eine Erfolgskontrolle werde erst nach Abrechnung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen und nur im Vergleich der Bundesländer möglich sein. Eine Änderung der Förderstrategie sei nicht angezeigt, zumal es das Programm SSP mit der Neuausrichtung der Förderung durch den Bund ab dem Jahr 2020 so nicht mehr gebe.

4 Schlussbemerkung

- 19 Der Bund hat die Städtebauförderung ab 2020 neu strukturiert. Die Bundesländer-Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung vom 19.12.2019/07.05.2020 bildet die Grundlage zur entsprechenden Umsetzung der Städtebauförderung durch die Länder. Das neue Programm „Sozialer Zusammenhalt - Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ nimmt auf die Regelungen des BauGB zur „Sozialen Stadt“ Bezug und schreibt das SSP weitgehend inhaltlich fort.
- 20 Der SRH hält neben der notwendigen Koordinierung auf kommunaler Ebene eine stärkere staatliche Koordinierung und Bündelung des Freistaates Sachsen als bisher für erforderlich, um die Wirkungsbreite des staatlichen Mitteleinsatzes nach Maßgabe des BauGB zu erhöhen. Auf die „Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt des Bundes vom 29.08.2016“ und die Ergebnisse der „Zwischenevaluierung des Städtebauprogramms Soziale Stadt von 2017“ wird verwiesen.
- 21 Das SMR sollte im Zuge der Anpassung des Landesrechts an die geänderten städtebaulichen Förderbedingungen daher prüfen, wie dem umfassenden Programmansatz am besten Rechnung getragen werden kann.
- 22 Eine Überprüfung der Förderstrategie wird wegen der Neustrukturierung der Städtebauförderung nicht obsolet. Das Gegenteil ist der Fall. Solange die Einwohnerverluste in den SSP-Gebieten anhalten, rückt das Förderziel, städtebauliche und soziale Probleme langfristig zu lösen und selbsttragenden Entwicklungen zu bewirken, in weite Ferne. Gleichzeitig verstärkt dies den Bedarf an staatlicher Unterstützung, selbst wenn es nur darum geht, ein weiteres „Abrutschen“ zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH dem SMR eine Überprüfung und ggf. Neuausrichtung der Strategie der sächsischen Städtebauförderung.
- 23 Zu einer schlüssigen Förderstrategie zählen auch die Steuerung der städtebaulichen Anpassungsprozesse und die Nachprüfung, ob die mit der Förderung verfolgten Ziele und Wirkungen erreicht wurden.

Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Schienenpersonennahverkehr – Zuschüsse für Maßnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz

10

Die durch den Bund vorgezeichnete Entwicklung der Regionalisierungsmittel bis 2031 verengt die finanziellen Spielräume für den SPNV in Sachsen und verstärkt die Notwendigkeit, die Mittel wirtschaftlich einzusetzen.

Die dem Freistaat obliegende Gesamtverantwortung für den SPNV im Spannungsverhältnis zu kommunaler Selbstverwaltungsgarantie sollte durch Änderung des ÖPNVG mit dem Ziel einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung gestärkt werden. Nur so kann eine effiziente Gesamtausgestaltung gewährleistet werden.

Vorhandene Effizienzreserven sind zu identifizieren und zu heben. Hierfür sind Zielvorgaben auf Ebene der Aufgabenträger, Linien und Produkte unerlässlich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den SPNV – einen Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck darin besteht, die Verkehrsbedürfnisse im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr abzudecken – auf Basis von Daten des Jahres 2016 geprüft. Dabei wurden insbesondere die Verwendung der Regionalisierungsmittel (Finanzierungsleistungen des Bundes), die Organisationsstruktur sowie die Wirtschaftlichkeit der erbrachten Verkehrsleistungen untersucht. Prüfungsgrundlage waren die seitens des SMWA vorliegenden Daten der kommunalen Aufgabenträger. Geprüfte Stellen waren das SMWA und das Landesamt für Straßenbau und Verkehr¹ als die für die Verteilung und Abrechnung der Regionalisierungsmittel gegenüber dem Bund verantwortlichen staatlichen Behörden.
- 2 Die Landkreise, Kreisfreien Städte und Gemeinden, denen gem. § 3 Abs. 1 Satz 3 ÖPNVG² diese Aufgabe übertragen wurde, arbeiten flächendeckend in den Nahverkehrsräumen zusammen. Die Aufgabe des SPNV wird dabei von 5 Zusammenschlüssen (Aufgabenträgern)³ wahrgenommen. Diese bestellen die Verkehrsleistungen bei den Eisenbahnunternehmen.
- 3 Gemäß § 7 Abs. 1 ÖPNVG soll der ÖPNV seine Aufwendungen soweit wie möglich selbst erwirtschaften. Im Übrigen sichern die Aufgabenträger des ÖPNV dessen finanzielle Grundlagen unter Berücksichtigung der Finanzierungsleistungen des Bundes und des Landes ab.
- 4 Der Freistaat Sachsen weist den überwiegenden Teil der vom Bund erhaltenen Regionalisierungsmittel nach der ÖPNVFinVO⁴ an die Aufgabenträger weiter. Diese Mittel bilden mit jeweils über 80 % die Hauptfinanzierungsquelle der Aufgabenträger.⁵

¹ LASuV.

² Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen.

³ Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL), Zweckverband Verkehrsverbund Mittelsachsen (ZVMS), Zweckverband öffentlicher Personennahverkehr Vogtland (ZVV), Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe (ZVOE), Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz – Niederschlesien (ZVON).

⁴ Verordnung des SMWA zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

⁵ Gemäß Datenerhebung des SRH bei den ÖPNV-Zweckverbänden für das Jahr 2015.

2 Prüfungsergebnisse

- SPNV-Bestandssystem unter Anpassungsdruck
- 5 **2.1** Im Jahr 2016 standen Regionalisierungsmittel i. H. v. 618,3 Mio. € zur Verfügung, welche insbesondere für den SPNV einzusetzen sind. Da diese Mittel bis 2031 annähernd gleichbleiben und damit mit den zu erwartenden Preissteigerungen nicht werden schritthalten können, steht bereits das Bestandssystem mittelfristig unter Anpassungsdruck. Selbst die zusätzlich durch den Bund zur Verfügung gestellten Mittel von 30 Mio. € p. a. ändern hieran wenig, da die Entwicklung der Trassen- und Stationspreise für den SPNV an die Entwicklung der Regionalisierungsmittel gekoppelt ist.
- Spannungsverhältnis zwischen Freistaat und kommunalen Aufgabenträgern
- 6 **2.2** Der gesamte ÖPNV ist verfassungsrechtlich eine Kernaufgabe des Freistaates. Der daraus resultierenden Gesamtverantwortung für den SPNV kann der Freistaat in der jetzigen Konstruktion als freiwillige Aufgabe der Landkreise und Kreisfreien Städte nur eingeschränkt nachkommen. Im ÖPNVG ist diese Gesamtverantwortung des Freistaates für den SPNV geregelt, ohne dass dies im Gesetzestext bzw. im Gesetzesvollzug ausreichend konkret abgebildet ist. Der Freistaat kann lediglich durch finanzielle Anreize der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel oder durch konsensual herbeigeführte Meinungsbildung der Träger mitwirken. Beispielsweise wurden die Aufgabenträger über die ÖPNVFinVO verpflichtet, zu bestellende Mindestverkehrsleistungen im SPNV bereitzustellen. Für darüber hinaus wirkende strukturelle Maßnahmen fehlt es dem Freistaat bei der aktuellen Rechtslage an den entsprechenden Kompetenzen.
- Rechtslage für Strukturänderungen durch den Freistaat nicht ausreichend
- 7 **2.3** Die Aufgabe des SPNV in Sachsen wird zudem im bundesweiten Vergleich von zahlreichen und räumlich kleinen Aufgabenträgern wahrgenommen. Gründe oder Sachargumente für eine Differenzierung des SPNV auf 5 vor etwa 25 Jahren gegründeten Zweckverbände konnten seitens des SMWA aufgrund des Zeitablaufs nicht mehr dargelegt werden. Ungeachtet dessen sind dennoch die bestehenden Strukturen regelmäßig zu hinterfragen.
- Zahlreiche kleine Aufgabenträger
- 8 § 1 RegG definiert die ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, ohne das Versorgungsniveau des SPNV konkret festzulegen. Nach § 2 Abs. 3 ÖPNVG werden die Beförderungsangebote auch von der Verkehrsnachfrage abhängig gemacht. Ein Widerspruch zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit besteht damit nicht. Insbesondere die Finanzierung umfangreicher Angebote in einzelnen Regionen mit über Jahre geringer Nachfrage konfligiert mit der in § 2 Abs. 1 Satz 4 ÖPNVG geforderten Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Mithin besteht das Erfordernis zu definieren, unter welchen Bedingungen (Nachfrage) bestehende Angebote aufrechterhalten bzw. neue geschaffen werden können. Ohne die damit im Zusammenhang stehende Festlegung von Planungswerten zu verkehrlichen und verkehrswirtschaftlichen Kennziffern auf Ebene der Aufgabenträger, der Linien und der Produkte des SPNV ist eine Erfolgskontrolle des Freistaates unmöglich. Die Notwendigkeit belegen die beispielhaft aufgeführten Auswertungen des SRH:
- Kein Widerspruch zwischen Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit
- Keine Festlegung des Versorgungsniveaus
- Erfolgskontrolle nicht möglich
- Vergleichsweise schlechte Auslastung und hohe Kosten
- Die durchschnittliche Besetzung des sächsischen SPNV im Verhältnis Personenkilometer (Pkm) zu Zugkilometer (Zkm) von rd. 47 ist im bundesweiten Vergleich mit rd. 82 und zu den rd. 57, der in den im Abschlussbericht der ÖPNV-Strategiekommision⁸ genannten Referenzländern⁹, deutlich niedriger, was u. a. zu überdurchschnittlich hohen Beförderungsleistungskosten führt. Darüber hinaus wies die

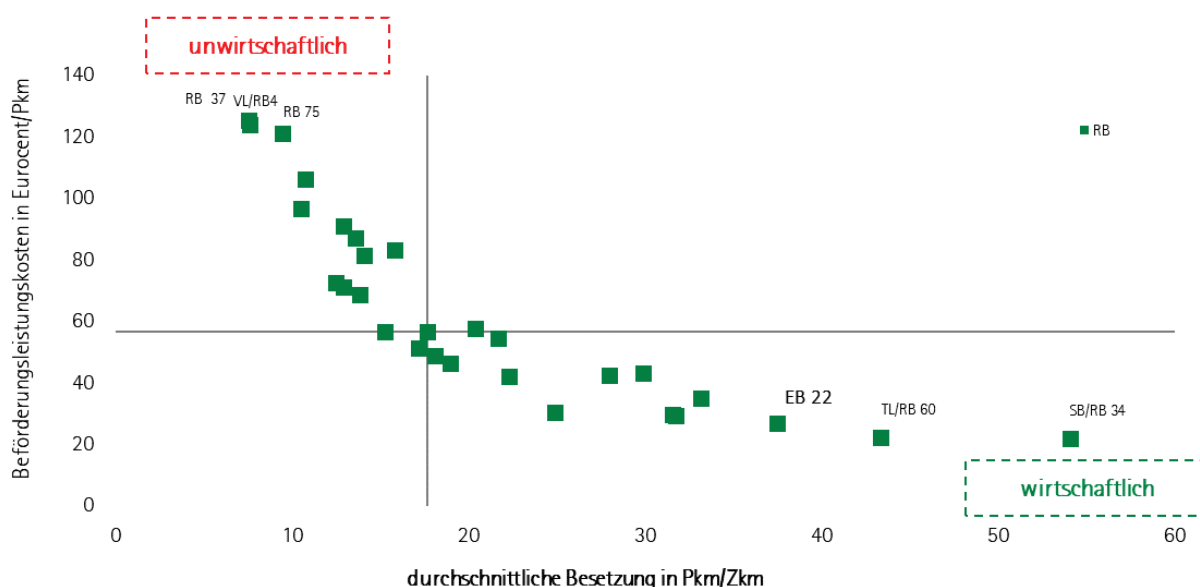
8 Vgl. Abschlussbericht der Strategiekommision für einen leistungsfähigen ÖPNV/SPNV in Sachsen, Dezember 2017.

9 Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP), Sachsen-Anhalt (ST) und Thüringen (TH).

Hälfte der Linienverbindungen eine weit unterhalb des ohnehin niedrigen Landesdurchschnitts liegende Besetzung auf.

- Allein 10 Linien zeigen lediglich eine durchschnittliche Besetzung zwischen rd. 8 und 13 Fahrgästen pro Zug¹⁰.
- In einer der am schlechtesten ausgelasteten Linien betragen die Ausgaben je Reisendem mit rd. 48 € das 8-Fache des Landesdurchschnitts i. H. v. rd. 6 €.
- S-Bahn und RE-Linien sind im Durchschnitt um das 2- bis 3-Fache besser ausgelastet als RB-Züge und werden damit vom Kunden klar stärker präferiert. Dennoch war das RB-Angebot gegenüber RE bzw. S-Bahn am stärksten ausgebaut.
- Auch im Vergleich von Linien eines Produktes untereinander bestehen gravierende Unterschiede hinsichtlich Besetzungen und Beförderungsleistungskosten. In vielen Fällen führte die sehr geringe Nachfrage zu überdurchschnittlich hohen Beförderungsleistungskosten. Exemplarisch wird dies am folgenden Beispiel der RB-Linien deutlich.¹¹

Abbildung 1 Vier-Felder-Matrix Beförderungsleistungskosten zur durchschnittlichen Besetzung der RB-Linien im Jahr 2016



Quelle: Eigene Berechnung und eigene Darstellung nach SPNV-Monitor Sachsen, fixierte Daten für 2016, ohne RB OE 64 und RE 3 TH/RB 27.

- 9 Die Spreizung der Beförderungsleistungskosten und der durchschnittlichen Besetzung der RB ist erheblich. Ähnliche Unterschiede gibt es bei den RE-Linien und S-Bahn-Linien, wobei insbesondere bei den S-Bahn-Linien auffällt, dass die Linien C11, C13, C14 und C15 (Chemnitzer Modell)¹² allesamt nicht an das Niveau der überwiegenden Mehrzahl der übrigen S-Bahn-Linien heranreichen.

- Ferner gelten 11 SPNV-Linien als nachfrageschwach¹³, da diese abschnittsweise unter 200.000 Fahrgäste beförderten. Hierfür wurden allein in 2016 16,4 Mio. € verausgabt.

Insbesondere Linien im ländlichen Raum oftmals nachfrageschwach

¹⁰ Pkm/Zkm.

¹¹ Die Einteilung der folgenden 4-Felder-Matrix basiert bez. der durchschnittlichen Linienbesetzung der RB-Linien auf 17,62 Pkm/Zkm (Median) und bez. der Beförderungsleistungskosten der RB-Linien auf 56,5 Eurocent/Pkm (Median).

¹² Das Chemnitzer Modell ist ein in der Region Chemnitz angewandtes Regionalstadtbahnssystem zur Verknüpfung zwischen Straßenbahn und Eisenbahn.

¹³ Abschlussbericht der Strategiekommision für einen leistungsfähigen ÖPNV/SPNV in Sachsen, Dezember 2017, S. 49.

Separate, doppelte Datenerhebung	10	2.4 Der Freistaat Sachsen hat einen jährlichen Nachweis über die Verwendung der Regionalisierungsmittel gegenüber dem Bund zu erbringen. Hierzu werden verwendungsnachweisrelevante Daten einerseits vom LASuV und zusätzlich vom SMWA auf Basis unterschiedlicher Anforderungen getrennt voneinander erhoben. Vorhandene verkehrliche und verkehrswirtschaftliche Kennzahlen aus der Datenbank „SPNV-Monitor“ wurden für diese Nachweiserhebung nicht herangezogen.
Fehlende Mittelprüfung	11	Darüber hinaus sind die Nachweise über die Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Aufgabenträger im LASuV seit rd. 4 Jahren ungeprüft. Die Aufgabenträger haben erst auf der Basis abschließend geprüfter Verwendungsnachweise und dadurch mit erheblicher Verzögerung Klarheit über die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel.
Keine Vorgaben zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit	12	Vorgaben des SMWA zur Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der Regionalisierungsmittel existieren nicht. Nach Auffassung des SRH besteht auch bei der Zuweisung der Regionalisierungsmittel ein berechtigtes Interesse des Freistaates über eine zeitnahe und sachgerechte Aussage über die haushaltmäßige Verwendung der Mittel durch die Aufgabenträger.
3 Folgerungen		
Aufgaben des Freistaates gesetzlich klarer fassen	13	3.1 Das ÖPNVG sollte dergestalt konkretisiert werden, dass verbindliche Zielvorgaben des Freistaates gegenüber allen Aufgabenträgern in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Effizienz, insbesondere zu verkehrlichen und verkehrswirtschaftlichen Kennzahlen, bezogen auf Linien und Produkte, möglich sind.
	14	Darüber hinaus sollten die bestehenden Strukturen auf ihre Vorteilhaftigkeit hin überprüft und der Freistaat rechtlich in der Lage sein, notwendige strukturelle Anpassungen vorzunehmen.
Erfolgskontrolle etablieren, effizienten Mitteleinsatz gewährleisten	15	3.2 Das Versorgungsniveau des SPNV ist mittels geeigneter Indikatoren zu konkretisieren, um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Als Indikatoren für die Erfolgskontrolle können das Fahrgastaufkommen, die durchschnittliche Besetzung und die Beförderungsleistungskosten getrennt nach Aufgabenträger, Linie, ggf. Abschnitt und Produkt dienen. Diese können Anhaltspunkte für die Bemessung der Zuweisungshöhe nach ÖPNVFinVO bieten, um so den effizienten Mitteleinsatz im Rahmen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten.
Effizienzreserven heben	16	3.3 Die langfristige Entwicklung der Regionalisierungsmittel für Sachsen verstärkt die Notwendigkeit, diese wirtschaftlich und unter Berücksichtigung der Nachfrage einzusetzen. Es ist unumgänglich, vorhandene Effizienzreserven zu identifizieren und zu heben.
	17	Ursachen für die Nachfrageunterschiede sollten kontinuierlich analysiert und bei der künftigen Gestaltung des Verkehrsangebotes systematisch berücksichtigt werden.
	18	Bei unterdurchschnittlicher Nachfrage auf einzelnen Linien sollte geprüft werden, ob wirtschaftlichere Anpassungsperspektiven entwickelt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das diskutierte Ziel der Ausweitung des Zugangs zum ÖPNV.
Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung aufholen	19	3.4 Die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise sind unverzüglich aufzuholen. Die Ergebnisse auch bereits im Rahmen vorgelegter Plausibilitätsprüfungen sind zu dokumentieren. Das SMWA sollte Maßstäbe zur zeitnahen und turnusmäßigen Prüfung der Wirtschaftlichkeit vorgeben. Die doppelte Erhebung von Daten durch unterschied-

liche Stellen sollte grundsätzlich unterbleiben. Vorhandene Synergieeffekte sind zu nutzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

20 Ziel der Staatsregierung sei ein verbraucherfreundlicher und für die Bürgerinnen und Bürger attraktiv gestalteter SPNV als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die regional teilweise sehr unterschiedlichen Anforderungen zwischen Ballungsgebieten und ländlich geprägten Räumen würden durch die Aufgabenwahrnehmung regionaler SPNV-Zweckverbände berücksichtigt. Die Mindestbedienung (Anzahl der Zugpaare) von Relationen mit sachsenweitem Interesse würden dabei vom SMWA vorgegeben. Die Vergabe der Verkehrsleistungen unter wettbewerblichen Bedingungen hätte zudem in den vergangenen Jahren erhebliche Effizienzpotenziale gehoben.

21 Die vom SRH angesprochene differenzierte Auslastung der verschiedenen Verkehrsprodukte (S-Bahn, RE und RB) sei systemimmanent. Ein Nachfragegefälle von der Metropole zur Fläche sei deutschlandweit zu beobachten und nicht sachsenspezifisch. Dem u. a. daraus resultierenden Spannungsfeld zwischen dem gesellschaftlichen Auftrag der Daseinsvorsorge sowie einem sparsamen und effizienten Mitteleinsatz werde eine isolierte Betrachtung einzelner Linien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht gerecht. Vielmehr müsse der SPNV ggf. auch zusammen mit dem straßengebundenen ÖPNV, welcher wichtige Zu- und Abbringerfunktionen erfüllt, als Gesamtsystem betrachtet und beurteilt werden. Gerade mit dem Bekenntnis zu kostenintensiven Linien unterstreiche der Freistaat seine Verantwortung für die Stärkung des ländlichen Raums und trage damit zur Erhöhung der Lebensqualität in diesen Regionen bei.

5 Anmerkungen der Aufgabenträger und kommunalen Interessenvertreter

22 Die 5 kommunalen Aufgabenträger sowie die kommunalen Interessenvertretungen¹⁵ hatten die Möglichkeit, sich zu den Feststellungen zu äußern. Der SSG und die Zweckverbände ZVMS, ZVNL und ZVOE haben hiervon fristgemäß Gebrauch gemacht. Es wurde u. a. angemerkt:

- Verbindliche Zielvorgaben gegenüber den Aufgabenträgern, und damit die Möglichkeit zur Erfolgskontrolle und Messbarmachung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes, seien ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und würden daher abgelehnt.
- Der SRH fokussiere zu sehr auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Regionalisierungsmittel sowie auf Ballungszentren und verkenne die Erschließungswirkung der jeweiligen Produkte. Eine Differenzierung im ländlichen und städtischen Raum müsse in die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einfließen.
- Die Forderung nach einem einheitlich zu erstellenden Verwendungsnachweis sowie die Feststellung, die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise dringend aufzuarbeiten, werde begrüßt.

6 Schlussbemerkungen

23 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass zunächst das gewünschte Versorgungsniveau zu definieren ist. Das Versorgungsniveau und die abgeleiteten Zielvorgaben können nur im Lichte des Gesamtsystems des ÖPNV, der zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel, der Erschließungswirkung der einzelnen Verkehrsprodukte und unter Beachtung von regionalen Besonderheiten festgelegt werden. Die Festlegung der Mindestbedienung einzelner Verbindungen von sachsenweitem Interesse reicht allein nicht aus. Die Zuweisung der Regionalisierungsmittel an die Aufgabenträger sollte an verbindliche Zielvorgaben gekoppelt werden.

¹⁵ SSG sowie SLKT.

- 24 Wenn Angebote nicht genutzt werden, ist zu prüfen, ob die bisher für solche Angebote eingesetzten Mittel andernorts mehr Wirkung entfalten können.
- 25 Vom SMWA sind in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern systematische Erfolgskontrollen mit dem Ziel der Hebung von Effizienzreserven durchzuführen.

Öffentlichkeitsarbeit im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Das Beleg- und Dokumentationswesen des SMWA war mangelhaft. Das Ressort begründete fehlende Unterlagen mit dem Wechsel in dessen Hausleitung.

Ein Kommunikationskonzept, in dem strategische Ziele, geplante Maßnahmen und Prioritäten festgelegt werden, lag im SMWA nicht vor.

Eine systematische Erfolgskontrolle der Öffentlichkeitsarbeit erfolgte nicht. Evaluierungsberichte lagen nicht vor.

Es wurden zahlreiche Verstöße gegen das Haushalts- und Vergaberecht festgestellt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit in den Hj. 2011 bis 2016 im SMWA geprüft (Kap. 0701 Tit. 531 01). Schwerpunkte der Prüfung waren die ordnungsgemäße Belegung der Ausgaben, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung, die Vergabedokumentation und die Durchsetzung der Grundsätze von Wahrheit und Klarheit im Haushalt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Dokumentation und Belegpflicht

- 2 Das SMWA konnte dem SRH in 40 von 90 Fällen begründende Unterlagen nicht vorlegen. Dabei handelte es sich bspw. um Ausschreibungsunterlagen, Angaben zu Verwendungszwecken, Verträge und Vereinbarungen. Das Ministerium teilte dazu mit „.... dass es durch den Wechsel der Hausleitung im Jahr 2015 leider nicht möglich ist, alle geforderten Unterlagen einzureichen. Ein Großteil der Unterlagen steht den jetzigen Mitarbeitern nicht zur Verfügung“. Weiterhin wurde auf eine hohe Fluktuation der Mitarbeiter innerhalb der Pressestelle verwiesen.
- 3 Anhand dieser Erklärung des SMWA muss der SRH davon ausgehen, dass in 44,4 % der angeforderten Fälle die Zahlungen nicht begründet waren.
- 4 Der Freistaat Sachsen hat mit der VwV Aktenführung und den Bestimmungen über die Aufbewahrung von Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen Regelungen hierfür erlassen. Der Wechsel der Hausleitung eines Ministeriums im Ergebnis einer Regierungsneubildung darf nicht als Begründung für fehlende Unterlagen dienen. Jede Behörde hat die Pflicht zur objektiven Dokumentation des wesentlichen, wahrheitsgemäßen und sachbezogenen Geschehensablaufs. Alle wesentlichen Verfahrenshandlungen des SMWA sind vollständig in deren Akten abzubilden und diese sind aufzubewahren.

Wechsel der Hausspitze diente als generelle Begründung für fehlende Unterlagen

2.2 Planung und Organisation

- 5 Das Referat „Pressestelle, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit“ des SMWA ist neben der Erstellung von Pressemitteilungen, Beantwortung von Journalistenanfragen, Vorbereitung Pressekonferenzen, Bearbeitung von Grußworten und Namensartikeln der Hausleitung auch für Online-redaktionsaufgaben (Planung, Koordination Internet) sowie die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich Ausstellungen/Veranstaltungen, Konzeption, Gestaltung und Realisierung sämtlicher Printpublikationen sowie Bearbeitung von Bürgeranliegen zuständig.

Fehlendes Kommunikationskonzept	6	Ein Kommunikationskonzept, in dem strategische Ziele, geplante Maßnahmen und Prioritäten der Öffentlichkeitsarbeit festgelegt werden, lag im SMWA in den Hj. 2011 bis 2016 nicht vor.
Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit mittels Projektlisten ist unzureichend	7	Die Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit erfolgt mittels jährlichen Projektlisten, in denen die geplanten Projekte sowie die voraussichtlichen Kosten enthalten sind. Dabei fließen auch Meldungen der Fachreferate über für das jeweilige Jahr geplante Projekte ein.
	8	Die Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit mittels Projektlisten, deren Aktualisierung und eine enge inhaltliche und fachliche Zusammenarbeit ersetzt nicht das fehlende Kommunikationskonzept. Zudem konnte das SMWA keinen Nachweis über die unterjährige Abstimmung mit den Fachabteilungen und die Aktualisierung der Projektlisten vorlegen.
	9	Die Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit ist aus Sicht des SRH optimierungsfähig.
		2.3 Erfolgskontrolle
	10	Das SMWA kontrolliert nach eigenen Aussagen den Erfolg seiner Maßnahmen in internen Auswertungsrunden sowie extern nach jeder Veranstaltung. Dabei werden nach Aussage des SMWA Maßnahmen für die Zukunft abgeleitet.
Keine Erfassungsergebnisse, keine Statistiken	11	Das SMWA gab an, dass der Abruf von Druckerzeugnissen bewertet und die Anzahl der Druckerzeugnisse angepasst wird. Auflagen werden überarbeitet und Neuauflagen konzipiert. Reaktionen der Bürger/innen am Bürgertelefon bzw. im Internet werden direkt beantwortet oder intern und extern weitergeleitet. Erfassungsergebnisse oder Download-Statistiken wurden dem SRH nicht vorgelegt. Das SMWA erläuterte, dass keine Statistiken vorliegen, sondern eine Einzelfallbehandlung erfolge.
Schriftliche Analysen und Bewertungen fehlen	12	Die verbale Resonanz bei öffentlichen Auftritten wird nach Aussage des SMWA in internen und externen Auswertungsrunden analysiert und bewertet. Für nachfolgende öffentliche Auftritte werden Anpassungen und Neuerungen vorgenommen. Abfragen von Imagewerten bzw. -verbesserungen in der jeweiligen Zielgruppe wurden dem SRH nicht vorgelegt. Medienresonanzanalysen werden im SMWA nicht durchgeführt. Das SMWA gab an, dass diese zu kostenintensiv seien. Evaluierungsberichte lagen nicht vor.
Keine Evaluierungsberichte	13	Nach Auffassung des SRH ist die so praktizierte Erfolgskontrolle nicht ausreichend. Um Ressourcen gezielt einzusetzen und ein besseres Ergebnis bei gleichem Mitteleinsatz bzw. dasselbe Ergebnis bei geringeren Mitteleinsatz zu erreichen, sind zunächst eine Analyse der Ausgangssituation und die Definition des jeweiligen Ziels vorzunehmen. Daraus können Handlungsfelder abgeleitet werden (z. B. Informationspflicht, Kommunizierung der wirtschaftspolitischen Ziele, Stärkung des Standortes Sachsen, Fachkräftegewinnung, Verkehrspolitik). Im Rahmen dessen sollten Messinstrumente (Beurteilungskriterien) entwickelt werden, die eine Kontrolle des Erfolgs ermöglichen.
	14	Anhand dieser Parameter kann dann der Erfolg der jeweiligen Maßnahme bestimmt und ausgewertet sowie in die zukünftige Planung von Maßnahmen und Kampagnen der Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Kosten einbezogen werden.

2.4 Verstöße gegen das Haushaltsrecht

- 15 Verstöße gegen Vergabevorschriften betrafen vor allem die Dokumentation und den Nachweis der Vergabeentscheidung. Vergabeentscheidungen waren teilweise nicht transparent und nicht nachvollziehbar. Begründungen, warum nur ein Unternehmen in Betracht kam oder auf die Einholung weiterer Angebote verzichtet wurde, fehlten. Vergabevermerke fehlten oder wurden im Nachgang erstellt. So datierten die Vergabevermerke bei 23 Ausschreibungen vom Dezember 2013, obwohl die Beauftragung, Leistung und Bezahlung bereits im II. oder III. Quartal erfolgte. Fehlende und nachträglich ausgestellte Vergabevermerke
- 16 Mehrfach wurden Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit geleistet, die anderen Zwecken dienten und nach der Verwaltungsvorschrift des SMF zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen anderen Titeln zuzuordnen waren; bspw. Ausgaben für Fortbildung von Mitarbeitern, Reisekosten, Ausstattungsgegenstände für die Pressestelle, Ausgaben der Wirtschafts- und Verkehrsministerkonferenzen. Nichteinhaltung der Haushaltssystematik

3 Folgerungen

- 17 Das SMWA hat die Pflicht zur objektiven Dokumentation des wesentlichen, wahrheitsgemäßen und sachbezogenen Geschehensablaufs einzuhalten.
- 18 Um die Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit transparent dokumentieren und abrechnen zu können, sollte das SMWA ein Kommunikationskonzept erarbeiten. Projektlisten könnten ein Teil dieses Konzeptes sein. Bei der Entwicklung der Zielsetzung sollte das SMWA konzeptionelle Grundüberlegungen anstellen, z. B. welche spezifischen Stärken herausgestellt werden sollen. Der SRH empfiehlt die Kommunikationsstrategie in die Dachmarke „So geht Sächsisch“ einzubinden.
- 19 Auf Basis des Kommunikationskonzeptes sollte eine systematische Erfolgskontrolle der Öffentlichkeitsarbeit aufgebaut werden.
- 20 Beim Vollzug des Haushaltes hat das SMWA auch im Bereich Öffentlichkeitsarbeit die Vorschriften des Vergaberechts und insbesondere die Haushaltsgrundsätze gem. SÄHO zu beachten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 21 Die Pressestelle des SMWA habe die internen Abläufe und Verfahren inzwischen neu aufgestellt, um eine ausreichende Dokumentation des Geschehensablaufs, die Vollständigkeit sowie Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Die im Zuge der Prüfung angebrachten Hinweise und Anmerkungen des SRH zur Dokumentation und Aktenführung würden entsprechend beachtet. Aus Sicht des SMWA betraf die unzureichende Dokumentation lediglich 4 % der Vorgänge des gesamten Prüfungszeitraumes, währenddessen der SRH auf die Anzahl der angeforderten Vorgänge abgestellt hatte.
- 22 Das SMWA verfüge über kein separates Kommunikationskonzept. Grundlage für die Regierungsarbeit sei der Koalitionsvertrag. Daran richteten sich die Prioritäten und strategischen Ziele der einzelnen Abteilungen innerhalb des SMWA aus. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit begleite entsprechend die Planung und Umsetzung der sich daraus ergebenden Maßnahmen und Projekte mit geeigneten Instrumenten. Die Umsetzung der Maßnahmen sei größtenteils abhängig von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln sowie Ressortbeteiligungen und Kabinettsbefassungen und sei daher häufig nicht planbar. Ein Kommunikationskonzept biete sich daher lediglich für einzelne Maßnahmen, Veranstaltungen oder Regierungsprogramme an.

- 23 Die Erfolgskontrolle von öffentlichen Veranstaltungen und Presse-terminen erfolge durch gemeinsame interne und externe Auswertungsrunden, um daraus Schlussfolgerungen für zukünftige Veranstaltungen zu ziehen. Eine dokumentierte Evaluierung einzelner Maßnahmen habe aus Kapazitätsgründen nicht stattgefunden. Für eine aussagefähige Evaluierung bedürfe es zunächst der Festlegung einer geeigneten Methodik für eine nachhaltige Erfolgskontrolle. Das Referat Presse/Öffentlichkeitsarbeit des SMWA plane, zukünftig Evaluierungen vorzunehmen. Auf Medienresonanzanalysen werde aus Kosten-Nutzen-Gründen verzichtet.
- 24 Dem derzeitigen Titelverwalter (seit 2015) sei bewusst, dass es bei der Be- und Erarbeitung von Vergabeunterlagen Nachholbedarf gab. Aus diesem Grund sei ab dem Jahr 2015 eine enge Zusammenarbeit mit dem zuständigen Vergabereferat und im Jahr 2017 die Schaffung einer separaten Sachbearbeiterstelle für den Bereich Vergabe und Haushalt im Bereich der Pressestelle erfolgt. Die fehlerhafte Zuordnung der Titel wurde zum Anlass genommen, eine Prüfung der Zuständigkeit des Pressetitels zu veranlassen. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen würden beachtet.

5 Schlussbemerkung

- 25 Der SRH begrüßt die Zusage des SMWA, interne Abläufe und Verfahren für eine ausreichende Dokumentation neu zu organisieren.
- 26 Der SRH erkennt an, dass es Schwierigkeiten gibt, ein separates Kommunikationskonzept für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit des Ressorts zu erstellen. Jedoch sollte dies für einzelne Maßnahmen und Projekte erarbeitet, in einem Gesamtkonzept dokumentiert und abgestimmt werden.
- 27 Der SRH begrüßt weiterhin, dass das SMWA künftig Evaluierungen seiner Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vornehmen will.
- 28 Gleiches gilt für die zukünftige Zusicherung des SMWA in Bezug auf die konsequente Einhaltung haushaltsrechtlicher Bestimmungen sowie der Vergabevorschriften.

Förderung von Beratungsleistungen

Die Mittelstandsrichtlinie stellt keine Ermächtigungsgrundlage für die Auslagerung originärer öffentlicher Aufgaben im Bereich der Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen dar. Die bei der Förderung von Beratungsleistungen praktizierte Übernahme von Aufgaben der SAB durch privatrechtlich organisierte QS widerspricht dem FörderbankG.

Durch die gewählte Konstruktion werden z. T. für Verwaltungsaufgaben entstehende Kosten rechtswidrig den Zuwendungsempfängern berechnet und schmälern den Subventionsvorteil.

Mangels vertraglicher Vereinbarungen verfügen weder das SMWA noch die Bewilligungsstelle oder der SRH über Kontrollrechte gegenüber den QS.

Erfolgskontrolle und Evaluierung wurden erheblich vernachlässigt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen fördert seit Jahren Beratungsleistungen durch verschiedene Förderprogramme. Der SRH hat Förderungen im umfangreichsten Beratungsprogramm „Betriebsberatung/Coaching“ der Mittelstandsrichtlinie (MSR) untersucht.
- 2 Die Förderung soll kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu professionellen Beratungsleistungen erleichtern. Sie sollen Antworten auf operative und strategische Fragestellungen erhalten und bei den ersten Schritten der Umsetzung begleitet werden.
- 3 Die Richtlinie sieht eine Direktförderung durch die SAB mit 40 % und alternativ mit Antragstellung über 2 Qualitätssicherer (QS) mit 50 % vor. Ihre Aufgaben und Rolle im Auswahl- und Qualitätssicherungsprozess, die Aufnahme von Beratern in sog. Beraterpools sowie die Einflussnahme des SMWA auf der Grundlage von Erfolgskontrolle und Evaluierung waren Gegenstand der Prüfung.
- 4 Um abgeschlossene Fälle betrachten zu können, wurde als Prüfungszeitraum zunächst 2013 bis 2015 festgelegt. Im Prüfungsverlauf wurden darüber hinaus auch Sachverhalte bis 2018/2019 berücksichtigt.
- 5 Zuständige Bewilligungsstelle für die Durchführung der Förderung nach der MSR ist die SAB im Auftrag des SMWA auf der Grundlage des FörderbankG¹.

2 Prüfungsergebnisse

- 6 Im Prüfungszeitraum 2013 bis 2015 wurden nach den Angaben des SMWA von September 2016 für „Betriebsberatung/Coaching“ Fördermittel i. H. v. 12,9 Mio. € aus Landesmitteln und aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur bewilligt.

¹ Förderbankgesetz – Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – (FörderbankG) vom 19.06.2003.

Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Dritte ohne Ermächtigungsgrundlage	7 Entgegen der ausschließlichen Zuständigkeitszuweisung an die SAB wurden mit der MSR in diesem Bereich Aufgaben auf 2 externe QS verlagert. Eine Ermächtigungsgrundlage für ein solches Vorgehen existiert nicht. Bei den QS handelt es sich um juristische Personen des Privatrechts, die nicht nur Aufgaben nach der MSR aus-, sondern auch Teile des Förderverfahrens durchführen und teilweise originäre Aufgaben der SAB als Bewilligungsbehörde übernehmen. Sie stellen z. B. Förderfähigkeit und -bedarf fest, prüfen die Qualifikation der Berater, die Qualität der Beratung, Zuwendungs- und Auszahlungsanträge sowie Verwendungsnachweise auf Richtigkeit und Vollständigkeit.
Keine Einflussnahmemöglichkeit des Staates mangels vertraglicher Vereinbarungen	8 Vertragliche Vereinbarungen zwischen dem SMWA oder der SAB und den privat wirtschaftlich organisierten QS existieren nicht. Daher bestehen keine rechtlich abgesicherten Einflussnahme-, Überwachungs- oder Prüfmöglichkeiten des SMWA, der SAB und damit auch keine direkten Prüfrechte des SRH.
Fehlender Wettbewerb, fehlende Erfolgskontrolle, fehlende Evaluierung	9 Die QS wurden nicht durch ein wettbewerbliches Verfahren ausgewählt. Das SMWA hat auch im Prüfungszeitraum weder den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Verfahren noch die Effizienz der QS evaluiert.
Übernahme von Aufgaben der SAB durch die QS	10 Die QS schlossen mit den Zuwendungsempfängern Verträge ab, die gegenüber dem Direktverfahren einengende Bedingungen z. B. kürzere Vorlagefristen oder Anzahlungen enthielten. Nach denen stellten sie ihre Leistungen in Form von „Deckungsbeiträgen“ zusammen mit den Leistungen der Berater als Gesamtsumme in Rechnung. Tätigkeiten, die im Direktverfahren allein der SAB oblagen, wurden von den QS auch übernommen und damit vorab z. T. bereits Entscheidungen getroffen. Zuweilen wurden Anträge gar nicht an die SAB weitergeleitet, wenn diese nach Auffassung der QS nicht den Anforderungen genügten. Die SAB verlangte von den QS auch eine Aufarbeitung und Vorprüfung der Zuwendungs- und Auszahlungsanträge sowie Verwendungsnachweise und prüfte allenfalls noch auf Plausibilität. Sie räumte ein, mit den Förderfällen im Qualitätssicherungsverfahren deutlich weniger Aufwand als im Direktverfahren zu haben.
Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger	11 Die in Form von „Deckungsbeiträgen“ berechneten Kosten der QS waren vom höheren Fördersatz nicht immer gedeckt. Auch wurden weitere Einschränkungen festgelegt, die die Zuwendungsempfänger im Direktverfahren nicht trafen. Dies ist ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot.
Verstoß gegen geltendes Recht	12 Da die QS die Aufwendungen für ihre Tätigkeiten den Zuwendungsempfängern in Rechnung stellten, wurden mittelbar auch Kosten des Zuwendungsverfahrens zzgl. Umsatzsteuer berechnet. Dies kann den Subventionsvorteil schmälern. Hierin liegt auch ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot, denn bei Förderungen im Direktverfahren ist dies nicht der Fall. Diese Vorgehensweise stellt außerdem einen Verstoß gegen das Sächsische Verwaltungskostengesetz (SächsVwKG) ² dar, wonach für Zuwendungsverfahren gerade keine Verwaltungskosten in Rechnung zu stellen sind.
Wirtschaftlichkeits- und Erfolgsvergleich der Verfahren durchführen	<p data-bbox="552 1742 735 1771">3 Folgerungen</p> <p data-bbox="501 1776 1378 1928">13 Das SMWA sollte die bisher durchgeführten Tätigkeiten der QS kritisch betrachten. Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Qualität der Förderverfahren sind zu untersuchen. Der SRH empfiehlt insbesondere einen Vergleich bez. erfolgreicher Beratungswirkung zwischen Direkt- und Qualitätssicherungsverfahren.</p>

² Vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 8 SächsVwKG.

- 14 Wenn im Ergebnis weiterhin Qualitätssicherungsverfahren durchgeführt werden sollen, sind geeignete QS unter Beachtung wettbewerblicher Vorschriften zu ermitteln. Die Aufgaben von Beratern, QS und SAB sind klar abzugrenzen und allen Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis zu geben. Darüber hinaus sind die Überwachung des Verfahrens inkl. Prüfungsrechten und Einflussmöglichkeiten rechtlich klar zu regeln. Wettbewerb beachten
Aufgabenabgrenzung
Prüfungsrechte regeln
- 15 Die gesamte Förderung und das Förderverfahren sind turnusmäßig zu evaluieren. Evaluierung
- 16 Ziel sollte eine wirkungsvolle, unbürokratische, rechtskonforme und effektive Beratungsförderung sein, die die beratungsbedürftigen Unternehmen gleichberechtigt erreicht und nicht unnötig finanziell belastet. Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes
- 4 Stellungnahme des Ministeriums**
- 17 Das SMWA räumte bez. der QS das Fehlen von Vergabeverfahren, vertraglichen Vereinbarungen, Einflussnahme-, Überwachungs- und Prüfmöglichkeiten sowie von Erfolgskontrolle und Evaluierung im Prüfungszeitraum ein.
- 18 Es teilte weiter mit, selbst keine Teile der MSR auf externe QS verlagert zu haben, weshalb kein Verstoß gegen das FöfdbankG vorliege. Die Aussage, dass die QS Aufgaben der Bewilligungsstelle übernehmen würden, träfe nicht zu. Die SAB agiere vereinbarungsgemäß und vollumfänglich als Bewilligungsstelle auf der Basis des FöfdbankG und der jeweils geltenden Sondervereinbarung zwischen SMWA und SAB. Die Aufgaben der SAB im Förderverfahren seien die rechtswirksame Feststellung der Förderfähigkeit und -würdigkeit sowie Bewilligung, Auszahlung und Prüfung der rechtmäßigen Verwendung. Die QS würden an keiner Stelle des Förderverfahrens hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, da die SAB allein die Förderentscheidung treffe. Ein Verstoß gegen das SächsVwKG liege nicht vor, da die QS keine staatlichen Förderaufgaben wahrnehmen würden und deren Kosten somit auch keine Verwaltungskosten seien.
- 19 Die Empfehlungen des SRH werde das SMWA im Rahmen der Neuausrichtung der Beratungsförderung berücksichtigen. In der Zielausrichtung stimme es mit dem SRH überein.
- 5 Schlussbemerkung**
- 20 Da keine Beleihung der QS durch das SMWA erfolgte, wurden formal auch keine hoheitlichen Aufgaben auf die QS übertragen. Der SRH hält an seinen Prüfungsergebnissen fest, wonach der Richtliniengeber SMWA mit seiner MSR eine Verlagerung der tatsächlichen Tätigkeiten im Förderverfahren von der SAB auf die QS ermöglicht hat. Deren Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit wird aus Sicht des SRH in der derzeitigen Konstruktion bestritten.

Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen bei den Landkreisen

Die Realisierung der in der Ausbau- und Erhaltungsstrategie definierten Ziele durch die Straßenbauverwaltung muss zeitnah beginnen.

Die wirksame Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen setzt die kontinuierliche bedarfsgerechte Mittelbereitstellung auf Basis einer nach Netzklassen differenzierten Analyse voraus.

Die Straßenbauverwaltung hat darauf hinzuwirken, dass die Landkreise ein entsprechendes Unterhaltungs- und Instandsetzungsmanagement einführen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Unterhaltung und Instandsetzung sind wesentliche Bausteine im Lebenszyklus einer Straße und der zugehörigen Bauwerke. Eine Vernachlässigung dieser Aufgaben kann zur Beeinträchtigung der Dauerhaftigkeit sowie zur Verschlechterung des Straßen-/Bauwerkszustandes führen. Daher hat der SRH die Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise geprüft.

2 Ausgangslage

- 2 Mit der Verwaltungs- und Funktionalreform 2008 wurden die betriebliche und bauliche Unterhaltung sowie die Instandsetzung von Staatsstraßen auf die Landkreise und Kreisfreien Städte übertragen. Fachaufsichtsbehörde ist das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV).
- 3 Die Zuständigkeiten für die Erhaltung der Staatsstraßen stellen sich wie folgt dar:

ERHALTUNG	Betriebliche Erhaltung	Straßen		Straßenbetrieb	Landkreise
		Kontrolle systematische, turnusmäßige visuelle Überwachung			
		Wartung systematische, turnusmäßige Pflege von Straßen/Straßenausstattung			
	Bauliche Erhaltung	Betriebliche Unterhaltung (Straßenunterhaltung) Maßnahmen nicht baulicher Art (z. B. Bankett mähen, Fahrbahn kehren)		Straßenreparatur	
		Bauliche Unterhaltung (Straßeninstandhaltung) örtlich-punktueller oder kleinflächige Maßnahmen (z. B. Rissanierung, kleinflächige Flickarbeiten)			
		Straßeninstandsetzung Wiederherstellen schadhafter Verkehrs- flächenbefestigungen bis 4cm Dicke	I1 – auf der Deckschicht (z. B. Oberflächenbehandlung, Dünnschichtbelag)		
			I2 – an der Deckschicht (z. B. Hoch-/Tiefenbau der Deckschicht)		
Straßenerneuerung vollständige Wieder- herstellung von Verkehrs- flächenbefestigungen und /oder ihrer Bestandteile	E1 – an der Decke (z. B. Hoch- oder Tiefenbau der Decke)				
	E2 – an Tragschicht(en)/am Oberbau (z. B. Verstärkung, Tiefenbau einschließlich der Tragschichten)				
				LASuV	

Quelle: Ausbau- und Erhaltungsstrategie 2030 (SMWA).

- 4 Der Freistaat Sachsen verfügt über ein Straßennetz mit einer Länge von rd. 4.500 km sowie rd. 3.900 Brücken und anderen Ingenieurbauwerken.
- 5 Im Zeitraum von 2005 bis 2017 hat sich die Verteilung in den Zustandsklassenbereichen im Bereich der Staatsstraßen nicht wesentlich verändert. Bei rd. zwei Dritteln des sächsischen Straßennetzes ist der Warnwert überschritten, ab dem ein Anlass zur intensiven Beobachtung gegeben ist. Bei mehr als 40 % der Staatsstraßen ist sogar der Schwellenwert

Rund 40 % der Staatsstraßen in schlechtem Zustand

überschritten, bei dessen Erreichen die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden muss.

Ausbau- und Erhaltungsstrategie
Staatsstraßen 2030 soll Straßen-
zustand systematisch verbessern

- 6 Die Aufgaben der Unterhaltung und Instandsetzung stehen in Wechselwirkung mit den Maßnahmen der Fahrbahnerneuerung und des Ausbaus. Eine planmäßige und an einem Lebenszyklus orientierte Unterhaltung und Instandsetzung ist nur an einem strukturell intakten Straßennetz möglich.
- 7 Das SMWA hat die Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 zum 01.01.2018 verbindlich eingeführt. Diese enthält netzklassenbezogene Dringlichkeitslisten, auf deren Basis die Straßenbauverwaltung mittelfristige und jährliche Erhaltungsbauprogramme aufzustellen und abzuwickeln hat. Systematische Fahrbahnerneuerungen und bedarfsge- rechte zyklische Erhaltungsmaßnahmen sollen zu einer Zustandsverbes- serung des Straßennetzes führen.
- 8 In der Ausbau- und Erhaltungsstrategie Staatsstraßen 2030 wird der erforderliche Investitionsbedarf aufgezeigt, um das Straßennetz schritt- weise zu verbessern. Im Haushalt 2019/2020 stehen diese Mittel noch nicht zur Verfügung

3 Mittelbewirtschaftung

- 9 Die für die Unterhaltung und Instandsetzung im Haushalt (Epl. 07, Kap. 0706) unter Tit.Gr. 84 veranschlagten Mittel für Gemeinschaftsauf- wand, betriebliche und bauliche Unterhaltung, Instandsetzung sowie Kfz und Ausstattung für den Betriebsdienst werden den Landkreisen zur Bewirtschaftung übertragen.
- 10 Maßstab für die Mittelverteilung bildet die dem jeweiligen Landkreis zugeordnete Netzlänge. Konkrete Leistungskennwerte des Betriebsdiens- tes sowie strukturelle Besonderheiten, bspw. der Straßenzustand, finden i. d. R. keine Berücksichtigung.
- 11 In den vergangenen Jahren kam es zu erheblichen Mittelumschichtungen innerhalb der Tit.Gr. 84. Obgleich die Mittelausstattung einzelner Titel ab dem Haushalt 2017/2018 neu justiert wurde, konnte noch keine treffsi- chere Zuordnung der Ausgabeermächtigungen zu den Bedarfen erreicht werden. Dies zeigen die erheblichen Umschichtungen im Haushaltsvoll- zug.
- 12 Die Landkreise haben die ihnen übertragenen Mittel gegenüber dem LASuV abzurechnen. Zum Zwecke dieser Abrechnung führen sie eine Leistungserfassung mittels des elektronischen PRO-UI-Betriebsdienstin- formationssystem (PRO-UI) durch. Allerdings erfolgt im PRO-UI bislang nur eine streckenabschnittsgenaue Isterfassung von Eigenleistungen. Fremdleistungen sind zwar betragsmäßig, nicht aber auf den jeweiligen Streckenabschnitt bezogen erfasst. Auch eine Verknüpfung mit den Da- ten zu Straßenzustand und Netzklasse aus der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) und der Straßendatenbank ist aufgrund abweichender Bezeichnung von Netzknotenabschnitten nicht ohne zusätzlichen Auf- wand möglich.
- 13 Der Straßenbauverwaltung liegen also umfangreiche Daten vor, die grundsätzlich zur Steuerung und Optimierung der Unterhaltung und Instandsetzung herangezogen werden können. Jedoch muss die Aussa- gegenauigkeit von PRO-UI erhöht und die Verknüpfbarkeit verschiedener Datenbanken gewährleistet werden.

- 14 Die Straßenbauverwaltung sollte die Leistungen der Unterhaltung und Instandsetzung auf Basis der in PRO-UI sowie aus den ZEB vorliegenden Daten differenziert nach Netzklassen analysieren. Daraufhin könnte es geboten sein, die Mittelausstattung der Tit.Gr. 84 des Kap. 0706 anzupassen. Dabei sind die erforderlichen Leistungsmengen zu definieren und strukturelle Besonderheiten hinreichend zu berücksichtigen.
- Die vorliegenden Daten sollten differenziert nach Netzklassen analysiert und ggf. die Mittelausstattung angepasst werden
- 15 Die Titel der Tit.Gr. 84 sind vollumfänglich gegenseitig deckungsfähig.
- 16 Bei bedarfsgerecht veranschlagten Haushaltsmitteln führt jede Umschichtung im Rahmen der Deckungsfähigkeit zu einer Untererfüllung in einem anderen Aufgabenbereich. Andererseits ist eine begrenzte Flexibilität hinsichtlich schwer prognostizierbarer Einflüsse, wie Unwetter und Streugutbedarf, erforderlich.
- 17 Der SRH empfiehlt, die vollumfängliche gegenseitige Deckungsfähigkeit zu hinterfragen und diese ggf. der Höhe und der Wirkung nach zu beschränken.
- Die vollumfängliche gegenseitige Deckungsfähigkeit der Tit.Gr. 84 ist zu hinterfragen
- 4 Abstimmung zwischen Straßenbauverwaltung und Landkreisen**
- 18 Leitfaden für die Zusammenarbeit des LASuV und der Landkreise sind die Sächsische Straßenunterhaltungs- und -instandsetzungsverordnung (SächsStrUIVO) mit Abgrenzungskatalog sowie die entsprechenden Buchungsanweisungen.
- 19 Für die Feststellung der kurzfristigen Schadensentwicklung und der Priorisierung der geplanten Erneuerungsbedarfe werden jährlich gemeinsame Frühjahrsbefahrungen des Straßennetzes durchgeführt. Infolge des schlechten Straßenzustandes und einer schleppenden Abarbeitung von Erhaltungsmaßnahmen werden die dabei erstellten Maßnahmenlisten immer länger.
- 20 Zudem bemängeln die Landkreise die bisher fehlende Klarheit, welche Erneuerungsmaßnahmen das LASuV mittelfristig durchführt. Bauliche Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sollen i. d. R. nicht an Straßenabschnitten ausgeführt werden, bei welchen in absehbarer Zeit eine Erneuerung geplant ist.
- 21 Im Mai 2019 übermittelte das SMWA das mittelfristige Erhaltungsbauprogramm 2019 bis 2022, auf dessen Grundlage das LASuV die Jahrescheiben für die Ausführung der Baumaßnahmen bildet.
- 22 Der SRH erwartet, dass eine Realisierung der in der Ausbau- und Erhaltungsstrategie beschriebenen Erhaltungsmaßnahmen zeitnah beginnt, damit eine ergebnisorientierte Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise erfolgen kann.
- Mit den in der A+E-Strategie beschriebenen Erhaltungsmaßnahmen muss zeitnah begonnen werden
- 23 Im Gegenzug müssen sich die Landkreise zur vollumfänglichen Wahrnehmung aller ihnen obliegenden Aufgaben ebenfalls strategisch mit dem Unterhaltungsmanagement auseinandersetzen.
- 24 Im Abgrenzungskatalog der SächsStrUIVO erfolgt ausschließlich eine aufgabenmäßige Trennung zwischen Straßenbauverwaltung und Landkreisen. Für Teilleistungen wird auf die Leistungshefte für den Straßenbetriebsdienst des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) verwiesen. Hier erfolgt zwar eine Konkretisierung der auszuführenden Arbeiten. Quantitative Vorgaben finden sich jedoch nicht.

Im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Unterhaltung und Instandsetzung sind quantitative Vorgaben zu leisten

25 Im Hinblick auf eine ergebnisorientierte Unterhaltung und Instandsetzung sollte die Straßenbauverwaltung darauf hinwirken, dass die Landkreise ein entsprechendes Management einführen. Hierzu hat die Straßenbauverwaltung quantitative Vorgaben zu leisten.

5 Folgerungen

26 Ziel muss es sein, durch klare Vorgaben eine hohe Qualität und Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung und Instandsetzung zu erreichen sowie die dafür erforderlichen Haushaltsmittel verlässlich zu veranschlagen.

6 Stellungnahmen

27 Das SMWA folgt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen den Feststellungen des SRH.

28 Die teilweise zu geringe Mittelausstattung wurde auch im SMWA erkannt und im Rahmen der Abgabe der Voranschläge für den künftigen Doppelhaushalt eine deutliche Mittelanhebung in allen Haushaltstiteln beantragt. Aber auch bei der künftig geplanten strukturierten Mittelverteilung schließt es Umschichtungen, insbesondere für außergewöhnliche Ereignisse, nicht aus.

29 In seiner Stellungnahme teilt das SMWA mit, dass die Erfassung von Fremdleistungen auf Netzknotenabschnitten bereits jetzt möglich ist, von den Landkreisen jedoch unterschiedlich genutzt wird. Hier beabsichtigt das SMWA, mit einem Erlass eine einheitliche Regelung für alle Landkreise zu schaffen.

30 Die vom SRH empfohlene Änderung der Deckungsfähigkeit lehnt das SMWA ab und begründet dies mit dem Erhalt der Flexibilität bei unvorhergesehenen, nicht planbaren Ereignissen.

31 Das SMWA sei zudem bestrebt, die eigenen, fachlichen Zielvorgaben der A+E-Strategie umzusetzen. Es sieht jedoch einen wesentlichen Baustein in der Priorisierung durch den Haushaltsgesetzgeber, da mittelbedingt bereits jetzt ein erheblicher Verzug in der Umsetzung der mittelfristigen Bauprogramme eingetreten sei.

32 Die Einführung quantitativer Vorgaben gegenüber den Landkreisen wird angabegemäß mit der derzeitigen Überarbeitung des Leistungsheftes des BMVI erwartet, in dem Erfahrungswerte und Turnusse Berücksichtigung finden sollen.

7 Schlussbemerkung

33 Mit den vom SMWA angekündigten Regelungen werden wesentliche Forderungen des SRH erfüllt.

34 Aufgrund des bereits jetzt eingetretenen erheblichen Verzugs bei der Umsetzung des mittelfristigen Bauprogrammes 2019 bis 2022 sieht der SRH jedoch weiteren Handlungsbedarf.

35 Bezüglich der Deckungsfähigkeit bleibt der SRH bei seiner Feststellung, da er lediglich eine Reduzierung der derzeitigen Deckungsfähigkeit empfiehlt. Hierzu kann z. B. die Höhe eingeschränkt oder die Wirkung nur zugunsten/zulasten eines Haushaltstitels veranschlagt werden. Als grundlegende Voraussetzung sieht der SRH jedoch die bedarfsgerechte Mittelausstattung der einzelnen Haushaltstitel an.

Krankenhausinvestitionsfinanzierung der stationären Versorgung

Die Mittel der Krankenhausinvestitionsfinanzierung genügen nicht zum Erhalt von Substanz und langfristiger Leistungsfähigkeit der sächsischen Krankenhäuser.

Der im Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ niedergelegte Einwilligungsvorbehalt des HFA führt für die Krankenhausinvestitionsfinanzierung zu einer nicht notwendigen additiven Zustimmung des HFA und zu vermeidbarem Verwaltungsmehraufwand.

Die Form eines Sondervermögens eignet sich nicht zur Regelfinanzierung von fachgesetzlichen Pflichtförderungen, wie der Krankenhausinvestitionskostenförderung. Die Krankenhausinvestitionsfinanzierung als regelmäßige Pflichtaufgabe ist sachgerecht ausschließlich im Kernhaushalt zu finanzieren und zu vollziehen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Krankenhausinvestitionsfinanzierung der stationären Versorgung, vorrangig der Jahre 2015 bis 2018, geprüft.
- 2 Der Freistaat Sachsen fördert im Rahmen der Einzelförderung Investitionen für die Errichtung von Krankenhäusern (inkl. Umbau, Sanierung und Erweiterung) einschließlich der zugehörigen Erstausrüstung mit Anlagegütern. Seit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz von 1972 teilen sich die Bundesländer und die gesetzlichen Krankenkassen die Krankenhausfinanzierung: Die Investitionskosten werden im Wege der öffentlichen Förderung durch die Bundesländer getragen, die Krankenkassen finanzieren die laufenden Betriebskosten im Rahmen der Krankenhausvergütung.
- 3 Die Krankenhäuser im Freistaat Sachsen haben einen Förderanspruch, soweit und solange sie in den Krankenhausplan des Freistaates und in das Krankenhausinvestitionsprogramm aufgenommen sind. Die Zuständigkeit für die Einzelförderung liegt beim SMS.
- 4 Der SRH untersuchte den Ablauf des Verfahrens von der Anmeldung der Krankenhausträger auf Einzelförderung über die Auswahl der zu fördernden Projekte hin zur Aufnahme in das Krankenhausinvestitionsprogramm und die anschließende Fördermittelbewilligung. Die Prüfung beinhaltete überdies u. a. die Mittelplanung, Haushaltsveranschlagung, das Ausgaberelevanzverfahren sowie die Haushaltstransparenz. Das Auszahlungsverfahren sowie die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch das SMS wurden stichprobenweise einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarfsgerechte Investitionskostenförderung zum Erhalt einer leistungsfähigen Krankenhauslandschaft

- 5 Die in den Haushaltsplänen des Freistaates Sachsen für die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser bereitgestellten Haushaltsmittel lagen regelmäßig unter den ermittelten Bedarfen, sowohl hinsichtlich der anzustrebenden Leistungsfähigkeit (Soll-Substanz), aber auch bereits hinsichtlich des bloßen Substanzerhaltes (Ist-Substanz).

Substanzverlust durch unzureichende Haushaltsmittel

- 6 Das SMS selbst ermittelte einen jährlichen Investitionsbedarf i. H. v. rd. 200 Mio. €. Andere Quellen, u. a. das vom Bundesministerium für Gesundheit 2017 beauftragte Gutachten des RWI - Leibnitz-Instituts für Wirtschaftsforschung, ergaben einen Bedarf bis hin zu fast 350 Mio. €. Die tatsächlich veranschlagten Haushaltsmittel des Freistaates lagen in den Jahren 2015 bis 2020 zwischen rd. 100 und 130 Mio. €.
- 7 Aufgrund der hohen Investitionen im Rahmen der nach der Wiedervereinigung aufgelegten Sonderförderung nach dem Gesundheitsstrukturgesetz bis zum Jahr 2014 verfügt der Freistaat Sachsen über eine in weiten Bereichen erneuerte Krankenhaussubstanz. Ziel sollte es sein, das hohe Niveau der Krankenhaussubstanz zu erhalten, soweit diese weiterhin benötigt wird. Eine dauerhaft nicht auskömmliche Investitionsfinanzierung würde zu einem Vermögensverzehr bei der Krankenhausinfrastruktur führen.

2.2 Anpassung der Krankenhausinfrastruktur an den Bedarf

- 8 Dem Freistaat Sachsen obliegt im Rahmen der Krankenhausplanung die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern. Die Krankenhäuser haben nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Krankenhausgesetz dem Grunde nach Anspruch auf Investitionskostenförderung, soweit und solange sie in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommen sind.
- 9 Der Krankenhausplan für den Freistaat Sachsen ist regelmäßig fortzuschreiben. Die zum 01.09.2018 in Kraft getretene 12. Fortschreibung des Krankenhausplans (SächsABl. Sonderdr. 4/2018) wies entgegen einer ursprünglich geplanten Bettenreduzierung in der Gesamtsumme für den somatischen Bereich ein Plus an vollstationären Betten aus. Die Bedarfsnotwendigkeit war auf der Grundlage der Bevölkerungsentwicklung und des Leistungsgeschehens nicht in allen Bereichen ausreichend fachlich begründet und sollte erneut geprüft werden.
- 10 Das Vorhalten nicht bedarfsnotwendiger Krankenhausstrukturen verstärkt den im Krankenhausbereich ohnehin großen Wettbewerbsdruck um finanzielle Mittel und Personal.

2.3 Investitionsmittel aus dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“

- 11 Der Freistaat errichtete im Jahr 2012 mit dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ ein Sondervermögen zur Verstetigung von wichtigen Investitionsvorhaben u. a. auch im Bereich des Krankenhausbaus. Mit der Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ wurde im Jahr 2015 eingeführt, dass die Bindung der zugeführten Mittel im Staatshaushalt nunmehr der Einwilligung des HFA des Landtags bedurfte.

2.3.1 Einwilligungsvorbehalt des Haushalts- und Finanzausschusses

- 12 Mit der Verabschiedung des Haushaltes durch das Parlament wurden die Haushaltsmittel für die Krankenhausinvestitionsförderung beschlossen. Höhe und Zweck der Mittel wurden ohne Einschränkungen rechtlich abschließend bestimmt. Für die additive Zustimmung des HFA zu bereits durch das Gesamtparlament beschlossenen Mitteln waren sachliche und rechtliche Gründe im Rahmen der Prüfung nicht erkennbar.
- 13 Der Einwilligungsvorbehalt ermöglicht dem HFA theoretisch, aktiv in die fachliche Entscheidung einzugreifen. Einzelfördermaßnahmen könnten durch eine Verweigerung der Einwilligung verhindert werden. Würde der HFA anstelle des SMS die konkrete Förderentscheidung treffen wollen, wäre er ebenso an alle rechtlichen Vorgaben gebunden und hätte diese vollumfänglich zu prüfen. Der HFA wäre dann jedoch exekutiv tätig.

Verpflichtung des Landes zur Investitionsfinanzierung nur für bedarfsnotwendige Strukturen

Nicht notwendige additive Zustimmung des HFA

Eingriffsmöglichkeit in bereits gebundene Entscheidungen des SMS

- 14 Die Grundsatzentscheidung, ob eine Maßnahme durch die Investitionsfinanzierung des Freistaates gefördert werden soll, wird durch das SMS nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes des Bundes unter Beteiligung des Krankenhausplanungsausschusses bereits mit der Aufnahme in das Krankenhausinvestitionsprogramm getroffen.
- 15 Die vollständige Deckung des Haushaltsansatzes für Ausgaben der Einzelförderung aus Mitteln des Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ im Doppelhaushalt 2019/2020 bedingte, dass das SMS ab dem Jahr 2019 für jegliche Einzelförderung jeweils unter Einhaltung des Antragsprozedere die Einwilligung des HFA einholen musste. Erhöhter Verwaltungsaufwand
- 16 Diese Verfahrensweise stellte einen signifikanten verwaltungsinternen Mehraufwand dar und verursachte zeitliche Verzögerungen im Bewilligungsprozess.
- 2.3.2 Zukunftssicherungsfonds keine geeignete Finanzierungsquelle – Pflichtaufgaben im Kernhaushalt abbilden**
- 17 Über die dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ zugewiesenen Haushaltsmittel für den Bereich Krankenhausbau wurde nicht im rechtlich notwendigen Maß transparent und ordnungsgemäß Rechnung gelegt. Es fehlt an einem nach Zwecken und Titeln aufgegliederten Wirtschaftspland, sodass über die Mittelzuführung und Mittelverwendung kein Nachweis vorliegt. Fehlende Transparenz
- 18 Gemäß §§ 81, 85 i. V. m. § 113 SÄHO hätten durch das SMF als Verwalter des Sondervermögens im Rahmen der Rechnungslegung titelbezogen die Ist-Ausgaben dem Soll gegenübergestellt werden müssen. Durch die Nichtbeachtung dieser haushaltsrechtlichen Regelungen ergeben sich erhebliche Defizite im Nachweis und der Rechnungslegung der Zuführungen auch für den Bereich Krankenhausbau. Kein jahresübergreifender Mittelnachweis im Sondervermögen vorhanden
- 19 Die Form eines Sondervermögens eignet sich nicht zur Regelfinanzierung von fachgesetzlichen Pflichtförderungen, wie der Krankenhausinvestitionskostenförderung. Die Finanzierung regulärer Pflichtaufgaben ist ausschließlich im Kernhaushalt sicherzustellen und nicht mittels Einmal-einnahmen aus Sondervermögen. Regelfinanzierung von Pflichtaufgaben im Kernhaushalt abbilden
- 20 Die Krankenhausinvestitionsfinanzierung ist keine gesonderte und begrenzte Aufgabe, die außerhalb des Kernhaushaltes zu finanzieren und zu vollziehen wäre. Bei näherer Betrachtung der gesetzlichen und haushalterischen Ausgestaltung ist zu erkennen, dass es sich bei dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ überwiegend um eine investive Rücklage handelt und nicht um ein Sondervermögen im materiellen Sinne des Art. 93 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 26 SÄHO.
- 3 Folgerungen**
- 21 **3.1** Der Freistaat Sachsen sollte für den Erhalt einer leistungsfähigen sächsischen Krankenhauslandschaft und zur Verhinderung dauerhaften Vermögensverzehr eine bedarfsgerechte Investitionskostenförderung sicherstellen.
- 22 **3.2** SMS und SMF sollten hinsichtlich des Einwilligungsvorbehaltes des HFA eine Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ anregen.
- 23 **3.3** Der SRH empfiehlt, nach Ausschöpfung der im Sondervermögen für Krankenhausinvestitionen zugeordneten Mittel die Investitionskostenförderung der Krankenhäuser nicht mehr über den „Zukunftssicherungs-

fonds Sachsen" zu finanzieren, sondern die Finanzierung durch reguläre Einnahmen sicherzustellen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 24 **4.1** Das Ministerium stimmte mit dem SRH darin überein, dass eine bedarfsgerechte Krankenhausinvestitionskostenförderung zum Erhalt einer leistungsfähigen Krankenhauslandschaft unerlässlich sei.
- 25 **4.2 und 4.3** Der Zukunftssicherungsfonds sei Ende 2012 vor dem Hintergrund der auslaufenden Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) errichtet worden. Die Zuweisungen des Bundes hätten bis dahin einen erheblichen Beitrag zum Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs geleistet und die Finanzierung und die verlässliche Planbarkeit von Investitionsmaßnahmen auf einem bestimmten Niveau sichergestellt. Mit den Mitteln des Fonds sei – wie seitens des SRH ausgeführt – vorausschauend die Möglichkeit geschaffen worden, eine Verstetigung von Investitionen in ausgewählten wichtigen Themenfeldern abzusichern. Das Erfordernis einer Einwilligung des HFA sei mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 durch entsprechende Anpassung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen" aufgenommen worden.
- 26 In Abstimmung mit dem SMF teilte das SMS in seiner Stellungnahme mit, dass die zum Errichtungsgesetz „Zukunftssicherungsfonds Sachsen" übermittelten Auffassungen und Anregungen des SRH zur Kenntnis genommen und in den Entscheidungsfindungsprozess einer etwaigen Gesetzesinitiative der Staatsregierung zum Zukunftssicherungsfondsgesetz einbezogen würden.

5 Schlussbemerkung

- 27 Der SRH nimmt die Stellungnahme des SMS zur Kenntnis und weist nochmals darauf hin, dass im Falle einer dauerhaften Unterfinanzierung ein Vermögensverzehr bei der Krankenhausinfrastruktur droht. Vorhandene Strukturen sind deshalb auch regelmäßig auf Anpassungsbedarf zu untersuchen.
- 28 Der SRH begrüßt die Bereitschaft von SMS und SMF, seine Anregungen hinsichtlich des „Zukunftssicherungsfonds Sachsen" aufzugreifen.

Förderung der Telemedizin sowie Maßnahmen der Gesundheitswirtschaft

In den Hj. 2015 und 2016 standen Mittel i. H. v. jeweils 1 Mio. €, in den Hj. 2017 und 2018 jeweils 5 Mio. € zur Verfügung, die ungenutzt blieben.

Zum Zeitpunkt der Haushaltsveranschlagung lagen weder die notwendigen fachlichen und konzeptionellen Vorarbeiten noch eine Richtlinie für eine entsprechende Förderung vor.

Die später vorliegenden Förderkonzeptionen erfüllten nicht die rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen der Haushaltsordnung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Gegenstand der Förderung waren Maßnahmen und Projekte, die geeignet waren, den Grad der Digitalisierung im Gesundheitswesen im Freistaat Sachsen zu erhöhen, die medizinische Versorgung zu verbessern und die an einer Überführung in die Regelfinanzierung ausgerichtet waren.
- 2 Die Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf die aus der RL eHealthSax 2017/2018 geförderten Projekte und die Prüfung der Notwendigkeit und Angemessenheit der in den Haushaltsplänen veranschlagten Mittel sowie deren Inanspruchnahme.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verzögerter Start der Förderung

- 3 Effektiver Start der Förderung erfolgte erst rd. 2 bis 3 Jahre nach der ersten Haushaltsveranschlagung im Jahr 2015. In den Hj. 2015 und 2016 standen lt. Haushaltsplan jeweils 1 Mio. €, in den Hj. 2017 bis 2019 jeweils 5 Mio. € zur Verfügung. Die ersten Auszahlungen i. H. v. 3,8 Mio. € fanden dagegen erst 2019, im 5. Jahr der Veranschlagung, statt.

Stark verspäteter Start

2.2 Haushaltsveranschlagung trotz fehlender konzeptioneller Vorarbeiten

- 4 Zum Zeitpunkt der Haushaltsveranschlagung lagen weder die notwendigen fachlichen und konzeptionellen Vorarbeiten noch eine Richtlinie für eine entsprechende Förderung vor.

2.3 Richtlinienerstellung

- 5 Die Richtlinienerstellung dauerte bis Mitte 2017. Eine Änderung der Richtlinie erfolgte bereits im Hj. 2019.

2.4 Fehlende Veranschlagungsreife – Verstöße gegen Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wahrheit

- 6 Das SMS verstieß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit. Es beantragte Haushaltsmittel in Millionenhöhe ohne nachgewiesenen Bedarf. Eine Veranschlagungsreife lag nicht vor.

Fehlende Veranschlagungsreife

2.5 Fehlen einer angemessenen Förderkonzeption

- 7 Die Förderkonzeptionen, die erst ab dem Hj. 2017 vorlagen, erfüllten nicht die rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen der Haushaltsordnung. Mittels einer angemessenen Förderkonzeption hätte die Förderung zielgerichteter und wirkungsvoller ausgestaltet werden können.

Mangelnde Konzeption

3 Folgerungen

- 8 **3.1** Das SMS verstieß gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit. Es beantragte ohne nachgewiesenen Bedarf Mittel in Millionenhöhe, die nicht veranschlagungsreif waren. Diese standen damit für andere notwendige Ausgaben im Staatshaushalt nicht zur Verfügung.
- 9 **3.2** Das SMS hat die Förderkonzeption für die RL eHealthSax an die aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen sowie grundsätzlich zu überarbeiten. Auf Basis einer fundierten Ist-Analyse sind Zielrichtung und Zielgrößen der Förderung deutlich zu schärfen. Eine Überarbeitung der Förderrichtlinie sollte dabei als Folge in Betracht gezogen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 10 **4.1** Das SMS tritt der Auffassung des SRH entschieden entgegen. Es verweist auf eine deutliche Überzeichnung der Richtlinie Ende 2018 um mehr als 140 % trotz verwaltungsinterner Schwierigkeiten. Volkswirtschaftlich stehe die Digitalisierung des Gesundheitswesens außer Frage. Die Mittelbindung belege damit den Bedarf. Eine Veranschlagungsreife ergebe sich neben dem fachlichen Bedarf dem Grunde nach auch in der Höhe. Bei der Anmeldung der Haushaltsmittel sei auf vorhandene Erfahrungen aus dem Telematikprogramm der Legislaturperiode 1997 bis 2000 i. H. v. rd. 30 Mio. DM zurückgegriffen worden. Die zeitliche Verzögerung habe aus einer notwendigen politischen Priorisierung beim Einsatz vorhandener Personalressourcen vorrangig für die Bewältigung der Flüchtlingskrise 2015 resultiert. Auch sei die notwendige fachgesetzliche Rahmensezung durch den Bund mit dem e-Health-Gesetz vom 01.01.2016 verspätet erfolgt. Dies sei zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nicht absehbar gewesen.
- 11 **4.2** Das SMS habe unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus dem Vollzug der Förderrichtlinie das Antrags- und Bewilligungsverfahren vollständig überarbeitet und soweit, in einem hochregulierten Bereich, möglich vereinfacht. Insofern erfahre die Forderung des SRH bereits Umsetzung. Zielrichtung und Zielgrößen der Förderung sollen geschärft und im Rahmen einer fundierten Ist-Analyse die Chancen, Notwendigkeiten und auch Diffusionshemmnisse umfangreicher und detaillierter herausgearbeitet sowie darauf aufbauend realistische Ziele im Rahmen eines Soll-Zustandes definiert werden. Eine solche Definition wird auch als hilfreich angesehen, um die Förderfähigkeit der Anträge in Abgrenzung zu anderen Förderprogrammen noch eindeutiger zu bestimmen. Angesicht der Dynamik in dem komplexen Bereich der Telematik im Gesundheitswesen werden auch fortgeschriebene Förderkonzeptionen notwendigerweise einen zumindest teilweise offenen Charakter haben müssen.

5 Schlussbemerkung

- 12 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Notwendigkeit und allgemeiner Bedarf der Förderung wurden durch den SRH nicht infrage gestellt. Jedoch waren zum Zeitpunkt der erstmaligen Veranschlagung die rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen für Bewilligung und Mittelabfluss nicht gegeben, sodass die Notwendigkeit für die Veranschlagung von Ausgabemitteln noch nicht bestand.
- 13 Der SRH erkennt die Überarbeitung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens an. SRH und SMS stimmen darin überein, dass es einer angemessenen Förderkonzeption bedarf, um der komplexen und anspruchsvollen Förderung in diesem Bereich gerecht zu werden.

Bewirtschaftung des Naturschutzfonds durch die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt

Die Bewirtschaftung von Flächen im Eigentum des Naturschutzfonds war in einigen Fällen nicht zweckentsprechend und damit nicht wirksam, sodass es zu zeitweisen Beeinträchtigungen auf diesen Flächen kam.

Bei der Durchführung von eigenen Projekten aus Mitteln des Naturschutzfonds ist ein finanzieller Nachteil i. H. v. rd. 82 T€ aktenkundig.

Es gab keine klaren Vorgaben für eine einheitliche Herangehensweise bei der Bearbeitung der Flächenbewirtschaftung, bei Projekten sowie Flächenerwerbsvorgängen. Ebenso fehlte eine vollständige Dokumentation über durchgeführte Kontrollen und Bewirtschaftungsmaßnahmen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Naturschutzfonds fördert gem. § 45 Abs. 1 SächsNatSchG¹ Bestrebungen und Maßnahmen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Pflege von Natur und Landschaft sowie zur Förderung des allgemeinen Verständnisses für die Belange des Naturschutzes in Wissenschaft, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit. Er wurde bei der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt (LaNU) als zweckgebundenes Sondervermögen errichtet (§ 3 Abs. 2 Errichtungsgesetz²).
- 2 Der Naturschutzfonds erhielt gem. § 45 Abs. 2 SächsNatSchG in den Jahren 2012 bis 2018 Einnahmen aus dem Glücksspielstaatsvertrag³ (durchschnittlich 49 % der Gesamteinnahmen des Naturschutzfonds),⁴ Ersatzzahlungen gem. § 15 Abs. 6 BNatSchG⁵ (24 %) sowie sonstige Einnahmen, vorwiegend aus Projektförderungen und Bewirtschaftungseinnahmen (27 %). Die Jahreseinnahmen des Naturschutzfonds betragen durchschnittlich 528 T€, sein Bestand am 31.12.2018 lag bei 1.254,8 T€. Die LaNU hat daraus in den Jahren 2012 bis 2018 Zuwendungen an Dritte bewilligt (durchschnittlich 185,3 T€, 45 %),⁶ eigene Projekte durchgeführt (138,8 T€, 34 %) und Flächen erworben (8,1 T€, 0,2 %) sowie bewirtschaftet (86,9 T€, 21 %).
- 3 Der SRH hat die Bewirtschaftung des Naturschutzfonds im Zeitraum 2007 bis 2018 geprüft.

¹ Sächsisches Naturschutzgesetz vom 06.06.2013 (SächsGVBl. S. 451), das zuletzt durch Art. 8 des Gesetzes vom 14.12.2018 (SächsGVBl. S. 782) geändert worden ist.

² Gesetz über die Errichtung LaNU vom 16.10.1992 (SächsGVBl. S. 465), das zuletzt durch Art. 10 des Gesetzes vom 15.12.2016 (SächsGVBl. S. 630) geändert worden ist.

³ Sächsisches Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag vom 14.12.2007 (SächsGVBl. S. 542; 2012, S. 267), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 25.06.2019 (SächsGVBl. S. 639) geändert worden ist.

⁴ Alle Angaben sind Jahresbeträge und beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2018 lt. Jahresrechnungen.

⁵ Bundesnaturschutzgesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Art. 290 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁶ Alle Angaben beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2018 lt. Jahresrechnungen.

2 Prüfungsergebnisse

Dokumentationsmängel bei der Flächenbewirtschaftung	4	2.1 Bei der Flächenbewirtschaftung war im Zeitraum 2007 bis 2018 nur bruchstückhaft aktenkundig, welche Pflegepflichten für die Flächen bestanden, ob und wie diese umgesetzt sowie ob Zustandsüberwachungs- und Verkehrssicherungspflichten wahrgenommen wurden.
Bewirtschaftungsversäumnisse	5	2.2 In den Akten befanden sich zahlreiche Hinweise auf fehlende, nicht kontinuierliche oder nicht fachgerechte Flächenpflege sowie unterlassene Zustandsüberwachungen und Verkehrssicherungsmaßnahmen. In 2 der 15 geprüften Fälle haben die Unteren Naturschutzbehörden auf Flächen des Naturschutzfonds zeitweise Beeinträchtigungen im naturschutzfachlichen Sinne festgestellt. Sie kritisierten eine langjährige Bewirtschaftung entgegen der Pflegeanleitung der Unteren Naturschutzbehörden sowie ausgebliebene Pflegemaßnahmen.
Finanzieller Nachteil für den Naturschutzfonds	6	2.3 Mangelndes Projektmanagement bei der Auswahl, Steuerung, Überwachung sowie Risikovorsorge führte bei der Durchführung von eigenen Projekten im Zeitraum 2010 bis 2017 zu finanziellen Nachteilen für den Naturschutzfonds. So fielen u. a. Ausgaben i. H. v. 81,5 T€ wegen des Versäumnisses von Fristen in Zuwendungsverfahren an.
Unzureichende Arbeitsorganisation	7	Der SRH führt diese Probleme auch auf eine mangelnde Arbeitsorganisation und fehlende interne Arbeitshilfen, die ein planmäßiges, standardisiertes Bearbeiten und vollständige Entscheidungen erleichtern, zurück. Gleiche Feststellungen ergaben sich auch für den Flächenerwerb aus dem Naturschutzfonds.

3 Folgerungen und Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

Dokumentationserfordernis Haftungsrisiken	8	3.1 Das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG verpflichtet die LaNU zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung. Dies impliziert eine vollständige, nachvollziehbare, realistische und wahrheitsgetreue Abbildung der erforderlichen und der durchgeführten Flächenbewirtschaftung und Verkehrssicherungsmaßnahmen. Andernfalls können Haftungsrisiken wegen einer möglichen Verletzung von Verkehrssicherungspflichten nicht ausgeschlossen werden.
Kontinuierliche Flächenpflege	9	3.2 Die LaNU muss sicherstellen, dass die Flächen fachgerecht und kontinuierlich gepflegt werden. Darüber hinaus sind auch Verkehrssicherungspflichten zu erfüllen.
Anforderungen an Projektdurchführung	10	3.3 Der Durchführung von eigenen Projekten ist eine Bedarfs- und Folgekostenanalyse voranzustellen. Bei der Projektplanung und -durchführung muss die LaNU an Anforderungen des Projektmanagements orientierte Standards zugrunde legen. Fördermöglichkeiten Dritter sind auszuschöpfen.
Rechtmäßige Mittelverwendung	11	3.4 Die Mittel des Naturschutzfonds sind gem. § 105 Abs. 1 i. V. m. § 7 SäHO wirtschaftlich und sparsam für Aufgaben nach Maßgabe des § 45 SächsNatSchG zu verwenden.
Risikominimierung durch Standardisierung	12	3.5 Eine Vereinheitlichung der Herangehensweise bei den Prozessabläufen sowie Arbeitshilfen können helfen, individuelle Fehler zu vermeiden.

4 Stellungnahme

- 13 **4.1** Die LaNU räumte Dokumentationsmängel und Defizite in der Arbeitsorganisation ein. Bereits zum Ende des Prüfungszeitraumes seien erste Maßnahmen zur Beseitigung dieser Defizite eingeleitet worden. Die Zusammenführung von Erwerbs- und Bewirtschaftungsakten wäre bereits

erfolgt. Eine grundlegende Überarbeitung der Aktenführung werde zugesichert.

- 14 **4.2** Die Einschätzung des SRH zum naturschutzfachlichen Zustand einzelner Flächen des Naturschutzfonds werde von der LaNU nicht geteilt. Die erforderlichen Pflichten und notwendigen Bewirtschaftungsmaßnahmen seien durchgeführt und somit erfüllt worden. Von den Unteren Naturschutzbehörden sei 2019 in keinem der geprüften Fälle eine naturschutzfachliche Zustandsverschlechterung bestätigt worden.
- 15 **4.3** Den laufenden Projekten der LaNU liege jeweils eine zeitlich und finanziell strukturierte Projektplanung zugrunde. Der ordnungsgemäße Projektvollzug werde durch ein engmaschiges Projektcontrolling gesichert. Ebenso werde bei Vorhaben, die auch im Interesse Dritter liegen, eine mögliche Inanspruchnahme von Fördermöglichkeiten geprüft, die bei Aussicht auf Erfolg auch beantragt werden.
- 16 Ungeachtet dessen werde von der LaNU zugestanden, dass durch einmalige – nicht systematische – Fehler im Vollzug zweier Projekte im Jahr 2010 vermeidbare Ausgaben i. H. v. 81,5 T€ entstanden sind.
- 17 **4.4** Die LaNU beachte die Regelungen des § 105 Abs. 1 SäHO und die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel des Naturschutzfonds. Auch verwende sie die Mittel des Naturschutzfonds ausschließlich für Maßnahmen, die der Zweckbindung des § 45 SächsNatschG zuzuordnen sind. Zum Zeitpunkt der Fehlerentstehung noch nicht vorhandene arbeitsorganisatorische Regelungen habe die LaNU zwischenzeitlich durch Dienstanweisungen des Stiftungsdirektors sowie Maßgaben des Stiftungsrates eingeführt. Die grundsätzlich berechnete Forderung des SRH habe die LaNU somit erfüllt.

5 Schlussbemerkung

- 18 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. In 2 der geprüften Fälle kam es durch unzureichende Risikoanalyse vor dem Flächenerwerb und die erst 3 bzw. 5 Jahre nach dem Erwerb einsetzende systematische Pflege der Flächen zeitweise zu Beeinträchtigungen auf LaNU-eigenen Flächen.
- 19 Der SRH erkennt die Bemühungen der LaNU an, die für eine bessere Arbeitsorganisation und Aktenführung eingeleitet und bereits umgesetzt wurden. Risikoversorge, Projekt-, Flächen- und Bewirtschaftungsmanagement sind weiter zu verbessern.

Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

Bearbeitung von Insolvenzanfechtungsfällen in den Finanzämtern

17

In den FÄ wird bei der Prüfung von Insolvenzanfechtungen häufig die vom Amtsermittlungsgrundsatz abweichende Beweislastverteilung nicht beachtet. In der Folge kam es im Prüfungszeitraum zu Auszahlungen i. H. v. 3,7 Mio. € (entspricht 61 % des geprüften Gesamtvolumens).

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Geprüft wurde die Bearbeitung außergerichtlicher Insolvenzanfechtungen nach §§ 129, 130, 131 und 133 InsO¹ in sächsischen FÄ. Hierbei handelt es sich i. d. R. um die Rückabwicklung von Steuerzahlungen, die der Schuldner im Vorfeld des Insolvenzverfahrens vorgenommen hat. Rechtsstreitigkeiten oder Prozessvergleiche in diesem Zusammenhang wurden nicht geprüft. Überprüft wurden 171 Einzelfälle in den FÄ Dresden-Nord, Dresden-Süd, Leipzig I und Leipzig II. Die Prüfung erstreckte sich auf die in den Jahren 2016 bis 2018 in den genannten FÄ geltend gemachten Insolvenzanfechtungen.
Prüfung außergerichtlicher Insolvenzanfechtungsfälle in Leipzig und Dresden
- 2 Vor der COVID-19-Pandemie war die Zahl der Insolvenzen rückläufig. Dieser Abwärtstrend hatte auch Einfluss auf die Insolvenzanfechtungen. Die sächsische Finanzverwaltung registrierte im Jahr 2008 insgesamt 305 Insolvenzanfechtungsfälle. Im Jahr 2012 waren es 501 Einzelfälle und im Jahr 2018 insgesamt 378. Trotzdem stieg die Gesamtsumme an Auszahlungen kontinuierlich von 1,8 Mio. € im Jahr 2008 über 5,97 Mio. € im Jahr 2012 bis hin zu 11,43 Mio. € im Jahr 2018 an.
Kontinuierlicher Anstieg der Auszahlungsbeträge
- 3 Im Ergebnis der COVID 19-Pandemie und dadurch steigenden Insolvenzen ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Insolvenzanfechtungen wieder zunimmt.

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** Für Insolvenzanfechtungsansprüche gelten die zivilrechtlichen und zivilprozessualen Grundsätze. Der Insolvenzverwalter hat bereits zum Zeitpunkt der außergerichtlichen Geltendmachung der Anfechtung die anspruchsbegründenden Tatbestandsmerkmale substantiiert darzulegen und zu beweisen. Die Anfechtungsbegehren der Insolvenzverwalter waren oftmals unvollkommen, unsubstantiiert und pauschal, sodass durch die FÄ Informationen und Erkenntnisse nach eigener Aktenlage zugunsten des Insolvenzverwalters berücksichtigt wurden. Der zivilrechtliche Verhandlungsgrundsatz wurde in einem großen Teil der überprüften Fälle nicht ausreichend beachtet. In der Folge kam es im Prüfungszeitraum zu Auszahlungen i. H. v. 3,7 Mio. € (entspricht 61 % des geprüften Gesamtvolumens).
Amtsermittlungsgrundsatz des § 88 AO gilt nicht
- 5 **2.2** Ist der Vortrag nicht hinreichend dargelegt und bewiesen, so ist der Insolvenzverwalter zu einem substantiierten Vortrag sowie zur Vorlage von Nachweisen aufzufordern. Dies wurde in vielen Fällen nicht beachtet.
Nachweispflicht des Insolvenzverwalters nicht beachtet

¹ InsO - Insolvenzordnung.

Mangelhafte Vergleichsabschlüsse	6	2.3 Außergerichtliche Vergleichsquoten wurden nicht ausverhandelt. Das konkrete Prozessrisiko wurde bei der Ermittlung des Vergleichsbetrages nicht berücksichtigt.
Haftungsrisiken	7	2.4 Die Finanzverwaltung hat teilweise anwaltliche Beratungsleistungen ohne entsprechende Mandatierung in Anspruch genommen. Fehlt es an einer solchen Beauftragung, greift die anwaltliche Berufshaftpflicht nicht. Konsequenz wären nicht vorhersehbare Haftungsrisiken für den Freistaat Sachsen.
Fehlüberweisungen	8	2.5 Für die Auszahlung der angefochtenen Beträge existiert kein einheitliches Kassenverfahren. In einem FA waren Fehlüberweisungen zu verzeichnen.
Juristische Fehlprüfungen	9	2.6 In keinem beanstandeten Einzelfall wurde eine mögliche Verjährung aktenkundig geprüft. Darüber hinaus wurde bei 28 % der beanstandeten Einzelfälle aufgrund der Vermischung unterschiedlicher Anspruchsgrundlagen die Auszahlung juristisch fehlerhaft begründet.

3 Empfehlungen

- 10 **3.1** Der SRH empfiehlt, die Mitarbeiter für die Bearbeitung von außergerichtlichen Insolvenzanfechtungen fortzubilden und mit Hilfsmitteln wie bspw. durch die Einführung einer Checkliste zur Einzelfallprüfung (Tatbestandsmerkmale, Indizien der Rechtsprechung, Verjährung, etc.) sowie die Einführung eines standardisierten Musteranschreibens bei fehlender Nachweisführung durch den Insolvenzverwalter zu unterstützen. Ziel sollte es sein, eine einheitliche Bearbeitungsweise in allen sächsischen FÄ zu erreichen.
- 11 Dieses Ziel könnte auch durch eine zentrale Bearbeitung von außergerichtlichen Insolvenzanfechtungen bei ausgewählten FÄ (wie dies z. B. bereits bei der Grunderwerbsteuer erfolgt) oder im LSF erreicht werden.
- 12 **3.2** Die Finanzverwaltung sollte ein einheitliches Auszahlungsverfahren zur Vermeidung von Fehlüberweisungen sowie eine einheitliche Aktenführung einführen.
- 13 **3.3** Die Finanzverwaltung sollte ihren Fokus darüber hinaus auf Abgeltungsklauseln in Anerkennnissen und Vergleichen zur Vermeidung weiterer Insolvenzanfechtungen setzen.
- 14 **3.4** Anwaltliche Beraterleistungen sind nur nach ordnungsgemäßer Mandatierung zur Vermeidung von Haftungsrisiken in Anspruch zu nehmen.

4 Stellungnahme des SMF

- 15 Das SMF teilt die Sachverhaltsbeurteilung und Rechtsauffassung des SRH nicht. Die Darstellung des SRH erwecke den Eindruck, es seien 3,7 Mio. € zu Unrecht ausgezahlt worden. Dies sei allein schon deshalb nicht gerechtfertigt, da der SRH nicht dargelegt habe, dass die Auszahlungen geringer ausgefallen wären, wenn die FÄ die von ihm empfohlene Verfahrensweise praktiziert hätten.
- 16 Das SMF ist weiter der Ansicht, die FÄ hätten Insolvenzanfechtungen nicht nur anhand der vom Insolvenzverwalter eingereichten Unterlagen, sondern auch nach Aktenlage zu prüfen. Die FÄ hätten lediglich nachvollzogen, ob ein vom Insolvenzverwalter angefochtener Betrag zum benannten Zeitpunkt für die angegebene Steuerart vom Konto des Insolvenzschuldners eingegangen sei.

- 17 Das SMF begründet seine Rechtsansicht mit allgemeinen Vorschriften über die Erklärungspflicht von Parteien in einem späteren Gerichtsprozess, insbesondere § 138 Zivilprozessordnung.
- 18 Die Auszahlung von Anfechtungsbeträgen sei für die FÄ bereits einheitlich geregelt. Eine Inanspruchnahme anwaltlicher Beratungsleistungen ohne Mandatierung habe es nicht gegeben.
- 19 Ergänzend hat das SMF mitgeteilt, dass grundsätzlich eine Sensibilisierung zum Thema Insolvenzanfechtung als sinnvoll erachtet werde. Schulungsunterlagen sollen unter Beachtung der vom SRH divergierenden Auffassung des SMF überarbeitet werden. Der Anregung des SRH, bei unsubstantiiertem Sachvortrag ein Musterschreiben zu nutzen, soll gefolgt werden. Ebenso soll eine Checkliste für die Fallbearbeitung eingerichtet werden, die u. a. auch die Dokumentation der Verjährungsprüfung vorsieht.
- 20 Eine zentrale Bearbeitung von außergerichtlichen Insolvenzanfechtungen werde wegen überwiegender fachlicher und organisatorischer Nachteile nicht eingerichtet.

5 Schlussbemerkungen

- 21 Intention der Empfehlungen des SRH war nicht die Prüfung etwaiger Regressansprüche. Der SRH hat vielmehr einen Weg aufgezeigt, wie bei der zukünftigen Bearbeitung – gerade vor dem Hintergrund der infolge der COVID-19-Pandemie zu erwartenden Steuereinbußen – die Arbeitsbelastung in den Vollstreckungsstellen der FÄ durch Beachtung der Obliegenheiten der Insolvenzverwalter verringert werden kann. Die empfohlene Sachbearbeitung kann zu geringeren Auszahlungen in Insolvenzanfechtungsverfahren führen.
- 22 Die Insolvenzanfechtung betrifft stets Steuern, die bereits vereinnahmt wurden. Die Rückgewähr von Zahlungen muss daher umfassend geprüft werden. Um die Erfolgsaussicht der geltend gemachten Rückzahlung einschätzen zu können, ist zwingend in einem ersten Prüfungsschritt konkret zu bestimmen, was der Insolvenzverwalter als Anspruchsteller verpflichtet ist, substantiiert vorzutragen und zu beweisen.
- 23 Erst wenn der Anspruchsteller seiner Darlegungs- und Beweislast vollumfänglich nachgekommen ist, können Vermutungen über ein mögliches Obsiegen im Prozess, die Vermeidung von Verwaltungsaufwand und etwaigen Kosten zur außergerichtlichen Erledigung der Angelegenheit geprüft werden.
- 24 Eine interne Untersuchung des LSF aus dem Jahre 2015 kam zu ähnlichen Ergebnissen wie der SRH.
- 25 Der SRH begrüßt ausdrücklich die geplanten Maßnahmen und hält diese für einen geeigneten Weg zur Verbesserung der Sachbearbeitung. Der SRH hält im Übrigen an seiner Auffassung fest.

Wirtschaftlichkeit der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen

Mindestens die Hälfte aller Lohnsteuer-Außenprüfungen war im Ergebnis nicht kostendeckend, weil jeweils die anfallenden Prüfungskosten das erzielte Mehrergebnis überstiegen. Der damit verbundene Personalaufwand belief sich im geprüften Zeitraum (Januar 2017 bis Oktober 2018) auf fast 4,6 Mio. €.

Der SRH empfiehlt die Einführung eines maschinell unterstützten Risikomanagements für das Lohnsteuer-Anmeldeverfahren. Dieses könnte die Effizienz auch für die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen erhöhen, ggf. das Steueraufkommen verbessern und den Bürokratieaufwand bei den Arbeitgebern verringern.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat in der Vergangenheit kritisiert, dass das Lohnsteuer-Anmeldeverfahren über kein geeignetes maschinelles Risikomanagement verfügt. Die sächsische Steuerverwaltung hat diese Kritik unter Verweis auf die Kontrollen durch die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen zurückgewiesen. Der SRH hat deshalb deren Tätigkeit untersucht. Prüfungsziel war es herauszufinden, ob sie ihrer Aufgabe – der Überwachung der ordnungsgemäßen Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer – nachkommt (Effektivität) und die vorhandenen Personalkapazitäten wirtschaftlich einsetzt (Effizienz).

Außenprüfung soll Mängeln bei Anmeldungen entgegenwirken
- 2 Hierzu hat der SRH landesweit die Ergebnisdaten von 9.011 durchgeführten Lohnsteuer-Außenprüfungen (Prüfungszeitraum 01.01.2017 bis 31.10.2018) analysiert und bei 2 FÄ 368 Prüfungsakten eingesehen.

Landesweite Datenanalyse
- 3 Die sächsische Steuerverwaltung beschäftigte 2019 131 Lohnsteuer-Außenprüfer (inkl. Sachgebietsleiter), die jährlich 5.964 Prüfungen durchführen. Den Personalkosten von 12,4 Mio. € standen durch die sächsische Steuerverwaltung ausgewiesene Mehrsteuern von 22,6 Mio. € gegenüber.
- 4 Die fachliche Qualität der Lohnsteuer-Außenprüfungen war in den eingesehenen Einzelfällen regelmäßig nicht zu beanstanden.

Außenprüfung erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag
- 5 Der SRH hat für jeden Einzelfall die pro Prüfung entstandenen Personalkosten (Ermittlung: Prüfungsdauer x Stundensatz lt. fortgeschriebener VwV Kostenfestlegung 2013) den ausgewiesenen Mehrergebnissen gegenübergestellt. Bei mehr als der Hälfte aller Lohnsteuer-Außenprüfungen (4.922 Fälle; 55 %) überstiegen die Prüfungskosten das Mehrergebnis. Dieser Personaleinsatz verursachte im Saldo Mehrausgaben von 3,6 Mio. €.
- 6 Den hohen Anteil nicht kostendeckender Prüfungen führt der SRH auf das bisherige Fallauswahlverfahren zurück. Dieses war nicht zielführend, da bisher kein maschinelles Risikomanagementsystem die risikobehafteten Lohnsteuer-Anmeldungen identifiziert und für Prüfungen angesteuert hat. Eine zielgerichtete personelle Fallauswahl war ebenfalls unzureichend, da auch hier die nötigen Risikoindikatoren weitgehend unbekannt waren.

Personelle Fallauswahl kann Risikomanagementsystem nicht ersetzen

Ungenutzte Rationalisierungsmöglichkeiten	7	In keinem eingesehenen Einzelfall führten die Prüfer nach ihrer Auswertung der Lohn- und Buchhaltungsdaten eine fallbezogene Kosten-Nutzen-Abwägung durch. Die vom LSF eingeräumten Rationalisierungsmöglichkeiten zur Beschränkung des Prüfungsumfangs auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß blieben dadurch ungenutzt.
Keine Fokussierung auf die bedeutenden Prüffelder	8	Zu Beginn jeder Prüfung hatten die Prüfer mittels Checkliste zu ermitteln, welche der 91 möglichen Prüffelder im Einzelfall einschlägig waren. Eine Risikoabstufung zwischen den Prüffeldern war bislang nicht vorgesehen. Nach den Beobachtungen des SRH konzentrieren sich die Feststellungen der Lohnsteuer-Außenprüfung aber auf wenige Prüffelder. So entfielen rd. 62 % der Mehrergebnisse auf nur 10 Prüffelder. Dies war dem LSF bisher verborgen geblieben, da es auf entsprechende Auswertungen bisher verzichtet hatte.
13,7 % niedrigere Steuereinnahmen im Vergleich zur Statistik	9	Rund 13,7 % der statistisch ausgewiesenen Mehrergebnisse führten nicht zu entsprechenden Kasseneinnahmen. Die offizielle Statistik spiegelte insoweit nicht die tatsächlichen Verhältnisse der Prüfungsergebnisse wider. Dies war im Wesentlichen auf nicht oder fehlerhaft ausgewertete Kontrollmitteilungen zurückzuführen.
Fehlende Modernisierung der Arbeitsabläufe	10	Medienbrüche bei der Erstellung von Prüfungsberichten und Kontrollmaterial stellten wiederholt vermeidbare Fehlerquellen dar, weil die Möglichkeiten einer durchgängig elektronischen Fallbearbeitung noch nicht genutzt wurden.
Konzentration auf risikoträchtige Fälle zur Effizienzsteigerung notwendig	11	<p>3 Folgerungen</p> <p>Im Hinblick auf den hohen Grad nicht kostendeckender Prüfungen ist die sächsische Steuerverwaltung gehalten, die Möglichkeiten zu Effizienzsteigerungen auch im Bereich der Lohnsteuer-Außenprüfung zu nutzen. Hierzu sollte sie – wie bei ihren anderen Prüfdiensten auch – Maßnahmen zur Begrenzung des Prüfungsvolumens auf die steuerlich bedeutsamen und risikobehafteten Fälle ergreifen.</p>
Chance zum Bürokratieabbau ergreifen	12	Darüber hinaus verringert eine hohe Zahl ineffizienter Prüfungen die Akzeptanz bei den geprüften Arbeitgebern für derartige Kontrollen. Schließlich entstehen auch bei diesen für jede Prüfung Kosten und es wird Arbeitszeit gebunden. Der SRH empfiehlt, die Möglichkeiten zum Bürokratieabbau zu nutzen.
Endlich maschinelles Risikomanagementsystem bei bedeutender Steuerart einführen	13	Eine Verbesserung ließe sich bspw. einerseits durch die Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems für Lohnsteuer-Anmeldungen erreichen. Hierfür sollten die Anmeldungen durch den Arbeitgeber so detailliert ausgestaltet werden, dass die bislang wenigen lohnsteuerlich bedeutenden Sachverhalte durch entsprechende in den Lohn- und Finanzbuchhaltungen bereits verfügbare Kennziffern abgefragt werden. Ein Mehraufwand ist für die Arbeitgeber damit nicht verbunden, da die Daten bereits in den Lohnbuchhaltungen vorgehalten werden.
Erklärungspflicht für sämtliche Lohnbestandteile	14	Der SRH bittet das SMF, sich auf Bundesebene und im KONSENS-Verbund ¹ dafür einzusetzen, die jährlich zu erstellenden Lohnsteuerbescheinigungen entsprechend zu vervollständigen und diese Eintragungen als verpflichtend zu erklären.

¹ KONSENS = Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung; vgl. dazu auch Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-G)

- 15 Der SRH erachtet es als sinnvoll, die Medienbrüche bei Prüfungsberichten und Kontrollmitteilungen zu beseitigen. Eine durchgängig elektronische Fallbearbeitung könnte personelle Bearbeitungsfehler reduzieren, die Auswertung von Kontrollmitteilungen verbessern und so ggf. die Steuereinnahmen erhöhen.

4 Stellungnahme des SMF

- 16 Die Lohnsteuer-Außenprüfung diene primär dem Ziel, Steuergerechtigkeit durch gleichmäßige Vollziehung der Steuergesetze zu verwirklichen. Wirtschaftlichkeitserwägungen seien hierbei möglich, ordneten sich jedoch diesem gesetzlichen Auftrag unter. Neben der monetären Auswirkung komme der Lohnsteuer-Außenprüfung eine erhebliche präventive Bedeutung zu.
- 17 Im Jahr 2019 führten 70 % der geprüften Fälle zu einem Mehrergebnis. Dieser Anteil sei angemessen und besser als der Bundesdurchschnitt (Nullfallquote 32,6 %). In der Gesamtschau arbeite die Lohnsteuer-Außenprüfung mit einem Überschuss von 10,2 Mio. € im Jahr 2019 wirtschaftlich.
- 18 Die Forderung nach einem höheren Detaillierungsgrad der Lohnsteuer-Anmeldung als Basis für den Ausbau des Risikomanagements habe das SMF bereits im Rahmen der Prüfung zum Lohnsteuer-Anmeldeverfahren (vgl. Jahresbericht 2018 des SRH, Beitrag Nr. 26) abgelehnt. Hierfür fehle eine gesetzliche Grundlage, denn der Inhalt der Lohnsteuer-Anmeldung sei in § 41a EStG abschließend geregelt. Eine Gesetzesänderung würde zu Mehraufwand für die Arbeitgeber führen und damit das Ziel der Bundesregierung konterkarieren, die Wirtschaft von Bürokratie zu entlasten. Auch für die Verwaltung wäre wegen der erforderlichen grundlegenden Anpassung des IT-Verfahrens und der Konzeption bundeseinheitlicher Plausibilitäts- und Risikoregeln ein enormer Umsetzungsaufwand zu erwarten. Dem stünde allenfalls ein geringer Erkenntnisgewinn gegenüber.
- 19 Die IT-Verfahren der Steuerverwaltung würden bundeseinheitlich fortlaufend weiterentwickelt. Ziel sei u. a. eine vollumfängliche, einheitliche und medienbruchfreie elektronische Akte. Sachsen werde die entwickelte Software einsetzen, sei jedoch in zeitlicher Hinsicht von den entwickelnden Ländern abhängig. Der Forderung des SRH nach einer Modernisierung der Arbeitsabläufe werde damit bereits Rechnung getragen. Eigene Entwicklungen der sächsischen Steuerverwaltung wären weder rechtlich zulässig noch unter wirtschaftlichen Aspekten sinnvoll.

5 Schlussbemerkung

- 20 Die Steuerverwaltung hat in anderen Arbeitsgebieten selbst betont, dass mit einem Risikomanagementsystem gem. § 88 Abs. 5 Abgabenordnung die Grundsätze von Steuergerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit in Einklang gebracht werden können. Bereits die offizielle Nullfallquote von 30 % bei Lohnsteuer-Außenprüfungen bietet genügend Potenzial zur Verbesserung. Die Gründe für einen langjährigen Verzicht zur Einführung eines solchen Risikomanagementsystems vermögen daher nicht zu überzeugen.
- 21 Ebenso ist es nicht nachvollziehbar, worin bei Nutzung gesetzlich bereits vorgeschriebener Lohnbuchhaltungsdaten (bspw. steuerfrei belassener Lohnbestandteile) der Mehraufwand bei den Arbeitgebern bestehen soll. Der SRH sieht vielmehr die Chance für einen Bürokratieabbau durch die mögliche Vermeidung unnötiger Außenprüfungen in den Unternehmen.

- 22 Die organisatorischen Schwierigkeiten und Entwicklungskosten der angeregten Verfahrensänderungen sind dem SRH durchaus bewusst. Gleichwohl geht er davon aus, dass die hierdurch ermöglichte Konzentration der Lohnsteuer-Außenprüfung auf risikoträchtige Fälle die Kosten für die Programmentwicklung rechtfertigt. Zudem würde durch eine derartige Optimierung auch dem hohen Gewicht der Lohnsteuer für den Bundeshaushalt besser Rechnung getragen.
- 23 Der SRH hält an seiner Sacheinschätzung fest und bittet das SMF nochmals, sich auf Bundesebene für die Einführung eines Risikomanagementsystems für Lohnsteuer-Anmeldungen einzusetzen.

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“

Die „Stiftung Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist nach 27 Jahren noch immer nicht wirksam errichtet.

Eine aktuelle Gesamtnutzungskonzeption gibt es nicht.

Das SMF plant rd. 34 Mio. € in ein Informations- und Bildungszentrum im Kavalierhaus für ein anderes UNESCO-Projekt zu investieren, das selbst keine Stiftungsaufgabe ist.

Der SRH warnt vor den Folgekosten, die sich aus einer stetigen Erweiterung der von der Stiftung bewirtschafteten Gebäude- und Liegenschaftsflächen ergeben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Jahr 2007 hat der SRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung der nicht rechtsfähigen Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ geprüft¹ und u. a. die damaligen Feststellungen nunmehr einer Erfolgskontrolle unterzogen. Auch wenn viele Forderungen zwischenzeitlich umgesetzt wurden, besteht weiterhin Handlungsbedarf.

2 Rechtsform

- 2 Die Stiftung hat bis heute unstreitig keine Rechtsfähigkeit. Gemäß Art. 83 der Verfassung des Freistaates Sachsen ist für eine öffentlich-rechtliche Einrichtung unabhängig von der Frage ihrer rechtlichen Selbstständigkeit ein Gesetz erforderlich. Soweit eine privatrechtliche Rechtsform angestrebt wird, bedarf es eines Rechtsgeschäftes, bei dem § 65 SÄHO zu beachten ist. Beides fehlt bis dato.
- 3 Die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist auch nach 27 Jahren nicht wirksam errichtet. Die Staatsregierung sollte rasch die endgültige Rechtsform mit den Beteiligten klären und die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen schaffen.
- 4 Solange die Stiftung nicht wirksam errichtet ist, muss eine Einzelveranschlagung im Haushaltsplan erfolgen. Dies betrifft die Ausgaben für Große Baumaßnahmen² ebenso wie die Zuschüsse für laufende Zwecke und Investitionen, die bisher in einer Summe veranschlagt sind. Im Sinne der Haushaltstransparenz müssen die in den nächsten Jahren geplanten weiteren Bauausgaben i. H. v. rd. 51 Mio. € dringend einzeln veranschlagt werden. Hieran fehlt es.
- 5 Mit Schreiben vom 25.02.2020 teilte das SMF mit, es werde an der zentralen Veranschlagung des investiven Zuschusses an die Stiftung im StHpl. festhalten. Ab dem Doppelhaushalt 2021/2022 sollen jedoch entsprechend der Verfahrensweise beim Staatsstraßenbau und Gewässerbau die Ausgaben für Große Baumaßnahmen in einer Anlage zum Epl. 15 bzw. ergänzend zum Wirtschaftsplan der Stiftung ausgewiesen werden. Man würde damit die Regelung zum möglichen Abweichen von der Einzelveranschlagung Großer Baumaßnahmen ab 2,5 Mio. € auf die Stiftung erweitern.

Keine rechtswirksame Errichtung der Stiftung

Einzelveranschlagung Großer Baumaßnahmen im Haushaltsplan hat zu erfolgen

¹ Vgl. Jahresbericht 2009 des SRH, Beitrag Nr. 32.

² § 24 SÄHO i. V. m. VwV Nr. 2.2 zu § 24 SÄHO.

Kein flurstücksgenaues Verzeichnis zu den genutzten Grundstücken vorhanden

Investitionen von rd. 55 Mio. € bis 2018

Intransparente Ausweisung des Grundvermögens der Stiftung in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen

6 Die Ausnahme von der Wertgrenze ist unbegründet. Solange die Stiftung ein rechtlich unselbstständiger Teil des SMF ist, muss eine Einzelveranschlagung im Haushaltsplan erfolgen.

3 Zuordnung von Grundstücken auf die Stiftung

7 Bisher sind die von der als Stiftung bezeichneten Einrichtung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ genutzten Grundstücke nicht konkretisiert. Die Grundstücke müssen flurstückskonkret benannt und der „Stiftung“ verbindlich zugeordnet werden, da sich der Stiftungszweck nur auf diese Grundstücke beziehen kann.

8 Das SMF hat zugesagt, ein flurstücksgenaues Verzeichnis des für den Stiftungszweck genutzten Grundvermögens zu erstellen.

9 Nach der Satzung müssen die Grundstücke des Parks in seinen historischen Grenzen der Stiftung verbindlich zugeordnet werden. Es muss feststehen, welchen konkreten Umgriff die Flächen flurstücksgenau haben und welche Gesamtfläche der Stiftung zur Verfügung steht.

10 Im Zeitraum 1993 bis 2018 betragen die Investitionen in den „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ rd. 55 Mio. €. Hiervon entfielen mehr als 43 Mio. € auf Baumaßnahmen.

11 Die „Stiftung“ selbst erstellt keine Bilanz und weist kein Sachvermögen an den von ihr genutzten Grundstücken und Gebäuden aus. In der Vermögensrechnung 2018 des Freistaates Sachsen wird ein Finanzanlagevermögen an der „Stiftung“ ausgewiesen, jedoch ausdrücklich ohne die Anlagen im Bau. Diese - und nur diese - werden im Sachvermögen³ der Vermögensrechnung abgebildet. Die fertiggestellten Bauten werden weder in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen noch bei der Stiftung ausgewiesen.

12 Der Nachweis des Vermögens hat der jeweiligen Rechtsform und der haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechend zumindest an einer Position der Vermögensrechnung zu erfolgen. Derzeit sind die von der Stiftung genutzten Grundstücke und Gebäude weder in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen noch in der Bilanz der Stiftung einzeln aufgeführt.

13 Den haushaltsrechtlichen Vorgaben für einen transparenten und aus sich heraus nachvollziehbaren Vermögensausweis entspricht eine solche Praxis nicht.

14 Die Grundstücke müssen mindestens einmal in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen oder der Bilanz der Stiftung ausgewiesen werden.

4 Gesamtnutzungskonzeption und Marketingkonzept

15 Während im Zeitraum 1993 bis 2018 rd. 55 Mio. € investiert worden sind, sollten 2019 insgesamt 3 Mio. € und in den 5 Folgejahren weitere 51 Mio. € für Kavalierhaus, Dominium und Alte Brauerei verbaut werden.

³ Nach Art. 99 der Verfassung des Freistaates Sachsen sowie §§ 86 und 73 SÄHO ist über das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen ein Nachweis zu erbringen. Dies erfolgt mittels der Vermögensrechnung. Das Grundvermögen für eigene Zwecke, welches sich zur Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben im Eigentum des Freistaates Sachsen befindet und nicht in den Nebenhaushalten bilanziert ist, wird in der Vermögensrechnung in der Position Sachvermögen ausgewiesen und setzt sich zusammen aus Grund und Boden, Bauwerken und Anlagen im Bau.

16 Auf Empfehlung des SRH (2007) hat die Stiftung eine Gesamtnutzungs-
konzeption (2008) sowie ein Marketingkonzept (2009) erstellt, diese
seither aber nur in Teilen überarbeitet. Zielvorgaben sind veraltet und
der Gebäudebestand nicht vollständig erfasst.

Gesamtnutzungskonzeption
teilweise veraltet

17 Für das Kavalierhaus bspw. ist in der Nutzungskonzeption ein Umbau zu
einem Gästehaus vorgesehen, obwohl seit 2017 eine Nutzung als Aus-
stellungskomplex geplant ist. Hinzu kommt, dass die Stiftung einzelne
Projekte ohne Nennung in der Nutzungskonzeption entwickelt. So ist die
2017 vom Freistaat Sachsen erworbene Alte Brauerei bisher in der Kon-
zeption nicht erfasst.

18 Um als Planungs- und Steuerungsinstrument genutzt werden zu können,
müssen Konzepte auf operationelle Ziele ausgerichtet und ggf. regelmäßig
fortgeschrieben werden.

19 Die Konzepte sollten aktualisiert und Ziele inhaltlich und zeitlich
konsistent sein. Projekte sollten erst verfolgt werden, wenn sie mit
Beschluss des Stiftungsrates in die Gesamtkonzeption aufgenommen
sind. Nur so sind auch ein funktionales Controlling und eine zielge-
richtete Gesamtsteuerung möglich.

5 Satzung

20 Der „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ ist lt. Satzung nach historischem
Vorbild wieder herzustellen und zu erhalten. Der historische Park ist
danach zugleich Hauptziel und Grenze aller Aktivitäten der Stiftung.

21 Der von der UNESCO anerkannte Geopark Muskauer Faltenbogen er-
streckt sich als eine Kulturlandschaft und Welterbestätte über ein Gebiet
von 580 km² und umgibt die auf der sächsischen Seite rd. 1,36 km²
große eigenständige Welterbestätte Fürst-Pückler-Park. Bereits daraus
folgt, dass die für die Verwaltung des Geoparks verantwortliche Einrich-
tung auch für dessen Besucher- und Informationszentrum zuständig ist.

22 Dennoch soll das Kavalierhaus nach dem Stand der Planungen zu ge-
schätzten Gesamtbaukosten von 34 Mio. € (davon geplanter Bundes-
anteil 14 Mio. €) in ein deutsch-polnisches Besucher- und Bildungszent-
rum zum UNESCO-Geopark umgebaut werden. Die Einzelheiten stehen
nach Auskunft des SMF noch nicht fest, die Verhandlungen mit dem
Bund über eine finanzielle Beteiligung dauerten an.

Investitionen i. H. v. 34 Mio. € für
Bildungs- und Besucherzentrum des
UNESCO-Geoparks geplant

23 Der für das Besucher- und Bildungszentrum angesetzte Finanzbedarf
übersteigt derzeit um 9 Mio. € das Kostenniveau für die Sanierung des
Stiftungsaufgaben dienenden Neuen Schlosses.

24 Als - wegen des geologischen regionalen Zusammenhangs - nachgeord-
nete Stiftungsaufgabe gem. § 6 Nr. 5 der Stiftungssatzung lässt sich das
Ausstellungszentrum bei diesen finanziellen Dimensionen nicht mehr
einordnen. Das SMF legte einen Vermerk vom 06.05.2019 vor,⁴ aus dem
hervorgeht, dass der Trägerverein des Geoparks „wahrscheinlich nicht
leistungsfähig“ sei. Nachweise dafür, dass es sich um eine Stiftungsauf-
gabe handelt, die dann aus Mitteln der Stiftung Fürst-Pückler-
Park Bad Muskau zu finanzieren wäre, legte das SMF nicht vor.

25 Eine substanzielle Mitfinanzierung der Investitionen und Folgekosten
des Besucher- und Bildungszentrums durch die für die Administration
und Pflege des UNESCO-Geoparks Muskauer Faltenbogen zuständige
Einrichtung ist zur Voraussetzung für die weitere Verfolgung des Projek-
tes zu machen. In Betracht käme eine Vermietung auf Vollkostenbasis.

⁴ Schreiben vom 25.02.2020.

- Kein Nutzungs- und Finanzierungs-konzept vor Erwerb der Alten Brauerei
- 26 Von 2017 bis 2019 wurden bereits rd. 756 T€ in die Alte Brauerei investiert. Die bauliche Sanierung wird als nationales Projekt des Städtebaus gefördert. Von den rd. 4 Mio. € Baukosten⁵ trägt rd. ein Drittel der Bund.
 - 27 Eine Einzelplanung zur konkreten Nutzung, den Folgekosten sowie gesicherte Finanzierungsvereinbarungen mit Dritten liegen dem SRH bisher nicht vor. Im Nutzungskonzept der Stiftung ist das Projekt nicht verzeichnet.
 - 28 Hier geht der Freistaat Sachsen nicht unerhebliche Risiken ein, für den Fall, dass es nicht gelingt, tatsächlich Investoren zu gewinnen, die bereit sind, Millionenbeträge für die genannten Nutzungszwecke aufzuwenden.
 - 29 Der SRH weist darauf hin, dass Nutzungen, die nicht unabdingbar für den Erhalt und Betrieb des Parks notwendig sind, nur umgesetzt werden sollen, wenn diese zumindest im künftigen Betrieb für den Freistaat Sachsen kostenneutral sind. Im Vorfeld von Investitionen müssen detaillierte Einzelplanungen erstellt werden, die auch die Finanzierung der Folgekosten sicherstellen.

6 Folgekosten

6.1 Folgekosten durch Erweiterung Gebäudeflächen

- Erweiterung der Gebäudeflächen zieht Folgekosten nach sich
- 30 Die aktuell durch die Stiftung genutzte Gebäudefläche beträgt rd. 20.000 m² Bruttogrundfläche (BGF).⁶ Künftig sollen darüber hinaus das Kavalierhaus und die Villa Pückler für Ausstellungszwecke mit einer Fläche von rd. 6.500 m² BGF genutzt werden.⁷ Hieraus resultiert eine erhebliche Ausweitung der zu bewirtschaftenden Flächenbestände um rd. ein Drittel und damit ein signifikanter Anstieg der Folgekosten (bspw. Bewirtschaftungs- und Personalkosten).
 - 31 Der SRH warnt vor den Folgekosten der fortwährenden Erweiterung der von der Stiftung bewirtschafteten Gebäudeflächen.

6.2 Folgekosten durch Grunderwerbe

- Zusätzlicher Personalbedarf durch geplante Grundstückserwerbe
- 32 Der Freistaat Sachsen plant mittel- bis langfristig den bisherigen von der Stiftung genutzten Flächenbestand (187 ha) um rd. 126 ha lt. der sog. Grunderwerbsliste aus 2007⁸ zu erweitern. Hierbei handelt es sich vorrangig um Flächen, die dem Umgebungsschutz dienen sollen. Bei einem normalen Pflegegrad für diese Flächen wäre ein zusätzlicher Personalbedarf von rd. 15 Stellen anzusetzen.⁹
 - 33 Zur Gewährleistung des Umgebungsschutzes ist es nicht zwangsläufig erforderlich, Grundstücke zu erwerben. Erwerbe könnten vermieden werden, indem der Umgebungsschutz in Abstimmung mit der Stadt Bad Muskau bauordnungsrechtlich gesichert wird.
 - 34 Seit 2018 hat der Freistaat Sachsen ohne hinreichende Begründung des Bedarfs 4 innerstädtische Flurstücke gegenüber der Alten Brauerei erworben, die in der erwähnten Grunderwerbsliste nicht verzeichnet sind. Die Grundstücke gehören weder zum historischen Parkensemble noch

⁵ Bei den genannten Baukosten handelt es sich lediglich um den 3. Bauabschnitt, indem nutzerneutrale Leistungen wie bspw. statisch-konstruktive Instandsetzung ausgeführt werden sollen.

⁶ Die Flächenangaben wurden aus der Gesamtnutzungskonzeption „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ entnommen (ohne Flächen, die komplett vermietet oder ungenutzt sind, zum Abriss stehen oder momentan saniert werden).

⁷ Fläche Kavalierhaus: 5.485 m² BGF (lt. Machbarkeitsstudie vom 25.04.2019) + Fläche Villa Pückler: 1.000 m² BGF (geschätzt; lt. Gesamtnutzungskonzeption).

⁸ Mit der Erstellung der Grunderwerbsliste wurde die Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ durch Beschlüsse des Kuratoriums vom 03.05.2006 sowie des Stiftungsrats vom 10.05.2006 beauftragt.

⁹ Vgl. Rohde, Michael; Formann, Inken u. a. (Hgg.): Personalbedarf für historische Gärten, Potsdam 2014. Der Berechnung wurde die Pflegekategorie III für extensive Parkflächen zugrunde gelegt.

sind sie als Umgebungsschutz bzw. strategische Flächen in der Grunderwerbsliste enthalten. Es ist daher zweifelhaft, dass der Erwerb vom Stiftungszweck gedeckt war.

- 35 **Der SRH warnt vor den erheblichen Folgekosten von Grunderwerben. Hier zeichnen sich Budgetrisiken für künftige Haushaltsjahre ab. Möglichkeiten zur Vermeidung von Grunderwerben sollten vorrangig genutzt werden.**

7 Stellungnahme des Ministeriums

- 36 In seiner Stellungnahme¹⁰ teilte das SMF mit, die bisherige Rechts- und Organisationsform solle zunächst beibehalten werden.

- 37 Die nach der Stiftungssatzung vom Freistaat Sachsen vorzunehmende Einbringung der Grundstücke als Stiftungsvermögen müsse nicht zu einem Rechtsträgerwechsel führen.

- 38 Ab 2019 würden die Werte der fertiggestellten Bauten sowie die Anlagen im Bau als „Reinvermögen“ der Stiftung und das vollständige „Grundvermögen der Stiftung“ wertmäßig in den Finanzanlagen des Freistaates Sachsen ausgewiesen werden.

- 39 Die Gesamtnutzungskonzeption von 2008 erfasse den Gebäudebestand mit Ausnahme der Alten Brauerei, für die noch keine verbindliche Nutzungskonzeption entwickelt sei. Die Fortschreibung der Gesamtnutzungskonzeption werde sich auf das zentrale Dreieck Schloss-Kavalierhaus-Brauerei konzentrieren. Für diesen Kernbereich gebe es aber unverändert noch keine hinreichenden planerischen und funktionalen Festlegungen.

- 40 Das SMF sieht den Betrieb des Informations- und Bildungszentrums im Kavalierhaus als Stiftungsaufgabe. Der EVTZ¹¹ werde nur seine unmittelbar von der UNESCO für den Erhalt des Global-Geopark-Labels geforderten Aufgaben durchführen und die transnationale Managementstruktur sicherstellen können. Eine Mitfinanzierung durch das EVTZ bei der Personalstellung für den Betrieb des Informations- und Bildungszentrums werde geprüft.

8 Schlussbemerkung

- 41 Die „Stiftung“ als Rechtsform erfordert ein Gesetz¹²; die bisherige „Organisationsform“ erfordert ebenfalls ein Gesetz¹³. Das SMF ist aufgefordert, nunmehr unverzüglich eine Klärung bezüglich der fehlenden gesetzlichen Grundlage herbeizuführen.

- 42 Die Grundstücke müssen baldmöglichst konkret zugeordnet werden, da sich andernfalls der Zweck und damit der Aufgabenbestand der „Stiftung“ nicht bestimmen lässt.

- 43 Der SRH hält daran fest, dass die der Stiftung überlassenen Grundstücke mindestens einmal als Sachanlagevermögen in der Vermögensrechnung des Freistaates Sachsen oder der Bilanz der Stiftung ausgewiesen sein müssen.

¹⁰ Stellungnahme des SMF vom 22.07.2020 und 22.05.2020 unter Bezugnahme auf die Stellungnahme vom 17.12.2019.

¹¹ Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

¹² Vgl. § 12 Sächsisches Stiftungsgesetz.

¹³ Vgl. Art. 83 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. dem Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetz.

- 44 Die Gesamtnutzungskonzeption kann ihre Steuerungsfunktion nur erfüllen, wenn sie zeitnah aktualisiert und aktuell gehalten wird. Das betrifft nicht nur das „zentrale Dreieck Schloss-Kavalierhaus-Brauerei“, sondern auch andere Gebäude (Dominium, Villa Pückler).
- 45 Für den Muskauer Faltenbogen existiert ein eigens von der UNESCO anerkannter Geopark. Die Zuständigkeit für das geplante Informations- und Bildungszentrums liegt in dessen Aufgabenbereich. Die Stiftungssatzung formuliert klar die Wiederherstellung und Nutzung des historischen Parks als Ziel und Grenze der Stiftungsarbeit und ist auf den Umfang des Parks begrenzt.

Teil B Kommunen

1. Haushaltssituation, Personal und aktuelle Entwicklungen

Haushaltssituation der Kommunen

Die sächsischen Kommunen investierten im Jahr 2019 fast 15 % mehr als im Jahr zuvor. Damit wurde annähernd ein Investitionsniveau wie zuletzt im Jahr 2010 erreicht. Der Zuwachs im Jahr 2019 war in hohem Maße kreditfinanziert. Für Investitionen müssen künftig mehr Eigenmittel erwirtschaftet werden.

Die wachsende Investitionsquote zeigt die Bemühungen der Kommunen, den in den zurückliegenden Jahren gestiegenen Investitionsbedarfen sukzessive Rechnung zu tragen. Gleichzeitig konnten sie ihre Schulden in den Kernhaushalten insgesamt weiter reduzieren.

Die im Zuge der Pandemiebewältigung eingeräumten Erleichterungen in Bezug auf Kreditaufnahmen und den Haushaltsausgleich dürfen nicht zulasten künftiger Generationen und des künftigen finanziellen Handlungsspielraums gehen.

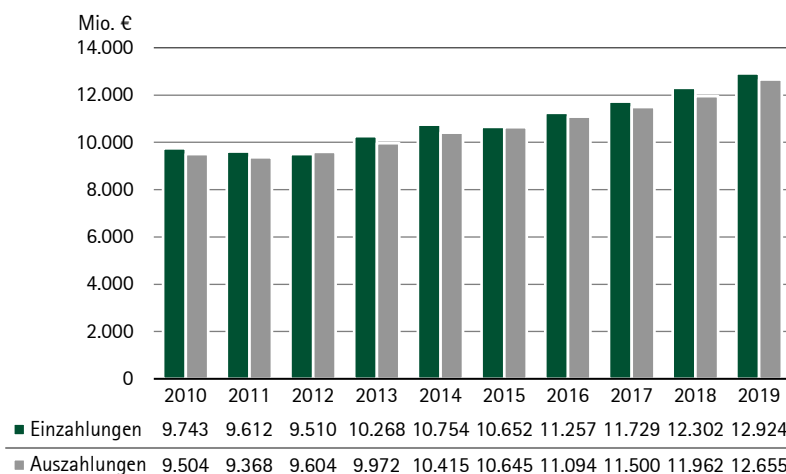
1 Einzahlungen und Auszahlungen

- 1 Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen. Er bietet einen Überblick über die wesentlichen Ein- und Auszahlungsarten bis zum 31.12.2019 sowie die Schuldenentwicklung. Ab Pkt. 8 stehen die aktuellen finanziellen Entwicklungen der kommunalen Haushalte im Fokus.
- 2 Wichtige Kennziffern und Quoten der kommunalen Haushalte Sachsens einschließlich der Vergleichswerte der Flächenländer Ost und West sind auf der letzten Innenseite des Jahresberichtseinbandes dargestellt.

Überblick:
Ein- und Auszahlungen,
Schuldenentwicklung
Aktuelles

1.1 Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen

Abbildung 1: Entwicklung der Ein- und Auszahlungen gesamt (Mio. €)¹



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2010 bis 2019.

¹ Bis 2014: kamerale Darstellung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben; ab 2015 doppelte Darstellung der bereinigten Ein- und Auszahlungen (jeweils ohne Finanzierungstätigkeit).

Rückgang des Saldos
1/3 der Kommunen im Minus

3 Die Entwicklung der Ein- und Auszahlungen im Jahr 2019 führte im Ergebnis zu einem Rückgang des verbleibenden Saldos im Vergleich zum Vorjahr um rd. 21 % auf rd. 269 Mio. €. Ein Drittel aller Kommunen schloss das Jahr 2019 mit einem negativen Saldo ab.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten 2018 und 2019 (Mio. € sowie € je EW)

	2018		2019		Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Mio. €	Mio. €	€/EW	€	
bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	12.302	12.924	3.173,4	5,1	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.644	1.702	418	3,6	
= Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.946	14.627	3.591,0	4,9	
1) <u>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	12.636	13.304	3.266,8	5,3	
darunter:					
Steuern (netto)	3.573	3.750	920,7	5,0	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.199	1.280	314,3	6,8	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	311	348	85,4	11,8	
Gewerbesteuer (netto)	1.510	1.563	383,7	3,5	
Grundsteuer A und B	511	518	127,1	1,3	
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.385	6.821	1.674,8	6,8	
darunter:					
vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen)	4.374	4.751	1.66,6	8,6	
darunter:					
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.445	2.599	638,2	6,3	
Bedarfszuweisungen	16	15	3,7	-6,8	
von Gemeinden (allgemeine Umlagen)	1.412	1.462	358,9	3,6	
vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.)	411	399	98,0	-2,9	
Ersatz von sozialen Leistungen	195	200	49,1	2,4	
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	687	714	175,4	4	
privatrechtliche Leistungsentgelte	1.245	1.268	311,5	1,9	
Zinseinzahlungen	25	22	5,5	-9,9	
2) <u>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.310	1.322	324,7	0,9	
darunter:					
Investitionszuwendungen	1.053	1.026	251,9	-2,6	
darunter: Investitionszuweisungen vom Land	996	971	238,4	-2,5	
Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	105	96	23,5	-9,1	
Veräußerung von Finanzanlagen	99	128	31,5	29,4	
Beiträge und ähnliche Entgelte	20	21	5,3	7,4	
bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	11.962	12.655	3.107,4	5,8	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.644	1.702	418,0	3,6	
= Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.606	14.358	3.525,4	5,5	
1) <u>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	11.889	12.386	3.041,2	4,2	
darunter:					
Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	3.065	3.214	789,1	4,9	
Sach- und Dienstleistungen	1.680	1.764	433,1	5,0	
soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteil.	2.995	3.025	742,7	1,0	
Zinsauszahlungen	41	36	8,8	-13,7	
Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke	1.848	2.009	493,3	8,7	
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.424	1.476	362,4	3,6	
2) <u>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.716	1.972	484,2	14,9	
darunter:					
Sachinvestitionen	1.418	1.593	391,1	12,3	
darunter: Baumaßnahmen	1.212	1.345	330,2	11,0	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	104	143	35,1	37,5	
Saldo	341	269	66,1	-21,0	

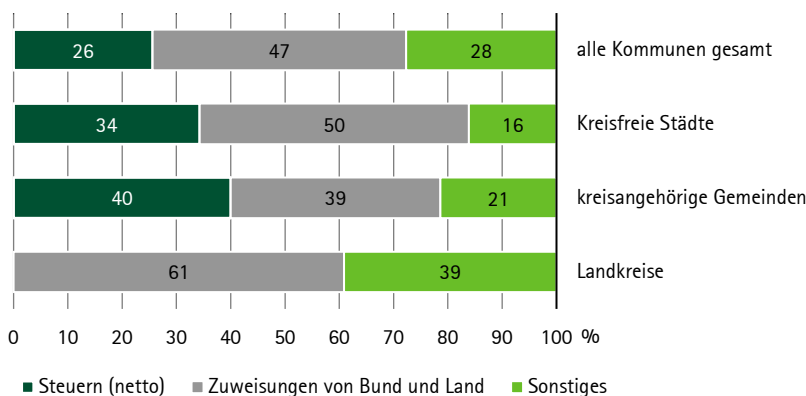
Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2018 und 2019.
Einwohnerstand: 30.06.2019.

4 Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2019 höhere Einzahlungen als im Vorjahr. Die Haupteinnahmequellen Steuern sowie laufende Zuwendungen und allgemeine Umlagen, rd. 72 % aller Einzahlungen,

wuchsen. Die Investitionszuwendungen waren hingegen insgesamt leicht rückläufig.

- 5 Die Landkreise sind mangels eigener Steuern systembedingt am stärksten von Zuweisungen und dgl. abhängig. Die Kreisfreien Städte finanzieren ihre Haushalte zur Hälfte mit Zuweisungen von Bund und Land.

Abbildung 2: Struktur der Einzahlungen im Jahr 2019 (%)²



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2019.

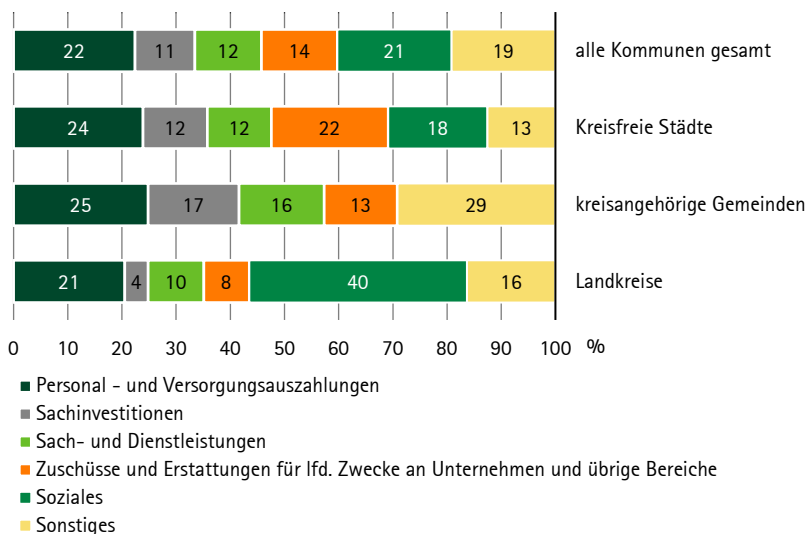
- 6 Die Auszahlungen der sächsischen Kommunen stiegen – anders als im Vorjahr – stärker als die Einzahlungen. Alle wesentlichen Auszahlungsposten (darunter Personal, Sach- und Dienstleistungen, Soziales) verzeichneten einen Zuwachs. Prozentual am stärksten nahm mit fast 15 % die Investitionstätigkeit der Kommunen zu. Dabei waren die Sachinvestitionen im Jahr 2019 zu rd. 64 % durch Investitionszuwendungen gedeckt. 35 Kommunen, darunter insbesondere die Kreisfreien Städte Leipzig und Chemnitz sowie die Landkreise Zwickau und Leipzig nahmen parallel zum Rückgang der Investitionszuwendungen mehr Kredite auf.

Auszahlungen wuchsen stärker als die Einzahlungen

- 7 Für die jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppen haben die diversen Auszahlungsposten unterschiedliches Gewicht. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen bilden bei den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden die jeweils größte Auszahlungsposition. Im Teil B, Beitrag 21 des Jahresberichtes werden diese ausführlicher betrachtet.

Auszahlungen für Personal sind bei den Kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden der größte Posten

Abbildung 3: Struktur der Auszahlungen im Jahr 2019 (%)³



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2019.

² Darstellung einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei Landkreisen relevant.

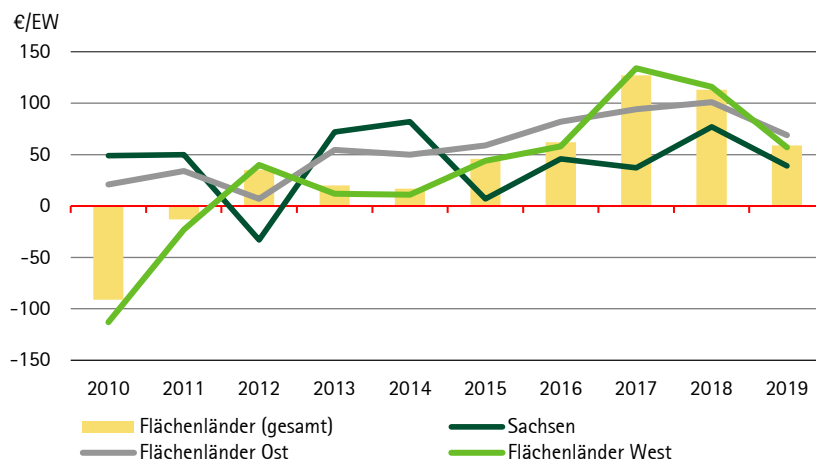
³ Vgl. vorherige Fußnote.

Überschuss der kommunalen Kernhaushalte deutschlandweit um fast die Hälfte gesunken

1.3 Ländervergleich der kommunalen Finanzierungssalden

- 8 Die Kernhaushalte der Kommunen in Deutschland schlossen das Jahr 2019 insgesamt mit einem Überschuss i. H. v. rd. 4,5 Mrd. € ab. Dieser lag jedoch rd. 48 % unter dem des Vorjahres.

Abbildung 4: Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte innerhalb des Bundesgebietes (€ je EW)⁴

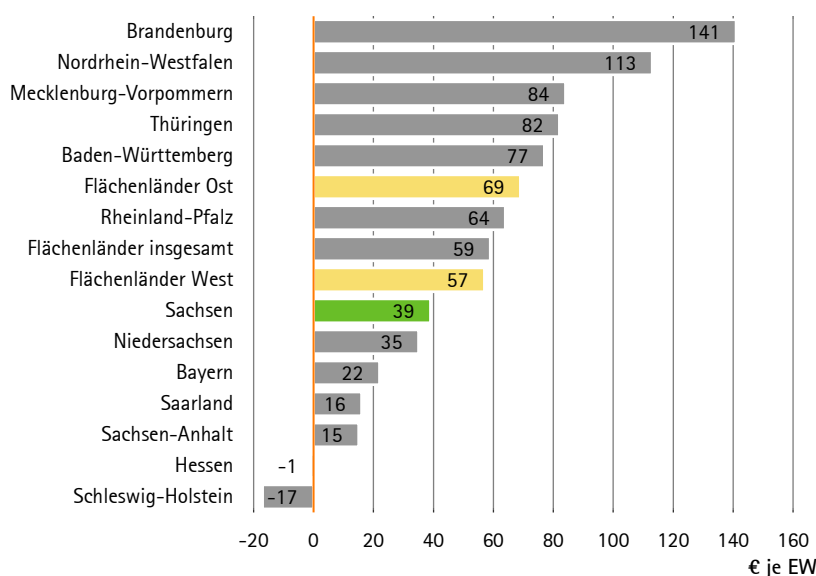


Quelle: BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2010 bis 2019.

Sächsisches Ergebnis im Ländervergleich unterdurchschnittlich

- 9 Im Ländervergleich fiel der kommunale Finanzierungssaldo Sachsens 2019 unterdurchschnittlich aus. Mit Ausnahme des Landes Brandenburg erzielten alle Länder ein niedrigeres Ergebnis als im Vorjahr.

Abbildung 5: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2019, nur Kernhaushalte (€ je EW)⁵



Quelle: BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2010 bis 2019.

Haushaltsstabilität fragil

- 10 Mit Blick auf die letzte Dekade wiesen die meisten Bundesländer deutliche Schwankungen in den kommunalen Finanzierungssalden aus. Nur in den Jahren 2017 und 2018 erzielten alle Länder einen Überschuss. Die Kommunen müssen aufgrund der seit März 2020 pandemiebedingten Entwicklungen davon ausgehen, dass die relative Stabilität der Haushalte der vergangenen 3 Jahren fragil ist.

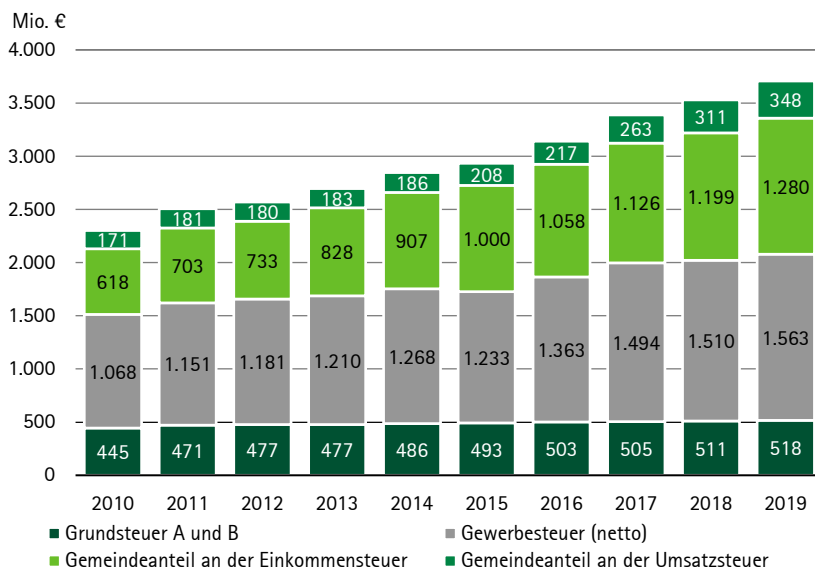
⁴ Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik. Angaben ohne Stadtstaaten.
⁵ Wie Fn. 4.

2 Steuern

11 Der kontinuierliche Anstieg der Steuereinzahlungen setzte sich im Jahr 2019 fort (rd. + 5,0 %). Mit rd. 81 Mio. € wuchs der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer am stärksten (rd. 6,8 %).

Kontinuierlicher Anstieg der Steuereinzahlungen

Abbildung 6: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten (Mio. €)



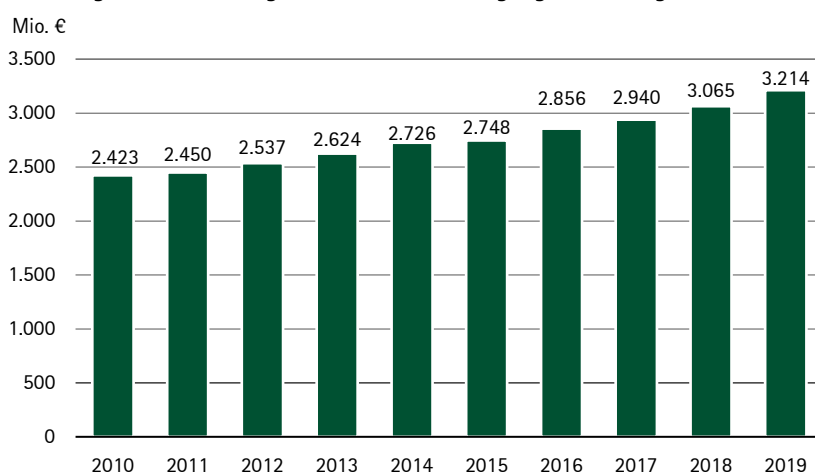
Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2017, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2019.

12 Im Vergleich der beiden Gebietskörperschaftsgruppen Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden verlief der Steuerzuwachs im Jahr 2019 sowohl insgesamt als auch bei den einzelnen Steuerarten weitgehend parallel. Jedoch konnten nicht alle Gemeinden an dieser positiven Entwicklung partizipieren: 15 Gemeinden (alle mit weniger als 10.000 EW) wiesen Rückgänge der Steuereinzahlungen (netto) von mehr als 20 % auf. Demgegenüber verzeichneten 39 kreisangehörige Gemeinden Zuwächse von mehr als 20 %.

Bei einzelnen Kommunen Steuerrückgänge oder -zuwächse von mehr als 20 %

3 Personal

Abbildung 7: Entwicklung der Personal-/ Versorgungsauszahlungen (Mio. €)⁶



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2017, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2019.

⁶ Bis 2014: kamerale Darstellung der Personalausgaben; ab 2015 doppelte Darstellung der Personal- und Versorgungsauszahlungen.

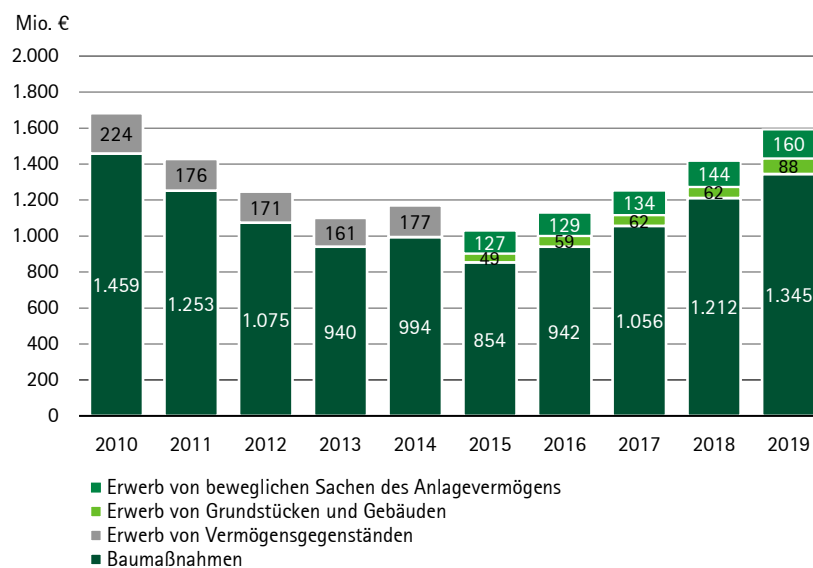
Weitere Ausführungen zum kommunalen Personal siehe Teil B, I. Beitrag 21

- 13 Eine ähnliche, anhaltend expansive Entwicklung wie bei den Steuereinzahlungen ist bei den Auszahlungen für Personal festzustellen. Rein rechnerisch waren bspw. im Jahr 2019 sämtliche Gewerbesteuern (netto) sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer erforderlich, um das Personal der kommunalen Kernhaushalte zu finanzieren.
- 14 Für weitere Ausführungen zu personalbedingten Auszahlungen und zur Entwicklung der Personalbestände in den einzelnen Verwaltungsbereichen wird auf Teil B, I. Beitrag 21 verwiesen.

4 Sachinvestitionen

- 15 Zu den → Sachinvestitionen zählen die Baumaßnahmen (Kto. 785, 789) sowie der Erwerb von Vermögensgegenständen, d. h. von Grundstücken und Gebäuden sowie von beweglichen Sachen des Anlagevermögens (Kto. 782, 783). Die Baumaßnahmen hatten innerhalb der letzten Dekade jeweils einen Anteil von rd. 83 bis rd. 88 % an den Sachinvestitionen.

Abbildung 8: Entwicklung der Sachinvestitionen (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2017, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2019.

Finanzierung der Sachinvestitionen

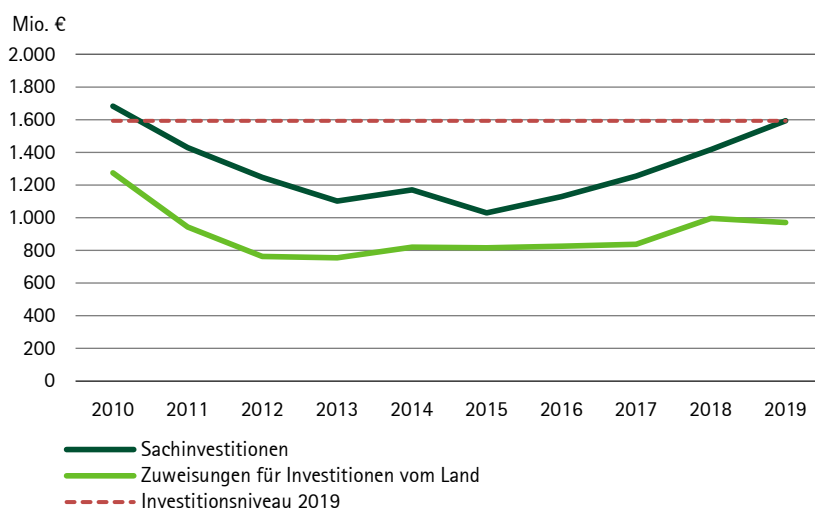
- 16 Gegenläufig zu den Sachinvestitionen entwickelten sich im Jahr 2019 die Investitionszuwendungen insgesamt, darunter diejenigen vom Land (vgl. Abbildung 9).
- 17 Bei Betrachtung der einzelnen Kommunen ergibt sich allerdings ein sehr heterogenes Bild. Die in Abbildung 9 dargestellte Entwicklung im Jahr 2019 wurde maßgeblich durch die Kreisfreien Städte verursacht, die jeweils geringere Investitionszuwendungen vom Land als im Vorjahr auswies (insgesamt rd. -22 %). Das SMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die Investitionszuwendungen nach der starken Steigerung im Jahr 2018 trotz des Rückgangs im Jahr 2019 weiterhin auf einem hohen Niveau befanden.
- 18 **Rein rechnerisch** gesehen, d. h. alle Investitionszuwendungen bzw. Kreditaufnahmen (ungeachtet eventueller Umschuldungen) werden allen Sachinvestitionen des selben Jahres ohne maßnahmengenaue Zuordnung gegenübergestellt, finanzierten die sächsischen Kommunen ihre Sachinvestitionen im Jahr 2019 wie folgt:
 - Rd. 21 % der Kommunen, darunter 3 von 10 Landkreisen, beglichen ihre Sachinvestitionen rechnerisch ausschließlich durch Investitionszuwendungen.

- Rd. 12 % der Kommunen, darunter die Kreisfreie Stadt Leipzig sowie 2 Landkreise, nahmen im Jahr 2019 zusätzlich Kredite auf. Soweit diese nicht zur Umschuldung dienten, waren rechnerisch keine weiteren Eigenmittel zur Finanzierung ihrer Sachinvestitionen erforderlich.
- Rd. 10 % der Kommunen, darunter die Kreisfreie Stadt Chemnitz und 2 Landkreise, setzten einen Mix aus Investitionszuwendungen, Kreditaufnahmen und weiteren Eigenmitteln ein.
- Nur wenige Kommunen (< 1 %) nutzten ausschließlich eigene Mittel (keine Zuwendungen und keine Kredite).
- Die übrigen Kommunen (rd. 56 %), darunter die Kreisfreie Stadt Dresden sowie 3 Landkreise, verwendeten investive Zuwendungen und Eigenmittel.

19 Insgesamt betrachtet lässt die verstärkte Aufnahme von Investitionskrediten (rd. +141 Mio. € bzw. rd. +83 %), wovon allein bei der Kreisfreien Stadt Leipzig der Anstieg rd. 127 Mio. € betrug, verbunden mit dem Umstand, dass die Kredittilgungen nicht in gleichem Maße wuchsen (rd. +36 %) darauf schließen, dass der Zuwachs an Sachinvestitionen im Jahr 2019 wesentlich kreditfinanziert ist. **Investitionsmotor war mithin nicht allein die Verfügbarkeit von Eigenmitteln, sondern auch von Krediten und Investitionszuwendungen.**

Eigenmittel als Investitionsmotor nicht ausreichend

Abbildung 9: Entwicklung der Sachinvestitionen sowie der Investitionszuweisungen vom Land (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2017, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2019.

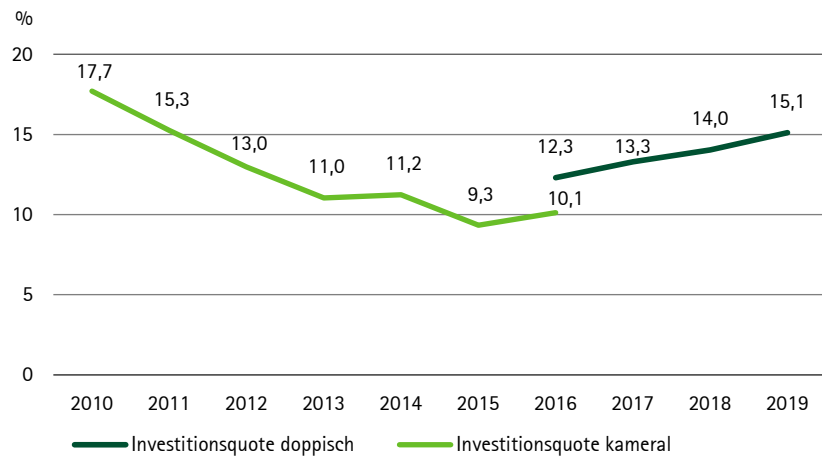
20 Die sächsischen Kommunen erreichten im Jahr 2019 wieder annähernd ein Investitionsniveau wie zuletzt im Jahr 2010.

Investitionsniveau 2019 wie zuletzt im Jahr 2010

21 Die → Investitionsquote⁷ wird seit dem Jahr 2016 nach doppischer Maßgabe als prozentualer Anteil der Auszahlungen für Investitionstätigkeit (ohne Auszahlungen für die Gewährung von Ausleihungen) abzüglich der Einzahlungen aus Investitionszuwendungen von gleicher Ebene an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) ermittelt und entwickelte sich - parallel zu den Sachinvestitionen - seither wie nachfolgend dargestellt. In den (kameralen) Jahren davor bezog sich die Investitionsquote ausschließlich auf die Sachinvestitionen. Investitionszuwendungen und der Erwerb von Finanzanlagen blieben unberücksichtigt, sodass die Quote entsprechend niedriger ausfiel, wie am Beispiel des Jahres 2016 in der Abbildung erkennbar ist.

⁷ Berechnung kameral: Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen (GR 932, 933, 935, 936, 94) an den bereinigten Ausgaben insgesamt; Berechnung doppisch: Konten (781 ./ 6812) + 782 + 783 + 784 + 785 + 789 / bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).

Abbildung 10: Entwicklung der Investitionsquote (%)



Quelle: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019.

Wachsende Investitionsquote

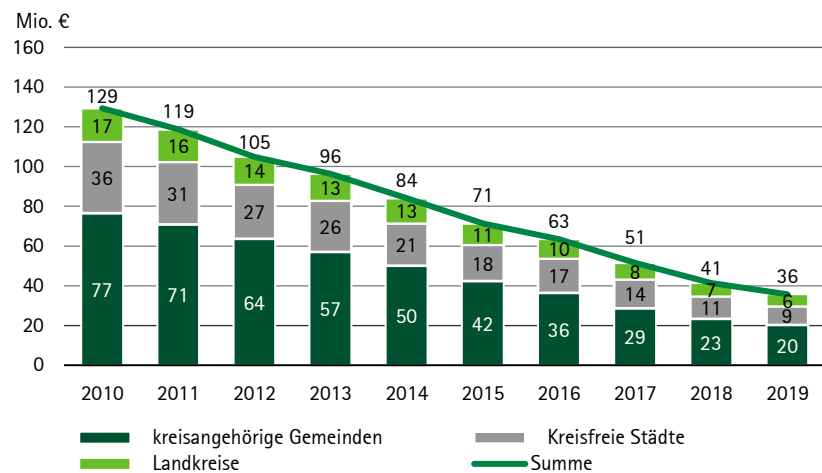
22 Die wachsende Investitionsquote zeigt die Bemühungen der Kommunen, den in den vergangenen Jahren gestiegenen Investitionsbedarfen sukzessive Rechnung zu tragen.

Zinsauszahlungen seit dem Jahr 2015 halbiert

5 Zinsauszahlungen

23 Die Zinsauszahlungen (Kto. 751) der sächsischen Kommunen sind auch im Jahr 2019 aufgrund des Schuldenrückgangs verbunden mit einem niedrigen Zinsniveau weiter gesunken; auf nunmehr rd. 35,7 Mio. €. Damit haben sich die Zinsauszahlungen seit dem Jahr 2015 halbiert. Rd. 99 % davon betreffen Verbindlichkeiten bei Kreditinstituten.

Abbildung 11: Entwicklung der Zinsauszahlungen (Mio. €)^B



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2017, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2019.

24 Mit einem Anteil von rd. 0,3 % an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) spielen Zinsauszahlungen im Haushalt der sächsischen Kommunen aktuell eine untergeordnete Rolle. Einwohnerbezogen betrug die Zinslast mit rd. 9 € je EW knapp ein Drittel derer des Freistaates.

^B Die Summe enthält auch die Zinsauszahlungen des Kommunalen Sozialverbandes und der Verwaltungsverbände, die wegen Geringfügigkeit im Diagramm jedoch nicht separat ausgewiesen sind.

6 Schuldenstand

- 25 Die Definition der → kommunalen Verschuldung war in den letzten Jahren diversen Änderungen unterworfen⁹. Laut VwV KomHWi¹⁰ werden unter die Verschuldung der Gemeinde¹¹ (des Kernhaushaltes) nunmehr gefasst:
- Kassenkredite,
 - Wertpapierschulden (in Sachsens Kommunen nicht relevant),
 - Schulden aus Krediten,
 - Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen,
 - Kreditähnliche Rechtsgeschäfte.
- 26 Zur Gesamtverschuldung zählen die Schulden:
- der Gemeinde (s. o.),
 - der Eigenbetriebe,
 - der unmittelbaren und mittelbaren Eigengesellschaften, Schulden der Eigenbetriebe und der Eigengesellschaften, die bei der Gemeinde bestehen, sind nicht zu berücksichtigen.
- 27 Die Schulden der Zweckverbände werden gesondert dargestellt.¹²
- 28 Darüber hinaus haben die Kommunen → weitere Belastungen, die zwar nicht unter den Schuldenbegriff fallen, jedoch beim Überschreiten der Schuldenrichtwerte unter Umständen relevant sind¹³:
- Bürgschaften u. dgl. (Haftungssumme),
 - Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten,
 - Zinsauszahlungen (vgl. Pkt. 5).

6.1 Verschuldung Kernhaushalt und Gesamtverschuldung

- 29 Zum Redaktionsschluss lagen die detaillierten Schuldendaten bis einschließlich 31.12.2018 vor sowie Schuldensummen für das Jahr 2019. Erläuterungen erfolgen an entsprechender Stelle. Die Schuldendaten der Beteiligungsgesellschaften¹⁴ stehen dem SRH seit dem Jahr 2017 nicht mehr zur Verfügung. Der Gesetzgeber sollte auf die Bereitstellung der entsprechenden Daten hinwirken, damit *alle* wichtigen Indikatoren für Haftungsrisiken der kommunalen Ebene analysiert werden können.
- 30 Die Schulden in den Kernhaushalten konnten im Jahr 2019 um rd. 242 Mio. € reduziert werden. Dazu trugen alle Gebietskörperschaftsgruppen bei. Auch die Zweckverbände wiesen rd. 52 Mio. € weniger Schulden aus. In den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften stiegen die Schulden hingegen um insgesamt rd. 193 Mio. € an. Die Entwicklung bei den Beteiligungsgesellschaften ausgenommen, ergibt sich saldiert ein Schuldenrückgang von rd. 101 Mio. € bzw. rd. 1 % (vgl. nachfolgende Abbildung).

⁹ Vgl. Jahresbericht 2014 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 46 Übersicht 2 sowie Jahresbericht 2018 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 43 Übersicht 6.

¹⁰ Vgl. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1. Buchst. c) aa) und bb) VwV KomHWi.

¹¹ Zu den Gemeinden bzw. Kommunen zählen statistisch: Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landkreise, Verwaltungsverbände, Kommunaler Sozialverband.

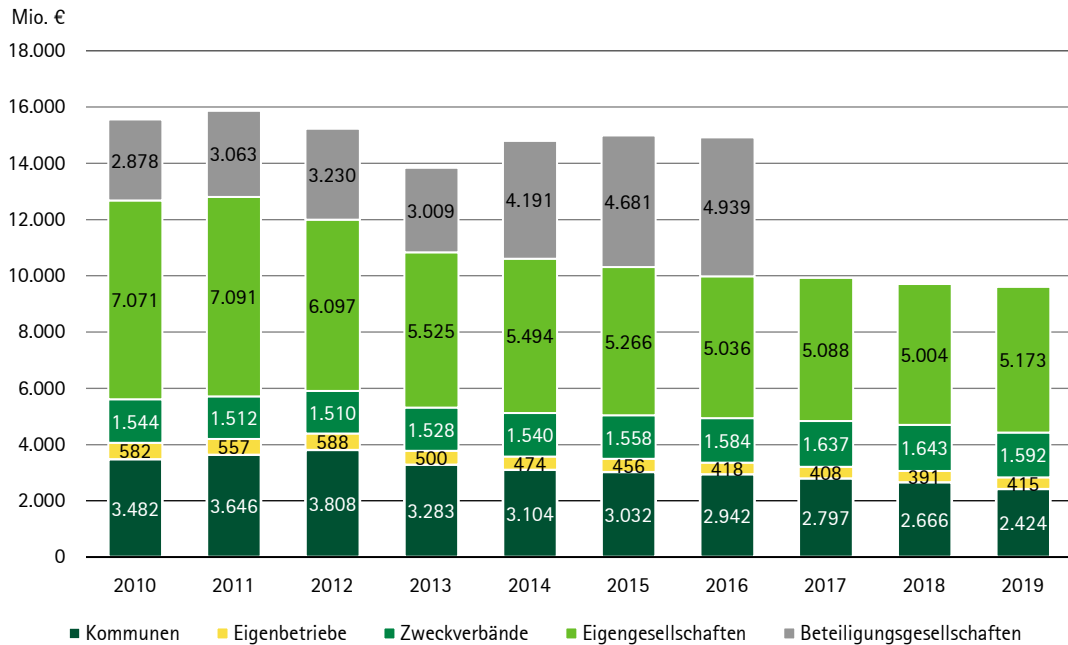
¹² Folgende Schulden, die ebenfalls in den Kommunen relevant sind, bleiben in diesem Beitrag unberücksichtigt:

- Schulden der Beteiligungsgesellschaften; Daten dazu werden seit dem Berichtsjahr 2017 nicht mehr bereitgestellt. Ihr Volumen betrug zur letzten vorliegenden Erhebung zum 31.12.2016 knapp 5 Mrd. €. Dieser Betrag ist jedoch nicht gleichzusetzen mit den damit für die sächsischen Kommunen verbundenen Haftungsrisiken (vgl. Jahresbericht 2015 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 2, S. 46),
- Sonstige übrige Verbindlichkeiten; sie werden seit dem Jahr 2013 statistisch nicht mehr erhoben. Bei der letzten Erhebung zum 31.12.2012 hatten sie ein Volumen von rd. 463 Mio. €.

¹³ Vgl. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1. Buchst. c) cc) VwV KomHWi.

¹⁴ Beteiligungsgesellschaften sind Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung. Sie gehören 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.

Abbildung 12: Entwicklung der Gesamtverschuldung der Kommunen¹⁵, darunter Kernhaushalte (Mio. €)

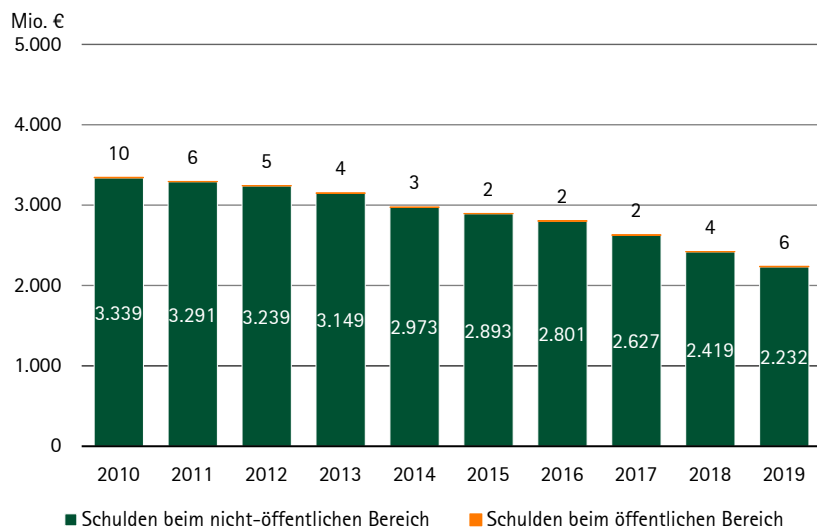


Quelle: Schuldenstandstatistik 2010 bis 2019.

Schulden Kernhaushalt um rd. 9 % gesunken

31 Die Schulden der Kernhaushalte der sächsischen Kommunen sind zum 31.12.2019 gegenüber dem Vorjahr um rd. 9 % gesunken. Nachfolgend werden die Kernhaushaltsschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, bei denen es sich im Wesentlichen um Bankkredite handelt, dargestellt.¹⁶ Sie bilden das kommunale Pendant zu den Finanzschulden des staatlichen Bereiches (vgl. Teil A I., Beitrag Nr. 2, Pkt. 6). Mit Verweis auf die vorherige Abbildung ist zu betonen, dass diese Schulden mit rd. 2.238 Mio. € im Jahr 2019 nur eine Teilmenge der kommunalen Gesamtschulden sind.

Abbildung 13: Entwicklung der Schulden beim öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Bereich als Teil der Kernhaushaltsschulden (Mio. €)



Quelle: Schuldenstandstatistik 2010 bis 2019.

¹⁵ Hinweis: Angaben ohne Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter. In früheren Jahresberichten waren mangels anderweitiger Vorgaben in der VwV KomHWi die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften beim Träger/Gesellschafter mit ausgewiesen worden.

¹⁶ Kassenkredite spielten auch im Jahr 2019 bei den sächsischen Kommunen nur eine untergeordnete Rolle.

6.2 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte lt. VwV KomHWi

6.2.1 Richtwerte für die kommunalen Kernhaushalte

- 32 Seit dem 01.01.2018 orientiert sich die VwV KomHWi hinsichtlich der Verschuldung einer Gemeinde (im Kernhaushalt und insgesamt) an der Schuldendefinition der amtlichen Statistik (vgl. Tz. 25 ff.).
- 33 73 von 429 Kommunen¹⁷ überschritten demnach die in der VwV KomHWi¹⁸ vorgegebenen Verschuldungsrichtwerte zum 31.12.2018. Das ist verglichen mit dem Vorjahr eine spürbare Verbesserung (2017: 83 von 431 Kommunen).

Verschuldungsrichtwerte der Kernhaushalte wurden in 73 Kommunen überschritten

Übersicht 2: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der kommunalen Kernhaushalte

	Verschuldungsrichtwert VwV KomHWi €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten zum 31.12.2018	
		absolut	%
Kreisfreie Städte	1.100	-	-
kreisangehörige Gemeinden	850	71	17,1
Landkreise	250	2	20,0

Quelle: Schuldenstandstatistik 2018.

- 34 Bei den Landkreisen hielten Nordsachsen mit rd. 643 €/EW und Görlitz mit rd. 345 €/EW die Richtwerte nicht ein. Das SMF wies im Rahmen seiner Stellungnahme jedoch darauf hin, dass beide Landkreise im Jahr 2019 ihr Kassenkreditvolumen erheblich reduziert haben. Bei den kreisangehörigen Gemeinden wiesen die Stadt Wehlen, Rackwitz, die Stadt Reichenbach/O.L., Löbnitz, Schwepnitz, Machern, die Stadt Sayda und die Gemeinde Crinitzberg jeweils mehr als 2.000 €/EW aus.
- 35 Konsequenzen aus der Überschreitung der Richtwerte ergeben sich, sobald die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune gefährdet ist. In diese Betrachtung ist die gesamte Haushaltssituation der betroffenen Kommune einzubeziehen¹⁹. Hierzu gehören zusätzlich zu den bereits im Verschuldungsrichtwert berücksichtigten Kreditarten u. a. auch die Risiken aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

6.2.2 Richtwerte für die Gesamtverschuldung

- 36 Die VwV KomHWi benennt neben den Verschuldungsrichtwerten für die Kernhaushalte auch → Richtwerte für die Gesamtverschuldung. Diese umfassen gem. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1 Buchst. c) bb) die Verschuldung der Gemeinde sowie ihrer Eigenbetriebe und unmittelbaren bzw. mittelbaren Eigengesellschaften. Schulden der Eigenbetriebe und der Eigengesellschaften, die bei der Gemeinde bestehen, sind nicht zu berücksichtigen.
- 37 Allein die Verschuldung der Kernhaushalte zusammen mit den Schulden der Eigenbetriebe erreichte oder überschritt bei einer Reihe von Kommunen bereits die relevanten Richtwerte. Unter Hinzunahme der Schulden der kommunalen Eigengesellschaften, für deren Aufgabenerfüllung der kommunalen Daseinsvorsorge die Kommunen trotz faktischer Haftungsbegrenzung dennoch die Einstandspflicht trifft, vergrößert sich der Kreis der betroffenen Kommunen weiter (vgl. nachfolgende Übersicht).

¹⁷ Zum Gebietsstand 01.01.2019: 3 Kreisfreie Städte, 416 kreisangehörige Gemeinden, 10 Landkreise.

¹⁸ Vgl. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1. Buchst. c) aa) VwV KomHWi.

¹⁹ Vgl. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1. Buchst. c) cc) VwV KomHWi.

Richtwerte für die Gesamtverschuldung wurden in 100 Kommunen überschritten

38 100 von 429 Kommunen überschritten die Richtwerte für die Gesamtverschuldung zum 31.12.2018, darunter 2 Kreisfreie Städte und 2 Landkreise.

Übersicht 3: Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

Gebietskörperschaften	Gesamtverschuldungsrichtwert lt. VwV KomHWi €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen			
		zum 31.12.2018		zum 31.12.2018	
		absolut	% der jeweiligen Größenklasse	absolut	% der jeweiligen Größenklasse
Kreisfreie Städte	3.100	-	-	2	66,7
kreisangehörige Gemeinden mit über 50.000 EW	2.700	-	-	-	-
kreisangehörige Gemeinden mit über 10.000 bis 50.000 EW	2.650	-	-	15	24,2
kreisangehörige Gemeinden mit über 5.000 bis 10.000 EW	1.200	11	12,0	32	34,8
kreisangehörige Gemeinden mit über 3.000 bis 5.000 EW	1.000	13	13,1	25	25,3
kreisangehörige Gemeinden mit über 1.000 bis 3.000 EW	850	22	15,3	24	16,8
Landkreise	310	2	20,0	2	20,0

Quelle: Schuldenstandstatistik 2018.

39 Die Kreisfreien Städte Chemnitz und Leipzig überschritten aufgrund der Schulden Situation ihrer Eigengesellschaften die Gesamtverschuldungsrichtwerte. Gleiches gilt für 15 Gemeinden der Größenklasse 10.000 bis 50.000 EW.

40 Bei den beiden Landkreisen Nordsachsen und Görlitz wird der Gesamtverschuldungsrichtwert bereits allein durch die einwohnerbezogenen Schulden des Kernhaushalts überschritten. Bei den kreisangehörigen Gemeinden trifft dies auf 7 Gemeinden der Größenklasse 5.000 bis 10.000 EW zu sowie auf 10 Gemeinden mit über 3.000 bis 5.000 EW und auf 20 Gemeinden der Größenklasse 1.000 bis 3.000 EW.

6.3 Verschuldung der Zweckverbände

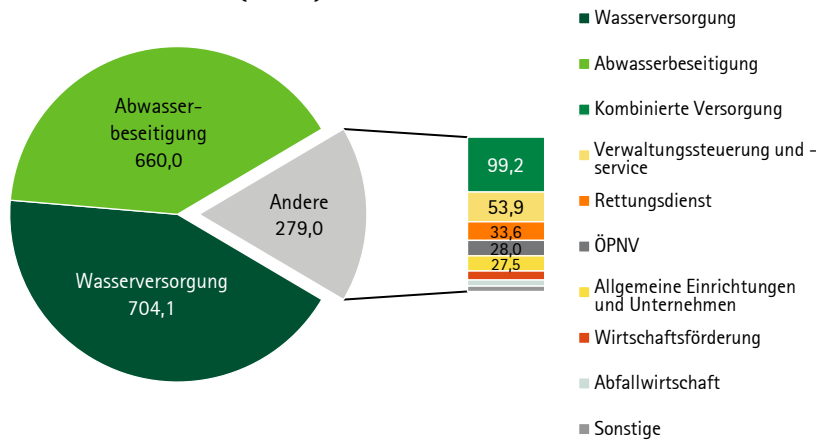
41 Die Zweckverbände mit kommunaler Beteiligung wiesen zum 31.12.2018 in Sachsen eine Verschuldung i. H. v. rd. 1.643,1 Mio. € aus. Darunter hielten 3 Abwasserzweckverbände Schulden bei Trägern von insgesamt rd. 17,0 Mio. €.

Zweckverbandschulden gestiegen

42 Gegenüber dem Vorjahr sind die Zweckverbandschulden um rd. 1,4 % gestiegen. Die Steigerung betraf vor allem Zweckverbände der Bereiche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie die beiden Rettungszweckverbände.

43 In der nachfolgenden Abbildung ist die Schulden Situation der Zweckverbände zum 31.12.2018 nach Aufgabenbereichen gegliedert, dargestellt. Von den insgesamt 165 in der Schuldenstatistik geführten Zweckverbänden zählen nach der Systematik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen allein 67 zum Aufgabenbereich Abwasserbeseitigung und 28 zum Bereich Wasserversorgung. Die Zweckverbände, welche die vergleichsweise höchsten Schuldenstände ausweisen, sind in Übersicht 4 aufgelistet.

Abbildung 14: Schulden der Zweckverbände nach Aufgabenbereichen zum 31.12.2018 (Mio. €)



Quelle: Schuldenstandstatistik 2018.

Übersicht 4: Zweckverbände mit Schulden von mehr als 50 Mio. € zum 31.12.2018

Zweckverband	Sitzgemeinde	Aufgabenbereich	Mio. €	€/EW
Zweckverband Wasser/Abwasser Vogtland	Plauen	Wasserversorgung	216,4	947
Zweckverband Kommunale Wasserver-/Abwasserentsorgung Mittleres Erzgebirgsvorland	Hainichen	Wasserversorgung	152,2	1.209
Zweckverband Wasserwerke Westerbeirge	Schwarzenberg/Erzgeb.	Abwasserbeseitigung	103,0	1.001
Versorgungsverband Grimma-Geithain	Grimma	Kombinierte Versorgung	99,2	1.410
Abwasserzweckverband für die Reinhaltung der Parthe	Borsdorf	Abwasserbeseitigung	71,5	1.597
Wasserzweckverband Freiberg	Freiberg	Wasserversorgung	68,0	687
Wasserverband Döbeln/Oschatz	Döbeln	Wasserversorgung	66,0	657
Regionaler Zweckverband Wasserversorgung Bereich Lugau/Glauchau	Glauchau	Wasserversorgung	51,5	238

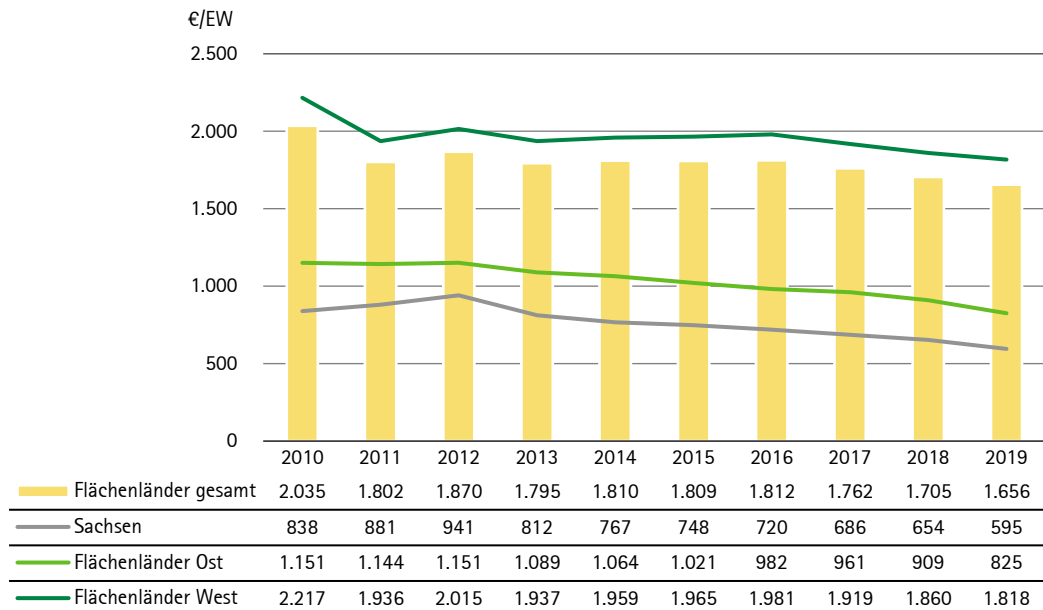
Quelle: Schuldenstandstatistik 2018, EW lt. Frühwarnsystem des SMI für den jeweiligen Aufgabenbereich, Stand 14.01.2020, abgerufen am 28.07.2020.

- 44 Die Mitbetrachtung der Schulden von Zweckverbänden ergänzt die Aussagen zur Gesamtverschuldung um einen gewichtigen Aspekt. Die an den Zweckverbänden beteiligten Kommunen stehen entsprechend ihrem Anteil für die Schulden des Verbandes ein. Insofern muss der Wirtschaftsführung der Zweckverbände ein besonderes Augenmerk seitens der Kommunen gelten. Wirtschaftsführung der Zweckverbände wegen Einstandspflicht im Blick behalten

6.4 Ländervergleich Kernhaushalte und ausgelagerte Bereiche

- 45 Die nachfolgenden monetären Angaben erfolgen aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern einwohnerbezogen, d. h. in €/EW.
- 46 Seit dem Jahr 2017 sind die kommunalen Kernhaushaltsschulden der Flächenländer Ost, West und insgesamt rückläufig. In den sächsischen Kommunen sinkt der Schuldenstand im Kernhaushalt bereits seit 2013. Ländervergleich: Schuldenstand seit 2017 rückläufig
- 47 Im Ländervergleich für das Jahr 2019 hatte nicht nur der Freistaat Sachsen einwohnerbezogen nach Bayern die niedrigsten Finanzschulden – auch die sächsischen Kommunen wiesen in ihren Kernhaushalten den geringsten Schuldenstand aus. Sachsen mit vergleichsweise niedrigen Schulden in den Kernhaushalten

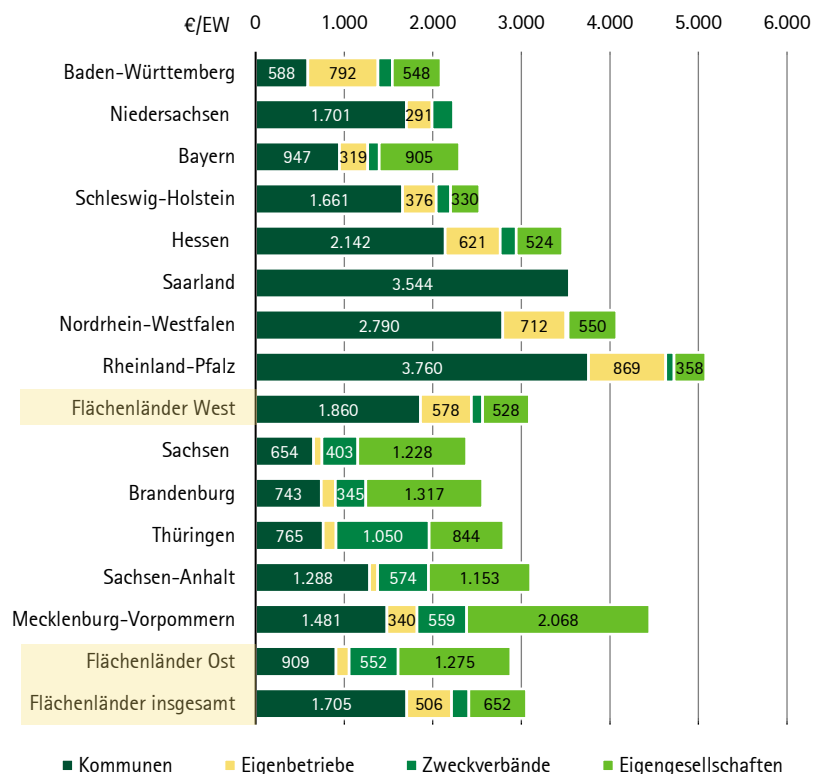
Abbildung 15: Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Kommunen der Flächenländer (€ je EW)



Quelle: Schuldenstatistik der Kernhaushalte, der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen 2010 bis 2016, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2017 bis 2019, Fachserie 14, Reihe 5, Einwohnerstand: 30.06. des jeweiligen Jahres.

48 Werden neben den Schulden der Kernhaushalte, die der ausgelagerten Bereiche - Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, Zweckverbände - einbezogen, ergibt sich zum 31.12.2018 folgendes Bild. Schuldendaten der Gesellschaften mit weniger als 100 % kommunaler Beteiligung lagen nur vereinzelt vor, sodass eine entsprechende Auswertung entfallen muss.

Abbildung 16: Schulden der Kommunen im Kernhaushalt und in den ausgelagerten Bereichen zum 31.12.2018 (€ je EW)



Quelle: Schuldenstandstatistik 2018. Einwohnerstand: 30.06.2018.

49 Die Angaben zu den Eigengesellschaften sind teils lückenhaft.²⁰ Sofern die Daten ansonsten vollständig vorlagen, ist insgesamt ersichtlich, dass in den Kommunen der Flächenländer Ost der größere Teil der Schulden außerhalb der Kernhaushalte gebunden ist. Die Verschuldung von Zweckverbänden spielt in den Kommunen der Flächenländer Ost eine größere Rolle als in denen der Flächenländer West, in denen Eigenbetriebsschulden eher relevant sind. Die unterschiedliche Organisation der Aufgaben (z. B. in Eigenbetrieben, Zweckverbänden oder privaten Unternehmen) wird daran tendenziell sichtbar.

Schwerpunkt der Schulden in den Kommunen der Flächenländer Ost außerhalb der Kernhaushalte

50 Daneben ist zu berücksichtigen, dass zum einen Aufgaben in unterschiedlichem Maße aus den kommunalen Kernhaushalten ausgelagert sind und zum anderen der Kommunalisierungsgrad von Aufgaben in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch ist, was sich mittelbar auch auf die Schuldenhöhe der Kommunen bzw. des Landes auswirkt. Zudem ist eine Bewertung der Verschuldung einer Kommune stets im Kontext zu ihrer Leistungsfähigkeit zu sehen (z. B. Umfang an Deckungsmitteln, Höhe der Nettoinvestitionsmittel).

Kommunalisierungsgrad unterschiedlich

Bewertung der Verschuldung einer Kommune stets im Kontext zur Leistungsfähigkeit

51 Mindestens für das laufende Jahr ist aufgrund der pandemiebedingten Entwicklungen ein Anstieg der Verschuldung wie auch beim Land zu erwarten.

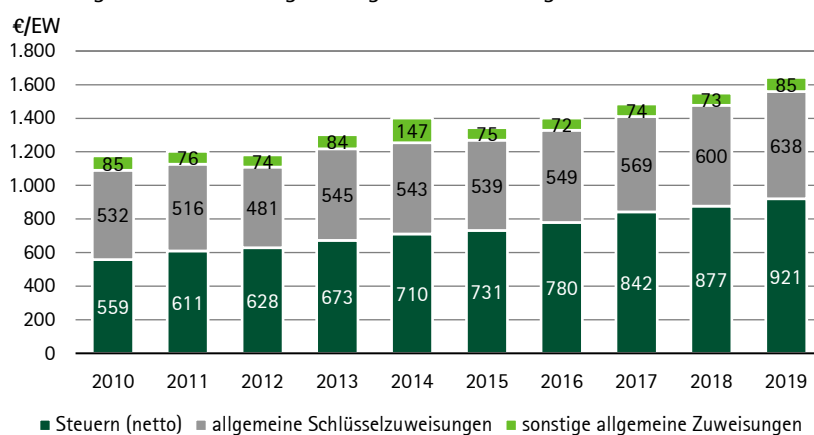
7 Weitere wesentliche Ein- und Auszahlungen der sächsischen Kommunen

7.1 Zuwendungen und allgemeinen Umlagen

52 Einzahlungsseitig haben sich die lfd. Zuwendungen und die Umlagen, darunter die Kreis- und die Sozialumlage, im Jahr 2019 erneut erhöht. Als allgemeine Deckungsmittel, d. h. nicht zweckgebunden, stehen den Kommunen davon die allgemeinen Schlüsselzuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen sowie die Steuern zur Verfügung (siehe nachfolgende Abbildung). Innerhalb der letzten Dekade sind diese Mittel um mehr als ein Drittel gewachsen. Im Jahr 2019 hatten sie ein Volumen von rd. 6,7 Mrd. €. Dies entspricht rd. 1.644 €/EW.

Volumen der verfügbaren nicht zweckgebundenen Mittel erneut gestiegen

Abbildung 17: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel²¹



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2017, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2019.

²⁰ Zu beachten ist:

- Saarland: nur Schulden der kommunalen Kernhaushalte angegeben,
- Niedersachsen: keine Angaben zu den Eigengesellschaften,
- Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Brandenburg: Angaben bei den Eigengesellschaften ohne mittelbare Beteiligungen.

²¹ Die Übersicht zeigt den Zufluss an allgemeinen Deckungsmitteln auf und nicht - mit Blick auf das seinerzeit zu bildende Vorsorgevermögen - deren unmittelbare Verfügbarkeit. Sonstige allgemeine Zuweisungen: Doppisch: Konten 613x, kameral: Gr. 06. Dazu gehören insbesondere Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG. 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.

Rd. 9 % aller Einzahlungen sind investiv

7.2 Einzahlungen für Investitionstätigkeit

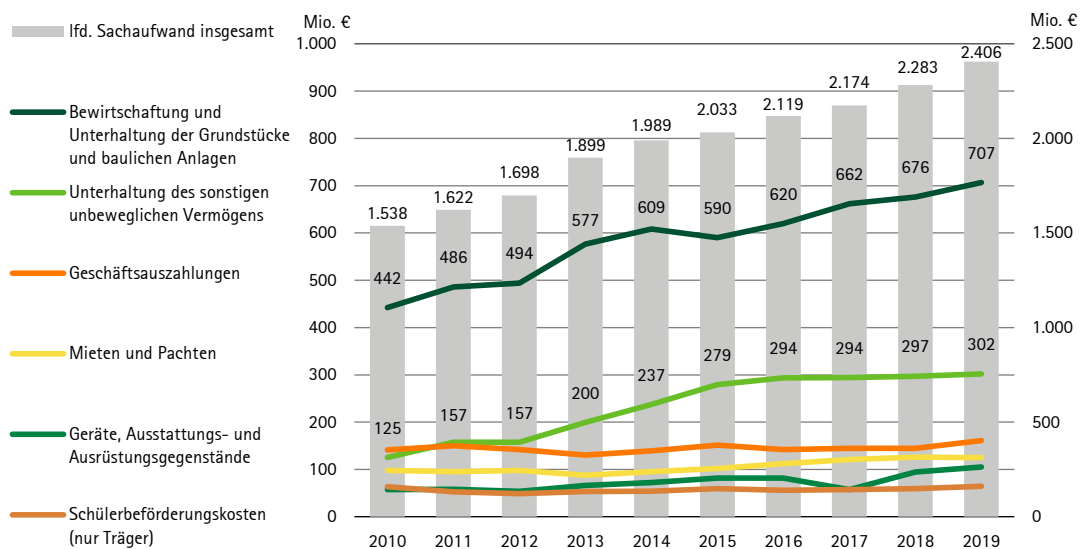
- 53 Etwa 9 % aller Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) haben investiven Charakter; die übrigen betreffen die laufende Verwaltungstätigkeit.
- 54 Gegenüber dem Vorjahr sind die Einzahlungen für Investitionstätigkeit nahezu unverändert geblieben (+ 0,9 %). Die Investitionszuwendungen, darunter diejenigen vom Land, waren mehr als 2 % niedriger als im Jahr 2018 (vgl. hierzu Pkt. 4). Ebenfalls wurden weniger Grundstücke und Gebäude veräußert als im Jahr zuvor.
- 55 Diese Rückgänge wurden durch die verstärkte Veräußerung von Finanzanlagen, hierunter insbesondere von Kapitalmarktpapieren und langfristigen Geldanlagen, ausgeglichen.

Laufender Sachaufwand steigt jährlich im Durchschnitt um 5,4 %

7.3 Laufender Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen

- 56 Für laufenden Sachaufwand (2019 rd. 2.406 Mio. €) haben die sächsischen Kommunen jährlich deutlich mehr Mittel aufzubringen als bspw. für Sachinvestitionen (2019 rd. 1.593 Mio. €) zur Verfügung stehen. Im Vorjahresvergleich waren die Auszahlungen für laufenden Sachaufwand um rd. 5,4 % gestiegen. Dies entspricht der durchschnittlichen jährlichen Steigerung innerhalb der letzten 10 Jahre.
- 57 Knapp drei Viertel des laufenden Sachaufwandes werden doppisch unter der Position Sach- und Dienstleistungen (Kto. 72) abgebildet. Hier finden insbesondere die Folgekosten der in der Vergangenheit getätigten Sachinvestitionen in Form der Bewirtschaftung und Unterhaltung des Sachanlagevermögens ihren Niederschlag. Im Vergleich zu den übrigen wesentlichen Einzelpositionen weist dabei die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen die größte Dynamik auf (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 18: Entwicklung des laufenden Sachaufwandes, darunter wesentliche Positionen (Mio. €)



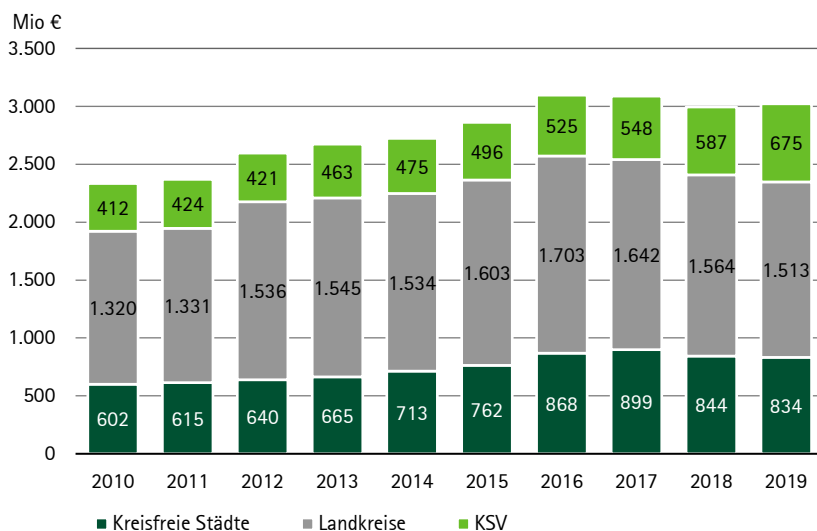
Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2016, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2017 bis 2019.

7.4 Soziale Leistungen

- 58 Auszahlungen für soziale Leistungen sind für die Kreisfreien Städte und die Landkreise sowie aufgabenbedingt beim Kommunalen Sozialverband

(KSV) von Relevanz.²² Bei den Landkreisen bilden sie den mit Abstand größten Auszahlungsposten (vgl. auch Abbildung 3).

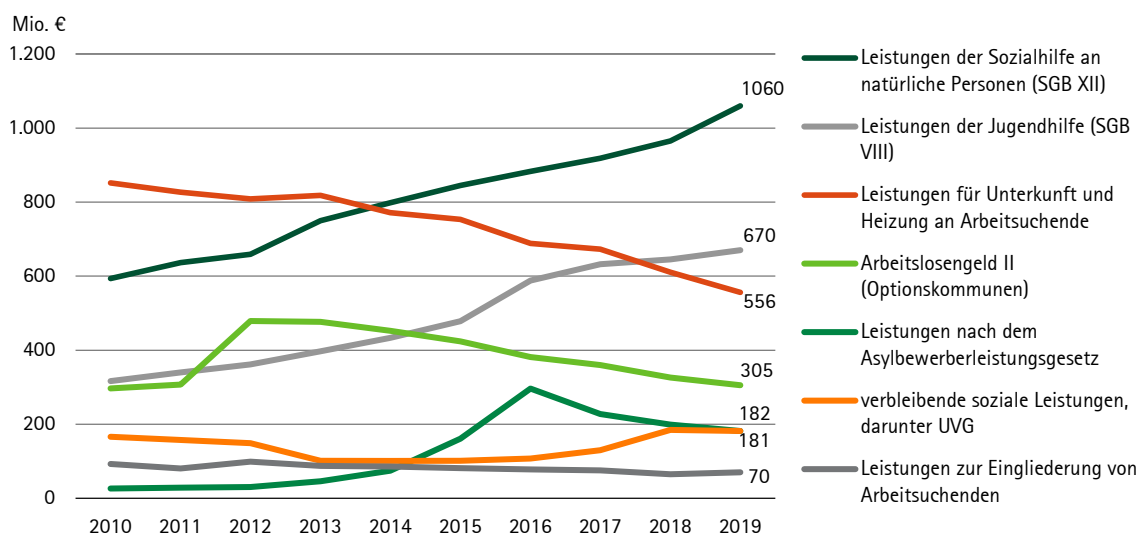
Abbildung 19: Entwicklung der Auszahlungen für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen (Mio. €)²³



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2017, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2019.

59 Differenziert nach Leistungsarten, ergibt sich die folgende Darstellung:

Abbildung 20: Entwicklung der sozialen Leistungen nach Arten (Mio. €)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2010 bis 2019.

60 Im 10-Jahres-Rückblick ist zu konstatieren, dass die Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII stetig steigen, zuletzt um rd. 4 % bzw. rd. 25 Mio. €.

Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII steigen stetig

61 Einen noch stärkeren Anstieg verzeichneten über die Jahre die Sozialhilfeleistungen nach SGB XII, deren Schwerpunkt die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ist²⁴. Ein Teil des Personenkreises der

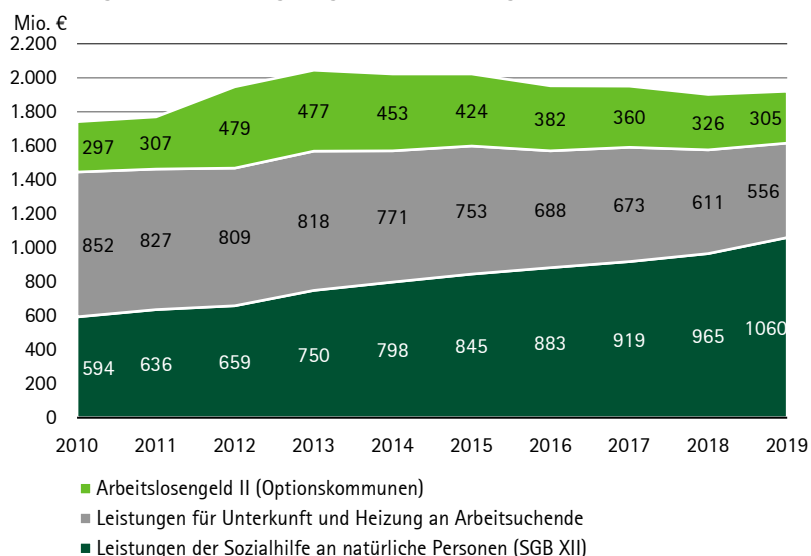
²² Für die einzahlungsseitige Betrachtung wird auf den Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 27, Tz. 27, S. 230 verwiesen.

²³ Darstellung ohne kreisangehörige Gemeinden, da die Sozialleistungen dort im betrachteten Zeitraum stets unter 8 Mio. € lagen, zuletzt bei rd. 2,4 Mio. €.

²⁴ Die Leistungen der Sozialhilfe an natürliche Personen nach 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. Die Eingliederungshilfe selbst ist seit dem Jahr 2020 Bestandteil des SGB IX.

Sozialhilfeempfänger nach SGB XII sind jedoch auch ehemalige Bezieher von Arbeitslosengeld II bzw. von Leistungen für Unterkunft und Heizung, die altersbedingt nunmehr dem SGB XII-Leistungskreis zugeordnet sind. Werden diese 3 in dieser Hinsicht im Zusammenhang stehenden Leistungsarten summiert betrachtet, zeigt sich folgendes Bild:

Abbildung 21: Entwicklung ausgewählter Leistungsarten



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2010 bis 2019.

62 Wie aus der vorstehenden Abbildung ersichtlich ist, bewegen sich diese 3 Leistungsarten summiert während der vergangenen 4 Jahre auf einem relativ gleichbleibenden Niveau. Neben dem o. g. Wechsel zwischen den unterschiedlichen Leistungskreisen, beeinflusst jedoch auch die wirtschaftliche Situation und mithin die Arbeitsmarktlage die Entwicklung der betreffenden Leistungen, sodass sich in der Darstellung verschiedene Effekte z. T. überlagern können.

Sozialhilfeleistungen nach SGB XII beim KSV um rd. 15 % gestiegen

63 Wird nach Gebietskörperschaftsgruppen unterschieden, erfahren die Kreisfreien Städte und die Landkreise bei den Kosten für Unterkunft und Heizung zunehmend Entlastung und die optierenden Landkreise zudem bei den Leistungen des Arbeitslosengeldes II. Der KSV verzeichnet hingegen steigende Leistungen der Sozialhilfe nach SGB XII. Im Jahr 2019 lag der Zuwachs bei rd. 15 % bzw. rd. 87,7 Mio. €. Auch sein Personal stockte der KSV um knapp 3 % auf.

64 Zum 01.01.2020 wurden die Regelsätze für Empfänger von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhöht.²⁵ Zudem lassen die pandemiebedingten Entwicklungen im Jahr 2020 erwarten, dass der von Sozialleistungen abhängige Personenkreis wächst und damit die betreffenden Auszahlungen steigen. Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind zu erwarten, sofern es sich um Sozialleistungen handelt, die nicht vollständig erstattet werden. Hinsichtlich der Einzahlungen, die den verschiedenen Auszahlungen für soziale Leistungen gegenüberstehen, wird auf den Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 27, Tz. 27 f., S. 230 verwiesen.

7.5 Zuschüsse an Dritte

Höhere Zuschüsse und Erstattungen an Dritte

65 Die sächsischen Kommunen reichten an externe Dritte²⁶ wiederholt höhere Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke aus und setzten

²⁵ Vgl. Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2020 - RBSFV 2020.

²⁶ Dazu zählen: Bund, Land, Gemeinden, Zweckverbände, Gesetzliche Sozialversicherung, verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen, sonstige öffentliche Sonderrechnungen, private Unternehmen, übrige Bereiche.

damit die jährliche Entwicklung innerhalb der letzten Dekade fort. Im Jahr 2019 beliefen sich diese auf rd. 2,0 Mrd. €. Davon flossen rd. 43 % an private oder verbundene Unternehmen, Beteiligungen u. dgl. Die größte Steigerung vollzog sich erneut bei den sog. übrigen Bereichen, worunter z. B. auch Kindertagesstätten gefasst sind.

8 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

66 In finanzieller Hinsicht führte die Corona-Pandemie im Jahr 2020 – nicht nur in den sächsischen Kommunen – zu rückläufigen Einnahmen, darunter insbesondere aus Steuern, bei gleichzeitigen Mehrausgaben. Diese Entwicklung dürfte aus jetziger Sicht auch noch in das Jahr 2021 hineinreichen (vgl. auch Teil A, I. Beitrag Nr. 2 Pkt. 7.1.2).

67 Ab dem kommenden Jahr beginnt die neue EU-Förderperiode 2021 bis 2027. Auch hier führten die diesjährigen Entwicklungen bereits zur Aufstockung des insgesamt vorgesehenen Finanzrahmens um 750 Mrd. € auf nunmehr 1.850 Mrd. €.

Neue EU-Förderperiode

8.1 Schutzschirm Kommunalfinanzen

Maßnahmen auf Landesebene

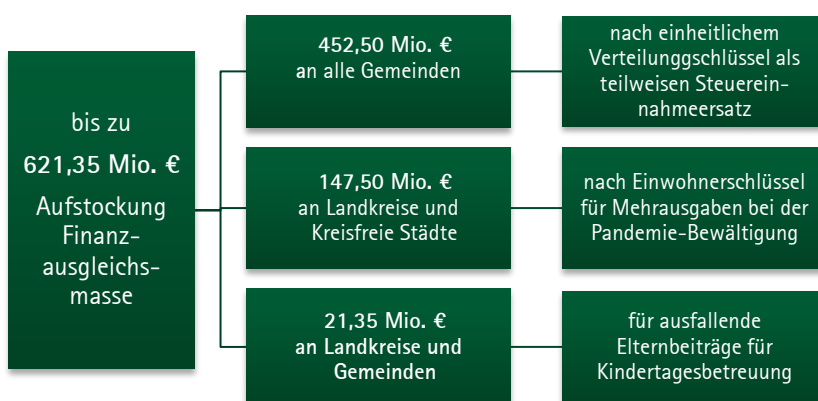
68 Zur Eindämmung der finanziellen Auswirkungen wurden mit dem „Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie“²⁷ vom 15.07.2020 nachfolgend genannte wesentliche Maßnahmen festgelegt. Zielsetzung ist, die kommunale Handlungsfähigkeit zu erhalten und Investitionen weiterhin zu ermöglichen²⁸. Knapp die Hälfte der geschätzten Steuereinnahmeverluste bzw. der erwarteten pandemiebedingten Mehrausgaben sollen damit kompensiert werden:

Maßnahmen zur Erhaltung der kommunalen Handlungs- und Investitionsfähigkeit

69 **■** Erhöhung der Finanzausgleichsmasse – abhängig von den Ergebnissen der letzten Steuerschätzung des Jahres 2020 – um bis zu 621,35 Mio. € durch Entnahme aus dem maßgeblich kreditfinanzierten „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (§ 2 FAMG 2019/2020) und Bereitstellung dieser Mittel als zusätzliche Bedarfszuweisungen zur Sicherung der Liquidität der Kommunen (§ 22c SächsFAG) wie folgt:

621,35 Mio. € zur Liquiditätssicherung

Abbildung 22: Kommunaler Schutzschirm – Mittelfluss (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der LT-Drs. 7/2513.

■ Auflösung des Kommunalen Vorsorgevermögens der kreisangehörigen Gemeinden und Kreisfreien Städte (§ 23 SächsFAG) und Bereitstellung dieser Mittel als allgemeine Deckungsmittel,

²⁷ Vgl. LT-Drs. 7/2513 sowie SächsGVBl. Nr. 23 vom 31.07.2020, S. 425 ff.

²⁸ Vgl. ebenda S. 9, „Begründung“.

- Beibehaltung des Kreisumlagesatzes, welcher auf die Auflösungsbeiträge des Sonderpostens nach § 23 Abs. 2 SächsFAG (Kommunales Vorsorgevermögen) anzuwenden ist, im Hj. 2021 auf dem Vorjahresniveau (§ 26 Abs. 2 SächsFAG).

- Erleichterungen bei Kreditaufnahmen
- 70 Darüber hinaus wurden Erleichterungen bei der Zulässigkeit von Kreditaufnahmen (Aussetzung von § 73 Abs. 4 SächsGemO) sowie Lockerungen hinsichtlich des Höchstbetrages und der Genehmigung von Kassenkrediten (§ 129 Abs. 2 i. V. m. § 84 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 SächsGemO) getroffen. Diese Regelungen werden zunächst zur verstärkten Aufnahme insbesondere von Kassenkrediten führen.
- Begrenzung der Laufzeiten und Tilgungsvorrang bei nichtinvestiven Krediten empfohlen
- 71 Zwar legt der SSG in seiner Stellungnahme zu diesem Beitrag dar, dass diese haushaltsrechtlichen Erleichterungen seiner Auffassung nach erforderlich und angesichts der nur vorübergehenden Wirksamkeit auch angemessen sind. Dennoch ist es aus Sicht des SRH notwendig, für die Aufnahme von (Kassen)-Krediten, die nicht zur Finanzierung investiver Maßnahmen dienen, die getroffenen Erleichterungen zu begrenzen. Im Hinblick auf die Sicherstellung des künftigen Schuldenabbaus empfiehlt sich eine gesetzliche Begrenzung der Kreditlaufzeiten verbunden mit der Vorgabe, für pandemiebedingte Kreditaufnahmen entsprechende Tilgungspläne vorzuhalten. Der Tilgungsvorrang dieser Kredite sollte zudem obligatorisch sein.
- 72 Tatsächlich gehen Staatsregierung und kommunale Landesverbände von rd. 1 Mrd. € Steuermindereinnahmen aus. Dies entspräche einem Rückgang gegenüber dem Vorjahr von mehr als einem Viertel²⁹. 452,50 Mio. € (siehe Abbildung 22)³⁰, stehen zum teilweisem Ausgleich der Steuereinnahmeverluste zur Verfügung. Davon sind 407,25 Mio. € für das Jahr 2020 vorgesehen; 45,25 Mio. € erst zur Auszahlung im Jahr 2021.
- Entwicklung der Steuern im 1. Halbjahr 2020
- 73 Bis zum Redaktionsschluss lag ein Überblick über die kommunale Kassenstatistik bis zum 1. Halbjahr 2020 vor. Im Vergleich zum 1. Halbjahr 2019 fielen die Steuern (netto) um rd. 13 % niedriger aus, da die Gewerbesteuer deutlich zurückgegangen war. Ob bzw. inwieweit das 2. Halbjahr noch zu einer Verbesserung der Steuereinnahmesituation im Jahr 2020 beiträgt, kann gegenwärtig noch nicht analysiert werden.
- 74 Während im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 insgesamt ein Wachstum der Steuern (netto) um rd. 5 % zu verzeichnen war (vgl. Übersicht 1) ergibt sich im Vergleich der jeweils ersten Halbjahre 2019 und 2020 folgendes Bild:

Übersicht 5: Steuern im Vergleich 2019 und 2020 (Mio. € sowie € je EW)

	2019		2020		Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	1. Halbjahr	Mio. €	1. Halbjahr	€/EW	
			Mio. €		
Steuern (netto)	1.654	1.436	352,7	-13,2	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	356	379	93,0	6,4	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	167	172	42,1	2,4	
Gewerbesteuer (netto)	847	611	150,0	-27,9	
Grundsteuer A und B	262	256	62,9	-2,1	

Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020. Einwohnerstand: 30.06.2019.

²⁹ Vgl. LT-Drs. 7/2513, S. 9, „Begründung“. Ein Rückgang von mehr als einem Viertel ergibt sich sowohl gegenüber der Steuerschätzung von Oktober 2019 als auch gegenüber den Daten der Kassenstatistik 2019.

³⁰ Diese Zuweisungen werden im Finanzausgleich wie Steuereinnahmen behandelt und zur Steuerkraftmesszahl hinzugezählt. Die Steuermindereinnahmen wirken sich im Ausgleichsjahr 2022 aus.

- 75 Einzahlungsseitig schlagen sich die diversen pandemiebedingten Hilfen im Wesentlichen erst ab dem 2. Halbjahr 2020 nieder, sodass das 1. Halbjahr mit einem negativen Kassensaldo abschließt.
- 76 Der in Abbildung 22 genannte Zuschuss i. H. v. 147,5 Mio. € an Landkreise und Kreisfreie Städte für Mehrausgaben bei der Pandemiebewältigung ist in erster Linie im Bereich der Gesundheits- und Ordnungsämter sowie im pflichtigen Aufgabenbereich der Sozialgesetzbücher vorgesehen. Die pauschalen Zuweisungen sollen im Nachgang überprüft werden. Erforderlichenfalls wird die Ausgleichsregelung entsprechend angewendet. Der SRH begrüßt die Option eines nachträglichen Ausgleichs entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten.
- 77 Neben Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung wurden aufgrund des o. g. Gesetzes³¹ sowie auf dem Erlassweg³² Anpassungen im Kommunalhaushaltsrecht vorgenommen:
- Anpassungen im
Kommunalhaushaltsrecht
- Erweiterung des Handlungsspielraums des SMI bzw. SMF im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen (§ 129 Abs. 2 SächsGemO), hierunter³³:
 - Wegfall der Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragsatzung bei pandemiebedingten finanziellen Auswirkungen,
 - Wegfall der Verpflichtung eines Ausgleichs im Ergebnishaushalt und damit eines Haushaltsstrukturkonzeptes,
 - Wegfall der gemeindegewirtschaftlichen Stellungnahme bei allen geförderten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie
 - Erstellung der Jahresabschlüsse unter Verzicht auf Anhang nebst Anlagen und Rechenschaftsbericht nunmehr bis einschließlich des Jahresabschlusses für das Jahr 2018 (§§ 88 Abs. 5 und 129 Abs. 2 SächsGemO).
- 78 Der SRH sah bereits die ursprüngliche Regelung zum Verzicht auf bestimmte Bestandteile des Jahresabschlusses bis einschließlich 2015 kritisch und unterstreicht nochmals seine Auffassung, dass die Jahresabschlüsse ohne die vorgeschriebenen Anlagen nur eingeschränkt prüfbar sind. Beispielsweise kann die örtliche Rechnungsprüfung ihre Aufgaben nach § 104 Abs. 1 SächsGemO damit bestenfalls eingeschränkt wahrnehmen. Zudem steht den Gemeinderäten damit kein transparentes bzw. nachvollziehbares Zahlenwerk zur Verfügung. Nach Ansicht des SRH handelt es sich hier allenfalls um eine formale, keine inhaltliche Erleichterung.
- Kritik an den Regelungen für die Erleichterung bei der Erstellung von Jahresabschlüssen
- 79 Die o. g. Erleichterungen, die für die Gemeinderäte wie auch für die örtliche und überörtliche Rechnungsprüfung Transparenzverlust hinsichtlich der tatsächlichen (pandemiebeeinflussten) Haushaltslage bedeuten, dürfen nicht zu Fehlsteuerungen in den Haushalten führen.
- Maßnahmen auf Bundesebene**
- 80 Die befristete Senkung der Mehrwertsteuer lässt einen positiven Effekt auf die Konjunktur erwarten, dürfte jedoch für die Kommunen und kommunalen Unternehmen zu einem administrativen Mehraufwand führen.
- Konjunkturpaket der Bundesregierung
- 81 Das im Jahr 2020 durch die Bundesregierung auf den Weg gebrachte Konjunkturpaket³⁴ beinhaltet für die Kommunen u. a. folgende Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen:

³¹ Vgl. LT-Drs. 7/2513.

³² Vgl. Erlass des SMI zur Anwendung des Gemeindegewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen vom 27.05.2020. Außerkrafttreten: 31.12.2020.

³³ Vgl. Ebenda.

³⁴ Vgl. Ergebnis Koalitionsausschuss vom 03.06.2020.

Stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft Kommunaler Solidarpakt 2020	<ul style="list-style-type: none"> ■ Übernahme weiterer 25 % und damit insgesamt bis zu 75 % der Kosten der Unterkunft im bestehenden System, ■ Kompensation der krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuereinnahmen (Kommunaler Solidarpakt 2020), ■ Absenkung des kommunalen Eigenanteils bei bestimmten Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz, ■ Finanzielle Unterstützung des ÖPNV durch einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2020 und ■ Aufstockung des Investitionsvolumens für Sportstätten.
Unterstützung kommunaler Unternehmen	<p>82 Darüber hinaus wurden mit dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds³⁵ sowie dem KfW-Programm IKU „Investitionskredit Kommunale und Soziale Unternehmen“ u. a. auch für kommunale Unternehmen Unterstützungsmöglichkeiten geschaffen.</p> <p>83 Des Weiteren stehen - ausgelöst durch die pandemiebedingten Einschränkungen im Präsenzunterricht an den Schulen - in Ergänzung des „Digitalpakts Schule 2019 bis 2024“³⁶ im laufenden Jahr für Sachsen zusätzlich 25 Mio. € Bundesmittel für schulgebundene mobile Endgeräte zur Verfügung, die durch die Schulträger zu beschaffen sind.³⁷</p>
Fristverlängerung § 2b UStG	<p>84 Mit dem Corona-Steuerhilfegesetz³⁸ wurde die Neuregelung des § 2b UStG zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand um 2 Jahre verlängert. Dies betrifft alle Kommunen, die seinerzeit von der Optionsausübung Gebrauch gemacht haben. Demnach sind ab 01.01.2023 hoheitliche Tätigkeiten i. d. R. zwar weiterhin von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen. Dies gilt jedoch nicht, sofern sie Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen können, d. h. - kurzgefasst - auch von privaten Unternehmen erbracht werden können. Da die Implementierung der neuen Rechtslage mit einem zeitlichen Aufwand einhergeht (nicht zuletzt auch für die Abstimmung mit externen Akteuren wie etwa dem HKR-Softwareanbieter), müssen sich die Kommunen zeitnah auf die Umsetzung vorbereiten, um die o. g. Frist einhalten zu können.</p>

8.2 Investitionshilfen

Verlängerung Förderzeiträume „Brücken in die Zukunft“	<p>85 Brücken in die Zukunft Wegen der teils erheblichen Verzögerung bei der Umsetzung der Maßnahmen des KInvG und eines dementsprechend eher geringen Mittelabrufs hat der Bund zur Entlastung der Kommunen die Förderzeiträume und die Umsetzungsfristen des KInvG um 1 Jahr verlängert. Dies fand im Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetz entsprechend Berücksichtigung (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 4 sowie § 11 Nr. 5 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz).³⁹</p>
--	---

³⁵ Vgl. BGBl., Jg. 2020, Teil I, Nr. 14, S. 543ff.: Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz - WStFG) vom 27.03.2020.

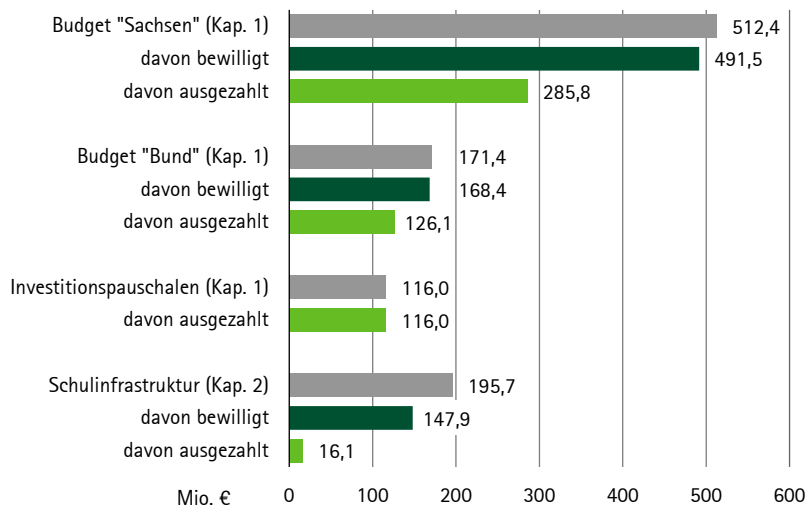
³⁶ Vgl. Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 27, Pkt. 6.3, Tz. 55 f., S. 236.

³⁷ Vgl. Mobile-Endgeräte-Förderordnung vom 15.07.2020.

³⁸ BGBl., Jg. 2020, Teil I Nr. 30, S. 1385 f.: Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19.06.2020.

³⁹ Vgl. LT-Drs. 7/2513.

Abbildung 23: Fördermittelabruf zum 30.06.2020



Quelle: Auszug FÖMISAX.

- 86 Von Kap. 1 des Programms „Brücken in die Zukunft“ waren zum 30.06.2020 rd. 97 % der Maßnahmen bewilligt, rd. 60 % ausgezahlt und rd. 26 % verwendungsnachweisgeprüft. Zum selben Zeitpunkt waren von Kap. 2 des Programms rd. 76 % der Maßnahmen bewilligt, rd. 8 % ausgezahlt und rd. 2 % verwendungsnachweisgeprüft. Bewilligung steht nur noch bei wenigen Maßnahmen aus

Ausbau ÖPNV

- 87 Ein wichtiger Punkt im Rahmen des Klimaschutzprogrammes des Bundes ist es, die Nutzung des ÖPNV zu forcieren. Mittel für Ausbau des ÖPNV

- 88 Mit der Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes⁴⁰ zum 01.01.2020 stehen den Gemeinden in Deutschland daher für Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse zur Verfügung:

- im Jahr 2020 insgesamt 665,134 Mio. €,
- in den Jahren 2021 bis 2024 jährlich 1.000 Mio. € und
- im Jahr 2025 insgesamt 2.000 Mio. €.
- Letztgenannter Betrag steigt ab dem Jahr 2026 jährlich um 1,8 %.

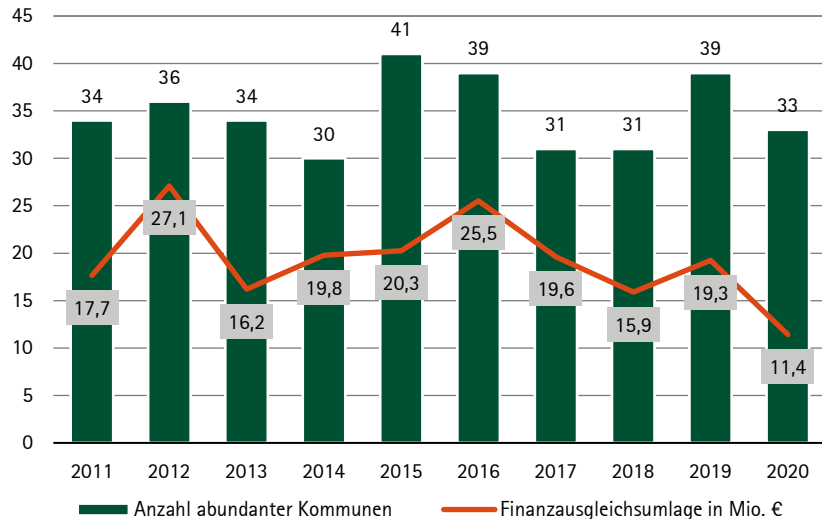
8.3 Finanzausgleichsumlage

- 89 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.

- 90 Für das Jahr 2020 wurde die bislang insgesamt niedrigste Umlage festgesetzt. Die 4 seit Bestehen der Umlage dauerhaft abundanten Kommunen Niederdorf, Hartmannsdorf, Weißenborn/Erzgeb. und Wachau tragen im Jahr 2020 mit rd. 40 % zum Umlageaufkommen bei. 5 Kommunen waren erstmals abundant. Ihre Umlagebeträge umfassen knapp 8 % der Gesamtumlage i. H. v. rd. 11,4 Mio. €.

⁴⁰ BGBl., Jg. 2020, Teil I, Nr. 11, S. 442 ff.: Drittes Gesetz zur Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 06.03.2020.

Abbildung 24: Entwicklung der Anzahl abundanter⁴¹ Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage⁴² in Sachsen



Quelle: LT-Drs. 5/9900, 5/11178, 5/13529, 6/713, 6/1619, 6/3774, 6/11091, 6/14679, 7/147 sowie für das Jahr 2020 Übersicht des SMF.

Grundsteuerregelung Sachsen

91

8.4 Stand der Grundsteuerreform

Im Zuge der Neuregelung des Grundsteuergesetzes hat der Bundesgesetzgeber eine Länderöffnungsklausel aufgenommen, die u. a. in Sachsen zur Anwendung kommen soll. Ziel der Sächsischen Staatsregierung ist es, bei der Bewertung des Grundvermögens den regionalen Besonderheiten in Sachsen hinreichend Rechnung zu tragen und dabei – anders als im Bundesmodell – Wohnimmobilien gezielt geringer zu belasten, als Gewerbeimmobilien.⁴³ Laut Gesetzentwurf⁴⁴ sind 7 Merkmale⁴⁵ vorgesehen, welche die Grundstückseigentümer an die Finanzämter zu melden haben, woraufhin die Ermittlung der Grundsteuer automatisiert erfolgt. Die Umsetzung des Gesetzes ist ab 01.01.2025 vorgesehen.

92

Die beabsichtigte Aufkommensneutralität der Grundsteuer kann dabei nur gewährleistet werden, wenn die Kommunen – insbesondere die großen Städte – ihre Hebesätze entsprechend anpassen.

Erstmals keine Gemeindefusionen

93

8.5 Gebietsänderungen von Gemeinden und Demografie

Zum 01.01.2020 gab es in Sachsen weiterhin 416 kreisangehörige Gemeinden sowie 3 Kreisfreie Städte und 10 Landkreise. Damit fusionierten im Vorjahresvergleich erstmals seit der Wiedervereinigung keine Gemeinden.

Übersicht 6: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	1990	...	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl	1.626	...	470	458	438	432	430	426	423	421	419	419

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Gemeindeverzeichnis.

⁴¹ 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 Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

⁴² Angaben gemäß Festsetzung.

⁴³ Keine Abweichungen vom Bundesmodell sind für die Grundsteuer A und bei unbebauten Grundstücken vorgesehen.

⁴⁴ Siehe z. B. Pressemitteilung des SMF zur Grundsteuerreform vom 14.07.2020.

⁴⁵ Darunter zur Lage und Größe des Grundstücks, Bodenrichtwert und Baujahr der Immobilie.

94 Die Zahl der Einwohner ist beim Großteil der sächsischen Gemeinden weiter rückläufig. Die im 1. Halbjahr 2020 veröffentlichte 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung zeigt die zu erwartende Entwicklung bis zum Jahr 2035 auf. Ungünstigstenfalls⁴⁶ wird ein Rückgang der Bevölkerung um bis zu 6,5 % auf 3,81 Mio. EW prognostiziert. Für 45 Gemeinden werden in diesem Fall Rückgänge von mehr als 20 %, darunter Johanngeorgenstadt mit rd. 27 %, erwartet. Demgegenüber wird nur bei 31 Gemeinden überhaupt mit Zuwächsen gerechnet. Darunter weisen nur die Kommunen Leipzig, Taucha und Krostitz jeweils mehr als 10 % aus.

95 Zum 01.09.2019 wurde die Förderrichtlinie „Demografie“, die insbesondere in ländlichen Regionen Wirkung entfaltet, angepasst und erweitert. Neben höheren Fördersätzen wurde der Aufwand für die Antragsteller und Prüf- und Bewilligungsstellen reduziert.

9 Stellungnahmen

96 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.

97 Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt.

98 Das SMF stellt zur Aussage unter Tz. 3: „ein Drittel aller Kommunen schloss das Jahr 2019 mit einem negativen Saldo ab“ fest, dass ein gewisser Anteil von Gemeinden mit einem negativen Saldo nicht unüblich sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn sich im Saldo „unregelmäßige“ Ausgaben oder bspw. Investitionen niederschlugen. Das SMF kommt bei der ausschließlichen Betrachtung des laufenden Bereiches zu dem Ergebnis, dass der diesbezügliche Saldo im Jahr 2019 aufgrund stärker gewachsener Einzahlungen höher ausfiel als im Vorjahr und rd. 85 % der sächsischen Kommunen einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verzeichneten. Der im Beitrag dargestellte Gesamtsaldo und die daraufhin getroffenen Auswertungen bleiben davon unberührt.

99 Die zu Tz. 21 bzw. Abbildung 10 im Rahmen seiner Stellungnahme dargelegten Bedenken des SMF, die ab dem Jahr 2013 ausgewiesene Investitionstätigkeit sei tendenziell unterzeichnet, weil mit der flächendeckenden Einführung der Doppik Maßnahmen des Vermögenserhalts (Instandhaltung/Unterhaltung) nicht mehr als Investitionen ausgewiesen worden seien, teilt der SRH nicht. Indem in den Jahren vor 2013 auch nichtinvestive Maßnahmen als Investitionen ausgewiesen worden sind, ist die Investitionsquote bis dahin dementsprechend eher als überzeichnet zu betrachten. Im Jahresbericht 2016 des SRH, Band II, Beitrag Nr. I, Übersicht 16, S. 35 sind die Sachinvestitionen und Unterhaltungsmaßnahmen summiert dargestellt. Es ist erkennbar, dass auch der Einbezug der Unterhaltungsmaßnahmen den Kurvenverlauf (Abbildung 10) nur wenig ändert.

100 Das SMI weist zum wiederholten Male in seiner Stellungnahme auf die Aspekte hin, die für eine wegen der zu erwartenden geringeren Einnahmen notwendige nachhaltige Haushaltskonsolidierung 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.

⁴⁶ Variante 2 der Bevölkerungsvorausberechnung.

10 Schlussbemerkung

Für die Gemeinden des Freistaats Sachsen ist davon auszugehen, dass trotz der Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel durch den Freistaat sowie durch den Bund nicht alle Einnahmeverluste bzw. Mehrausgaben in Folge der Corona-Pandemie ausgeglichen werden können. Daher wurden zur Sicherung der Haushalte u. a. auch die bereits genannten Erleichterungen bei Kreditaufnahmen getroffen. Im Sinne der Generationengerechtigkeit sollten Entscheidungen mit langfristiger finanzieller Tragweite, insbesondere Kreditaufnahmen ohne investiven Hintergrund, durch die Kommunen jedoch mit Bedacht getroffen werden, um auch für die Zukunft einen finanziellen Handlungsspielraum zu erhalten.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Zahl aller kommunalen Beschäftigten stieg im Jahr 2019 um mehr als 2 % auf über 146.000 Beschäftigte.

Der größte Zuwachs war bei den Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen zu verzeichnen.

Gleichzeitig erhöhten sich die Personal- und Versorgungsauszahlungen, u. a. wegen Tarifsteigerungen, überproportional um fast 5 % auf über 3,2 Mrd. €.

Die Fachkräftesituation ist weiterhin angespannt.

1 Allgemeine Angaben

- 1 Die Angaben in diesem Bericht basieren, soweit nicht anders angegeben, 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 2019. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf der Bundesstatistik, Stand 30.06.2018. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. Verwendete Begriffe werden unter TNr. 8 definiert.

2 Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt

2.1 Entwicklung im Überblick

Übersicht 1: Entwicklung der Personalausgaben bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen im BB 21

Jahr	Personalausgaben (bis 2015) bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen (ab 2015)					Personal- auszahlungs- quote ¹
	absolut	Veränderung zum Vor- jahr		je EW	je VZÄ	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in €	in €	
2010	2.423	20	0,8	583	47.066	
2011	2.450	27	1,1	604	47.533	
2012	2.537	87	3,5	627	48.413	
2013	2.624	87	3,4	649	49.506	
2014	2.726	102	3,9	674	51.185	
2015	2.772	46	1,7	684	52.219	
2015	2.748	-	-	677	51.756	
2016	2.856	108	3,9	700	53.219	25,6
2017	2.940	84	2,9	721	54.421	25,4
2018	3.065	125	4,4	752	56.314	25,6
2019	3.214	149	4,9	789	57.716	25,4

Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um fast 5 %

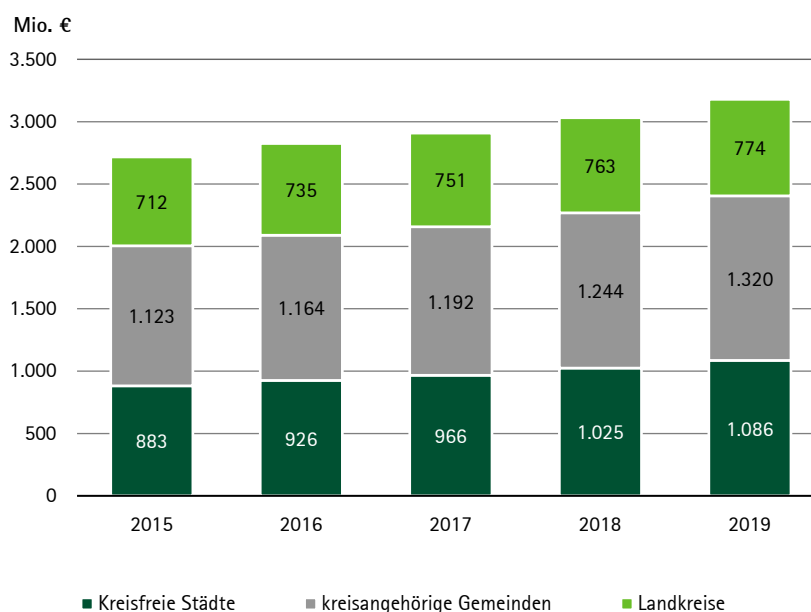
Quellen: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und GV 2010-2017, vierteljährliche Kas- senstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2018-2019.

¹ Prozentualer Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit), vom StLa ermittelt ab 2016.

- 2 Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung (rd. 2,3 %, vgl. Übersicht 2 und Höhe der Entgeltsteigerungen (rd. 3,09 % seit 01.04.2019²) bestimmt. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2019 um rd. 149 Mio. € auf 3,2 Mrd. € angestiegen (+4,9 %), vgl. Übersicht 1³. Ihr Anteil an den bereinigten Auszahlungen liegt seit mehreren Jahren relativ konstant bei rd. einem Viertel.
- 3 Da Personalauszahlungen im Haushalt langfristig einen hohen Bindungsgrad haben, die Aufgaben sich im Zeitverlauf jedoch ändern, wird es darauf ankommen, dass das Personal möglichst flexibel zur Lösung aktueller und künftiger Herausforderungen einsetzbar ist.

2.2 Gebietskörperschaftsgruppen

Abbildung 1: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen seit 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €



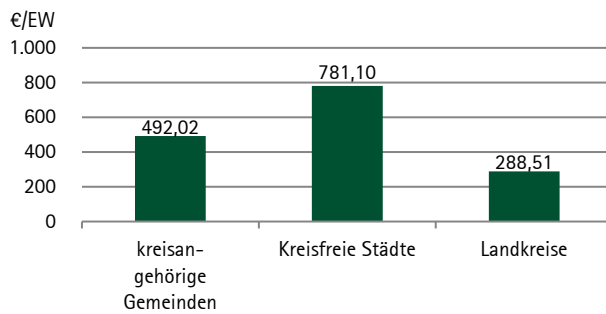
Anstieg bei den kreisangehörigen Gemeinden um rd. 75,6 Mio. €

- 4 Im Jahr 2019 verzeichneten die kreisangehörigen Gemeinden einen Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um rd. 75,6 Mio. € (6,1 %), die Kreisfreien Städte um rd. 60,5 Mio. € (5,9 %) und die Landkreise um rd. 10,7 Mio. € (1,4 %).
- 5 In Abbildung 2 sind die Personal- und Versorgungsauszahlungen je EW ersichtlich.

² Im Rahmen der Tarifrunde 2018 wurde u. a. vereinbart, dass sich für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes das Tabellenentgelt zum 01.04.2019 um durchschnittlich 3,09 % erhöht.

³ Bis 2014: Kamerale Darstellung der Personalausgaben; ab 2015: Doppische Darstellung der Personal- und Versorgungsauszahlungen. Wie die für 2015 separat dargestellten Beträge verdeutlichen, ist die kamerale Begrifflichkeit „Personalausgaben“ nicht vollumfänglich mit der doppelten 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.

Abbildung 2: Personal- und Versorgungsauszahlungen 2019 in € je EW nach Gebietskörperschaftsgruppen



- 6 Die Kreisfreien Städte hatten aufgrund ihres umfangreicheren Aufgabekataloges mit 781 € je EW deutlich höhere Auszahlungen als je-weils die kreisangehörigen Gemeinden oder die Landkreise. Auf jedes VZÄ entfielen dabei in den Kreisfreien Städten durchschnittlich 60.969 €, in den Landkreisen 59.395 € und in den kreisangehörigen Gemeinden 54.342 €.

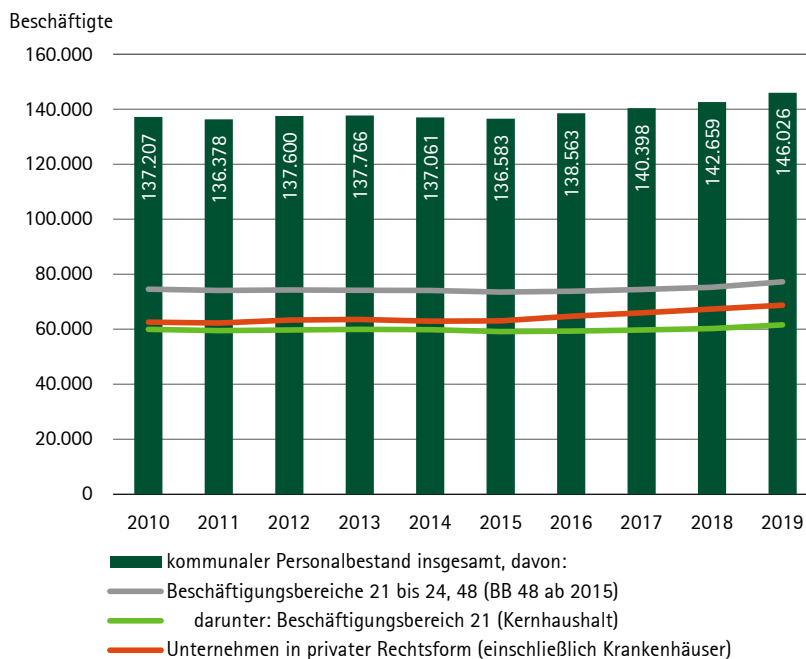
3 Entwicklung des Personalbestandes

3.1 Entwicklung im Überblick

- 7 Die Zahl aller kommunalen Beschäftigten⁴ ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,4 % (+3.367 Beschäftigte) gestiegen. Dabei war der größte Zuwachs den Beschäftigungsbereichen 21 bis 24 und 48 zuzurechnen (+1.960 Beschäftigte, rd. 2,6 %). Die Entwicklung bei den Unternehmen in privater Rechtsform entsprach in etwa dem Vorjahr (+1.407 Beschäftigte, rd. 2,1 %).

Beschäftigtenzahl erneut gestiegen

Abbildung 3: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24 und 48, darunter Kernhaushalte und Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser)



⁴ Hierzu gehören die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe, der rechtlich unselbständigen 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 selbständige kommunale Einrichtungen) seit 2015 dem kommunalen Personal zugeordnet. Seit 2018 gehören die Beschäftigten der SAKD ebenfalls zum BB 48.

3.2 Entwicklung im Einzelnen

- 8 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 2018/2019

Höherer Personalbestand in Kitas

	2018	2019	2019	Veränderung 2018/2019	
	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)					
Darunter	54.423	55.684	13,67	1.261	2,3
- Beschäftigte GfA ⁵	2.828	2.697	0,66	-131	-4,6
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	10.252	10.895	2,68	643	6,3
Eigenbetriebe (BB 22)					
Darunter	7.375	7.676	1,88	301	4,1
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2.777	2.917	0,72	140	5,0
Rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	3.832	3.985	0,98	153	4,0
Zweckverbände (BB 24)	2.261	2.287	0,56	26	1,1
KVS und SAKD (BB 48)	134	126	0,03	-8	-6,0
Gesamt:	68.025	69.758	17,13	1.733	2,5
	Beschäftigte (B.)		Je Tsd. EW	B.	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	46.292	47.370	11,63	1.078	2,3
Krankenhäuser in privater Rechtsform	21.060	21.389	5,25	329	1,6
gesamt: ⁶	67.352	68.759	16,88	1.407	2,1
nachrichtlich: BB 21 bis 24, 48	75.307	77.267	18,97	1.960	2,6

- 9 Der höchste Anstieg war bei den Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen zu verzeichnen, sowohl im Kernhaushalt (+6,3 %) als auch bei den Eigenbetrieben (+5,0 %). Die hohen Beschäftigtenzahlen in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und Unternehmen in privater Rechtsform sind ein Indikator für den Umfang ausgelagerter kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Auch hier sind steigende Beschäftigtenzahlen festzustellen.
- 10 Im Nachfolgenden werden ausgewählte Entwicklungen einzelner Bereiche betrachtet.

3.2.1 Kernhaushalt (BB 21)

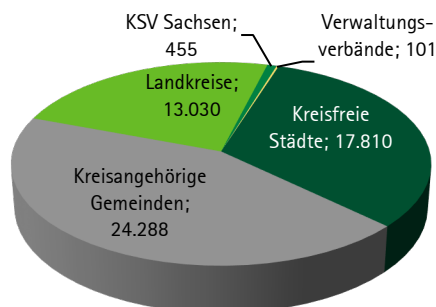
Gebietskörperschaften

- 11 Von den 55.684 VZÄ im Kernhaushalt waren 43,6 % bei den kreisangehörigen Gemeinden, 32,0 % bei den Kreisfreien Städten, 23,4 % bei den Landkreisen, 0,8 % beim KSV Sachsen und 0,2 % bei den Zweckverbänden beschäftigt (vgl. Abbildung 4).

⁵ Grundsicherung für Arbeitssuchende.

⁶ Eine Bereitstellung der Angaben für Unternehmen in VZÄ war dem StaLa nicht möglich.

Abbildung 4: Verteilung der Beschäftigten des Kernhaushaltes auf die Gebietskörperschaftsgruppen in VZÄ



- 12 Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt (+1.261 VZÄ) ist vor allem auf eine Erhöhung bei den Kreisfreien Städten (+614 VZÄ, +3,6 %) und den kreisangehörigen Gemeinden (+752 VZÄ, +3,2 %) zurückzuführen. Bei den Landkreisen wurde der seit 2017 sinkende Personalbestand im Jahr 2019 um rd. 121 VZÄ (-0,9 %) weiter reduziert.

Produktbereiche

- 13 Übersicht 3 verdeutlicht die Veränderungen nach Produktbereichen.

Übersicht 3: Veränderung im Personalbestand im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen

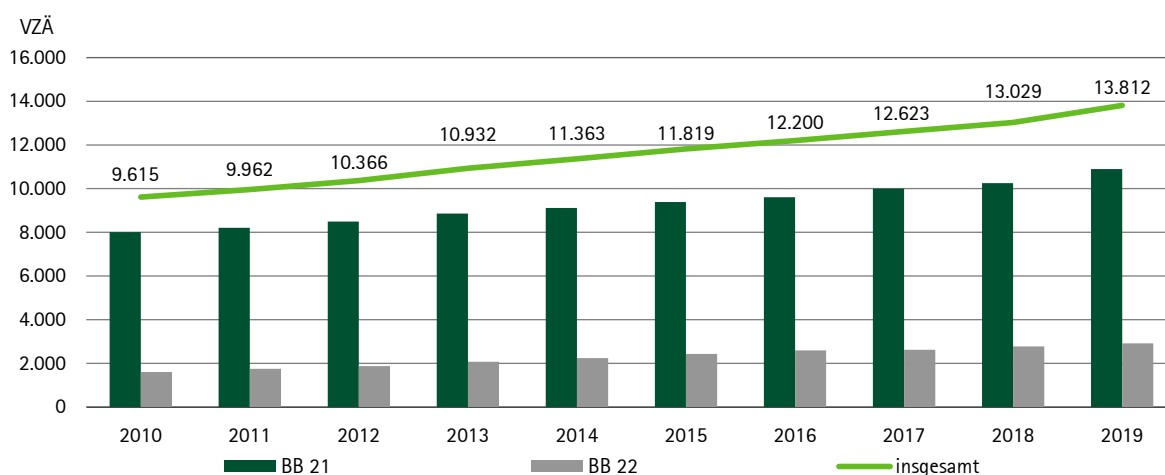
Produktbereich	2018	2019	Veränderung absolut	Veränderung in %	Zentrale Verwaltung +2,5 %, Soziales und Jugend +3,2 %
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	%	
Insgesamt	54.423	55.684	1.261	2,3	
1 Zentrale Verwaltung	21.889	22.427	538	2,5	
11 Innere Verwaltung	14.864	15.310	446	3,0	
12 Sicherheit und Ordnung	7.025	7.117	92	1,3	
2 Schule und Kultur	4.606	4.669	63	1,4	
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.311	2.309	-2	-0,1	
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.295	2.360	65	2,8	
3 Soziales und Jugend	17.965	18.533	568	3,2	
31 - 35 Soziale Hilfen	5.645	5.547	-98	-1,7	
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	12.320	12.987	667	5,4	
4 Gesundheit und Sport	1.543	1.558	15	1,0	
41 Gesundheitsdienste	918	920	2	0,2	
42 Sportförderung	624	637	13	2,1	
5 Gestaltung der Umwelt	8.420	8.497	77	0,9	
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.938	1.943	5	0,3	
52 Bau- und Grundstücksordnung	931	924	-7	-0,8	
53 Ver- und Entsorgung	205	229	24	11,7	
54 Verkehrsflächen u. -anlagen, ÖPNV	2.542	2.558	16	0,6	
55 Natur- und Landschaftspflege	1.693	1.701	8	0,5	
56 Umweltschutz	526	536	10	1,9	
57 Wirtschaft und Tourismus	584	605	21	3,6	

- 14 Vergleichsweise deutliche Steigerungen im Jahr 2019 erfolgten im Bereich 1 - Zentrale Verwaltung um rd. +538 VZÄ (+2,5 %) und im Produktbereich 36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII), zu dem auch die Tageseinrichtungen für Kinder gehören, um rd. +667 VZÄ (+5,4 %). Eine spürbare Reduzierung des Personalbestandes fand lediglich im Produktbereich 31-35 - Soziale Hilfen statt (-98 VZÄ, -1,7 %). Hierunter fallen auch die Beschäftigten der Aufgabenbereiche „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ und „Hilfen für Asylbewerber“.

3.2.2 Eigenbetriebe (BB 22)/Personal in Kindertageseinrichtungen

- 15 Die Erhöhung des Personalbestandes im BB 22 um insgesamt rd. 301 VZÄ ist u. a. auf einen Anstieg des Personalbestandes in den zugehörigen Kindertageseinrichtungen zurückzuführen. Dieser wuchs im Vergleich zum Vorjahr um rd. 140 VZÄ. Kindertageseinrichtungen in der Rechtsform eines Eigenbetriebes werden in Sachsen von der Kreisfreien Stadt Dresden (rd. 2.814 VZÄ) und in geringen Umfang von der Kreisfreien Stadt Leipzig (rd. 103 VZÄ) betrieben. Die Ursachen für den Anstieg des Personals liegen - wie im BB 21 - zum einen an der wachsenden Zahl der zu betreuenden Kinder. So stieg die Anzahl der betreuten Kinder in Einrichtungen öffentlicher Träger (BB 21 und BB 22) in der Kreisfreien Stadt Dresden vom 01.03.2018 bis 01.03.2019 um rd. 2,6 %, in der Kreisfreien Stadt Leipzig um rd. 2,9 %.⁷ Die Senkung des Krippen-Personalschlüssels zum 01.09.2018 von 1:5,5 auf 1:5 führte gegebenenfalls zur Einstellung weiteren Personals sowohl im BB 22 als auch im BB 21. Mit der im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 beschlossenen Änderung des Gesetzes über Kindertageseinrichtungen wurde den pädagogischen Fachkräften in allen Kindertageseinrichtungen seit dem 01.06.2019 zusätzliche Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten im Umfang von 2 Wochenstunden je vollzeitbeschäftigter Fachkraft gewährt, was zu einem weiteren Anstieg des Personalbedarfes in Kindertageseinrichtungen führte.
- 16 Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen der öffentlichen Träger insgesamt sowie separat für die Beschäftigungsbereiche 21 und 22. Innerhalb der letzten 10 Jahre wuchs dieser um rd. 44 %.

Abbildung 5: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22



⁷ Quelle: Statistische Jahrbücher Sachsen 2018 und 2019, Stichtag ist der 1. März des jeweiligen Jahres.

- 17 Mittelfristig ist mit einem Rückgang der Zahl zu betreuender Kinder zu rechnen, da die Geburtenzahlen in Sachsen seit 2017 insgesamt leicht rückläufig sind.⁸
- 18 Der SRH empfiehlt, die regionale Bevölkerungsentwicklung sorgfältig zu analysieren und durch zeitnahe Reaktion auf die jeweiligen Bedarfe Überkapazitäten in den ländlichen Regionen und Personalengpässen in den Ballungsräumen vorzubeugen.

4 Altersstruktur und demografische Entwicklung

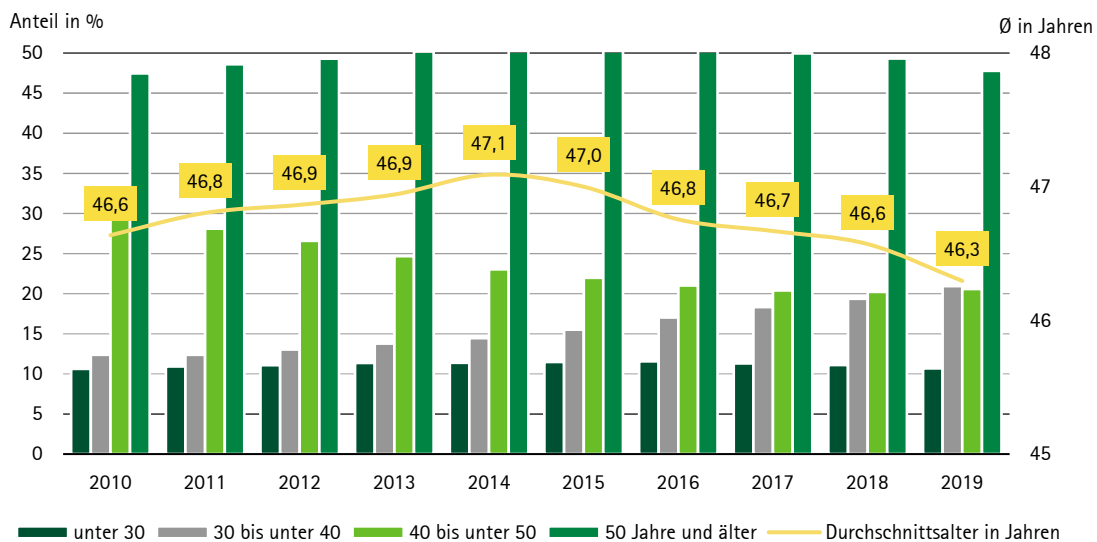
4.1 Altersstruktur und Durchschnittsalter

Kernhaushalt gesamt

- 19 Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank auch im Jahr 2019 weiter auf nunmehr 46,3 Jahre und erreichte im 10-Jahres-Vergleich damit den niedrigsten Stand. Während der Anteil der Beschäftigten der Altersgruppe 50 Jahre und älter im Vergleich zu den Vorjahren weiter gesunken ist, verzeichneten die Altersgruppen 30 bis unter 40 Jahre und 40 bis unter 50 Jahre leichte Anstiege (vgl. Abbildung 6).

Weiter sinkendes Durchschnittsalter

Abbildung 6: Entwicklung der Altersstruktur und des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Kernhaushalt



- 20 Der Anteil der Beschäftigten über 60 Jahren betrug 14,6 % (8.988 Beschäftigte). Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2019 bei 44,5 Jahren.

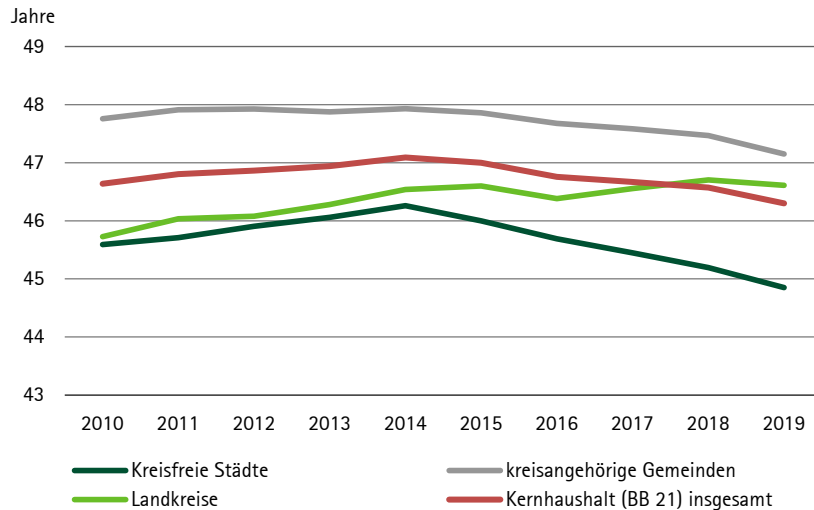
Gebietskörperschaften

- 21 Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreisfreien Städte sank seit 2014 kontinuierlich. Im Jahr 2019 waren die Beschäftigten der Kreisfreien Städte mit durchschnittlich 44,9 Jahren rd. 2,3 Jahre jünger als die der kreisangehörigen Gemeinden (47,2 Jahre). Erstmals seit 2016 verzeichneten auch die Landkreise wieder ein gesunkenes Durchschnittsalter ihrer Beschäftigten (46,6 Jahre), vgl. Abbildung 7.

Kreisfreie Städte haben jüngstes Personal

⁸ Lebendgeborene absolut in 2016: 37.941, in 2017: 36.834, in 2018: 35.890, in 2019: 34.491, vgl. Stala, Kamenz, 2020; vgl. auch Jahresberichtsbeitrag Nr. 13/2019.

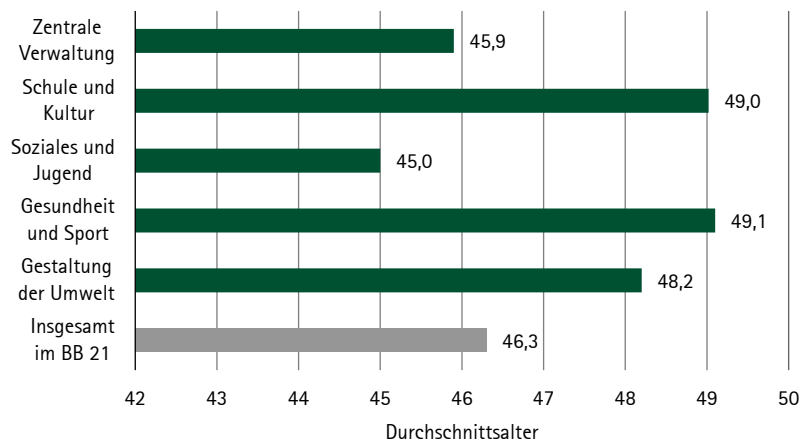
Abbildung 7: Entwicklung des Durchschnittsalters in den Gebietskörperschaftsgruppen (BB 21)



Produktbereiche

- 22 Abbildung 8 zeigt einen Vergleich des durchschnittlichen Alters der Beschäftigten in den einzelnen Produktbereichen.

Abbildung 8: Vergleich des Durchschnittsalters nach Produktbereichen zum 30.06.2019



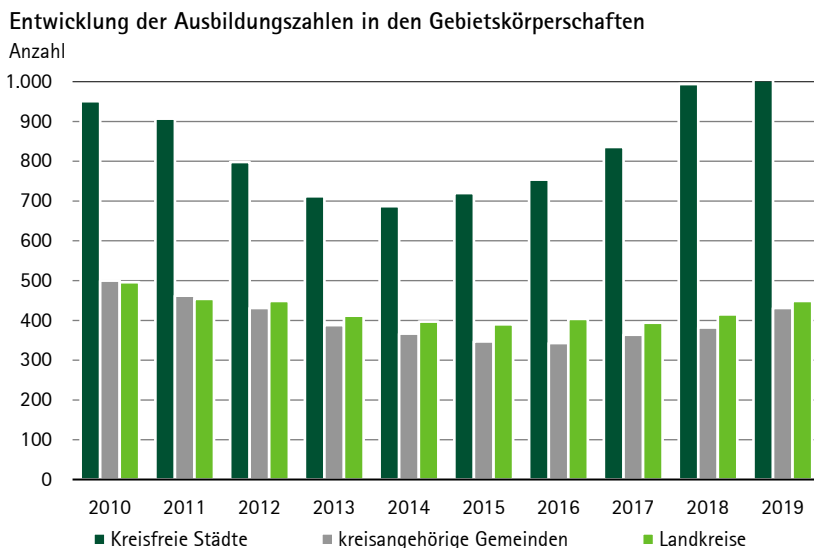
- 23 Das jüngste Personal ist im Bereich Soziales und Jugend beschäftigt, darunter im Produktbereich 36 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit durchschnittlich 44,5 Jahren. Ursächlich dafür dürften die zahlreichen Neueinstellungen sein, die in der Regel mit jüngerem Personal erfolgen.

4.2 Fachkräftebedarf und Ausbildung

Weiterhin steigende Ausbildungszahlen

- 24 Abbildung 9 zeigt, dass sich der seit 2016 anhaltende Trend steigender Ausbildungszahlen im Jahr 2019 fortsetzt. Inzwischen steigern nicht nur die kreisfreien Städte ihre Ausbildungszahlen, sondern auch die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise bilden vermehrt aus.

Abbildung 9: Entwicklung der Ausbildungszahlen nach Gebietskörperschaftsgruppen⁹



25 Die im Februar 2018 vom Kabinett verabschiedete Ausbildungs-offensive für den Freistaat Sachsen zeigt erste Wirkungen. So erhöhte sich die Zahl der Immatrikulationen an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum von ihrem Tiefststand im September 2015 (173 Immatrikulationen) um mehr als das Doppelte auf 378 Immatrikulationen im September 2019. Von diesen waren insgesamt 120 Studenten von Landkreisen, Kreisfreien Städten und 29 kreisangehörigen Gemeinden eingestellt. Der Freistaat verzichtete auf die Erhebung von Benutzungsgebühren bei den kreisangehörigen Gemeinden in voller Höhe und bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten zur Hälfte ab dem Einstellungsjahr 2019.¹⁰ Der Freistaat übernahm insoweit finanzielle Lasten für die Ausbildung kommunalen Personals.¹¹ Seit dem Wintersemester 2019 wird ein berufsbegleitender Bachelorstudiengang Allgemeine Verwaltung angeboten.

26 Trotz dieser positiven Entwicklung wird die Fachkräftesituation in Sachsen perspektivisch weiter angespannt bleiben und der Fachkräftemangel weiter zunehmen. Besonders ländliche Regionen sind überproportional von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen. Die sächsischen Kommunen stehen bei der Gewinnung von Fachkräften zunehmend in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Arbeitgebern im Bereich der allgemeinen Verwaltung und zu Arbeitgebern der freien Wirtschaft.

Angespannte Fachkräftesituation

27 Aus Sicht des SRH ist es daher erforderlich, die Ausbildungsangebote noch weiter auszubauen und die Bemühungen um zusätzliche Fachkräfte weiter zu verstärken. Es wird erforderlich sein, sowohl den neu zu gewinnenden als auch den bereits vorhandenen Fachkräften attraktive Arbeitsbedingungen anzubieten, um sie zu binden und in den kommunalen Verwaltungen zu halten.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

28 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2018 vor.

Ländervergleich zum 30.06.2018

⁹ Die Ausbildungszahlen des KSV Sachsen sind in der Abbildung aufgrund ihres vergleichsweise geringen Umfanges nicht enthalten. Im Jahr 2019 wurden vom KSV Sachsen 11 Beschäftigte ausgebildet.

¹⁰ Quelle: Sachsenlandkurier 05/19.

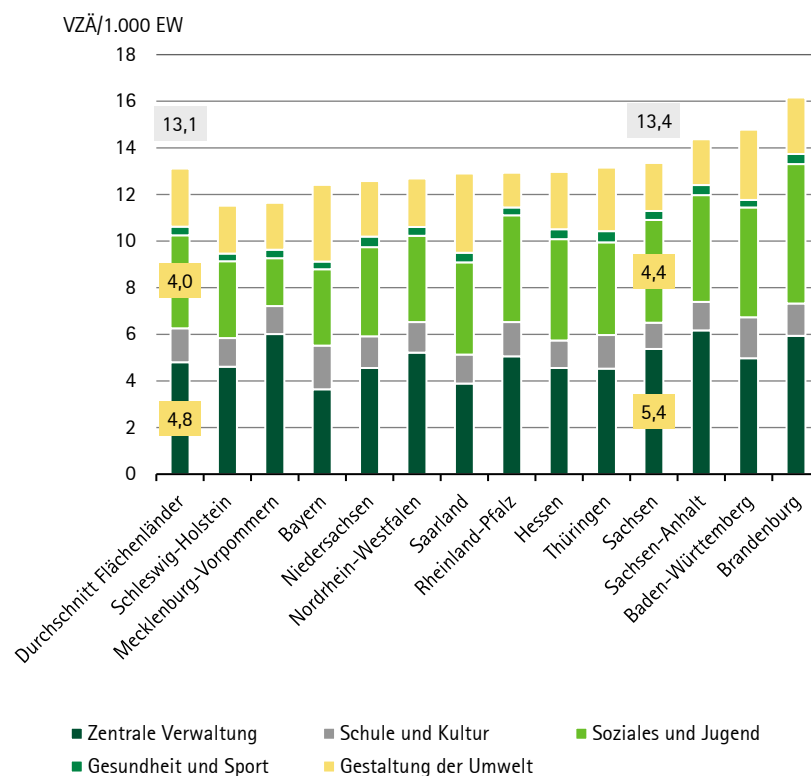
¹¹ Bis 2018 überwies sächsische Kommunen für jeden ihrer Studenten an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum rd. 18.000 € an den Freistaat Sachsen.

29 Bei einem Vergleich des kommunalen Personalbestandes Sachsens mit dem der anderen Bundesländer muss immer berücksichtigt werden, dass zwischen den Ländern teilweise erheblich abweichende Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung sowie der rechtlichen Struktur der öffentlichen Unternehmen bestehen.

5.1 Personalbestände

30 Abbildung 10 zeigt einen Vergleich der Personalbestände in den kommunalen Kernhaushalten der Flächenländer. Sachsen liegt mit 13,4 VZÄ/1.000 EW geringfügig über dem Durchschnitt aller Flächenländer.

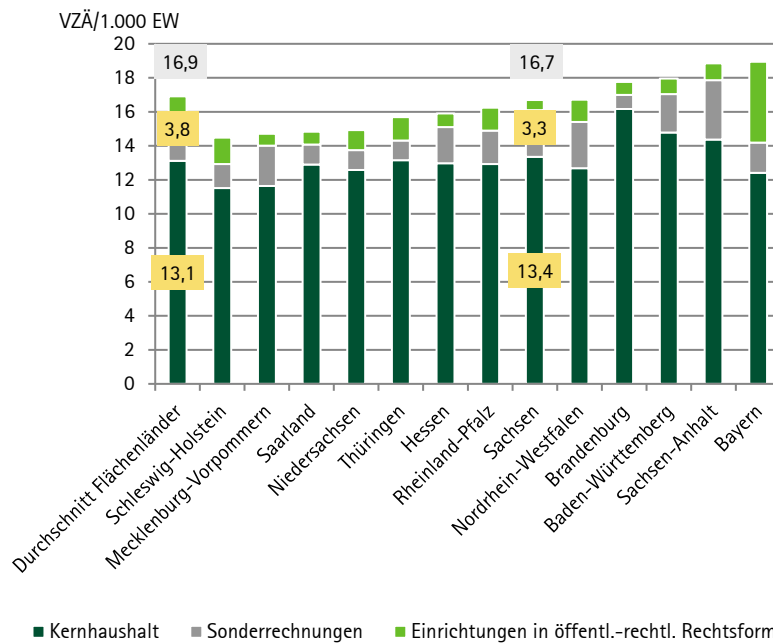
Abbildung 10: Personalbestand des Kernhaushaltes (BB 21) nach Produktbereichen in den Flächenländern am 30.06.2018



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6 2018, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011.

31 Der seit Jahren in den Flächenländern Ost festgestellte höhere Personalbestand im Bereich Zentrale Verwaltung lag auch in Sachsen mit 5,4 VZÄ/1.000 EW deutlich über dem Durchschnitt aller Flächenländer (4,8 VZÄ/1.000 EW). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Sachsen weniger Aufgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert wurden, als das im Durchschnitt der Fall ist. So lag Sachsen bei den Beschäftigten in den Sonderrechnungen (Eigenbetrieben) und den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform rd. 0,5 VZÄ/1.000 EW unter dem Durchschnitt der Flächenländer, vgl. Abbildung 11. Dies erklärt die insgesamt höheren Zahlen im Kernhaushalt.

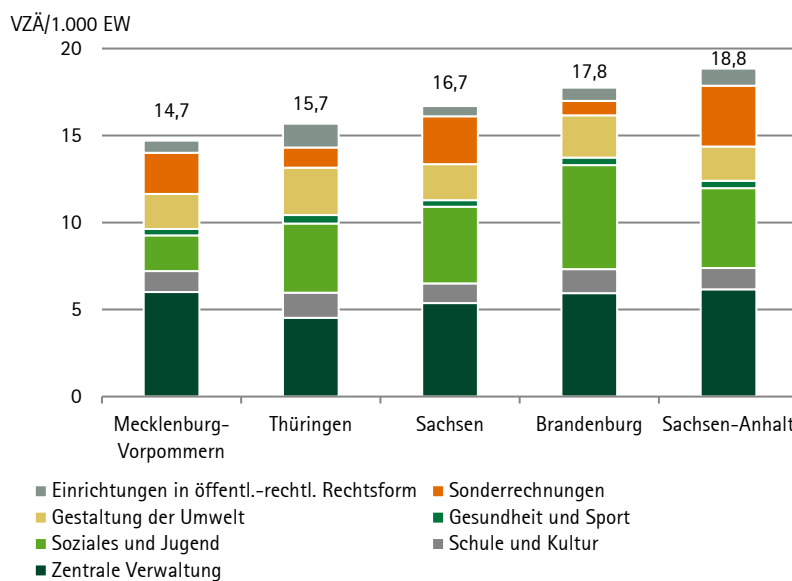
Abbildung 11: Personalbestand im Kernhaushalt und in den ausgelagerten Bereichen in den Flächenländern am 30.06.2018



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6 2018, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011

- 32 Der im Bereich Soziales und Jugend überdurchschnittliche Wert in Sachsen (4,4 VZÄ/1.000 EW), siehe Abbildung 10, wird überwiegend durch den hohen Personalbestand in den Tageseinrichtungen für Kinder verursacht, der durch die im Vergleich zu den Flächenländern West sehr hohen Betreuungsquoten erforderlich ist. In den übrigen Produktbereichen überschritt Sachsen die Durchschnittswerte der Flächenländer nicht.
- 33 Sachsen lag damit unter dem Durchschnitt aller Flächenländer und im Vergleich der Flächenländer Ost im Mittelfeld, vgl. Abbildung 12.

Abbildung 12: Personalbestand im Kernhaushalt nach Produktbereichen und in den ausgelagerten Bereichen in den Flächenländern Ost am 30.06.2018

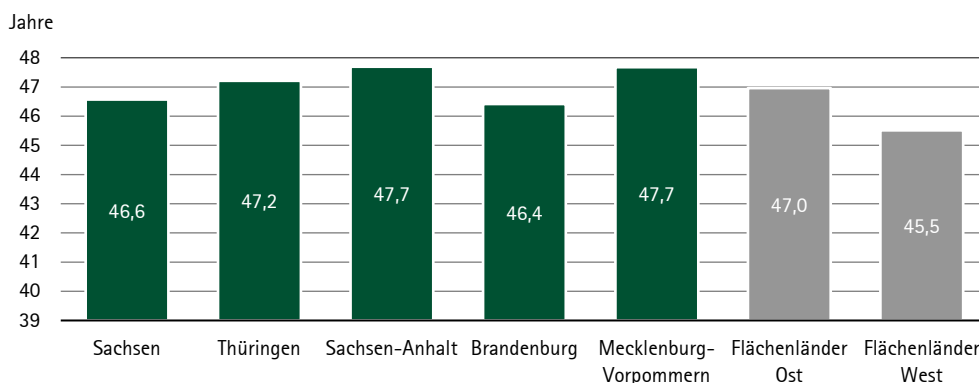


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6 2018, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011

5.2 Durchschnittsalter

- 34 Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im BB 21 ist, wie in den Vorjahren, in den Flächenländern Ost geringfügig um 0,1 Jahre gesunken. Die Flächenländer West blieben mit 45,5 Jahren auf dem Vorjahresniveau. Damit ist das Durchschnittsalter in den Flächenländern Ost aber immer noch 1,5 Jahre höher als in den Flächenländern West, vgl. Abbildung 13.
- 35 Die sächsischen Kommunen müssen berücksichtigen, dass daher – wie in allen Flächenländern Ost – in den nächsten Jahren vermehrt Altersabgänge und ein erhöhter Fachkräftebedarf zu erwarten sind.

Abbildung 13: Durchschnittsalter der Beschäftigten des BB 21 am 30.06.2018



6 Aktuelle Entwicklungen

- Tarifrunde TVöD 2020 36 Im September 2020 startete die neue Tarifrunde des TVöD. Die kommunalen Arbeitgeber hatten eine Übergangslösung wegen der Corona-Pandemie abgelehnt, sodass der Tarifvertrag zum 31.08.2020 von Gewerkschaftsseite gekündigt wurde. Das Ergebnis der Verhandlungen bleibt abzuwarten.
- Koalitionsvertrag 2019 – 2024 37 In ihrem Koalitionsvertrag für den Zeitraum 2019 – 2024 vereinbarten die Koalitionsparteien, bis zum Jahr 2030 den Anteil der akademischen Fachkräfte im Bereich frühkindlicher Bildung deutlich zu erhöhen. So soll die Fachkraft-Kind-Relation schrittweise auf 1 (VZÄ):4 (Kindern) in der Krippe, 1:10 im Kindergarten und 1:16 im Hort verbessert werden. Außerdem sollen längere und flexiblere Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen, insbesondere auch im ländlichen Raum, unterstützt werden. Dies wird dazu führen, dass die Kommunen in diesem Bereich trotz sinkender Geburtenzahlen weiteres Personal einstellen müssen und die Personalausgaben auch in den kommenden Jahren weiter steigen werden.
- Corona-Pandemie wirkt auf Arbeitsmarkt 38 Die Corona-Pandemie wirkt sich nun auch auf dem Arbeitsmarkt aus. Während die Arbeitslosenquote in Sachsen im März 2020 noch bei 5,4 % lag, stieg sie bis August 2020 auf 6,5 %. Kommunale Beschäftigte dürften hiervon und auch von Kurzarbeit weniger betroffen sein. Möglicherweise erleichtert sich für die Kommunen derzeit die Suche nach Fachkräften, da auf dem Arbeitsmarkt vorübergehend mehr Arbeitskräfte verfügbar sind.

7 Stellungnahmen

39 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen von SMF, SMI und SSG wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.

40 Das SMF wies in seiner Stellungnahme konkret darauf hin, dass zukünftig eingesetztes Personal insbesondere im ländlichen Raum möglichst flexibel einsetzbar sein sollte, um künftigen Herausforderungen gut aufgestellt begegnen zu können. Ein Abbau von personellen Überkapazitäten im ländlichen Raum könnte, wenn überhaupt, dann nur beim Personal in Kindertageseinrichtungen erforderlich werden.

8 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

41 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

42 **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.

43 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.

44 **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.

45 **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. Seit 2018 gehören die Beschäftigten der SAKD ebenfalls zum BB 48.

46 **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.

47 **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.

48 **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.

Kennzahlengestützte Finanzanalyse

Trotz steigender Investitionszuwendungen und steigender Investitionsauszahlungen gelingt es nur weniger als der Hälfte der ausgewerteten Kommunen, das Sachanlagevermögen ungeschmälert zu erhalten.

Das kommunale Vermögen ist zurzeit rechnerisch nicht übermäßig verschlissen. Der festgestellte negative Trend des Anlagenabnutzungsgrads sollte jedoch sorgfältig beobachtet werden.

Tendenziell verringern sich die Anforderungen zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln. Das führt zu einer immer stärkeren künftigen Fördermittelabhängigkeit, wenn Investitionen nicht über Kredite finanziert werden.

Der Gesetzgeber sollte ein Maß zur Quantifizierung der kommunalen Investitionserfordernisse definieren. Die Konkretisierung des Begriffs „angemessene Nettoinvestitionsmittel“ bleibt geboten.

Es sollte geprüft werden, investive Förderungen in ausgewählten Bereichen als Kapitalzuschüsse auszureichen.

1 Vorbemerkungen

- 1 Der SRH führt seit dem Jahr 2017 im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung jeweils kennzahlengestützte Finanzanalysen durch. Dieser Beitrag setzt auf den Erkenntnissen der Vorjahre auf und wertet Daten auf- bzw. festgestellter Jahresabschlüsse von Städten und Gemeinden aus. Als wesentliches Hemmnis für die Aussagekraft der Finanzanalysen ist nach wie vor die hohe Anzahl der rückständigen Jahresabschlüsse zu benennen¹. Das führt zu einer teils geringen Anzahl der auswertbaren Jahresabschlüsse. Beispielsweise konnten lediglich 91 kommunale Jahresabschlüsse für das Hj. 2014 in die Auswertungen im Zuge der Turnusprüfungen einfließen. Für das Jahr 2018 lagen sogar nur 6 Jahresabschlüsse vor. Ob die durch den Gesetzgeber eingeräumten Erleichterungen zur Beschleunigung des Auf- und Feststellungsprozesses bei den rückständigen Jahresabschlüssen beitragen, bleibt abzuwarten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die mit der Corona-Pandemie begründete Verschiebung der kommunalen Aufgabenschwerpunkte negativ auf den Auf- und Feststellungsprozesses auswirken wird.

Rückständige Jahresabschlüsse Hemmnis für kennzahlengestützte Finanzanalyse

2 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

- 2 Im vorliegenden Beitrag werden die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in das kommunale Sachanlagevermögen ausgewertet. Diese sind auf der Passivseite der Vermögensrechnung (Bilanz) als Sonderposten auszuweisen. Als Besonderheit besitzen passive Sonderposten sowohl „Eigen-“ als auch „Fremdkapitalcharakter“. Bilanziell erfolgt daher der Ausweis zwischen der (Eigen-)Kapitalposition und den Schulden. Einerseits gehen investive Zuschüsse und Zuwendungen in das Eigentum der Kommune über. Andererseits stehen sie jedoch aufgrund ihrer Zweckbindung nicht zur freien Verfügung. Bezogen auf den Bilanzstichtag zeigen sie den Anteil am kommunalen Aktivvermögen, der durch Mittel Dritter finanziert wurde.

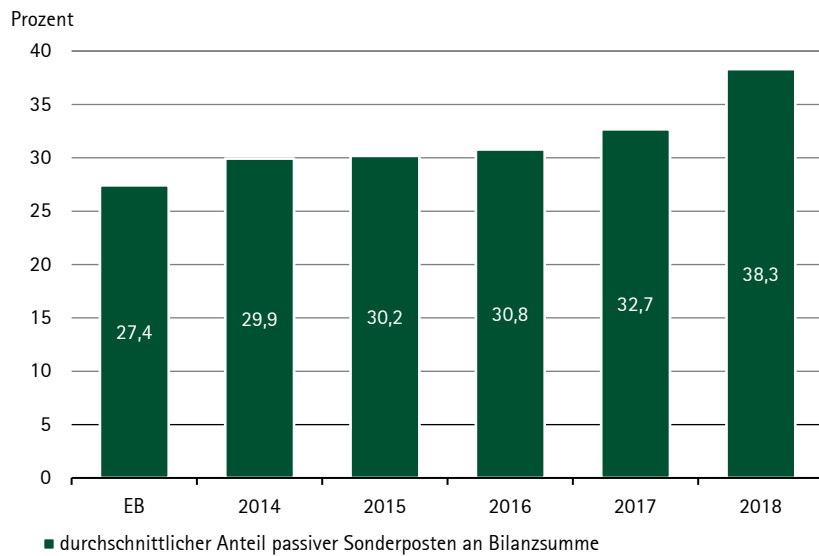
Schwerpunkt Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

¹ Vgl. Beitrag Nr. 23 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Tz. 8 ff.

2.1 Entwicklung der passiven Sonderposten

- 3 In einem ersten Analyseschritt wurde die Entwicklung des Anteils der passiven Sonderposten an den Bilanzsummen aller geprüften Kommunen ausgewertet.

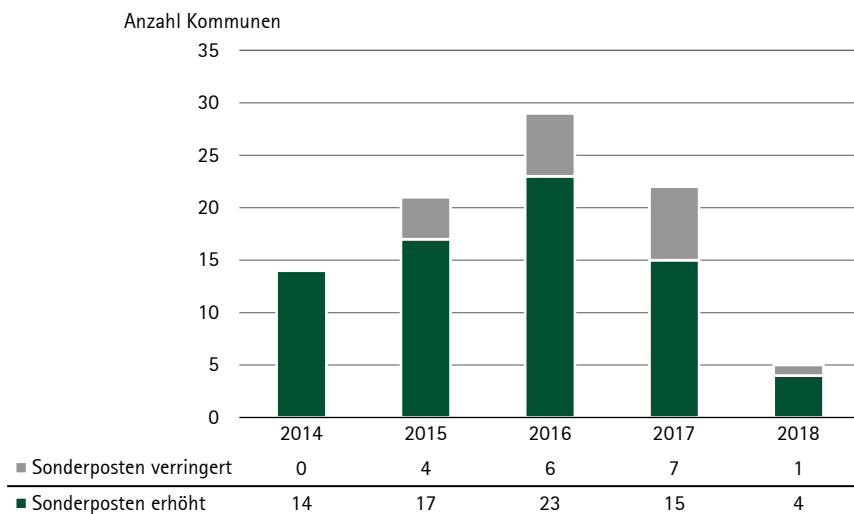
Abbildung 1: Anteil passiver Sonderposten an Bilanzsumme



Durchschnittlicher prozentualer Anteil der passiven Sonderposten an Bilanzsumme steigt

- 4 Es wird deutlich, dass der durchschnittliche prozentuale Anteil der passiven Sonderposten an der Bilanzsumme tendenziell ansteigt. Die nähere Analyse der Daten zeigt, dass dieser Anteil für die ausgewerteten Kommunen sehr heterogen ausfällt. So weisen im Betrachtungszeitraum 12 Kommunen einen durchschnittlichen Anteil von unter 20 % und 16 Kommunen von über 40 % auf.
- 5 Für einen Großteil der Kommunen ist ausgehend von den Werten der Eröffnungsbilanz auch im bislang letzten festgestellten Jahresabschluss ein absoluter Anstieg der Bilanzwerte des passiven Sonderpostens festzustellen.

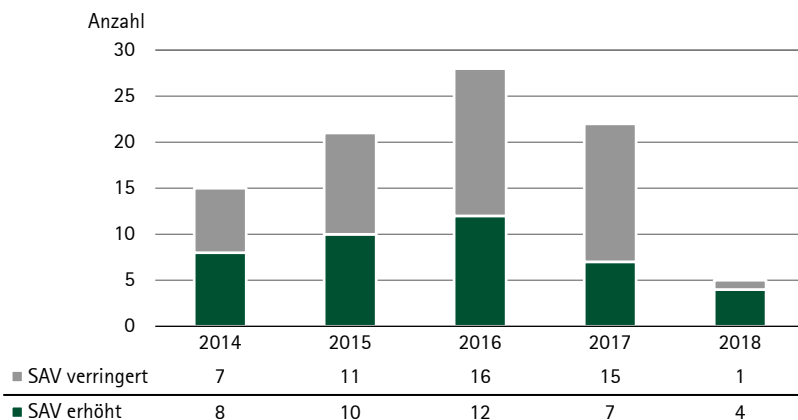
Abbildung 2: Entwicklung passiver Sonderposten (letzter vorliegender JA im Vergleich zur EB)



- 6 Für 73 der 91 Kommunen (80 %) ist ein Zuwachs, für lediglich 18 Kommunen (20 %) eine Verringerung der Restbuchwerte passiver Sonderposten zu beobachten.

- 7 Die im Betrachtungszeitraum tendenziell gestiegenen Investitionszuweisungen spiegeln sich damit in den kommunalen Bilanzen wieder².
- 8 Die Entwicklung des Sachanlagevermögens (SAV) zeigt im Unterschied dazu einen gegenläufigen Trend. So ist bei einer Vielzahl der Kommunen ein Werteverzehr des Sachanlagevermögens festzustellen, der auf nicht angemessene (Re-)Investitionen schließen lässt.

Abbildung 3: Entwicklung des SAV (letzter vorliegender JA im Vergleich zur EB) ³



- 9 Lediglich 41 von 91 Kommunen gelingt es, den bilanziellen Wert des kommunalen Sachanlagevermögens ungeschmälert zu erhalten bzw. zu vergrößern. Dieser Wert hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr von 50 % auf 45 % verringert. Das ist insoweit beachtlich, da im Betrachtungszeitraum die Investitionsauszahlungen, mit Ausnahme des Jahres 2015, tendenziell anstiegen⁴.
- 10 Das Investitionsniveau reicht in zahlreichen Kommunen trotz steigender Investitionsauszahlung nicht aus, um den Werteverzehr des Sachanlagevermögens zu kompensieren.

Lediglich 41 von 91 Kommunen gelingt ungeschmälert Erhalt des Sachanlagevermögens

2.2 Entwicklung des Anlagenabnutzungsgrads

- 11 Der Anlagenabnutzungsgrad gibt das Verhältnis der kumulierten Abschreibungen zu den historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten an. Er steht somit für den Anteil der ursprünglichen Investitionen, der bereits durch abschreibungsbedingten Werteverzehr als verbraucht gilt. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad weist darauf hin, dass Vermögensgegenstände in ihrer Nutzungsdauer bereits deutlich fortgeschritten sind und entsprechende (Re-)Investitionerfordernisse bestehen.
- 12 Für die in die Auswertung einbezogenen Kommunen wurde im jeweils letzten Jahresabschluss ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad von 42 % ermittelt. Dieser Wert ist als grundsätzlich positiv zu beurteilen, insbesondere da bezogen auf die jeweiligen Bilanzstichtage für rd. 81 % der Kommunen Anlagenabnutzungsgrade von weniger als 50 % festgestellt werden konnten.

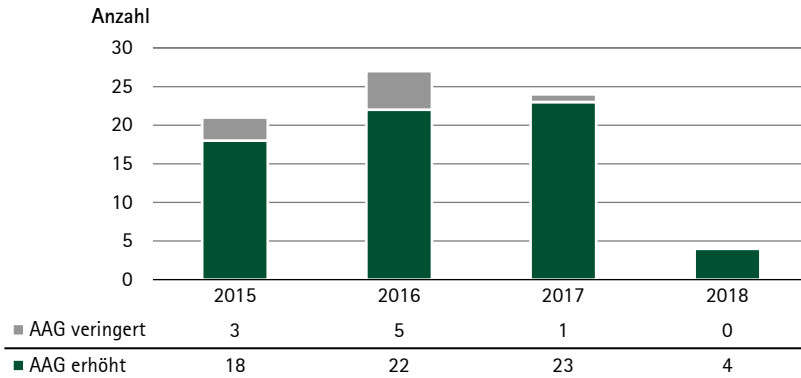
Durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad beträgt nur 42 %

² Vgl. Beitrag Nr. 20 Haushaltssituation der Kommunen, Abbildung 9.

³ Für eine Kommune musste trotz Vorliegen der Jahresabschlüsse 2015 und 2016 für die Berechnung auf das Jahr 2014 zurückgegriffen werden.

⁴ Vgl. Beitrag Nr. 20 Haushaltssituation der Kommunen, Abbildung 9.

Abbildung 4: Entwicklung des Anlagenabnutzungsgrads (AAG)⁵



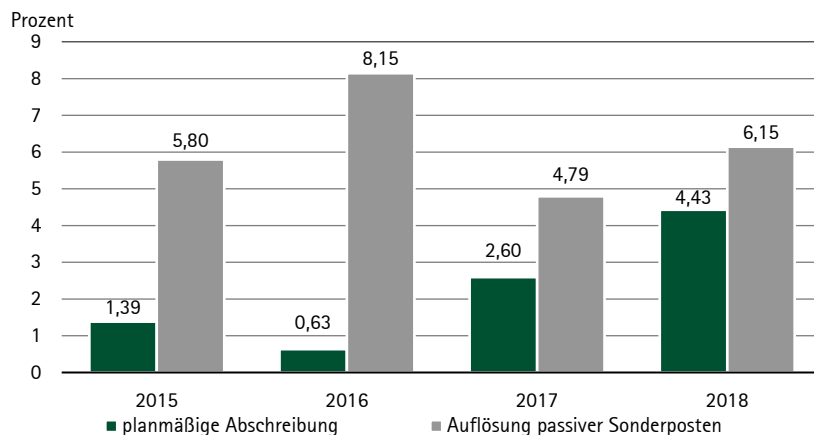
Für 88 % der Kommunen ist Erhöhung des Anlagenabnutzungsgrads festzustellen

- 13 Bei Betrachtung im Zeitverlauf ist jedoch für 88 % der Kommunen eine Erhöhung des Anlagenabnutzungsgrads festzustellen. Der bereits eingetretene Vermögensverzehr des Sachanlagevermögens schlägt sich in der Entwicklung des Anlagenabnutzungsgrades nieder. Diese Entwicklung gilt es aufmerksam zu beobachten, insbesondere für Kommunen, die einen Anlagenabnutzungsgrad von mehr als 50 % (12 der 91 Kommunen) aufweisen, da bei diesen für das Anlagevermögen mittelfristig mit erhöhtem Finanzierungsbedarf für Ersatzinvestitionen zu rechnen ist.
- 14 Das kommunale Vermögen ist zurzeit rechnerisch nicht übermäßig verschlissen. Der festgestellte negative Trend des Anlagenabnutzungsgrades sollte sorgfältig beobachtet werden.

2.3 Entwicklung in der Ergebnisrechnung

- 15 Der durch die jährliche Auflösung des passiven Sonderpostens entstehende Ertrag (teil-)kompensiert den jährlichen Abschreibungsaufwand des bezuschussten Vermögensgegenstandes in der kommunalen Ergebnisrechnung. Die sich daraus ergebene „Deckungslücke“ ist durch die Kommunen zu schließen, um eine ausgeglichene Gesamtergebnisrechnung sicherzustellen.
- 16 Eine Gegenüberstellung beider Größen zeigt, dass sowohl die Auflösungserträge der passiven Sonderposten als auch die planmäßigen Abschreibungsaufwendungen jährlich und teils deutlich ansteigen.

Abbildung 5: Jährlicher Zuwachs der planmäßigen Abschreibung und der Auflösung passiver Sonderposten (jeweils bezogen auf das Vorjahr)



⁵ Insgesamt 76 Kommunen konnten einbezogen werden, da bei diesen Jahresabschlüsse bis mindestens 2015 vorlagen.

- 17 Damit spiegeln sich sowohl der Anstieg der Zuweisungen für Investitionen vom Land als auch die erhöhten Investitionsauszahlungen indirekt in der Ergebnisrechnung wieder. Die jährlichen Steigerungsraten der Auflösungserträge der passiven Sonderposten liegen jedoch deutlich über denen der planmäßigen Abschreibungen. Insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 ist eine überproportionale Entwicklung der Auflösungserträge festzustellen.
- Jährliche Steigerungsraten der Auflösungserträge der passiven Sonderposten steigen überdurchschnittlich
- 18 Das hat zur Folge, dass die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten einen immer höheren Anteil der Aufwendungen aus den planmäßigen Abschreibungen decken. So beträgt der Deckungsanteil im Jahr 2014 noch 43 % und steigt bis zum Jahr 2017 sukzessiv auf 49 %, für das Jahr 2018 war sogar ein Anstieg auf 53 % zu verzeichnen. Die o. g. „Deckungslücke“ wird damit tendenziell geringer, was gleichzeitig zu rechnerisch geringeren Anforderungen zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln für künftige (Re-)Investitionsvorhaben führt. Dieser Effekt wird durch die sächsische Haushaltsausgleichssystematik - Verrechnungsmöglichkeiten für Fehlbeträge aus Abschreibungen auf das Altvermögen - zusätzlich verstärkt. Für das sog. Altvermögen müssen keine Mittel für (Re-)Investitionen erwirtschaftet werden.
- 19 **Damit besteht die Gefahr, dass in den kommunalen Haushalten künftig in immer geringerem Umfang Eigenmittel für kommunale Neu- und (Re-)Investitionsvorhaben eingeplant bzw. zur Verfügung gestellt werden. Das führt zu einer immer stärkeren künftigen Fördermittelabhängigkeit, wenn Investitionen nicht über Kredite finanziert werden.**
- Stärkere künftige Fördermittelabhängigkeit
- 3 Fazit und Empfehlungen**
- 20 Der Zustand des Vermögens der betrachteten Kommunen ist mit einem durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad von 42 % grundsätzlich positiv zu beurteilen. Dass es trotz des stetigen Anstiegs der Investitionsauszahlungen mehr als der Hälfte der Kommunen nicht gelingt, das Sachanlagevermögen ungeschmälert zu erhalten, sollte als Warnsignal gewertet werden.
- Gute Ausgangsposition - Vermögensverzehr jedoch Warnsignal
- 21 Die Auswertungen zeigen zudem, dass sich der zuwendungsfinanzierte Anteil der Investitionen gleichzeitig überproportional erhöht hat. Infolge dessen verringert sich tendenziell das Erfordernis, Eigenmittel für künftige (Re-)Investitionsvorhaben zu erwirtschaften.
- Hohe Zuwendungen verringern Erfordernis der Erwirtschaftung von Eigenmitteln
- 22 Der Systematik des passiven Sonderpostens liegt die Erwartung zu Grunde, dass künftige (Re-)Investitionsmaßnahmen in gleicher Höhe bezuschusst werden. Reduzieren sich bspw. die Förderquoten für (Re-)Investitionen, wären über die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes keine angemessen hohen Eigenmittel angespart worden. Die notwendige Maßnahme müsste unterbleiben oder über Kreditaufnahmen finanziert werden.
- 23 Der Gesetzgeber sollte, wie durch den SRH vorgeschlagen⁶, ein Maß zur Quantifizierung der kommunalen Investitionserfordernisse definieren. Es ist geboten, die „Angemessenheit der Nettoinvestitionsmittel“ zu konkretisieren. Zwar gelingt es rd. 81 % der Kommunen jährlich positive Nettoinvestitionsmittel zu erwirtschaften. Diese reichen jedoch nicht aus, um dem sukzessiven Werteverzehr des Sachanlagevermögens angemessen entgegenzuwirken.
- Maß zur Quantifizierung der kommunalen Investitionserfordernisse definieren

⁶ Vgl. Jahresbericht des SRH 2019, Beitrag Nr. 31, S. 271, Tz. 27.

- Förderungen in ausgewählten Bereichen als Kapitalzuschüsse deklarieren
- 24 Es sollte geprüft werden, investive Förderungen in ausgewählten Bereichen als Kapitalzuschüsse. Für diese wären die Passivierung von Sonderposten und damit deren ertragswirksame Auflösung ausgeschlossen. Damit würden die Kommunen zwar bei ausgewählten Erst- bzw. (Re-)Investitionsmaßnahmen im Sinne einer Anschubfinanzierung unterstützt, gleichzeitig jedoch zur vollständigen Erwirtschaftung des abschreibungsbedingten Werteverzehrs des geförderten Vermögensgegenstands verpflichtet.
- Eigenverantwortliches Investitionsverhalten der Kommunen befördern
- 25 Auf diese Weise könnte das eigenverantwortliche Investitionsverhalten der Kommunen durch den Gesetzgeber befördert werden.
- 4 Stellungnahmen**
- 26 Das SMI und das SMF erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben.
- 27 Das SMI äußerte in seiner Stellungnahme erneut, dass derzeit kein Erfordernis, die Angemessenheit des Betrages an Nettoinvestitionsmitteln zu konkretisieren, gegeben sei. Auch sei es zum jetzigen Zeitpunkt nicht opportun, die Ertragswirksamkeit investiver Zuwendungen und Zuweisungen auszuschließen, indem diese als Kapitalzuschüsse deklariert würden. Dies würde den Haushaltsausgleichsdruck auf die Kommunen unangemessen erhöhen und die im Konsens mit den Kommunalen Landesverbänden und dem SMF durch Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung vom 13.12.2016 (SächsGVBl. S. 652) eingeräumten Erleichterungen beim Ausgleich des Ergebnishaushaltes konterkarieren.
- 28 Nach Auffassung des SMF könne die kennzahlenunterstützte Finanzanalyse den Kommunen wichtige Erkenntnisse zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage liefern. Die Aussagekraft der Auswertung sei jedoch äußerst begrenzt, da dieser nur eine sehr geringe Anzahl auswertbarer Jahresabschlüsse zu Grunde lag. Für die untersuchten Kommunen spiegle sich jedoch die grundsätzlich positive Entwicklung der Investitionstätigkeit in den letzten Jahren auch in den Jahresabschlüssen wieder. Um die Aussagekraft der kennzahlengestützten Finanzanalyse zu erhöhen und die Wirksamkeit der doppischen Steuerungsinstrumente zu verbessern, sei jedoch ein weiterer Abbau der Bearbeitungsrückstände bei den Jahresabschlüssen erforderlich. Das SMF setze sich daher bei zahlreichen Gelegenheiten für eine forcierte Abarbeitung des Nachholbedarfes bei ausstehenden Jahresabschlüssen ein.
- 29 Der SSG teilt die Einschätzung, dass rückständige Jahresabschlüsse ein Hemmnis bei der Finanzanalyse darstellen, jedoch zeige der vorliegende Beitrag, dass trotzdem Erkenntnisse zu aktuellen Entwicklungen und Wirkungen zu gewinnen sind. Die Entwicklung der Sonderposten sei plausibel, da im Betrachtungszeitraum Fördermittel für die Bewältigung der Hochwasserkatastrophen und anderer Schadenereignisse ausgereicht wurden. Zudem zeige sich damit, dass viele geförderte investive Maßnahmen der letzten Jahre abgeschlossen werden konnten. Der SSG stellt zudem heraus, dass der nachweisliche Investitionsstau (vgl. z. B. KfW-Kommunalpanel) durch die Kommunen nicht allein aus Eigenmitteln abzubauen sei. Hier bedürfe es weiterer Unterstützung von Bund und Land.
- 30 Der SSG setze sich auch weiterhin dafür ein, dass kommunale Haushalte nicht nur rein buchhalterisch sondern auch strukturell ausgeglichen sind. Notwendige Bedingung hierfür sei eine auskömmliche Finanzausstattung durch den Freistaat.

31 Fördermittel als Kapitalzuschüsse zu deklarieren, sieht der SSG jedoch kritisch, da dies ein Systembruch in der kommunalen Doppik sei. Es stünde zu befürchten, dass die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen weiter wächst. Ein fördernder Impuls für das Investitionsverhalten könne daraus ebenso wenig abgeleitet werden.

5 Schlussbemerkungen

32 Die Auswertung zeigt, dass mit der kennzahlengestützten Finanzanalyse Erkenntnisse gewonnen werden, die allein aus den Zahlungsströmen der Finanzrechnung nicht ableitbar sind. Beispielhaft sei das Ergebnis genannt, dass die tendenziell steigenden Investitionsauszahlungen nicht per se zum vollständigen Erhalt des kommunalen Vermögens führen. Deshalb ist es notwendig, neben der Finanzrechnung auch die Daten der Vermögens- und Ergebnisrechnung in die Analyse einzubeziehen.

33 Die doppelischen Daten sollten daher sowohl auf der Landes- als auch der Kommunalebene stärker als Grundlage für Steuerungsentscheidungen genutzt werden. Das setzt jedoch zwingend voraus, zuallererst den enormen Bearbeitungsrückstand bei den kommunalen Jahresabschlüssen abzubauen und darüber hinaus die maßgeblichen Daten zentral zu erfassen.

II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Bei knapp der Hälfte der Körperschaften erfolgt die Haushaltsführung bereits über 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppeljährigen Haushaltsjahre. Derartige Defizite müssen sanktioniert werden.

Die Situation bei nicht festgestellten Jahresabschlüssen hat sich insgesamt weiter verschärft. Der Zeitverzug ist weiter angewachsen und eine Trendumkehr nicht erkennbar. Für das Jahr 2018 sind lediglich rd. 13 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt.

In einer Vielzahl von Bereichen kommunalen Handelns, so z. B. bei der Beitreibung von Forderungen, bei Vergaben oder auch kommunalen Beteiligungen waren z. T. bemerkenswerte Feststellungen zu treffen.

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 2018 und 2019 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht 1: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹ (Stand 01.01.2020)	Prüfungen ² in den Jahren		davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen (2018 und 2019)
		2018	2019	
Landkreise	10	8	4	0
Kreisfreie Städte	3	6	1	0
Gemeinden	416	143	138	126
Verwaltungsverbände	6	1	0	1
Eigenbetriebe	92	1	0	0
Zweckverbände	157	28	27	4
regionale Planungsverbände	4	0	0	0
sonstige Verwaltungen	4	0	0	0
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 ³	29	23	0
Summe	1.362	216	193	131

3 Einschließlich der in der Übersicht dargestellten Eröffnungsbilanzprüfungen waren bis Ende des Jahres 2019 rd. 92 % aller zu erstellenden Eröffnungsbilanzen überörtlich geprüft oder befanden sich in Prüfung.

¹ Laut Angaben des StaLa. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt. Anzahl der Eigenbetriebe lt. LT-Drs. 6/16181: Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen, Stand 31.12.2018.

² Die Prüfung von Eigenbetrieben und Unternehmen erfolgte teilweise im Zusammenhang mit Turnusprüfungen gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO und sind in diesen Fällen nicht separat aufgeführt.

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 Neben den Turnusprüfungen von Kommunen und Verbänden gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO wurden im Jahr 2019 folgende Querschnittsprüfungen bei den betreffenden Körperschaften angekündigt:
- Querschnittsprüfung kommunaler Zweckverbände in den Bereichen Natur, Seen und Tourismus bei 3 ausgewählten Zweckverbänden,
 - Vergleichende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Wohnungsgesellschaften und der Betätigung ihrer kommunalen Träger in 11 ausgewählten Kommunen und deren Wohnungsgesellschaften,
 - Forderungsmanagement bei Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
 - Evaluierung der Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohner anhand von 10 weiteren Kommunen,
 - Erweiterung der Prüfung von Pflegeleistungen durch kommunale Unternehmen auf 3 weitere Landkreise.
- 5 Darüber hinaus wurden die Prüfungen von 3 Großen Baumaßnahmen (1 Klinikum, 2 Schulen) und 2 Kulturraum-Zweckverbänden begonnen sowie eine Betätigungsprüfung bei der Stadt Zwickau einschließlich der Prüfung ausgewählter Unternehmen durchgeführt.
- 6 Zusätzlich zu den in der Übersicht dargestellten Prüfungen fand im Jahr 2019 eine Prüfung zum Einsatz und zur Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik im Wege einer Online-Umfrage bei allen sächsischen Kommunen statt. Deren Ergebnis veröffentlicht der SRH als Sonderbericht.

Prüfung zum Einsatz und zur Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik

2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung

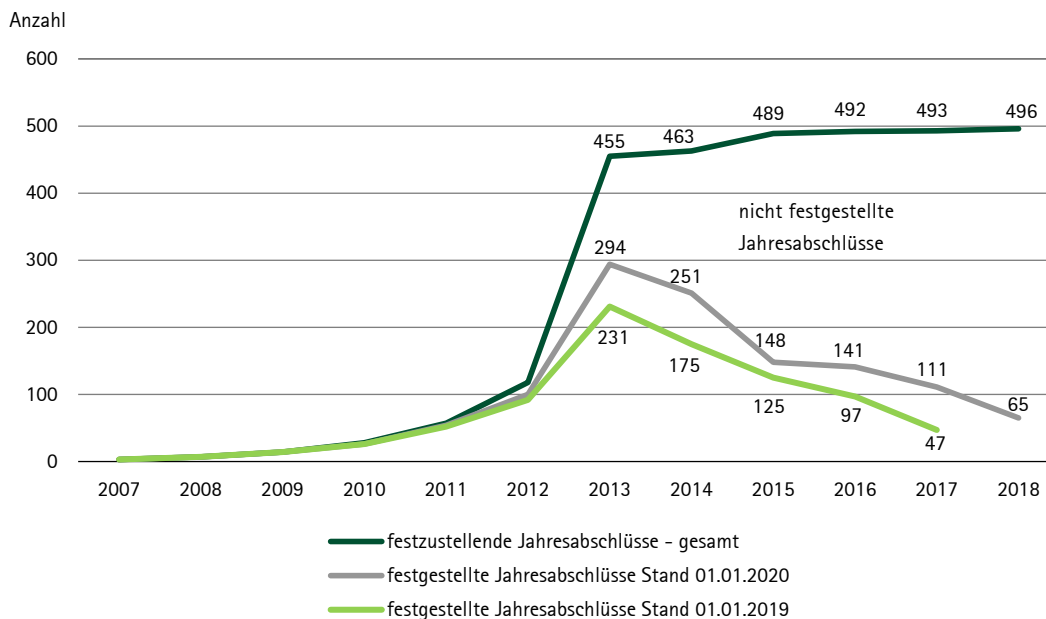
2.1 Umstellung auf kommunale Doppik

- 7 Zum 01.08.2020 hatten noch immer rd. 5,4 % der doppisch buchenden Körperschaften, d. h. 29 von 540⁴, keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen ist auch im 8. Jahr nach Umstellung auf die Kommunale Doppik noch nicht vollständig abgeschlossen. Ob der Auf- und Feststellungsprozesses aller Eröffnungsbilanzen im Jahr 2020 abgeschlossen wird, ist weiterhin fraglich.
- 8 Die turnusmäßigen Abfragen des SMI bei den RAB zu den vorgelegten Jahresabschlüssen 2007 bis 2018 der Kommunen und Zweckverbände (Stand: 01.01.2020) zeigen, dass bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug besteht. Im Jahr 2019 sind wie im Vorjahr 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 zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse sogar weiter entfernt.

Anzahl der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich insgesamt erhöht

⁴ Der Zweckverband Vogtland Arena wurde im Jahr 2019 neu gegründet.

Übersicht 2: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 01.01.2020 im Vergleich zum 01.01.2019



- 9 Insbesondere für die Jahresabschlüsse ab 2013 (Stand 01.01.2020) besteht wie bisher ein sehr hoher Rückstand. Selbst 5 Jahre nach Feststellungsfrist (31.12.2019) hatten lediglich 294 der betroffenen Körperschaften (rd. 65 %) einen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2018 waren lediglich 65 von insgesamt 496 Jahresabschlüsse, d. h. nur 13 %, fristgerecht festgestellt worden. Jahresabschlüsse ab 2013 weiterhin durch sehr hohen Rückstand gekennzeichnet
- 10 Die Situation bez. der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich damit insgesamt weiter verschärft. War bei den doppisch buchenden kommunalen Körperschaften zum Jahresbeginn 2019 ein Zeitverzug von durchschnittlich 3,5 Jahren festzustellen, so betrug dieser zum 01.01.2020 nunmehr 3,9 Jahre. Bei fast der Hälfte der Körperschaften (46 %) erfolgt die Haushaltsführung nunmehr über 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppischen Haushaltsjahre. Weiterer Zeitverzug – keine Trendwende erkennbar
- 11 Während es im Jahre 2019 13 Kommunen gelang, 2, 3 oder sogar 4 Jahresabschlüsse festzustellen und damit ihre Rückstände abzubauen, haben 277, also zwei Drittel aller kreisangehörigen 416 Kommunen, keinen einzigen Jahresabschluss festgestellt. Besonders hoch sind die Rückstände in den 259 sächsischen Gemeinden mit weniger als 5.000 EW. Bei 68 % dieser Gemeinden fehlten mindestens 4, bei 40 % fehlten sogar mindestens 6 festgestellte Jahresabschlüsse. Regional betrachtet bestehen die größten Defizite im Landkreis Görlitz. Von den 53 Städten und Gemeinden dieses Landkreises gab es gerade 3, bei denen „nur“ bis zu 3 Jahresabschlüsse fehlten. Ferner gibt es im Landkreis 3 Abwasserzweckverbände, die seit der Umstellung auf Doppik noch keinen einzigen Jahresabschluss festgestellt haben. Erhebliche Rückstände zeigen sich ebenso im Landkreis Leipzig. Dort hat nur jede vierte Kommune einen ersten doppischen Jahresabschluss festgestellt.
- 12 Der weiter zunehmende Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist inakzeptabel und abzubauen. Es ist jedoch zu befürchten, dass sich der Auf- und Feststellungsprozess durch eine Verschiebung der Aufgabenprioritäten aufgrund der Corona-Pandemie zunächst weiter verzögern wird. Die zeitliche Ausdehnung des § 88 Abs. 5 SächsGemO – Verzicht auf Anhang, Rechenschaftsbericht und weitere Weitere Verzögerung des Feststellungsprozesses durch Auswirkungen der Corona-Pandemie erwartet

Anlagen bis einschließlich 2018⁵ – wird die angestrebte Beschleunigung der Feststellungsverfahren kaum erzielen können, da auch die bisher geltende Erleichterung bis zum Jahresabschluss 2015 keine Trendwende bewirkte.

- 13 Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft auf Basis verlässlicher Daten ist aus Sicht des SRH aufgrund der viel zu spät erstellten bzw. noch gar nicht vorliegenden Jahresabschlüsse kaum möglich. Zudem werden die Vorlage- und Informationspflichten zum Jahresabschluss gegenüber dem Rat und der Öffentlichkeit regelmäßig und eklatant verletzt.
- 14 Angesichts der enormen Herausforderungen, vor denen alle öffentlichen Haushalte stehen, um die Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen, sind solche Steuerungsdefizite und Verletzungen von Transparenzpflichten bei der Verwendung öffentlicher Mittel nicht hinnehmbar. Hinzu kommt, dass möglicherweise der anstehende Strukturwandel in den Braunkohleregionen durch den gezielten Einsatz von Bundes- und EU-Fördermitteln dadurch erschwert wird, weil gerade in diesen Gebieten die betroffenen kommunalen Körperschaften erst die Zweifel am Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft ausräumen müssen, bevor Fördermittel fließen können.
- 15 Die RAB sollten von säumigen Kommunen verbindliche Zeitpläne zur zeitnahen Abstellung der Defizite fordern. Vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber sind entsprechende Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen.

2.2 Örtliche Rechnungsprüfung

- 16 Eine gesonderte Betrachtung der Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen sowie anlässlich der Prüfungen der Eröffnungsbilanzen offenbarte bemerkenswerte Defizite bei Gemeinden mit weniger als 20.000 EW.
- 17 Gemeinden dieser Größe können, statt sich ein eigenes Rechnungsprüfungsamt einzurichten oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes zu bedienen, auch einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.
- 18 Die Erhebungen im Zeitraum Januar bis Juli 2020 in 57 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW ergaben, dass die überwiegende Mehrheit im Jahr 2018 weder durch ein eigenes eingerichtetes RPA noch durch eine der weiteren Möglichkeiten die Erledigung der Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung vollständig sicherstellte.

Örtliche Prüfung findet häufig nicht statt

- 19 Mangels Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2017 konnte dieser bei vielen der Gemeinden keiner örtlichen Prüfung im Jahr 2018 unterzogen werden. Nach Einschätzung des SRH ist die unterbliebene Beauftragung der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses mitursächlich, dass dort auch die weiteren Pflichtaufgaben gem. § 106 Abs. 1 SächsGemO im Jahr 2018 vielfach nicht beauftragt wurden und damit gänzlich unerledigt blieben.

2.3 Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Eröffnungsbilanzprüfungen

- 20 Die begrenzte Anzahl ausstehender Eröffnungsbilanzprüfungen geht mit einer rückläufigen Bedeutung der Prüfungsaufgabe einher, sodass sich der SRH hier auf die beispielhafte Darstellung eines Falles beschränkt.

⁵ Vgl. Beitrag Nr. 20, Pkt. 8.1.

Mangelhafte Bewertung von Straßengrundstücken

21 Die Große Kreisstadt Markkleeberg bewertete in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 systematisch die sich in Ihrem Eigentum befindlichen Straßengrundstücke, für welche keine Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelbar waren, zum pauschalen Ersatzwert i. H. v. 0,60 €/m², ungeachtet der teils erheblich abweichenden Bodenrichtwerte für in gleicher Lage belegene und vergleichbare unbebaute Grundstücke. Beispielsweise wurden Straßen der Gemarkung Zöbiger mit 0,60 €/m² ersatzbewertet, die sich in einer Bodenrichtwertzone mit 215 €/m² (im Jahr 2012) befanden. Die Stadt gab an, dass die im Jahr 2012 geltenden durchschnittlichen Bodenrichtwerte der jeweiligen Gebiete zwischen 75 €/m² und 185 €/m² gelegen haben. Die zugrundeliegende Bewertungsrichtlinie der Stadt sah zur Ersatzwertermittlung für gewidmete Grundstücke/Gemeinbedarfsflächen für den Grund und Boden von Infrastrukturvermögen einen pauschalen Ersatzwert von 0,60 €/m² vor. Ausdrücklich bezog sich dieser Wert jedoch auf einen als Durchschnitt bezeichneten Mittelwert der Bodenrichtwerte für „Gartenland“ (1,00 €/m² bis 5,00 €/m²) i. H. v. 3,00 €/m². Hierauf wurde ein Gemeinbedarfsabschlag i. H. v. 80 % vorgenommen. Die Bewertung differenzierte dabei nicht zwischen einzelnen Ortslagen, Gemarkungen oder dergleichen.

Systematischer Fehler macht Überprüfung und Berichtigung erforderlich

22 Die angewandte Bewertungsmethodik war nicht sachgerecht und widersprach den rechtlichen Vorgaben, wonach der Grund und Boden des Infrastrukturvermögens ersatzweise mit 20 % des Boden(richt)wertes eines in gleicher Lage belegenen bzw. vergleichbaren unbebauten Grundstücks, mindestens jedoch mit 0,10 €/m² und höchstens mit 10 €/m² (in Gemeinden mit mehr als 10.000 EW bis zu 100.000 EW) anzusetzen ist. Hierzu bedarf es einer Einzelfallbetrachtung. Dabei ist nicht auf Grundstücke mit vergleichbarer Nutzungsart abzustellen. Folglich wären die Flurstücke zum Höchstwert von 10 €/m² statt mit 0,60 €/m² zu bewerten gewesen. Die betreffenden Verkehrsflächen waren somit zu niedrig bewertet. Aufgrund der relativ hohen Bodenrichtwerte im Gebiet der Stadt und der Betroffenheit von 1.088 Vermögensgegenständen mit einer Fläche von insgesamt rd. 85,6 ha führte die fehlerhafte Bewertung der Straßengrundstücke zu einer erheblichen Bilanzverkürzung von rd. 8,0 Mio. €, also ca. 3,2 % der festgestellten Bilanzsumme.

23 Im Rahmen der Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte die Stadt zwischenzeitlich mit, dass sie die Bewertungsrichtlinie entsprechend anpassen und die Wertansätze aller ersatzbewerteten Straßengrundstücke berichtigen werde.

2.4 Prüfungsfeststellungen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen

2.4.1 Unzureichende Beitreibung von Forderungen

24 Beim AZV Kleine Spree und seinen Rechtsvorgängern waren bereits bei der vorherigen überörtlichen Prüfung erhebliche Beanstandungen hinsichtlich der Beitreibung von Forderungen zu treffen. Seit der Einstellung eines Mitarbeiters für diesen Bereich trieb dieser in einigen Fällen zwar größere Außenstände bei. Dennoch verfolgte der Zweckverband seine Forderungen aus Abwasserbeiträgen und -gebühren sowie Nebenforderungen noch immer nicht mit der gebotenen Konsequenz. So ergriff der Zweckverband bei einer Reihe von Schuldern und Forderungen von insgesamt mindestens 50 T€ über mehrere Jahre hinweg keinerlei Beitreibungsmaßnahmen. Er mahnte diese Schuldner lediglich in größeren und unregelmäßigen Zeitabständen. Einen Schuldner mahnte er zwischen der Beitragsfestsetzung im Jahr 2014 und einem im Jahr 2019 eröffneten Insolvenzverfahren lediglich einmal im Jahr 2016. In einigen Fällen angestrebte Ratenzahlungsvereinbarungen kamen nicht zustande.

Offene Forderungen sind unverzüglich und konsequent einzutreiben

Lagen solche Vereinbarungen vor, veranlassten den Zweckverband unterbliebene Zahlungseingänge nicht zum Handeln. Wechselten Grundstückseigentümer, prüfte der Zweckverband nicht, ob es möglich war, die ihm zustehenden Beitragsforderungen wegen der auf den Grundstücken ruhenden öffentlichen Last durch Duldungsbescheid aus diesen zu befriedigen.

- 25 Der AZV hatte bis Juli 2019 außerdem zahlreiche Stundungsanträge der Jahre 2017 und 2018 noch nicht bearbeitet. Dies betraf Beitragsforderungen von über 180 T€. Davon entfielen rd. 141 T€ auf Grundstücke, die nach Angaben der Schuldner landwirtschaftlich im Sinne des § 135 Abs. 4 BauGB genutzt seien. Der Rest der Schuldner begründete die Stundungsanträge mit ihren wirtschaftlichen Verhältnissen. In einem Fall hatte der Schuldner im Stundungsantrag ein Sparguthaben angegeben, das den offenen Beitrag um fast das Dreifache überstieg. Dieser Stundungsantrag hätte unverzüglich abgelehnt und der offene Beitrag eingezogen werden müssen. In früheren Jahren gewährte Stundungen waren im Übrigen teilweise bereits im Jahr 2014 abgelaufen und die Forderungen damit fällig. Statt die Beträge wie vorgeschrieben unverzüglich einzuziehen, schrieb der Zweckverband die Beitragspflichtigen erst im September 2017 dazu an.
- 26 Der Zweckverband wurde erneut aufgefordert, sein Forderungsmanagement spürbar zu verbessern, insbesondere Stundungsvoraussetzungen zeitnah zu prüfen, offene Forderungen unverzüglich einzuziehen und die Beitreibung einzuleiten.

2.4.2 Vergabe von Stromlieferverträgen

- 27 Der AZV Bautzen bezog den Strom für den Betrieb der Pumpwerke und der Kläranlagen in Bautzen und Dreikretscham von dem örtlichen Energieversorgungsunternehmen. Die Verträge aus den Jahren 2008 und 2009 kamen jeweils im Wege einer Direktvergabe zustande und wurden durch den Verband regelmäßig verlängert. Entsprechend den Abrechnungen für die Jahre 2017 und 2018 beliefen sich die Stromkosten in diesen Jahren auf insgesamt rd. 321 T€ für die Kläranlage und rd. 95 T€ für die Pumpwerke.
- 28 Die Stromlieferverträge unterlagen als Lieferaufträge dem Vergaberecht und überschritten deutlich den EU-Schwellenwert. Insofern hätte der Verband den Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge anwenden und die Stromlieferverträge europaweit ausschreiben müssen.
- 29 Der Zweckverband teilte im Rahmen seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht mit, die bestehenden Stromlieferverträge zum 31.12.2020 kündigen und unter Beachtung der geltenden Bestimmungen vergeben zu wollen.

2.4.3 Entlastung des Verbandsvorsitzenden und des Geschäftsführers

- 30 Die Versammlung des Trinkwasserzweckverbandes „Pfeifholz“ erteilte dem Verbandsvorsitzenden anlässlich der Beschlussfassungen über die Feststellungen der Jahresabschlüsse 2010 bis 2017 jeweils Entlastung. Bei den Beschlussfassungen war der Verbandsvorsitzende anwesend und stimmte mit ab.
- 31 An der Beratung und Abstimmung über seine eigene Entlastung darf der Verbandsvorsitzende jedoch wegen Befangenheit nicht teilnehmen. Für das Verbandsmitglied, dessen Vertreter die Versammlung zum Verbandsvorsitzenden gewählt hat, müsste in diesen Fällen ein anderer Vertreter die Stimmabgabe wahrnehmen.

Keine Teilnahme des Verbandsvorsitzenden an Abstimmung über eigene Entlastung

32 Ferner wurde von der Verbandsversammlung auch der Geschäftsführer für eben diese Wirtschaftsjahre entlastet.

33 Nach der Verbandssatzung führte der Zweckverband seine Geschäfte nach den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften. An die Stelle der Betriebsleitung tritt hier der Verbandsvorsitzende. Demnach hat die Verbandsversammlung ausschließlich über die Entlastung des Verbandsvorsitzenden zu beschließen. Die Geschäftsführung eines Zweckverbandes stellt – anders als die Geschäftsführung einer GmbH – selbst kein Organ dar, sondern ist dem Zweckverbandsorgan Verbandsvorsitzender zuzurechnen. Eine Entlastung des Geschäftsführers konnte daher nicht von der Verbandsversammlung beschlossen werden.

Keine Entlastung des Geschäftsführers

2.4.4 Aufgabenzuweisungen durch die Verbandsversammlung

34 In der von der Verbandsversammlung des Trinkwasserzweckverbandes „Pfeifholz“ beschlossenen Geschäftsordnung waren die Aufgaben und Befugnisse des Geschäftsführers festgelegt, wie z. B. die Bearbeitung von Personalangelegenheiten und das Führen der Personalakten oder die Delegation der sog. Geschäfte der laufenden Verwaltung.

35 Bestimmungen in Verbandssatzungen und Geschäftsordnungen, welche die Aufgabenzuweisungen durch die Verbandsversammlung an den Geschäftsführer eines Zweckverbandes zum Inhalt haben, sind rechtswidrig. Dies folgt daraus, dass es nicht in der Organzuständigkeit der Verbandsversammlung liegt, konkrete Aufgabenzuweisungen an den Geschäftsführer vorzunehmen. Vielmehr ist es originär dem Verbandsvorsitzenden vorbehalten, die innere Organisation bzw. Geschäftsverteilung und somit auch die Aufgabenzuweisung an den Geschäftsführer vorzunehmen. Insoweit kann nur der Verbandsvorsitzende selbst durch interne Weisung eine entsprechende Aufgabenzuweisung an den Geschäftsführer vornehmen. Dies betrifft insbesondere die Delegation der Zuständigkeit der Geschäfte der laufenden Verwaltung und die dem Verbandsvorsitzenden sonst durch Rechtsvorschrift oder von der Verbandsversammlung übertragenen Aufgaben, für die er zuständig ist.

Keine Aufgabenzuweisungen durch die Verbandsversammlung für Geschäfte der laufenden Verwaltung

36 Der Zweckverband teilte der Prüfungsbehörde zwischenzeitlich mit, dass man die Aufgabenzuweisungen an den Geschäftsführer künftig direkt durch den Verbandsvorsitzenden in Form einer Dienstanordnung vornehmen werde.

2.4.5 Beteiligungsstrukturen und Interessenkollisionen

37 Die **Gemeinde Rosenbach/Vogtl.** war alleinige Gesellschafterin einer Gesellschaft im Bereich der Wohnungswirtschaft. Da diese Eigengesellschaft außer einem Geschäftsführer keine weiteren Mitarbeiter hatte, beauftragte sie eine Dienstleistungsgesellschaft mit der Verwaltung der Wohnungen.

38 Ferner gründete die Eigengesellschaft im Jahr 2013 eine Gesellschaft im Bereich der Energie- und Haustechnik. Auch diese Enkelgesellschaft der Gemeinde besaß außer einem Geschäftsführer, der gleichzeitig der Geschäftsführer der Eigengesellschaft war, keine weiteren Mitarbeiter. Trotz Kenntnis dieser Konstellation fasste der Gemeinderat den Beschluss, die Enkelgesellschaft mit der Errichtung und Betreibung einer Heizungsanlage in Form einer Hackschnitzelanlage zu beauftragen. Somit musste die Enkelgesellschaft wiederum ein Fremdunternehmen binden, um die neue Hackschnitzelanlage betreiben zu können. Die Herstellung der Anlage schrieb die Enkelgesellschaft mithilfe eines Ingenieurbüros aus. Jedoch erfolgte keine öffentliche Ausschreibung, sondern ohne Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen und einer Dokumentation der Gründe nur eine beschränkte.

39 Die Zulässigkeit der weiteren Unterhaltung der Eigen- und Enkelgesellschaft war fraglich, weil sämtliche Aufgaben private Dritte erledigen. Nach § 97 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO a. F. und § 94a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SächsGemO n. F. durfte die Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen nur gründen, unterhalten und sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Da die Eigen- und die Enkelgesellschaft jeweils nur einen Geschäftsführer als Beschäftigten und keine weiteren Angestellten hatten, waren sie nicht in der Lage, die ihr nach dem Gesellschaftsvertrag obliegenden Aufgaben selbst zu erfüllen. Sowohl für die Wohnungsverwaltung als auch bspw. für die Betreuung der Hackschnitzelanlage waren Fremdunternehmen beauftragt worden. Die Gemeinde hätte die Leistungen auch direkt an Fremdfirmen vergeben können.

Gefahr von Interessenkollisionen

40 Unabhängig davon war die Beauftragung privater Dritter mit der Wohnungsverwaltung und mit der Betreuung der Hackschnitzelanlage im vorliegenden Fall kritisch zu sehen, weil der Geschäftsführer der Eigen- und Enkelgesellschaft zugleich Geschäftsführer einer Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft war, die bei beiden beauftragten Dienstleistungsgesellschaften als persönlich haftender Gesellschafter fungierte. Der Geschäftsführer war daher bei sämtlich involvierten Gesellschaften vertretungsberechtigt. Gleichzeitig war er sowohl bei der Eigen- als auch bei der Enkelgesellschaft vom Verbot der In-sich-Geschäfte nach § 181 BGB befreit, ohne dass Zustimmungsvorbehalte seitens des Aufsichtsrates oder der Gesellschafterversammlung bestanden. Diese Strukturen bargen das Risiko von Interessenkollisionen, weil fraglich war, inwieweit der Geschäftsführer hier im Interesse der Eigen- und Enkelgesellschaft und somit im gemeindlichen Interesse handelte oder ob die wirtschaftlichen Interessen der beauftragten Dienstleistungsgesellschaften bzw. von deren Gesellschaftern im Vordergrund standen.

41 Die Gemeinde gab in ihrer Stellungnahme u. a. an, dass der Bau und Betrieb der neuen Heizungsanlage seitens der Enkelgesellschaft über ein sog. Energie-Contracting realisiert wurden. Damit hätten die Gemeinde und die Eigengesellschaft eigene Investitionskosten erspart. Die hierdurch freien Investitionsmittel der Eigengesellschaft könne diese stattdessen für die laufende Instandhaltung der Mietobjekte einsetzen. Anhand eines aktuellen Beispiels habe die Gemeinde festgestellt, dass die Beauftragung eines fremden Dritten (z. B. ein Energielieferant) unwirtschaftlicher sei. Die hierbei entstehenden Mehrkosten im Vergleich zum jetzigen Modell wären wiederum durch die Mieter zu tragen. Die Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum sei aber für die Gemeinde ein entscheidendes Kriterium bei der Mieterneugewinnung und -bindung. Auch seien vor der Gründung der Enkelgesellschaft alle wirtschaftlichen und rechtlichen Möglichkeiten/Risiken erörtert worden. Darüber hinaus würde die Enkelgesellschaft mittlerweile auch andere Aufgaben, wie z. B. die Betreuung einer Antennenanlage, wahrnehmen. Insgesamt seien aus Sicht der Gemeinde die Gründung der Enkelgesellschaft und die Art der Betreuung gerechtfertigt, weil Aufgaben wirtschaftlicher und sparsamer erbracht werden können als von einem Drittunternehmen.

42 Das Ziel der Gemeinde, bezahlbaren Wohnraum bereit zu stellen, wird durchaus erkannt. Jedoch greift die Begründung einer wirtschaftlicheren Betreuung durch das aktuelle Modell gegenüber anderen Formen zu kurz, da auch die Enkelgesellschaft die Herstellung der Hackschnitzelanlage nur über einen Kredit finanzieren konnte, sodass Schulden lediglich ausgelagert wurden und die Gesamtverschuldung der Gemeinde trotzdem stieg. Da die Enkelgesellschaft zudem mangels ausreichenden Personals nicht in der Lage war, die Heizungsanlage selbst zu betreiben,

hätte die Gemeinde die Energieerzeugung in gemeindlicher Eigenregie bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in Erwägung ziehen müssen. Gleiches galt in Bezug auf die weiteren Aufgaben, wie z. B. die Betreuung der Antennenanlage, deren Wahrnehmung durch die Gemeinde selbst oder durch die Eigengesellschaft möglich war.

- 43 Die Gemeinde ist aufgefordert, die Aufgabenstrukturen und Verantwortlichkeiten einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und ggf. Veränderungen einzuleiten.

3 Stellungnahmen

- 44 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben.
- 45 Das SMI bestätigt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen den Befund des SRH zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und doppeljährigen Jahresabschlüsse. Defizite bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen seien überwiegend bei den jüngeren Jahresabschlüssen und bei den „Spätumsteller“-Kommunen zu verzeichnen. Als maßgebliche Ursache für die Fristüberschreitungen seien hier die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretenen Verzögerungen anzusehen.
- 46 Unbestritten sei, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Die gesetzlichen Regelungen begründeten für die Kommune 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 Kommune und der zuständigen RAB (z. B. durch Abschluss von Zielvereinbarungen oder Ähnliches) individuell schriftlich vereinbart werden. Das SMI ließe sich regelmäßig über die ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen berichten.
- 47 Das SMI führt ferner aus, dass es die Defizite bei der örtlichen Rechnungsprüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 EW zur Kenntnis genommen habe und beabsichtige sich im Rahmen der Rechtsaufsicht berichten zu lassen, wie die Erfüllung der Pflichtaufgaben im Rahmen der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse in Gemeinden mit weniger als 20.000 EW besser abgesichert werden könne. Bezüglich der einzelnen Prüfungsfeststellungen aus den überörtlichen Kommunalprüfungen des SRH und der StRPrÄ sah das SMI zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer Stellungnahme ab, da ihm bisher keine Erkenntnisse vorlägen.
- 48 Der SSG beschreibt es in seiner Stellungnahme als besorgniserregend, dass 277 von 416 Kommunen im Jahr 2019 keinen einzigen Jahresabschluss festgestellt haben. Allerdings ließe sich aus der mehr als 10 Jahre andauernden Doppik-Umsetzungsphase feststellen, dass die Gemeinden nicht nur im Rahmen der Einführungsphase erhöhten Bedarf an Personal- und Sachmitteln hätten, sondern dass das doppeljährige Haushaltssystem auch dauerhaft erhöhte Aufwendungen verursache.
- 49 Der SSG spricht sich gegen den Vorschlag des SRH aus, Sanktionsmöglichkeiten für die Rechtsaufsicht für säumige Kommunen zu schaffen. Eine solche Verschärfung gegenüber der individuellen Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der zuständigen RAB trüge er nicht mit, da sie den individuellen Besonderheiten vor Ort nicht gerecht werden würde.

- 50 Der SSG verfolge ferner die Entwicklung bei der örtlichen Rechnungsprüfung in den Kommunen kleiner 20.000 EW mit Sorge und plane deshalb, seine Mitglieder in geeigneter Weise nach Abstimmung mit dem SMI auf die Problematik hinzuweisen.

4 Schlussbemerkungen

- 51 Der SRH weist zum wiederholtem Male auf die dringend zu erstellenden Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hin. Ohne diese sind die Ziele, welche mit der Einführung der kommunalen Doppik verbunden sind, nicht zu erreichen.
- 52 Der SRH begrüßt die Ankündigung des SSG, seine Mitgliedskommunen erneut auf die Notwendigkeit der Sicherstellung einer umfassenden örtlichen Rechnungsprüfung hinzuweisen.
- 53 Der SRH geht im Übrigen davon aus, dass die Aufmerksamkeit der RAB sich künftig stärker auch auf die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung richten wird.

Dauerhafter Leerstand stellt das größte wirtschaftliche Risiko für Wohnungsunternehmen dar. Marktgerechte Modernisierungen der Bestände sind weiterhin erforderlich. Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung ist daneben der Rückbau nicht mehr benötigter Objekte zu betreiben.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 11 kommunalen Wohnungsunternehmen in den Jahren 2014 bis 2018 geprüft, deren Gesellschafterstädte zwischen rd. 14.000 und 18.000 EW hatten. Prüfungsschwerpunkt war die wirtschaftliche Lage der Gesellschaften und deren Auswirkung auf die Gebietskörperschaften.
- 2 Die kommunalen Wohnungsgesellschaften bilden eine wesentliche Säule bei der Umsetzung der in den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten der Kommunen dargestellten langfristigen Ziele. Neben der Daseinsvorsorge in Form der Gestellung attraktiven und bezahlbaren Wohnraums für alle Bevölkerungsschichten obliegen ihnen wesentliche Aufgaben der Stadtentwicklung und -gestaltung. Sie tragen damit erheblich zur Außenwahrnehmung der Kommunen bei. Die Gesellschafter sind daher gehalten, die Steuerung ihrer Gesellschaften aktiv wahrzunehmen und insbesondere die wirtschaftliche Situation im Blick zu behalten.

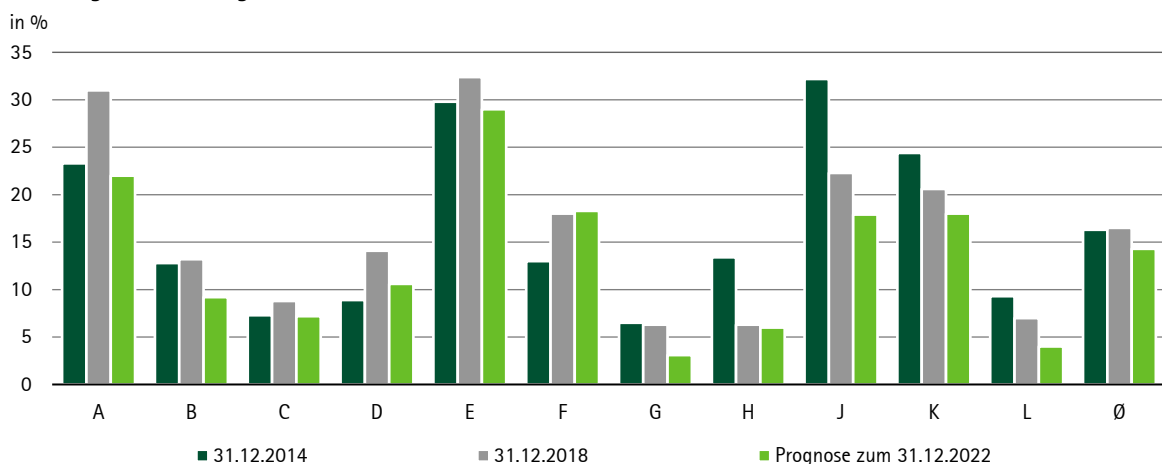
2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Wohnungsleerstände

- 3 Dauerhaft leerstehende Wohneinheiten stellen für Wohnungsgesellschaften das größte finanzielle Risiko dar und beeinflussen die wirtschaftliche Situation signifikant negativ.
- 4 Im Prüfungszeitraum wiesen die geprüften Gesellschaften im Durchschnitt einen Leerstand von 16,5 % der Wohneinheiten aus, wobei große Unterschiede, insbesondere zwischen den in den Ballungsräumen ansässigen Wohnungsunternehmen (z. B. G, H und L) und solchen im ländlichen Raum (z. B. E und F), bestehen.
- 5 Die Wohnungsunternehmen gehen bis zum 31.12.2022 überwiegend von sinkenden Leerstandsquoten aus.

Leerstehende Wohneinheiten stellen das größte finanzielle Risiko dar

Abbildung 1: Wohnungsleerstände in % des Bestands



- 6 Im Prüfungszeitraum verminderte sich der Bestand an Wohneinheiten durch Rückbau und Veräußerung um rd. 6 %.
- 7 Die Verminderung der Wohnungsbestände erfolgte vornehmlich in Abhängigkeit von den bereits vor dem Prüfungszeitraum vorgenommenen Bestandsverminderungen sowie den aktuellen und den prognostizierten Wohnungsleerständen.
- 8 Trotz der Bestandsverminderungen hat sich der durchschnittliche Leerstand im Prüfungszeitraum nicht wesentlich verändert. Bei 6 der geprüften Gesellschaften ist der Leerstand in diesem Zeitraum angestiegen. Die Maßnahmen konnten die Entwicklung vielerorts lediglich abfedern.
- 9 **Der Rückbau nicht mehr benötigter Bestandsobjekte ist auch zukünftig zu betreiben.**
- 10 Um ihre Leerstandsquoten verringern und gegenüber Genossenschaften und privaten Anbietern am Markt bestehen zu können, modernisierten bzw. sanierten die Wohnungsgesellschaften im Prüfungszeitraum insgesamt rd. 9 % des Gesamtbestandes ihrer Wohneinheiten. Dabei berücksichtigten sie zunehmend insbesondere die Ansprüche von Mietern im Ruhestand und von Mietern mit Kindern.
- 11 Umbauten zur Erlangung von Barrierearmut standen dabei besonders im Fokus. Die von Bund und Freistaat zur Kofinanzierung aufgelegten Förderprogramme wurden angabegemäß wegen des hohen bürokratischen Aufwands sowie teils enger Fördervoraussetzungen der Landesprogramme nicht oder nur in geringem Maß in Anspruch genommen.
- 12 Marktgerechte Modernisierungen bzw. Sanierungen des Wohnungsbestandes sind auch künftig erforderlich. Den Unternehmen wird empfohlen, die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen zu verfolgen und ggf. neue Förderprogramme bzw. -bedingungen zu nutzen. Sie sollten ggf. mit konkreten Vorschlägen bei der Staatsregierung auf bessere Praxistauglichkeit hinwirken.

2.2 Wirtschaftliche Lage

Jahresergebnisse müssen dauerhaft positiv sein

- 13 3 Gesellschaften erwirtschafteten im Prüfungszeitraum in Summe negative Jahresergebnisse. Es handelte sich um die Gesellschaften mit den höchsten Leerstandsquoten. Hinsichtlich der Eigenkapitalausstattungen besteht eine große Spannweite; bei 3 Gesellschaften betrug die Eigenkapitalquote weniger als 30 %.

Tabelle 1: Jahresergebnisse und Eigenkapitalquoten

Wohnungsunternehmen	Jahresergebnisse ¹	Eigenkapitalquoten I ²
	Summen 2014 bis 2018 T€	Mittelwerte 2014 bis 2018 %
A	-477	67
B	916	56
C	2.655	26
D	2.937	19
E	-165	52
F	5.433	72
G	5.414	48
H	2.615	42
J	-368	52
K	1.782	13
L	1.847	40

¹ Angaben der Wohnungsunternehmen in den Jahresabschlüssen.

² Eigenkapitalquote I = $\frac{\text{bilanzielles Eigenkapital}}{\text{Bilanzsumme}} \times 100$

- 14 Bei den Wohnungsgesellschaften C, D und K bestanden während des gesamten Prüfungszeitraumes Sanierungsvereinbarungen mit deren Finanzierungsgläubigern und Gesellschaftern. Die Sanierungsvereinbarungen wurden bereits vor dem Prüfungszeitraum geschlossen, weil die ordnungsgemäße Bedienung der Kapitaldienste und die Liquidität der Gesellschaften gefährdet waren.
- 15 Die Gesellschaft C erhielt auf der Grundlage der Sanierungsvereinbarung im Prüfungszeitraum 575 T€ Gesellschafterzuschüsse. Zudem übernahm die Stadt eine Bürgschaft und gewährte ein Darlehen. Die beiden anderen Gesellschaften erhielten Gesellschafterbürgschaften. Im Prüfungszeitraum zeichnete sich eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage dieser 3 Gesellschaften ab.
- 16 Die Wohnungsgesellschaften müssen ihre Geschäftstätigkeiten auf dauerhafte Gewinnerwirtschaftung ausrichten und das Eigenkapital stärken.
- 17 Um im Rahmen der Querschnittsprüfung eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurden bei den Unternehmen verschiedene wohnungswirtschaftliche Kennzahlen ermittelt, die vorrangig zum Stichtag 31.12.2018 den langfristigen Unternehmenserfolg abbilden.
- 18 Gravierende Unterschiede zwischen den Gesellschaften bestehen bei der Verschuldung pro m² Wohnfläche, dem Verschuldungsgrad und der Kapitaldienstquote. Vornehmliche Ursachen für vergleichsweise hohe Verschuldungswerte und Kapitaldienstquoten sind Aufwendungen für Sanierungen, Modernisierungen und Neubauten sowie Kreditbelastungen aus weiter zurückliegenden Geschäftsjahren.

Gravierende Unterschiede bei der Verschuldung und dem Kapitaldienst

Tabelle 2: Verschuldung und Kapitaldienst zum 31.12.2018

Wohnungsunternehmen	Verschuldung ¹ pro m ² €/m ²	Verschuldungsgrad ¹ %	Kapitaldienstquote ¹ %
A	176	23	65
B	171	56	28
C	380	201	61
D	380	314	58
E	101	53	38
F	84	13	39
G	340	100	36
H	471	97	56
J	267	143	49
K	369	436	51
L	397	115	74
Mittelwerte	285	141	50

¹ Berechnung des SRH unter Verwendung der Angaben in den Jahresabschlüssen und Erhebungsbögen der Wohnungsunternehmen.

$$\text{Verschuldung pro m}^2 = \frac{\text{Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und anderen Kreditgebern (€)}}{\text{Wohnfläche (m}^2\text{)}}$$

$$\text{Verschuldungsgrad (\%)} = \frac{\text{mittel und langfristige Verbindlichkeiten (€)}}{\text{Eigenkapital (€)}} \times 100$$

$$\text{Kapitaldienstquote (\%)} = \frac{\text{Kapitaldienst (€)}}{\text{Nettokaltmiete (€)}} \times 100$$

- 19 Ein niedriger Wert kann im Einzelfall daher rühren, dass bereits hohe Tilgungsleistungen wie durch die Gesellschaft F erbracht wurden, die nach der ersten Sanierungswelle der 1990er Jahre ihre Investitionstätigkeit mit Beginn der zunehmenden Leerstandsentwicklung neu ausrichtete, um keine durchsanierten Wohngebäude mit hoher Kreditbelastung abbuchen zu müssen. Die Gesellschaft E dagegen tätigte kaum Investitionen, weswegen in der Vergangenheit keine größere Darlehensaufnahme erfolgte. Bei der Gesellschaft H ist die hohe Verschuldung pro m² u. a. darauf zurückzuführen, dass dem Investitionsvolumen die geringste Wohnfläche gegenübersteht. Zudem erforderten die vorhandenen Altbauten deutlich umfangreichere Sanierungsmaßnahmen als die bei anderen Gesellschaften überwiegend anzutreffenden Bauten der 1970er und 1980er Jahre.
- 20 Der Verschuldungsgrad stellt das Verhältnis von mittel- und langfristigem Fremdkapital zum Eigenkapital dar. Je höher der Verschuldungsgrad eines Unternehmens ist, desto abhängiger ist dieses von externen Gläubigern. Einer in der Praxis herausgebildeten Regel zufolge sollte der Verschuldungsgrad nicht über 200 % betragen.
- 21 Soweit hohen Verschuldungen keine refinanzierenden Nettokaltmieten gegenüberstehen, ist zur Erhaltung bzw. Schaffung der finanziellen Handlungsfähigkeit ein anderweitiger Schuldenabbau, bspw. durch Veräußerung nicht mehr benötigter Immobilien, zu forcieren.
- 22 2 Wohnungsgesellschaften leisteten aus den Ergebnissen ihres wohnungswirtschaftlichen Geschäftsbereiches jährlich Gewinnausschüttungen an ihre Gesellschafter. Die Gesellschaft A zahlte in den Jahren 2014 bis 2018 an den Gesellschafter aus Entnahmen aus der Kapitalrücklage rd. 2.632 T€, obwohl sie in diesem Zeitraum Verluste i. H. v. rd. 477 T€ erwirtschaftete.
- 23 Unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit ihrer Wohnungsgesellschaften sollten die kommunalen Gesellschafter künftig verstärkt darauf achten, dass die Wohnungsgesellschaften einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird.

2.3 Annex Tätigkeiten und Beteiligungen

Wirtschaftlichkeit von Fremdverwaltungen nicht oder unzureichend ermittelt

- 24 10 Wohnungsgesellschaften führen Verwaltungen fremder Wohn- und Gewerbeeinheiten selbst durch; eine Gesellschaft hat dieses Geschäftsfeld einer Tochtergesellschaft übertragen. Von den 10 Wohnungsgesellschaften berechneten lediglich 6 die Jahresergebnisse dieses Geschäftsbereiches, wobei nicht in allen Fällen sämtliche Kosten einbezogen wurden. Die übrigen 4 Gesellschaften konnten kein Ergebnis für den Geschäftsbereich Fremdverwaltungen benennen.
- 25 Den Gesellschaften wird empfohlen, eine Kostenrechnung, die die Aufwendungen und Erlöse für die Fremdverwaltung darstellt, zu implementieren und die Fremdverwaltung insgesamt auf den Prüfstand zu stellen.

Aufgabenerfüllung ohne wohnungswirtschaftlichen Bezug

- 26 4 Wohnungsgesellschaften unterhielten insgesamt 8 Tochterunternehmen, die im Auftrag ihrer Muttergesellschaften Dienstleistungen wie z. B. Wärmeversorgung, Hausmeisterservice und Grünpflege erledigen. Die Tochtergesellschaften bieten diese Leistungen z. T. auch am Markt an. 1 Tochtergesellschaft erbringt ausschließlich Leistungen im Bereich Kultur und Freizeit für die Stadt und arbeitet dauerdefizitär. In einer anderen Stadt wird das Schwimmbad ohne ausreichende Verlustabdeckung vom Wohnungsunternehmen als Eigentümer betrieben.

27 Aus der Tätigkeit aller Tochterunternehmen resultierten im gesamten Prüfungszeitraum Erträge aus Gewinnabführungen i. H. v. rd. 3 Mio. € (ohne die Erträge aus der Beteiligung an einem regionalen Energieversorger) und Aufwendungen aus Verlustübernahmen i. H. v. rd. 2 Mio. €. Erträge aus Gewinnabführungen wurden vornehmlich aus dem Geschäftsfeld Wärmeversorgung generiert.

28 Kommunale Wohnungsunternehmen sollen bereits aus Gründen der Transparenz und Steuerungskompetenz Unternehmensbeteiligungen nur eingehen bzw. aufrechterhalten oder selbst tätig werden, wenn ein unmittelbarer Sachzusammenhang zur Wohnungsbewirtschaftung besteht und dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich und wirtschaftlich vertretbar ist. Unternehmensbeteiligungen sollten rentabel sein und insbesondere keine dauerhaften Verlustabdeckungen oder Zuschüsse erfordern.

3 Stellungnahmen

29 Das SMI teilt die Folgerungen des SRH.

30 Das SMR weist darauf hin, dass bislang keine Förderung allgemeiner Modernisierung von Mietwohnraum erfolgte. Vielmehr seien die Mittel gezielt eingesetzt worden, um rollatorgerechten Wohnraum zu schaffen.

4 Schlussbemerkungen

31 Der SRH verkennt nicht, dass es sich bei der inhaltlichen Ausrichtung von Förderprogrammen um bewusste Entscheidungen des Fördermittelgebers handelt. Gleichwohl sollten die Empfehlungen der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Förderverfahren im Freistaat Sachsen beachtet werden.

Körse-Therme Kirschau

Angesichts der mangelnden Leistungsfähigkeit des Zweckverbandes sowie der hohen Konkurrenzichte ist eine kritische Prüfung der Angebote des Zweckverbandes erforderlich. Weitere Investitionsentscheidungen sind in Hinblick auf die damit verbundenen finanziellen Verpflichtungen abzuwägen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat gem. § 59 Abs. 3 SächsKomZG i. V. m. § 109 Abs. 1 SächsGemO die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweckverbandes Körse-Therme Kirschau geprüft. Der Zweckverband betreibt ganzjährig das Freizeit- und Gesundheitsbad Körse-Therme. Das Bad wird von 8 Kommunen als Schulschwimmzentrum genutzt.

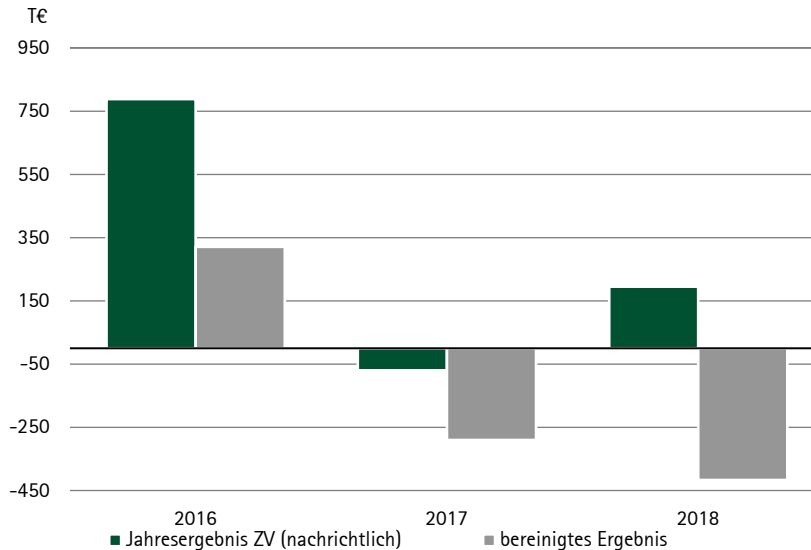
2 Wirtschaftliche Situation

2.1 Haushaltslage

- 2 Der Zweckverband kann den laufenden Betrieb nicht selbst kostendeckend erbringen, er ist auf kommunale Zuschüsse angewiesen. Die Mitgliedsgemeinden befinden sich ebenso in einer finanziell schwierigen Lage.
- 3 Das Jahresergebnis des Zweckverbandes stellt sich, bereinigt um sämtliche Zuschüsse, Fördermittel und jährliche Sondereffekte wie folgt dar:

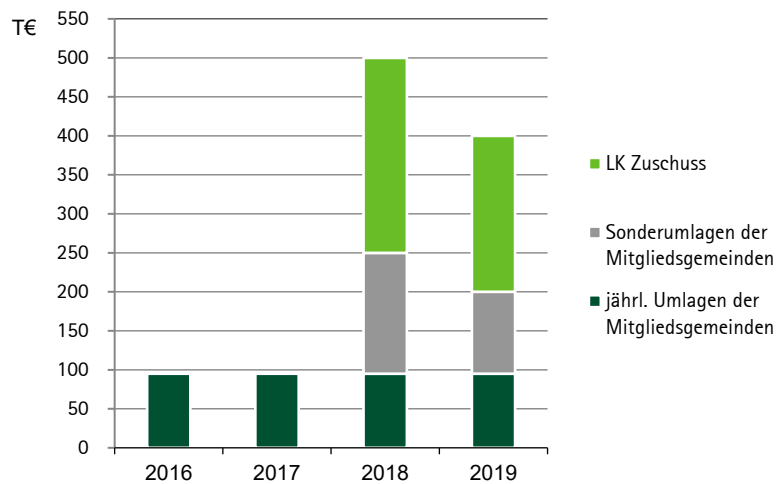
Schwierige Haushaltslage

Schaubild 1: Jahresergebnisse des Zweckverbandes



- 4 Im Jahr 2018 wandte sich der Zweckverband aufgrund seiner akuten Haushaltslage an den Landkreis Bautzen mit der Bitte um dringende finanzielle Unterstützung für den laufenden Betrieb des Bades. Für die Jahre 2018 bis 2020 beschloss der Kreistag, den Betrieb des Zweckverbandes für den Sportbereich zu bezuschussen. Voraussetzung dafür war, dass der Zweckverband von seinen Mitgliedsgemeinden eine Umlage in der gleichen Höhe erhebt.
- 5 In den Jahren 2016 bis 2019 flossen folgende Umlagen und Zuschüsse an den Zweckverband:

Schaubild 2: Umlagen und Zuschüsse



3,85 € Zuschuss pro Badbesucher

6 Im Jahr 2018 bezuschussten die Mitglieder des Zweckverbandes und der Landkreis jeden Besucher mit insgesamt 3,85 €.

Hoher Investitionsbedarf

2.2 Investitionsbedarf

7 Die Technik des Bades ist veraltet und der Support bereits eingestellt. Das Risiko eines Betriebsstillstandes besteht.

8 Die Investitionsplanung im Rahmen des Wirtschaftsplanes 2018 enthält Gesamtausgaben für Investitionen in Sachanlagen Erst-, Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen i. H. v. 20 Mio. €. Davon betreffen 18,2 Mio. € den Zeitraum nach 2021. Darüber hinaus plant der Zweckverband bis 2021 jährliche Wartungs-/Instandhaltungskosten i. H. v. 108 T€ ein.

9 Eine Finanzierung der Maßnahmen plant der Zweckverband mit Mitteln der GRW-Infra¹ Förderung. Zunächst wurde in diesem Rahmen im Jahr 2020 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Ertragslage, Liquidität und Vermögenssituation sowie eine Bedarfsanalyse in Auftrag gegeben.

Lange Zweckbindungsfristen

2.3 Zweckbindungsfristen aus Fördermitteln

10 Der Zweckverband erhielt bereits ab 1994 eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ i. H. v. rd. 12,6 Mio. € zur Errichtung des Bades. Die Maßnahme wurde 1999 abgeschlossen. Die Zweckbindung läuft nach dem Bescheid in der Regel mindestens 25 Jahre und damit mindestens bis 2024. Darüber hinaus erhielt der Zweckverband im Jahr 2011 eine Förderung für eine energetische Sanierung i. H. v. 0,5 Mio. €. Diese besitzt eine Zweckbindung bis zum 31.12.2026.

11 Die Laufzeiten der Zweckbindungen bedeuten für den Zweckverband und für die Mitgliedsgemeinden langjährige Folgekosten für die Aufrechterhaltung des Betriebes und für die Instandhaltung der Anlagen. Die Entscheidungsspielräume des Zweckverbandes und der Mitgliedsgemeinden zum Betrieb des Bades sind erheblich eingeschränkt.

2.4 Konkurrenzsituation

12 Im Einzugsgebiet von 50 km befinden sich mehrere saisonale und ganzjährige Anlagen, die vergleichbare Leistungen anbieten.

¹ Förderrichtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

- 13 Die starke Konkurrenzdichte erfordert zum Attraktivitätserhalt ständige Angebotserneuerungen, Preissteigerungen sind dabei aus dem gleichen Grund nur begrenzt möglich.
- 14 Die wirtschaftliche Situation und die daraus folgende Abhängigkeit von den Zahlungen der Mitglieder und des Landkreises erfordert eine strategische Positionierung der Mitglieder des Zweckverbandes und des Landkreises. Bis dahin dürfen nach Auffassung des SRH keine weiteren Investitionen getätigt werden.

3 Öffentlicher Zweck

- 15 Ein öffentlicher Zweck besteht, wenn das Aufrechterhalten eines Betriebes 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 Privatwirtschaft².

- 16 Der Badbetrieb stellt in erster Linie einen Freizeitbetrieb dar. Das Schwimmen weist lediglich einen Anteil der Besucher von rd. 4 % (2018) auf. Das Gemeinwohl der Einwohner steht eher nicht im Vordergrund der Betätigung, sondern das überregionale touristische Interesse. Von den 130.000 bis 180.000 Besuchern kommen nur rd. 10 % aus dem Verbandsgebiet.

Freizeitbadbetrieb keine Pflichtaufgabe

- 17 Aufgrund der schwierigen Haushaltslage des Zweckverbandes und der Mitgliedsgemeinden besteht für die Mitgliedsgemeinden die Gefahr, ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben nicht erfüllen zu können. Sie haben einen geringen bis keinen Handlungsspielraum für die laufende Aufgabenerfüllung.

- 18 Der Betrieb von Schwimmbädern insbesondere Erlebnisbädern und Freizeitbetrieben ist keine Pflichtaufgabe der Kommunen. Gelingt es dem Zweckverband nicht, ein langfristiges Finanzierungskonzept zu erstellen, muss über die Schließung des Bades entschieden werden.

4 Stellungnahmen

- 19 Das SMI, das SMWA und der Landkreis Bautzen gaben Stellungnahmen zum Jahresbericht ab, die im Bericht berücksichtigt wurden. Der SSG verzichtete auf eine inhaltliche Äußerung.

- 20 Das SMI und der Landkreis Bautzen bestätigten die wirtschaftlich schwierige Situation des Zweckverbandes und versicherten eine beratende Begleitung.

5 Schlussbemerkung

- 21 Der SRH bleibt bei seiner Forderung, dass der Betrieb und weitere langfristige Investitionen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit und der in ausreichendem Maße bestehenden Alternativangebote kritisch zu überprüfen sind.

² Quecke-Schmidt, Kommentierung zur SächsGemO: § 94 a, Rz. 66.

Große kommunale Baumaßnahme „Richard-von-Schlieben-Oberschule, Stadt Zittau“

Die Stadtverwaltung Zittau nimmt ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahr. Das betrifft sowohl den Vorbereitungs-, Planungs- als auch Ausführungsprozess.

Der Stadt Zittau entstand ein finanzieller Verlust i. H. v. 275,2 T€, da Honorarkosten nicht als förderfähig anerkannt wurden.

Beim ausgeführten Planungsentwurf blieben wesentliche Flächenpotenziale des Bestandes ungenutzt. Ein Anbau in der realisierten Größe war nicht notwendig. Die Verkehrsflächen hätten optimiert werden können.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Richard-von-Schlieben-Oberschule ist Teil eines Schulzentrums. Es besteht aus der Wilhelm-Busch-Grundschule mit Hort im Haus I und der Richard-von-Schlieben-Oberschule in Haus II. Die beiden Hauptgebäude des Schulzentrums sind durch einen Zwischenbau miteinander verbunden.



Lageplan Schulzentrum Richard-von-Schlieben (eigene Abbildung, Kartengrundlage RAPIS - Raumplanungsinformationssystem Sachsen 04/2019).



Ansicht der Richard-von-Schlieben-Oberschule (eigene Abbildung).

- 2 Das Gesamtbauvorhaben wurde in 2 Bauabschnitten realisiert. Im 1. Bauabschnitt wurde Haus I saniert, der Zwischenbau errichtet und die zugehörige Außenanlage gestaltet. Im 2. Bauabschnitt erfolgte die Sanierung von Haus II und die Erweiterung um einen Anbau. Gegenstand der Prüfung war der 2. Bauabschnitt. Das Vorhaben kostete 8,6 Mio. € und wurde vom Freistaat Sachsen i. H. v. rd. 3,5 Mio. € gefördert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

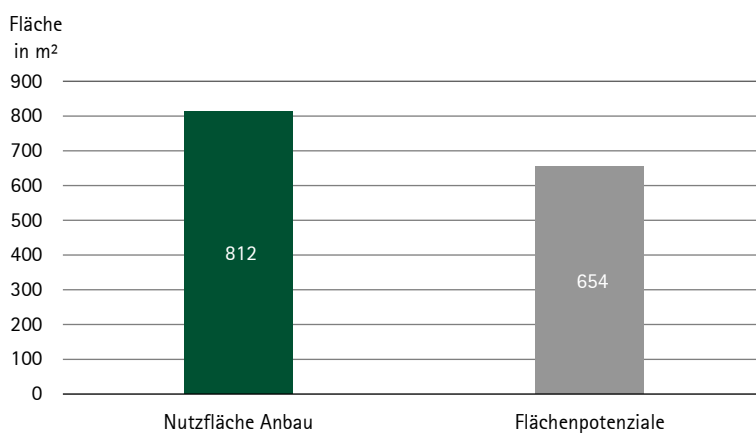
- 3 Der Bauherr ist als gesamtverantwortlicher Initiator der bestimmende Faktor für den Erfolg eines Projektes. Verbunden mit der Bauherrenfunktion sind vielfältige Bauherrenaufgaben. Dazu gehören u. a. das Projektmanagement, die Benennung des Bedarfes, das Herbeiführen der Entscheidungen und die Beauftragung und Abnahme von Leistungen. Der Bauherr schafft in diesem Zusammenhang die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen. Ihm obliegen die gesamten Managementaufgaben zur Planung, Steuerung und Kontrolle des Projektes gegenüber allen Projektbeteiligten.

Effizientes Projektmanagement

	4	Bei seiner Prüfung ermittelte der SRH verschiedene Optimierungsansätze. Die Stadt Zittau sollte ihre Bedarfsplanung verbessern. Sie muss als Bauherr klare Vorgaben zu Qualitäten, Quantitäten, Kosten und terminlichen Vorstellungen gegenüber dem Planer festlegen.
Aktives Controlling	5	Der Großteil der Planungsleistungen wurde von beauftragten Architekten und Ingenieuren erbracht. Selbst die Kostenschätzungen zur Vorbereitung der Baumaßnahme überließ die Stadtverwaltung Zittau einem Planungsbüro. Die Stadt begab sich damit in eine nachteilige Abhängigkeit vom Planer.
	6	Das Bewusstsein der Bauverwaltung für die Steuerung und Kontrolle der Leistungen der beauftragten Planer muss intensiviert werden. Die Stadtverwaltung sollte die von den freiberuflich Tätigen erstellten Unterlagen bewerten und auch überprüfen. Insbesondere bei relevanten Dokumenten wie Kostenberechnungen, Flächenermittlungen, Raumbüchern, Plan- und Ausschreibungsunterlagen muss eine ausreichende Überwachung sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die Mitarbeiter hinsichtlich der Möglichkeiten für eigene Kostenermittlungen zu qualifizieren.
Wirtschaftlicher Einsatz der Mittel	7	Auch bei der Realisierung von Maßnahmen durch freiberuflich Tätige hat der öffentliche Bauherr auf die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens hinzuwirken. Dazu bedarf es klarer Vorgaben und regelmäßiger projektbegleitender Erfolgskontrollen durch die Bauverwaltung.
	8	Die Stadtverwaltung Zittau hat ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahrgenommen. Der SRH empfiehlt der Stadt Zittau, durch geeignete Maßnahmen gegenzusteuern.
Erhebliche Mängel in der Vergabep Praxis	9	2.2 Vergabep Praxis Mit der Direktbeauftragung des Planers hat die Stadt Zittau gegen wesentliche Regelungen des Vergaberechts verstoßen. Darüber hinaus stellte der SRH fest, dass Leistungen von freiberuflich Tätigen mit der Aussicht auf eine spätere Beauftragung ohne entsprechende Vergütung abgerufen werden, was ebenfalls vergaberechtswidrig ist. Die Gesetzmäßigkeit des kommunalen Verwaltungshandelns ist zukünftig durch eine rechtskonforme Vergabep Praxis zu wahren. Hierbei handelt es sich um Grundlagen, die nicht verhandelbar sind.
Finanzielle Nachteile	10	Infolge des Vergabeverstoßes entstand der Stadt Zittau ein finanzieller Verlust i. H. v. 275,2 T€, da die Honorarkosten für die Objektplanung i. H. v. 688 T€ nicht als förderfähig anerkannt wurden.
	11	Wesentliche Vergabeverstöße liegen vor. Es kann eine Ordnungswidrigkeit nach § 81 Abs. 2 Nr. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Betracht kommen. Die Stadt Zittau wurde vom SRH aufgefordert, die Vergabep Praxis dringend an die rechtlichen Erfordernissen anzupassen.
Unwirtschaftliche Kostenansätze	12	2.3 Wirtschaftlichkeit des Gebäudeentwurfes Die vom Planer erstellte Kostenermittlung liegt 20 % über den Mittelwerten vergleichbarer Schulgebäude. Die Anlehnung an mittlere Kostenkennwerte ähnlicher Bauvorhaben lässt ein wirtschaftliches Ergebnis erwarten. Die erhöhten Kosten sind u. a. auf mangelnde Wirtschaftlichkeit des Gebäudeentwurfes zurückzuführen.
	13	Mit Vorlage der Kostenberechnung hätte der Bauherr die Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme vom Planer einfordern müssen.

- 14 Der aus 3 Gebäudeteilen bestehenden Oberschule fehlt es an Kompaktheit. Der Anbau ist stark zergliedert. Dies beeinträchtigt auch die Energiebilanz des Gebäudes und kann zur Entstehung von Wärmebrücken führen. Es existieren erhebliche Fassadenvorsprünge, die nicht nur in der Fassadenbekleidung, sondern im tragenden System ausgebildet sind. Der Anteil der Verkehrsflächen ist überdurchschnittlich hoch.
- 15 Der Gebäudeentwurf der Oberschule ist nicht wirtschaftlich. Der SRH empfiehlt der Stadt Zittau, bei zukünftigen Bauvorhaben stärker auf die Wirtschaftlichkeit des gewählten Gebäudeentwurfs zu achten.
- 16 Der SRH untersuchte den vorhandenen Gebäudebestand auf Flächenpotenziale, die bei der umgesetzten Entwurfsplanung der 2,5-zügigen Oberschule ungenutzt blieben:

Variantenvergleich Nutzfläche Anbau und Flächenpotenziale



Variantenvergleich Nutzfläche Anbau und Flächenpotenziale im vorhandenen Bestand (eigene Abbildung).

- 17 In den bestehenden Gebäudeteilen blieben erhebliche Flächenpotenziale (z. B. der Ausbau des Dachgeschosses) ungenutzt. Wären diese aktiviert worden, hätte der Anbau deutlich kleiner werden können.
- 18 Ein Anbau in der realisierten Größe war nicht notwendig. Mangels Variantenuntersuchungen weist die Entwurfslösung erhebliche Schwächen in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit auf.

2.4 Baubeschluss

- 19 Am 25.10.2007 beschloss der Rat der Stadt Zittau die „Komplexsanierung der Schliebenschule (2008 - 2011)“. Unter Würdigung der Gesamtumstände ist davon auszugehen, dass der Beschluss eine 2-Zügigkeit vorsah. Ein Stadtratsbeschluss zur Errichtung einer 2,5-zügigen Mittelschule konnte von der Stadt Zittau nicht vorgelegt werden.
- 20 Alle wesentlichen kommunalen Entscheidungen, auch finanzpolitischer Natur, liegen beim Gemeinderat oder einem Ausschuss (vgl. § 72 SächsGemO). Das jeweilige Gremium ist über Planungsänderungen zu informieren (vgl. § 52 SächsGemO, § 31 KomHVO).
- 21 Die Stadt Zittau erweiterte die Baumaßnahme auf eine 2,5-zügige Mittelschule ohne die notwendige Zustimmung bzw. Information der zuständigen Gremien.

3 Folgerungen

- 22 Die Stadtverwaltung Zittau nimmt ihre Bauherrenaufgaben nur unzureichend wahr. Dringender Handlungsbedarf besteht in der Herstellung der Konformität der Vergabepraxis mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen. Der SRH empfiehlt der Stadt Zittau zu prüfen, ob durch Mitarbeiterqualifikation und Einführung weiterer interner Arbeitshilfen nachhaltige Verbesserungen erzielt werden können. Zur Überwindung der festgestellten Defizite regt der SRH die Etablierung eines kontinuierlichen Verbesserungsmanagements an.

4 Stellungnahme

- 23 Die Stadt Zittau teilte mit, die Feststellungen des SRH zur Kenntnis genommen zu haben und den überwiegenden Teil zukünftig im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu beachten. So wurde bspw. in Bezug auf die Information kommunaler Gremien mitgeteilt, dass die Entwicklung der Planungen am Standort mit dem Stadtrat zur damaligen Zeit umfangreich kommuniziert worden sei, jedoch nur der entsprechende Stadtratsbeschluss fehle. Zur Bedarfsplanung führte die Stadt Zittau aus, dass das pädagogische Konzept und die sich daraus ergebenden Platzbedarfe mit Nutzer, Schulträger und Bildungsagentur abgestimmt worden seien und danach vollumfänglich bei der Planung des Gebäudes Beachtung fanden. Die Empfehlung des SRH bezüglich der Phase der Projektvorbereitung würde nach Auskunft der Stadt Zittau derzeit bereits umgesetzt.
- 24 Die Stadt Zittau sicherte zu, die Hinweise des SRH zur Verbesserung des bauherrenseitigen Controllings bei zukünftigen Baumaßnahmen zu beachten. Auch sei die Personalkapazität bereits erhöht worden. Fortbildungen für Mitarbeiter seien in den Fokus gerückt worden.
- 25 Zur unzureichenden Beachtung bestehender Flächenpotenziale erwiderte die Stadt Zittau, dass der Ausbau des Dachgeschosses untersucht worden sei. Die vom SRH aufgezeigten Einsparpotenziale würden sich jedoch nicht zur Unterbringung von Klassenzimmern eignen.
- 26 Die Stadt Zittau sicherte zu, bei künftigen Bauvorhaben darauf zu achten, Planungsschritte besser zu dokumentieren und Planunterlagen beim Bauherrn zu archivieren.

5 Schlussbemerkungen

- 27 Bereits im Rahmen der örtlichen Erhebungen als auch im Stellungnahmeverfahren und dem geführten Abschlussgespräch wurde von der Stadt Zittau regelmäßig vorgebracht, dass viele der beanstandeten nicht vorhandenen Unterlagen zwar erstellt, jedoch nicht bzw. nicht im erforderlichen Umfang dokumentiert worden seien. Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung wurden demnach mehrfach nicht beachtet. Eine vollständige und nachvollziehbare Aktenführung ist ein Grundprinzip rechtsstaatlicher Verwaltung. Der SRH fordert die Stadt Zittau auf, die Dokumentation dringend entsprechend den rechtlichen Erfordernisse anzupassen.
- 28 Die Handlungsfelder mit den deutlichsten Optimierungspotenzialen sieht der SRH in der aktiven Steuerung der Baumaßnahmen durch eine vollumfängliche Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben als auch in der Ausrichtung der Vergabepraxis an den rechtlichen Rahmenbedingungen.

Teil C Ergebnisbericht und frühere Jahresberichte nachgefragt

I. Frühere Jahresberichte nachgefragt

Projektcontrolling großer IT- und Organisationsprojekte – Follow-up-Prüfung (Jahresbericht 2016 - Band 1 - Beitrag Nr. 7)

27

1 Wesentliche Feststellungen 2016

- 1 Der SRH hatte im Zeitraum 2014/2015 eine Querschnittsprüfung zum Projektcontrolling im IT- und Organisationsbereich durchgeführt und Mängel wie fehlende oder unvollständige Projektaufträge, unzureichende Zieldefinitionen, Mängel in der Kostenplanung, keine oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie Mängel in Zeit- und Ablaufplänen vorgefunden.
- 2 Bis auf die sehr allgemein gehaltenen Vorgaben in Nr. 9 VwV Dienstordnung gab es für die Behörden der Staatsverwaltung keine Regeln oder eine verbindliche Orientierung für ein effektives Projektmanagement¹. Es blieb somit jeder Behörde überlassen, wie sie die VwV Dienstordnung bei ihrer Projektarbeit ausfüllt.
- 3 Der SRH empfahl, dass sich die Beauftragten für Organisation der Ressorts, ggf. in Abstimmung mit dem Arbeitskreis IT und E-Government, auf einen Leitfaden für die Projektarbeit in der Staatsverwaltung verständigen, der die Vorgaben in Nr. 9 VwV Dienstordnung untersetzt.
- 4 Der SLT hat in seiner 62. Sitzung am 15.11.2017 den Beitritt zum Jahresberichtsbeitrag Projektcontrolling im IT- und Organisationsbereich beschlossen.
- 5 Deshalb wurde nun im Rahmen einer Erfolgskontrolle eine Follow-up-Prüfung in den Behörden und Einrichtungen der Staatsverwaltung durchgeführt. Es wurde untersucht, inwieweit die Empfehlungen des SRH aus dem Jahresberichtsbeitrag umgesetzt wurden. Die Prüfung umfasst den Zeitraum 01.01.2016 bis 31.12.2018.

2 Ergebnisse der Nachschau 2019/2020

- 6 Die Nachschau ergab, dass im Vergleich zu den Prüfungsergebnissen aus 2016 zweifellos Verbesserungen feststellbar sind. So liegen nun Projektaufträge schriftlich vor und enthalten häufiger wesentliche Informationen. Auch projektbezogene oder ressortinterne Leitfäden zur Projektarbeit waren teilweise erarbeitet, z. B. mit Musterformularen, Konzeptvorlagen usw.
- 7 Eine landesweite Regelung zur Projektarbeit im Sinne eines Leitfadens wurde nicht erarbeitet. Der Beschluss des Landtags wurde nicht umgesetzt.
- 8 Weil bisher ein solcher Leitfaden fehlt, haben einzelne Behörden zwischenzeitlich begonnen, eigene projektbezogene oder ressortinterne Leitfäden zu erarbeiten. Dies wird ein strukturiertes und in weiten Teilen formalisiertes landesweit einheitliches Vorgehen weiter erschweren.

Landesweiter Leitfaden fehlt noch immer

¹ Das Projektmanagement selbst umfasst die Gesamtheit von Führungsaufgaben, Führungsorganisation, Führungstechniken und -mitteln für die Initiierung, Definition, Planung, Steuerung und den Abschluss von Projekten [vgl. Bundesministerium des Innern (2012): Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, Berlin, S. 9]. Eine wesentliche Teilaufgabe des Projektmanagements ist das Projektcontrolling.

Personal- und Sachkosten in Millionenhöhe sind dem Projektcontrolling entzogen

9 Daneben gibt es Regelungsbedarf in wichtigen Kernthemen, so z. B. bei der Frage, ob Personal- und Sachkosten für eigenes Personal bei der Projektarbeit zu berücksichtigen sind. Sollte dies weiterhin nicht erfolgen, werden Projektkosten in Millionenhöhe dem Projektcontrolling entzogen.

Agile Projektentwicklung muss rechtskonform erfolgen

10 Es fehlt ein Rahmen für die agile Projektentwicklung. Bei diesem Vorgehen stehen bei Projektstart noch nicht alle Vorgaben und Ziele fest. Damit ist es schwieriger, z. B. die nach § 7 Abs. 2 SäHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen geforderte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Eine Ausnahmeregelung für agile Projektentwicklung sieht § 7 Abs. 2 SäHO nicht vor. Agile Methoden der Projektentwicklung werden auch künftig in der Staatsverwaltung zur Anwendung kommen.

3 Folgerung

11 Die Projektarbeit hat sich verbessert. Die Verbesserungen beruhen jedoch nicht auf einem systematischen, landesweiten Ansatz, sondern vor allem auf der Eigeninitiative der Projektverantwortlichen.

12 Es wird nochmals empfohlen, dass sich die Beauftragten für Organisation der Ressorts, ggf. in Abstimmung mit dem Arbeitskreis IT und E-Government, auf einen Leitfaden für die Projektarbeit in der Staatsverwaltung verständigen, der den obigen Regelungsbedarf aufnimmt und die Vorgaben gem. Nr. 9 VwV Dienstordnung untersetzt.

13 Für die agile Projektentwicklung sollte ein entsprechender Rahmen erarbeitet werden. Dieser muss im Hinblick auf § 7 SäHO rechtskonform sein.

4 Stellungnahmen

14 Die SK und die Ministerien hatten keine Einwände oder Bedenken zur Sachdarstellung des SRH.

15 Das SMWK wies darauf hin, dass der „Praxisleitfaden Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“ des Bundesministeriums des Innern als geeignetes Instrument für ein Projektcontrolling angesehen werde. Das SMI hatte bereits im vorangegangenen Prüfungsschriftwechsel erklärt, dass der Praxisleitfaden das Projektmanagement unterstütze und durch einheitlich definierte Begriffe und Konzepte das Verständnis sowie die Zusammenarbeit über Behörden- und Ressortgrenzen hinweg sowie den Erfahrungsaustausch und das Benchmarking erleichtere. Bei einzelnen Projekten seien dennoch, wie bereits auch vom SRH angemerkt, projektspezifische Anpassungen bei der Projektarbeit möglich.

16 Das SMEKUL ergänzte, dass es eines allgemeinen, flexiblen Regelwerkes zur Projektarbeit bedarf. Es sollte – bezogen auf die spezifischen Rahmenbedingungen des einzelnen Fachprojekts – stets ein angemessenes Maß für den Umfang notwendiger Controllingmaßnahmen gefunden werden.

17 Das SMS wies darauf hin, dass zentrale Regelungen zentral koordiniert und unter Nutzung zentraler Ressourcen erarbeitet werden sollten. Das SMWA erklärte seine Bereitschaft, bei der Verständigung der einschlägigen Gremien entsprechend mitzuwirken.

5 Schlussbemerkung

18 Der Beschluss des Landtags ist umzusetzen.

II. Ergebnisbericht

Ergebnisbericht 2020 zum Jahresbericht 2019

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 2019. Damit soll dem Parlament und der Öffentlichkeit der Stand der aus den Prüfungen gezogenen Konsequenzen aufgezeigt werden.

Zum Jahresbeginn 2020 verzeichnete der Rechnungshof im Bereich der Staatsverwaltung 80 laufende Prüfungsverfahren. Zusätzlich wurden 58 Prüfungen neu in das jährliche Prüfungsprogramm aufgenommen. Im Bereich der Kommunalverwaltung waren zum Jahresbeginn 2020 148 laufende Prüfungsverfahren zu verzeichnen, in die 210 geprüfte kommunale Körperschaften und Einrichtungen einbezogen waren. 51 neue Prüfungsverfahren wurden im Zeitraum 01.01. bis 15.05.2020 begonnen.

Der HFA des 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 Jahresbericht 2019 am 09.12.2019 vorgelegt. Aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation durch die Coronapandemie im Frühjahr 2020 hat sich die ursprüngliche Terminierung der Beratung des Jahresberichts verschoben. Eine erste Behandlung einzelner Beiträge erfolgte in den HFA-Sitzungen am 20.05.2020 und am 16.09.2020. Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Nachfolgend sind die Beiträge des Jahresberichts 2019 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 Nr. 1 bis 5 zum Gesamthaushalt und die Beiträge zu Finanzsituation und Personal der Kommunen werden im jährlichen Rhythmus erstellt und sind daher nur mit Einzelthemen vertreten, die eine hohe Relevanz aufweisen. Neue Entwicklungen und Sachverhalte zu den jeweiligen Themen, die sich im Verlauf des letzten Jahres ergaben, sind bereits in den aktuellen Beiträgen des Jahresberichts 2020 enthalten.

Der Ergebnisbericht zeigt, dass die Forderungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle in der Tat Veränderungen bewirkt haben. Er zeigt aber auch, dass Vorschläge des Rechnungshofs oftmals zu wenig Gehör finden. Hier wird der Rechnungshof seinerseits mit einer verbesserten Argumentation auf eine positive Veränderung hinwirken.

Beitrag Nr. 1 „Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2017“

Wesentlicher Inhalt	<p>Pkt. 2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2017</p> <p>Für das Hj. 2017 stellte der SRH unbeschadet der in den sonstigen Beiträgen im Jahresbericht 2019 dargestellten Prüfungsergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung fest.</p> <p>Das Hj. 2017 schloss mit einem kassenmäßigen Überschuss i. H. v. rd. 35 Mio. €. Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2017 gegenüber dem StHpl. Mehreinnahmen i. H. v. rd. 81 Mio. € und tätigte Mehrausgaben i. H. v. rd. 46 Mio. €. Der Freistaat reduzierte im Jahr 2017 seine Verschuldung um 75 Mio. €. Mit 14,8 % erreichte der Freistaat erneut eine hohe Investitionsquote.</p>
Wesentlicher Inhalt	<p>Pkt. 5.1 Bildung von Ausgaberesten</p> <p>Bei den Leertiteln 511 98 und 812 98 im Kap. 1503 leitete das SMF Mittel im Wege der Deckungsfähigkeit innerhalb der Titelgruppe zu und bildete aus den nicht in Anspruch genommenen Ausgabebefugnissen Ausgabereste i. H. v. 118.995,24 € und 734.591,60 €. Gemäß Nr. 4.3 VwV zu § 45 SÄHO sind bei dem deckungsberechtigten Ansatz grundsätzlich keine Verstärkungen durch Nutzung der Deckungsfähigkeit zur Bildung und Übertragung von Ausgaberesten zulässig.</p> <p>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.</p> <p>Der SRH regte an, die bestehende nicht näher definierte Ausnahmeklausel in Nr. 4.3 VwV 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 wies der SRH als Beispiel auf die Regelung in der VwV zur Landeshaushaltsordnung in Mecklenburg-Vorpommern hin.</p>
Wesentlicher Inhalt	<p>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.</p> <p>Pkt. 5.2 Verstärkung des Ansatzes der Zuführungen an die Kulturstiftung Freistaat Sachsen</p> <p>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. €.</p> <p>Die Kulturstiftung begründete ihren Antrag vom 02.11.2017 an das zuständige SMWK lediglich mit dem weiteren Aufbau des Stiftungsvermögens, ohne auf konkrete Bedarfe einzugehen. Sie bat darum, den Antrag wohlwollend zu prüfen. Mit Schreiben vom 16.11.2017 wies das SMF die Verstärkungsmittel gemäß Antrag dem SMWK vom 07.11.2017 zu.</p>

Die Verstärkungsmittel dienen der notwendigen Handlungsfähigkeit und Flexibilität im Haushaltsvollzug. Über deren Verwendung entscheidet das SMF im eigenen Ermessen. Hier gab das SMF dem allgemein formulierten Antrag des SMWK ohne konkrete Untersetzung des finanziellen Bedarfs statt.

Der SRH schlug vor, für Zuweisung von Verstärkungsmitteln einheitliche Maßstäbe festzulegen. Zumindest sollten im StHpl. die Vorgaben wie Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit festgelegt werden.

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. Zum Verfahren wies das SMF darauf hin, dass es bei der Vergabe von Verstärkungsmitteln in jedem Fall die Erforderlichkeit/Zweckmäßigkeit zusätzlicher Mittel im Rahmen seines Ermessensspielraumes prüfe.

Der SRH blieb bei seiner Kritik, denn die vom SMF genannten Kriterien der Erforderlichkeit/Zweckmäßigkeit konnten aus dem unbegründeten Antragsschreiben des SMWK nicht hergeleitet werden. Eine vorab stattgefundenen Abstimmung zwischen beiden Ressorts ersetzt nicht die Antragsbegründung und sie lässt sich im Nachgang schwer überprüfen.

Um das Verfahren transparenter zu gestalten regte der SRH an, in Anlehnung an das Verfahren bei üpl./apl. Anträgen, Formulare für die Beantragung von Verstärkungsmitteln zu entwickeln, aus denen die zu begründenden Angaben ersichtlich sind.

Das SMF hat für die Beratung im HFA und zum vorliegenden Ergebnisbericht zu den o. g. Punkten keine Stellungnahme abgegeben.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Beschluss des SLT über die Entlastung der Staatsregierung betreffend die Haushaltsrechnung 2017 stand zum Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Das SMF hat dem SRH die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2018 zur Prüfung vorgelegt (vgl. LT-Drs. 7/975). Das Ergebnis der Prüfung ist dem vorliegenden Jahresbericht 2020, Beitrag 1 zu entnehmen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Beitrag 5 „Vermögensrechnung“

Wesentlicher Inhalt

Pkt. 5 Finanzvermögen

In der Vermögensrechnung 2017 waren die Anteilsrechte an 13 Hochschulen im Finanzvermögen dargestellt. Von den insgesamt 14 Hochschulen des Freistaates Sachsen legte 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 war dadurch eingeschränkt.

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 wollte sich beim SMWK hierfür einsetzen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF hat für die Beratung im HFA hierzu keine Stellungnahme abgegeben.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Im Rahmen der Stellungnahme zum Ergebnisbericht teilte das SMF mit, dass die Universität Leipzig die Einführung der kaufmännischen Buchführung zum 01.01.2021 anstrebt.

Beitrag 6 „Sondervermögen Grundstock“

Kapitalzuführungen an bestehende privatrechtliche Beteiligungen des Freistaates Sachsen i. H. v. rd. 33,4 Mio. € hätten aus dem allgemeinen Staatshaushalt, statt aus dem Grundstock, finanziert werden müssen. Das Budgetrecht des SLT wurde nicht gewahrt.

Wesentlicher Inhalt

In 2015 mietete der Freistaat Sachsen zur Unterbringung einer Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Dresden eine Liegenschaft ohne die nach den eigenen Vorgaben erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an. 2017 erfolgte der Erwerb der Liegenschaft. Ein sofortiger Kauf des Objektes im Jahr 2015 hätte Ausgaben von rd. 8,5 Mio. € erspart. In einer Wertermittlung vor dem Kauf blieben Kosten zur Altlastensanierung unberücksichtigt. Der Kaufpreis von 14,6 Mio. € fiel auch dadurch deutlich zu hoch aus.

Kapitalzuführungen an Unternehmen aus dem Sondervermögen Grundstock seien durch § 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO „Erwerb von Kapitalbeteiligungen“ gedeckt. Die Zustimmung des SLT sei hierzu nicht vorgesehen. Im Rahmen der HFA-Sitzungen am 13.09.2017 und 25.10.2017 sei der SLT über die Kapitalzuführung an die staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH informiert worden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die Anmietung der Liegenschaft in Dresden sei seinerzeit alternativlos und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung daher nicht angezeigt gewesen. Weder ein verbindliches Kaufangebot, noch Wertgutachten oder Altlastenuntersuchung hätten vorgelegen. Schließlich habe eine Drucksituation bestanden unmittelbar Asylunterkünfte bereitstellen zu müssen. Bei der Entscheidung zum Erwerb der Liegenschaft seien alle relevanten Aspekte, auch die Altlastensituation, eingeflossen.

In seiner Stellungnahme vom 04.09.2020 erklärte das SMF, seine inhaltliche Auffassung sei unverändert.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Kapitalzuführungen sind keine Erhöhungen des Stammkapitals i. S. des § 113 Abs. 2 Satz 2 SÄHO.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Vor Abschluss des Mietvertrages hätte auch in der Drucksituation nach den eigenen Regeln eine vereinfachte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werden müssen. Laut Unterbringungs-/Standortekonzept ZAB 2020-2024 ist für die Erstaufnahmeeinrichtung geplant, einen Gebäudeteil abzureißen sowie zwei weitere Gebäudeteile dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Nutzung zu überlassen. Die Kapazität soll damit auf 500 Soll-Plätze bis 2024 reduziert werden.

Beitrag 7 „IT-Verfahren Mittelbewirtschaftungssystem SaxMBS“

Wesentlicher Inhalt

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.

Der Betrieb des Verfahrens erfolgte in der sächsischen Staatsverwaltung nicht einheitlich. Es kamen zentrale und dezentrale Betriebslösungen zum Einsatz. Eine Folge dieser Betriebsformen war, dass unterschiedliche Programmversionen zum Einsatz kamen.

Weiterhin hat der SRH Mängel bei der Informationssicherheit festgestellt, u. a. beim Passwortschutz und der Wahrung des Vier-Augen-Prinzips. Die Schnittstellen, vor allem zum vorgeschalteten Haushaltsaufstellungsverfahren, waren unzureichend.

Das IT-Verfahren SaxMBS erscheint nicht mehr zeitgemäß.

Im Rahmen der Umsetzung IT-Strategie Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen 2025 des SMF (HKR-2025) sollte die Ablösung des Mittelbewirtschaftungssystems SaxMBS vordringlich erfolgen und durch ein zentral betriebenes IT-Verfahren, das den gesamten Haushaltskreislauf abbilden kann, abgelöst werden. Bis zur Ablösung des Verfahrens SaxMBS sind, unter Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit, risikominimierende Maßnahmen für einen hinreichend sicheren Weiterbetrieb zu ergreifen.

Reaktion und Stellungnahme der Ministerien

Die Staatsministerien stimmten dem Bericht und den Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofes grundsätzlich zu. Das SMF verwies darauf, dass mit der Umsetzung seiner IT-Strategie HKR-2025 eine integrierte Lösung mit zentraler Datenhaltung zu erwarten sei. Zudem gab es an, systemseitige Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssicherheit von SaxMBS geprüft und deren Umsetzung veranlasst zu haben.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Mit der neuen Version 5.4.3 von SaxMBS wurde die Informationssicherheit des Verfahrens verbessert, insbesondere Passwortkriterien angepasst und das Vier-Augen-Prinzip systemseitig integriert. Das SMF beabsichtigt mit seiner IT-Strategie HKR-2025 die durchgreifende Modernisierung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens in der Staatsverwaltung durch Einführung eines zentral betriebenen integrierten Systems. Die Ablösung von HKR-Altverfahren, darunter SaxMBS, ist für das Jahr 2025 vorgesehen.

Beitrag 8 „So geht sächsisch.“

Das Ziel der Standortkampagne war die Verbesserung von Bekanntheit und Image des Freistaates Sachsen. Dazu verausgabte die SK bis einschließlich 2017 rd. 38,5 Mio. €. In Anbetracht der Höhe der verausgabten Mittel bedurfte es nach Auffassung des SRH der Nachschärfung der Zielkonzeption der Kampagne sowie einer unabhängigen Erfolgskontrolle. Der SRH empfahl eine klare Abgrenzung der Handlungsfelder und Aufgaben der Dachmarkenkampagne und der Einzelkampagnen im Rahmen einer Gesamtwerbestrategie.

Wesentlicher Inhalt

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

Die SK beabsichtige, die Anregungen und Forderungen des SRH aufzunehmen und bei der Weiterentwicklung der Standortkampagne zu berücksichtigen. So werde die Konzeption der Dachmarke im Hinblick auf die Zielgruppendefinition weiter geschärft und das Instrument der Erfolgskontrolle in der Zielkonzeption verankert. Zudem solle der Austausch mit allen an der Vermarktung des Standortes beteiligten Akteuren intensiviert werden. Dies bedinge aber zugleich die Bereitschaft der Einzelkampagnen mit der Dachmarke zu kooperieren.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Prozess der Entscheidungsfindung zu einzelnen Werbemaßnahmen werde zukünftig noch transparenter gestaltet und dokumentiert. Dies gelte auch für den FIS-Skiweltcup.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Vorschläge, wie die SK positiv auf die Bereitschaft der Einzelmarken zur Kooperation mit der Dachmarke einwirken will blieben aus, obgleich es Aufgabe der SK ist, die Notwendigkeit der Ausgaben nachzuweisen (A. 2.2 VwV zu § 7 SäHO). Für den SRH bleiben die Fragen nach einer Gesamtwerbestrategie und der Notwendigkeit der Kosten der Standortkampagne unbeantwortet.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Nach Auskunft der SK vom 29.07.2020 werde derzeit eine Kabinettsvorlage zum weiteren Ausbau der Standortkampagne „So geht sächsisch.“ als Dachmarke erarbeitet. Die Bereitschaft der Einzelmarken zur Kooperation mit der Dachmarke solle durch die verstärkte Einbindung bei den Aktivitäten der Standortkommunikation erhöht werden.

Zudem seien Sekundärziele, Zielgruppen und Handlungsfelder der Standortkampagne in den fachlichen Rahmenbedingungen der Neuausschreibung der Kampagnenstrategie noch detaillierter beschrieben worden. Auf dieser Grundlage werde nach Auftragsvergabe das Kampagnenkonzept nochmals aktualisiert und die Gesamtwerbestrategie weiter geschärft.

Beitrag 9

„Querschnittsprüfung zur Erfolgskontrolle bei Zuwendungen im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministerium des Innern“

Wesentlicher Inhalt

Die Prüfung ergab folgende Feststellungen:

- Förderkonzepte fehlten bzw. ermöglichten keine ausreichende Erfolgskontrolle,
- geeignete messbare Zielgrößen fehlten,
- Förderrichtlinien waren ohne Regelungen zur Erfolgskontrolle,
- bei den Bewilligungen wurden Programmziele zu wenig beachtet,
- Verwendungsnachweisprüfungen waren ohne Erfolgskontrolle,
- Berichtswesen war nicht wirkungsorientiert,
- Evaluierungen waren nicht geplant,
- Evaluierung der Sportförderung war nicht belastbar.

Die Forderungen des SRH lauteten:

- Anforderungsgerechte Förderkonzepte erstellen, darin Grundlagen für die Erfolgskontrolle schaffen und deren Umsetzung in den Förderrichtlinien und den Zuwendungsverfahren sicherstellen,
- den Programmvollzug anhand eines an Zielgrößen orientierten Berichtswesens steuern und
- für regelmäßige Erfolgskontrollen nach Maßgabe der VwV-SäHO sorgen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI gab an, es beabsichtige, anhand der Prüfungsfeststellungen tätig zu werden. Fehlende konzeptionelle Grundlagen sollen erarbeitet oder angepasst werden. Erfolgskontrollen sollen durchgeführt werden. Teilweise gebe es bei der Umsetzung - bedingt durch die Covid19-Pandemie - Verzögerungen.

Das SMR teilte mit, es werde die Hinweise beachten und ggf. fehlende Förderkonzepte erarbeiten und Erfolgskontrollen nach Maßgabe der VwV-SäHO durchführen.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Der SRH begrüßt, dass das SMI und das SMR die Erarbeitung und Anpassung der konzeptionellen Grundlagen zugesagt haben. Dies sollte zeitnah erfolgen.

Beitrag 10 „Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesdirektion Sachsen – Rehabilitierungsbehörde“

Die LD Sachsen nutzte die Optimierungspotenziale einer im Jahr 2014 für den Bereich der beruflichen Rehabilitation durchgeführten Geschäftsprozessanalyse nur wenig.

Wesentlicher Inhalt

Für die Erledigung der Aufgaben nach den Rehabilitierungsgesetzen fehlte ein Personalbemessungskonzept. Die LD Sachsen konnte nicht belegen, dass die Zahl der Mitarbeiter im Verhältnis zu den wahrzunehmenden Aufgaben angemessen war. Zusätzliche befristete Personalstellen hatten eine geringe Wirkung auf die Bearbeitung der Anträge.

Die Aktenführung im Prüfungszeitraum entsprach nicht den organisatorischen Vorgaben. Die in VIS.Sax geführten Akten waren unvollständig, die ergänzend in Papierform geführten Akten waren überflüssig und die gleichzeitige Nutzung von Fachprogrammen führte zu Mehraufwand.

Das SMI gab an, dass die LD Sachsen die wesentlichen Ergebnisse der Geschäftsprozessanalyse und der Prüfungsmittelteilung des SRH bereits umgesetzt habe.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Bearbeitungsrückstände seien deutlich reduziert worden. Für eine Personalbedarfsprognose werde derzeit keine Notwendigkeit gesehen, weil zum einen die gleichbleibenden Erledigungszahlen wie auch die gleichbleibende Zahl offener Vorgänge die Angemessenheit der Personalausstattung untersetzen würden und zum anderen durch die Entfristung der bisher bis zum 31.12.2019 geltenden Antragsfrist eine Prognose künftiger Antragszahlen nicht möglich sei. Letzteres wäre aber Grundlage für die Neubemessung des Personalansatzes.

Im Zuge der Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung habe sich die LD Sachsen im Hinblick auf die bis dahin geltende papierne Vorgangsbearbeitung für eine sog. Stichtagsregelung entschieden. Alle neuen Vorgänge würden in VIS.Sax angelegt. Der Einsatz von Fachprogrammen führe nicht zu Mehraufwand. Da Umfang und Nutzen des Einsatzes von Fachanwendungen weit über den Umfang und die Möglichkeiten von VIS.Sax hinausgingen, seien diese für die LD Sachsen nicht verzichtbar.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Der SRH begrüßt, dass die LD Sachsen zwischenzeitlich die Aktenführung vereinheitlicht und Maßnahmen ergriffen hat, weitere Optimierungspotenziale der Geschäftsprozessanalyse umzusetzen. Wesentliche Folgerungen der Prüfungsmittelteilung des SRH haben sich damit erledigt.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Aufgrund der Entfristung der bisher bis zum 31.12.2019 geltenden Antragsfrist sind auch in Zukunft weitere Rehabilitierungsverfahren bei der LD Sachsen zu erwarten. Daher bleibt der SRH bei seiner Auffassung, dass für den Bereich der Rehabilitation der konkrete Personalbedarf auf konzeptioneller Grundlage (z. B. anhand von Benchmarks) ermittelt werden sollte.

Beitrag 11 „Prozessmanagement in der Beihilfearbeitung“

Wesentlicher Inhalt

Der Prozess der Beihilfeantragsbearbeitung wurde durchschnittlich fast 90.000-mal pro Jahr durchlaufen und war damit ein typischer Massenprozess. Trotz IT-Unterstützung waren viele manuelle Eingriffe erforderlich. Manuelle Eingriffe sind teuer und potenzielle Fehlerquellen. Eine Prozessoptimierung sowie eine bessere IT-Unterstützung würden hier sowohl kostensenkend als auch qualitätssichernd wirken.

Der SRH hatte deshalb einen Soll-Prozess modelliert, der eine weitestgehend automatisierte, medienbruchfreie und workflow-regelbasierte Bearbeitung vom Posteingang bis zum elektronischen Abruf der Bescheide ermöglicht. Die manuelle Prüfung von Rechnungen würde dann weitestgehend automatisiert mithilfe eines im IT-System hinterlegten Regelwerkes erfolgen.

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

Der SRH empfahl, mit der Optimierung und der Automatisierung der Beihilfearbeitungsprozesse mögliche Effektivitäts- und Effizienzpotenzial zu erschließen.

Reaktion und Stellungnahme des
Ministeriums

Das SMF teilte mit, dass das Landesamt für Steuern und Finanzen zusammen mit dem SMF an einem Konzept arbeite, die Beihilfearbeitung zu modernisieren. Ziel sei, eine medienbrucharme, von digitalisierten Einzelprozessschritten gekennzeichnete, rechtssichere Bearbeitung, die zudem die Bearbeitungs- und die Servicequalität erhöhe. Eine Auftragsverarbeitung durch einen bereits am Markt tätigen Anbieter bzw. eine Kooperation mit einem anderen Bundesland werde angestrebt, entsprechende Marktanalysen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen liefen. Mit der Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes habe der Freistaat Sachsen die Rechtsgrundlage für eine Auftragsvergabe an öffentliche Stellen geschaffen (neuer § 118a SächsBG).

Aussagen zu finanziellen Auswirkungen könnten erst nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und der Erarbeitung einer detaillierten Umsetzungsplanung (Kooperationsvereinbarung oder Ausschreibung) getroffen werden.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere
Entwicklung

Mit Optimierung und anschließender Digitalisierung des gesamten Prozesses der Beihilfearbeitung sind Einsparungen bei gleichzeitiger Qualitätsverbesserung möglich. Mit weiter steigenden Fallzahlen, insbesondere infolge der Verbeamtungen im Lehrerbereich, werden sich diese Effekte noch vergrößern. Das Projekt im SMF/LSF sollte deshalb nicht an Dynamik verlieren.

Beitrag 12 „Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen im Rahmen der Beihilfe“

Im Zeitraum von 2013 bis 2017 stiegen die Beihilfeausgaben für stationäre Krankenhausleistungen 39 %. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Beihilfeberechtigten nur um 8 %.

Wesentlicher Inhalt

Eine sachlich-medizinische Prüfung, ob die abgerechneten Krankenhausleistungen medizinisch notwendig und der Höhe nach angemessen sind, erfolgte nicht. Das war 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. 24 % dieser Rechnungen waren nicht prüfbar, weil die dafür notwendigen Angaben fehlten.

Auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse des externen Dienstleisters hat der SRH ein Einsparpotenzial in Höhe von rd. 1 Mio. € ermittelt. SMF und LSF sollten Maßnahmen ergreifen und Voraussetzungen schaffen, dass bei der Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen nur die tatsächlich beihilfefähigen Aufwendungen erstattet werden.

Weiterhin wurde das SMF um Prüfung gebeten, ob der Anspruch auf Beihilfe bei Direktabrechnung an das Krankenhaus abgetreten werden kann, um so bei einer veränderten Prüfpraxis strittige Rechnungspositionen direkt zwischen Beihilfestelle und Rechnungssteller zu klären.

Die Überprüfung von Abrechnungen für stationäre Krankenhausaufenthalte durch die Beihilfestelle gestaltet sich derzeit schwierig, weil die Krankenhäuser gesetzlich nicht verpflichtet seien, die dafür notwendigen medizinischen Daten zu übermitteln. Der Freistaat Sachsen habe lediglich die Möglichkeit, in Fällen der Direktabrechnung eine entsprechende Datenübermittlung zu vereinbaren. Eine Gesetzesänderung auf Bundesebene werde angestrebt.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Ob der Dienstherr eine Abtretung des Beihilfeanspruchs für stationäre Krankenhausleistungen an das Krankenhaus ermöglichen kann, werde rechtlich geprüft.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Die Initiative des SMF, eine Gesetzesänderung auf Bundesebene zur Übermittlung der notwendigen medizinischen Daten anzustreben, ist eine wichtige wie notwendige Maßnahme, um eine verbesserte Prüfpraxis von Krankenhausrechnungen zu etablieren. Die angekündigte rechtliche Prüfung mit dem Ziel, eine Abtretung des Beihilfeanspruchs an das Krankenhaus zu ermöglichen, wird begrüßt.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Beitrag 13 „Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen“

Wesentlicher Inhalt

Der Bedarf zur Betreuung von Kindern im Alter von 3 Jahren bis Schuleintritt war 2017 statistisch nahezu gedeckt. Zudem hat das Statistische Landesamt Sachsen für den Zeitraum 2020 bis 2030 eine rückläufige Entwicklung der Kinderzahlen im Kindergartenalter prognostiziert.

Im Hinblick auf den prognostizierten Rückgang der Kinderzahlen sind Steuerungsmaßnahmen des SMK zur Sicherstellung einer nachhaltigen Förderung dringend geboten.

Eine bedarfsorientierte Planung und Verteilung der Haushaltsmittel unter Berücksichtigung der voraussichtlichen künftigen Kinderzahl durch das SMK erfolgte nicht ausreichend.

Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes des KSV im Zuwendungsverfahren empfiehlt der SRH dem SMK, auf eine Vereinfachung des Förderverfahrens hinzuwirken.

Das SMK sollte seine Bemühungen zur Erfolgskontrolle und Evaluierung der Förderung auf der Grundlage der VwV Kita Bau im Hinblick auf eine Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des staatlichen Mitteleinsatzes verstärken. Eine Bewertung des Ergebnisses der Förderung ist sonst nicht möglich.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMK beabsichtigt, die VwV Kita Bau zu überarbeiten und sämtliche Feststellungen im Hinblick auf deren Berücksichtigung nochmals auszuwerten.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

In der geplanten Neufassung der VwV Kita Bau wird das SMK die Förderkonzeption mit Aussagen u. a. zur Erfolgskontrolle überarbeiten. Der SRH begrüßt die darüber hinaus zugesagte nochmalige Auswertung sämtlicher Feststellungen im Zuge der angekündigten Überarbeitung der VwV Kita Bau.

Beitrag 14

„Zuwendungen und Zuschüsse für die Opfer- und Präventionshilfe“

Für den Förderbereich der Opfer- und Präventionshilfe wie auch für die Einzelförderung des Projekts „Jugendstrafvollzug in freien Formen“ fehlten wesentliche Grundlagen einer zielorientierten Fördersteuerung, wie die Ermittlung des Förderbedarfs, messbare Förderziele sowie die Bewertung der Wirksamkeit der Förderung durch Erfolgskontrollen.

Wesentlicher Inhalt

Das Ressort verstieß bei Förderentscheidungen gegen seine eigene Förderrichtlinie, weil die Förderung therapeutischer Aufgaben innerhalb und außerhalb des Justizvollzugs nicht als Zuwendungsweck vorgesehen war sowie der Maximalfördersatz von 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben sowie die Bemessungsgrundlagen für die Förderung von Personalausgaben teilweise überschritten wurden.

Die Projektförderung zum Betrieb und zur Unterhaltung des „Jugendstrafvollzugs in freien Formen“ entsprach einer Vollfinanzierung. Die 7 Plätze in diesem Projekt waren nicht voll ausgelastet und eine Prüfung der Verwendungsnachweise noch nicht abgeschlossen.

Das Ministerium kündigte eine zeitnahe Neufassung der Förderrichtlinie an. Das Prüfergebnis des Rechnungshofs soll Berücksichtigung finden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Mit der Neufassung der Förderrichtlinie im Bereich der Opfer- und Präventionshilfe beabsichtigt das SMJusDEG insbesondere eine Aktualisierung des Fördergegenstandes und der Höhe der Zuwendungen. Zudem sollen Maßnahmen auf der Grundlage des Beschlusses des Kabinetts vom 04.06.2019 in Umsetzung der Ergebnisse des Abschlussberichtes der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung von Fördervorhaben im Freistaat Sachsen in die Überarbeitung der Förderrichtlinie einfließen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Beitrag 15 „Personalwirtschaft beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr“

Wesentlicher Inhalt

Bei der Neugestaltung der Straßenbauverwaltung wurden mögliche Synergie- und Skaleneffekte nicht ausgeschöpft. Aufgabenüberschneidungen bzw. Doppelstrukturen, die zusätzliches Personal binden, waren nicht auszuschließen.

Die Personalausstattung der Servicereferate und Fachreferaten Planung und Bauwerksplanung in den 5 Niederlassungen variierte erheblich, trotz inhaltlich vergleichbarer Aufgaben. Sachliche Kriterien für die unterschiedliche Personalausstattung konnten nicht vorgelegt werden. Ein grobes Benchmarking zwischen den Fachreferaten ergab ein rechnerisches Einsparpotenzial von rd. 40 VZÄ bzw. jährlich über 2,4 Mio. €.

Die Vergütungsspannen betragen in einzelnen Referaten der Niederlassungen bis zu 5 Entgeltgruppen, bei gleichen Funktionen und Aufgaben. Dies ist weder plausibel noch nachvollziehbar.

150 Stellen wurden ohne sachlichen Grund gehoben. Das Einsparpotenzial für diese Stellen hätte allein im Doppelhaushalt 2015/2016 insgesamt 925,1 T€ betragen.

Im Zusammenhang mit der Einrichtung des Landesamtes für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wurde eine zeitnahe Überprüfung der Eingruppierungsansprüche und Aktualisierung der Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen (TDB) versäumt. Fehlzahlungen aufgrund abweichender Eingruppierungs- und Zulagenansprüche waren nicht auszuschließen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Doppelstrukturen seien ausgeschlossen. Die Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten unterliege jederzeit der Beobachtung und Nachjustierung, gegenwärtig im Rahmen des Prozesses „LASuV 2021“. Seit 2018 untersuchen verschiedene Arbeitsgruppen verschiedene Organisationsmodelle mit dem Ziel, Leitungsentscheidungen zur Verwaltungsoptimierung vorzubereiten. Die Arbeitsgruppe „Struktur LASuV 2021“ werde in ihrer Organisationsuntersuchung sowohl eine umfangreiche Aufgabenanalyse als auch eine umfassende Aufgabensynthese durchführen, um eine bedarfsgerechte und nachhaltige Personalausstattung gewährleisten zu können, die sich am tatsächlichen Bedarf des LASuV orientiere.

Die 150 gehobenen Stellen stünden für eine Rückumwandlung nicht mehr zur Verfügung, da sie zwischenzeitlich für andere Personalmaßnahmen genutzt worden seien.

Die strukturellen Änderungen im Zusammenhang mit der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung würden für eine systematische Aufarbeitung der Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen genutzt. In den letzten 2 Jahren seien die TDB der Beschäftigten zahlreicher Referate überprüft und überarbeitet worden. Sofern sich abweichende Zahlungsansprüche ergäben, würden Rückzahlungs- und Regressansprüche unter Berücksichtigung der Rechtsnormen geprüft.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die Personalausstattung des LASuV ist auf der Grundlage sachlicher Kriterien zu ermitteln und transparent zu vollziehen. Die bisher vom Landesamt eingeleiteten Maßnahmen bilden dafür eine gute Grundlage.

Beitrag 16 „Um-, Aus- und Neubau von Staatsstraßen“

Der SRH prüfte Aus- und Neubaumaßnahmen von Staatsstraßen im Zuständigkeitsbereich der LASuV-Niederlassung Zschopau.

Wesentlicher Inhalt

1.) S 36 – Ausbau nördlich Hartha:

Das beauftragte und abgerechnete Nachtragsvolumen beim Ausbau der S 36 nördlich Hartha war mit rd. 35 % überdurchschnittlich hoch. Mehrere Nachträge beruhten auf einer unzureichenden oder fehlerhaften Planung.

2.) S 222 – Neubau Ortsumgehung Falkenbach:

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

zu 1.):

Aufgrund einer Übertragung der Baumaßnahme von der LASuV-NL an die LIST GmbH nach der Leistungsphase 4 sei es zum Verlust von Hintergrundwissen gekommen, was sich auf die Einschätzung von Nachträgen auswirken kann. Das LASuV sei sich der Gesamtsituation bewusst und werde künftig beachten, dass dem Wettbewerb entzogene Nachtragsleistungen minimiert werden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

zu 2.):

Die konsequente Anwendung von Mindestvorgaben der Regelwerke zur Kostenreduzierung könne Konflikte hervorrufen, wenn andererseits ein möglichst hohes Maß an Verkehrssicherheit für Neubaumaßnahmen angestrebt sei. Die Ausbildung des Knoten C stelle die erforderliche verkehrssichere Lösung dar. Künftig komme der Auditierung und aktenkundigen Bewertung von sicherheitsrelevanten Aspekten eine größere Rolle zu, um planerische Entscheidungen mit Kostenrelevanz fachlich zu untersetzen.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Der SRH begrüßt die Ziele des LASuV, künftig Nachtragsleistungen zu minimieren und planerische Entscheidungen durch bessere Dokumentation stärker fachlich zu untersetzen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

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

Wesentlicher Inhalt

Der SRH stellte fest, dass SMWA und LASuV wesentlichen Verpflichtungen aus der VwV Anti-Korruption sowie der VwV Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile nicht nachkommen. 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.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

SMWA hatte zugesagt, nach der Neu-Organisation des SMWA infolge der Landtagswahl 2019 ein Strategiekonzept zur Korruptionsprävention zu entwerfen. Zwar ist der Umstrukturierungsprozess noch nicht abgeschlossen, dennoch wurde im März 2020 mit dem Strategiekonzept begonnen. Ein erster Entwurf liegt vor, der auch erste Vorstellungen zur Methode der Feststellung der korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze/ Dienstposten beinhaltet und aufgrund von Hinweisen des hiesigen Datenschutzbeauftragten überarbeitet werden muss.

Eine zeitnahe Feststellung der korruptionsgefährdeten Arbeitsplätze/ Dienstposten erscheint aufgrund erheblicher technischer Umsetzungsprobleme und datenschutzrechtlicher sowie personalrechtlicher Unsicherheiten kaum erfüllbar.

Das LASuV hat noch keine Schritte unternommen, da dort das Strategiekonzept des SMWA zugrunde gelegt werden soll.

Die Korruptionspräventionsmaßnahmen nach Ziffer V. 1 der VwV Anti-Korruption werden nach Abschluss der Gefährdungsanalyse erarbeitet.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Seit 2016 steht die Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsplätze/ Dienstposten sowie die anschließende Gefährdungsanalyse bei SMWA und LASuV aus. Die Schulungsquoten in diesen Behörden wurden ebenfalls nicht maßgeblich erhöht. Der SRH wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Beitrag 18 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 eine unabhängige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die DEGES bzw. Autobahn GmbH des Bundes vornehmen zu können, müssen Prüfrechte des SRH für sächsische Projekte in der neuen Bundesgesellschaft vertraglich verankert werden.

Wesentlicher Inhalt

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

Die Nutzwertanalyse aus dem Herbst 2018 beinhaltet keine konkrete Berechnungen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen in der Lage wäre, die derzeit beauftragten DEGES-Projekte zu übernehmen bzw. zukünftig sämtliche Bundesstraßenprojekte selbst zu bearbeiten. Ob die Beauftragung von Ingenieurgesellschaften wirtschaftlich ist, konnte auch vom SRH wegen fehlender betriebswirtschaftlicher Kennzahlen in der sächsischen Straßenbauverwaltung nicht untersucht werden.

Vor dem Hintergrund des zwischenzeitlichen Wegfalls der DEGES als leistungsfähigem Dienstleister ist für die zukünftige Aufgabenerledigung der Straßenbauverwaltung die Erstellung ein neues wirklichkeitstretues Gesamtkonzept „Straße“ dringend geboten.

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.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF vertritt die Auffassung, dass eine Einwilligung des Landtages wegen fehlender „besonderer Bedeutung“ nicht erforderlich sei. Der HFA werde nach Veräußerung der Geschäftsanteile informiert.

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.

Wie bereits in der Erwiderung zum JB-Beitrag 2019 vertritt das SMWA auch in der Stellungnahme zum Erfolgsbericht die Auffassung, dass ein solches Gesamtkonzept „Straße“ in Form der zwischen SMWA und DEGES abgeschlossenen „Vereinbarung vom 27. November 2019 über die Änderung bzw. Aufhebung von Dienstleistungsverträgen zu Bundes- und Landesstraßenprojekten“ vorliege. Hierin werde festgelegt, wann die der DEGES übertragenen Bundes- und Landesstraßenprojekte an den Freistaat Sachsen zurückzugeben sind. Diese Projekte würden entweder durch das LASuV oder, wenn dessen personelle Kapazitäten nicht ausreichen, durch die LISt GmbH fortgeführt.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Nach Kenntnis des SRH ist ein Anteilskauf- und Abtretungsvertrag, der die zukünftigen Prüfrechte des SRH bei der Autobahn GmbH des Bundes ausreichend berücksichtigt, noch immer nicht unterzeichnet.

Eine parlamentarische Befassung zur Veräußerung der Geschäftsanteile an der DEGES und der Auswirkungen auf die sächsische Straßenbauverwaltung hat nicht stattgefunden.

In der vom SMWA angeführten Vereinbarung zur Rückübertragung der DEGES-Projekte sieht der SRH zuvorderst eine organisatorische Festlegung zur erzwungenen Rückübertragung der Straßenbauprojekte an den Freistaat Sachsen. Die Erstellung eines wirklichkeitsgetreuen Gesamtkonzeptes unter Berücksichtigung der tatsächlich beim LASuV und der LIST GmbH vorhandenen materiellen und personellen Ressourcen hält der SRH nach wie vor für erforderlich.

Beitrag 19 Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen

Das SMS verfügte über kein Förderkonzept zur sozialen Betreuung von Flüchtlingen. Es fehlte an der Ermittlung des Ist-Zustandes und daraus ableitend an zu erreichenden Zielvorgaben sowie der Bestimmung von entsprechenden Handlungsbedarfen. Im Vollzug gab es zahlreiche Fragen und Probleme zur Anwendung der Richtlinie.

Wesentlicher Inhalt

Der SRH forderte vom SMS ein Förderkonzept mit einer Analyse des Ist-Zustandes und konkreten, messbaren Zielen, die der Freistaat Sachsen mit seiner Förderung unterstützen und erreichen möchte.

Der SRH hielt die Mittelauszahlung in Form von gesetzlich geregelten pauschalen Zuweisungen für sinnvoll und schlug vor, die soziale Betreuung von Flüchtlingen bei der Bemessung der Pauschale nach dem SächsFlüAG zu berücksichtigen oder in den kommunalen Finanzausgleich einzubeziehen.

Das SMS teilte mit, dass es an der modellhaften Pauschalförderung nach der Sächsischen Kommunalpauschalenverordnung (SächsKomPauschVO) in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 teilnehme. Es sei geplant, die Wirksamkeit und Effektivität des Mitteleinsatzes im Rahmen der Evaluation dieser Verordnung zu überprüfen. Die Erstellung eines Förderkonzeptes zur Richtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge erfolge in Abhängigkeit des Ergebnisses dieser Evaluation.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Für die Zukunft prüfe das SMS eine Vollzugsvereinfachung in Gestalt einer gesetzlich geregelten pauschalen Zuweisung im Rahmen der Erstellung eines Sächsischen Integrationsgesetzes.

Im August 2020 teilte das SMS dem SRH ergänzend mit, dass die Ausreichung der Mittel zur Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen auch im Haushaltsjahr 2021 über die SächsKomPauschVO mit den damit verbundenen Vereinfachungen vorgesehen sei. Die Förderung solle im zukünftigen Sächsischen Integrationsgesetz verstetigt werden. Der Gesetzentwurf befinde sich in Erarbeitung.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Ziele und Wirksamkeit von Förderungen sind regelmäßig im Hinblick auf Anpassungs- und Steuerungsbedarf zu überprüfen. Im Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 wurden für die Migrationssozialarbeit die Entwicklung fachlicher Standards und die Prüfung eines Betreuungsschlüssels vereinbart. Die Vorlage eines Integrations- und Teilhabegesetzes ist bis zum Jahr 2021 vorgesehen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Der SRH begrüßt die beabsichtigte Verstetigung der Förderung auf gesetzlicher Grundlage und wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich verfolgen. Jedoch sind auch bei einer gesetzlichen Grundlage fundierte Analysen und Erhebungen zu den qualitativen, quantitativen und monetären Bedarfen, den fachlichen Zielen und der Wirksamkeit von Maßnahmen notwendig.

Beitrag 20 Förderung der sächsischen Jugendstiftung

Wesentlicher Inhalt

Die Ziele der Gründung der Sächsischen Jugendstiftung, ein von Haushaltsrecht und Jährlichkeitsprinzip unabhängiges Förderinstitut zu schaffen und diesem eine Koordinierungsfunktion zu geben, 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 als Projektförderung widerspricht dem einmaligen Charakter dieser Finanzierungsart.

Der Stiftungszweck ist sehr allgemein gefasst. Die Sächsische Jugendstiftung nimmt Aufgaben wahr, die auch andere Träger der freien Jugendhilfe wahrnehmen können. Die Sächsische Jugendstiftung verfügt mit ihren Aktivitäten über kein Alleinstellungsmerkmal. Erfolgskontrollen zur Arbeit der Stiftung führte der Freistaat nicht durch.

Die Stiftung verfolgt keine Strategien für die Gewinnung von Zustiftungen und Spenden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die SJS solle neutral agieren können und eigenverantwortlich die Partizipation an gesellschaftlichen Prozessen ermöglichen. Eine direkte, inhaltliche Einflussnahme verbiete sich. Der SRH-Bericht könne zum Anlass genommen werden, um die 1994 gesetzten Ziele einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Die gewonnenen Erkenntnisse können in eine ggf. veränderte Förderstrategie des Jugendbereiches mit einbezogen werden.

Für die SJS sei Finanzierungssicherheit zu schaffen. Die Finanzierung werde neu, möglicherweise im Rahmen einer institutionellen Förderung, aufgestellt.

Die Erfolgskontrolle werde mit dem jährlichen Geschäftsbericht im SLT geleistet.

Zweckungebundene Spenden sowie Sponsoring und Zustiftungen Dritter seien in jedem Einzelfall strategisch zu hinterfragen.

SMS verwies auf seine Stellungnahme zum Jahresbericht und ergänzte, dass die Geschäftsstelle der SJS auf eine dauerhafte finanzielle Unterstützung angewiesen sein werde. Ziel des SMS sei daher, die Finanzierung dauerhaft und nachhaltig zu unterstützen.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die Finanzierungssicherheit der SJS soll durch Zustiftungen aus dem Haushalt des Freistaates in Höhe von jeweils 250 T€ in den Hj. 2019 und 2020 erhöht werden.

Der SRH bleibt bei seiner Auffassung hinsichtlich der Erfolgskontrollen durch den Zuwendungsgeber und der Schaffung einer Strategie für die Gewinnung von Zustiftungen und Spenden durch die Stiftung.

Der SRH wird die weitere Entwicklung insbesondere hinsichtlich der Förderstrategie in diesem Bereich verfolgen.

Beitrag 21 Unterbringung der Polizeifachschule und einer Erstaufnah- meeinrichtung am Standort Schneeberg

Vor Erwerb mietete der Freistaat Sachsen Teile der Liegenschaft an und investierte in fremden Grund und Boden zu einer Zeit eher konstanter Asylbewerberzahlen und vor Erhöhung der Ausbildungskapazitäten der sächsischen Polizei rd. 7,5 Mio. €.

Wesentlicher Inhalt

Dies ist in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Januar 2016 unberücksichtigt. Neben den Mietzahlungen hätten finanzielle Aufwendungen für die zusätzlich vertraglich übernommenen Investitionen/ Instandhaltungen berücksichtigt werden müssen. Der Kaufpreis i. H. v. 14,5 Mio. € fiel deutlich zu hoch aus.

Trotz begründeten Altlastenverdachts (militärische Vornutzung und Lage in ehemaligem Uranbergbaugebiet) unterblieb vor Erwerb der Liegenschaft eine Altlastenuntersuchung. Mehrkosten dadurch sind nicht auszuschließen.

Auf nahezu allen Dachflächen befinden sich Fotovoltaikanlagen. Erträge aus deren Verpachtung vereinnahmt ausschließlich der frühere Eigentümer, während der Freistaat Sachsen als neuer Gebäudeeigentümer für den Bauunterhalt der Dachflächen bis längstens 2051 aufkommen muss. Eine Wertermittlung vor dem Kauf im Jahr 2016 ließ diesen Bauunterhalt sowie die während der Anmietung getätigten Investitionen unberücksichtigt. Insgesamt belaufen sich die ohne eine Entwicklungskonzeption und vorherige Entscheidung über die Standortsicherheit getätigten und geplanten Ausgaben auf rd. 53,3 Mio. €.

Investitionen während der Mietzeit seien nutzerspezifisch gewesen; nutzerneutrale Investitionen mit dem Mietzins aufgerechnet bzw. zurückgefordert worden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die bauliche Liegenschaftsentwicklung werde in der Nutzungsstudie (K1-Gutachten) aufgezeigt.

Der Kaufpreis sei über langwierige Verhandlungen zustande gekommen. Ein Löschen der dinglichen Sicherung der Fotovoltaikanlagen sei nicht möglich gewesen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Januar 2016 gehe davon aus, dass sowohl bei der Anmietung als auch beim Kauf die Kosten zur Herichtung des Objekts vom Freistaat Sachsen zu tragen gewesen wären.

Die Grundsätze nach Bundes-Bodenschutz-Verordnung hinsichtlich der Gefahr eines möglichen Altlastenbefundes seien eingehalten worden.

In seiner Stellungnahme vom 04.09.2020 erklärte das SMF, seine inhaltliche Auffassung sei unverändert.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Das Unterbringungs-/Standortkonzept ZAB 2020-2024 sieht eine Schließung der Erstaufnahmeeinrichtung am Standort Schneeberg ab 2022 vor. Das SMI beabsichtigt perspektivisch eine Gesamtnutzung der Liegenschaft durch die Polizei. Dazu fehlt nach wie vor eine Entwicklungskonzeption, in der flächenmäßige Bedarfe und Zeithorizonte zur Nutzung der Liegenschaft enthalten sind. Die vorgelegte planerische Gesamtkonzeption (K1-Gutachten) ist ein baufachliches Gutachten und kann eine Entwicklungskonzeption nicht ersetzen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Beitrag 22 Neubau Institut für Angewandte Photophysik, Technische Universität Dresden

Wesentlicher Inhalt

Die Regelungen der RLBau zum Verfahren bei Großen Baumaßnahmen wurden mehrfach nicht eingehalten. Regelmäßige Prüfungserfahrungen des SRH wurden mit dieser Prüfung bestätigt. 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

Als besonders schwerwiegend war festzustellen, dass sowohl die ES als auch die EW-Bau ohne geprüfte und anerkannte Bedarfsanmeldung erstellt wurden. Nutzer, Bedarfsträger und das zuständige Staatsministerium sollten die Relevanz einer vollständigen Bedarfserfassung und -planung für wirtschaftliches Bauen stärker verinnerlichen. Dadurch lassen sich aufwendige, zeitintensive und kostspielige Änderungen im weiteren Verlauf vermeiden.

Der SIB erkannte nur unzureichend Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Planung und Ausführung. Der Gebäudeentwurf hatte einen zu hohen Anteil an Verkehrsflächen. Er war auch hinsichtlich des umbauten Raums unwirtschaftlich. Unter anderem wurden Büros mit der gleichen Geschosshöhe wie Labore gebaut, obwohl eine Umnutzung wegen fehlender Versorgungsschächte und zu geringer Raumtiefe nicht möglich ist. Weiterhin verursachte die offene geschossübergreifende Treppenhalle Mehrkosten beim Brandschutz.

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

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMF folge den Feststellungen des SRH zur Einhaltung der Verfahrensregeln nach RLBau. Die Festlegungen zur Zusammenfassung von Verfahrensschritten seien vorliegend in Abstimmung zwischen SMF und SMWK erfolgt und im Zusammenhang mit der Entscheidung zur Förderung der Exzellenzmaßnahmen sowie der Finanzierung der Baumaßnahme mit EU-Mitteln zu bewerten.

Die gleichen Raumhöhen im Verwaltungs- und Laborbereich seien im Sinne eines höheren Umnutzungspotenzials gemäß den Prinzipien des nachhaltigen Bauens gewählt worden. Der Forderung des Nutzers nach offenen, geschossübergreifenden Kommunikationsflächen und deren technische Umsetzung sei im Einzelfall als angemessen bewertet worden. Grundsätzlich verfolge das SMF das Ziel, technische Brandschutzmaßnahmen so gering wie möglich zu halten, um Folgekosten zu minimieren.

Das vom SRH ermittelte Kosteneinsparpotenzial werde als zu hoch angesehen.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die Argumente wurden im Prüfungsverfahren erschöpfend ausgetauscht. Neuere Entwicklungen sind nicht bekannt.

Beitrag 23 Neuorganisation der sächsischen Betriebsprüfungsstellen im Jahr 2015

Im Jahr 2011 wurde die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen der sächsischen Finanzämter beschlossen. Die bis dahin 8 zentral bestehenden Betriebsprüfungsstellen wurden bis Ende 2017 auf 16 Finanzämter ausgeweitet. Ziel des SMF war eine verbesserte Kommunikation zwischen Innen- und Außendienst, die Schaffung von homogenen Amtsgrößen, die Stärkung des ländlichen Raumes und eine erleichterte Personalgewinnung. Die Dezentralisierung führte zu keinen wesentlichen Verbesserungen bei der Aufgabenerledigung und den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfungsstellen.

Wesentlicher Inhalt

An 5 von 16 Standorten waren die Räumlichkeiten nicht fertiggestellt, was fortlaufend Zusatzkosten verursachte. Die Kosten dieser Umstrukturierung schätzte der SRH damals auf 17,8 Mio. €. Auf weitere Kostenerhöhungen durch die andauernde Verzögerung bei der Umsetzung des Standortkonzeptes wies der SRH hin. Weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme konnten belegt werden.

Die Umstrukturierung der Betriebsprüfung und die Zentralisierung der FÄ widersprüchen sich 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. Die vom SRH angestellte Kostenschätzung sei überhöht.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Das SMF teilte mit, dass der aktuelle Koalitionsvertrag eine Evaluation des Standortkonzeptes vorsehe. Bezüglich einer möglichen Fortschreibung der Maßnahmen für einzelne Finanzämter seien bislang keine Entscheidungen getroffen worden. Das Finanzamt Hoyerswerda solle zunächst bestehen bleiben, ohne über eine eigene Betriebsprüfungsstelle zu verfügen. Die Zuständigkeit für die Betriebsprüfung bei Steuerpflichtigen des Finanzamtsbezirkes Hoyerswerda obliege der Hauptbetriebsprüfungsstelle des Finanzamtes Bautzen. Die Einrichtung einer eigenen Amtsbetriebsprüfungsstelle beim Finanzamt Hoyerswerda sei derzeit nicht vorgesehen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Nach Presseberichten gilt Gleiches auch für die Finanzämter Löbau und Oschatz, bei welchen zumindest in den kommenden Jahren von einer Schließung abgesehen wird.

Der SRH sieht im Hinblick auf die mittelfristige Standort- und Kostenentwicklung seine ursprüngliche Kritik bestätigt.

Beitrag 24 Mitteldeutsche Medienförderung GmbH

Wesentlicher Inhalt

Unternehmensgegenstand der MDM war die Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienproduktionen mit dem Ziel der Verbesserung und Sicherung der Wirtschaftskraft und der kulturellen Vielfalt. Der Freistaat Sachsen als Gesellschafter der MDM stellte jährlich mehr Finanzierungsmittel zur Verfügung, als er nach seinem Gesellschafteranteil zu leisten hatte. Dadurch erfolgte in den Jahren 2014 bis 2018 eine Überzahlung i. H. v. 2,1 Mio. €. Eine mit dem stetigen Anstieg dieser Mittel korrespondierende positive Entwicklung der Filmwirtschaft konnte der SRH nicht nachvollziehen.

Das für die Beteiligungsverwaltung zuständige SMF und die für die Medienförderung zuständige SK führten bisher keine Erfolgskontrollen hinsichtlich der mit der Beteiligung verfolgten Ziele durch. Die Förderung durch die MDM erfolgte überwiegend in Form erfolgsbedingt rückzahlbarer Darlehen. Die Rückflussquote lag im Durchschnitt der Jahre 2007-2016 gerade einmal bei 6,7 %. Der SRH empfahl zu evaluieren, ob Fördermittel auch als Zuschuss ausgereicht werden könnten.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich der Überzahlungen der Gesellschafterbeiträge durch den Freistaat geben das SMF und die SK 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.

Ferner wenden das SMF und die SK ein, dass die genaue und objektive Bewertung der ökonomischen Effekte von Filmförderungen viel komplexer sei als vom SRH dargestellt. Die Beauftragung einer Studie zum Film- und Medienstandort Mitteldeutschland werde gegenwärtig im Aufsichtsrat diskutiert. Zudem habe die MDM bereits eine Studie zur Fachkräftesituation initiiert.

Aufgrund der Forderungen des SRH prüfe die MDM derzeit, ob sich Kriterien aufstellen lassen, anhand derer bei bestimmten Filmprojekten Zuschüsse ausgereicht werden könnten.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Das SMF teilte im Nachgang mit, dass die MDM die Umstellung auf die Zuschussfinanzierung geprüft habe. Im Ergebnis sei die Umstellung voraussichtlich nicht wirtschaftlich, da der Prüfaufwand im Antragsverfahren nahezu identisch sei. Zudem berge die Zuschussfinanzierung die Gefahr von Fehlanreizen.

Entgegen der Auffassung des SMF und der SK bleibt der SRH bei seiner Auffassung, dass sich das staatliche Interesse gerade in der Höhe des Gesellschaftsanteils ausdrückt. Die Finanzierungsquote ist an die Beteiligungsquote gebunden. Eine höhere Zahlung durch den Freistaat Sachsen führt in erster Linie zu einer Minderzahlung und Bevorteilung der anderen Gesellschafter, für die kein staatliches Interesse besteht.

Beitrag 25

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

In 2017 wurde mit der futureSAX GmbH neben der WFS GmbH eine zweite Gesellschaft des Freistaates Sachsen zur Wirtschaftsförderung ohne zwingende sachliche Notwendigkeit errichtet. Die Gründung der futureSAX GmbH basierte auf nicht unterlegten Kriterien und Annahmen. Mit der Fortführung des vom SMWA initiierten Projektes futureSAX in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts entstanden zusätzliche Aufwendungen. Die Angebote der futureSAX GmbH standen neben einer Reihe von Angeboten aus Gründungsnetzwerken sächsischer Hochschulen und Gründerinitiativen im Freistaat Sachsen. Messbare und nachhaltige Erfolge konnten aus dem vorangegangenen Projekt futureSAX nicht ermittelt werden.

Wesentlicher Inhalt

Der SRH hielt eine Evaluierung des Parallelbetriebes von 2 staatlichen Unternehmen mit gleichen Tätigkeitsschwerpunkten für erforderlich.

Laut SMF 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 Vertrages mit einem Dienstleister sei zu entscheiden gewesen, wie die Plattform den künftigen Anforderungen am besten gerecht werde. Der Vergleich verschiedener Varianten habe aus sachlichen Gründen ergeben, dass die Ziele am besten in Form einer futureSAX GmbH erreicht werden könnten. Personal- und Sachaufwendungen wären auch bei einer Integration in die WFS GmbH 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 Beteiligung der WFS GmbH an der futureSAX GmbH ermögliche Synergien.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die Durchführung einer externen Evaluation sei für 2020 vorgesehen, im Zuge derer auch etwaige Synergien geprüft werden sollen. Über das Ergebnis der Evaluation werde der SRH in 2020 unterrichtet.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Das SMF teilte im Nachgang mit, dass nach eingehender Prüfung der eingeholten sieben Angebote zur externen Evaluierung durch das SMF und das SMWA festgestellt worden sei, dass mit den angebotenen Leistungen lediglich ein Teil der Anforderungen gemäß Leistungsbeschreibung abgedeckt würde. Zu der vom SRH angesprochenen Frage der Fortführung der futureSAX in der Rechtsform einer GmbH neben der WFS GmbH hätte die Evaluierung keine neuen Erkenntnisse geliefert. Im Ergebnis sei die Ausschreibung aufgehoben worden.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Der SRH sieht unverändert keine Notwendigkeit zur Fortführung des Projektgeschäftes futureSAX in einer eigenständigen Gesellschaft und hält an seiner Forderung nach einer Evaluierung fest. In Folge der Evaluierung sollte eine Messbarkeit von Ergebnissen zur Begründung der Fortführung des Projektes erkenntlich werden.

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

Wesentlicher Inhalt

Die Finanzierung des Kernaufgabenbereichs der SAENA GmbH erfolgte durch Gesellschafterzuschüsse des Freistaates Sachsen und unentgeltliche Leistungen der Mitgeschafterin SAB, über deren betragsmäßige Höhe das SMF keine Kenntnis hatte. Der SRH forderte eine Bewertung der von der SAB erbrachten Sach- und Dienstleistungen, um die Transparenz der Gesellschafterleistungen zu gewährleisten und sicherzustellen, dass der Freistaat Sachsen, gemessen an seinem Gesellschaftsanteil, keine überobligatorischen Leistungen erbringt.

Die SAENA GmbH weitete ihr Drittmittelgeschäft kontinuierlich aus und wurde dabei zunehmend im Auftrag der Fachressorts des Freistaates Sachsen tätig. Da in die Abrechnungen der Drittmittelprojekte nicht alle Kosten einfließen, war eine transparente Kostenzuordnung, die Aussagen zum tatsächlichen Aufwand des Freistaates Sachsen für den Kernaufgabenbereich sowie für die einzelnen Förderprojekte ermöglicht, nicht gegeben.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die vom SRH geforderte Bewertung der von der SAB erbrachten Sach- und Dienstleistungen hielt das SMF nicht für erforderlich, da es keine Rechtsgrundlage gäbe, die die Gesellschafter zur Finanzierung im Verhältnis ihrer Geschäftsanteile verpflichte. Außerdem profitiere der Freistaat Sachsen von den unentgeltlichen Leistungen der SAB, ohne die die Gesellschafterzuschüsse des Freistaates Sachsen noch höher wären.

Um die vom SRH geforderte transparente Kostenzuordnung zu gewährleisten, habe das SMF die SAENA GmbH um Prüfung und Einführung eines sachgerechten Verteilerschlüssels gebeten. Im Nachgang der Prüfung teilte das SMF mit, dass die SAENA GmbH zwischenzeitlich einen Umlageschlüssel für die Gemeinkosten (Overheadkosten) auf den Kernbereich und die Drittmittelprojekte ermittelt habe, dessen Berücksichtigung ab dem Jahr 2021 erfolgen solle.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Der SRH bleibt bei seiner Forderung nach der Gewährleistung der Transparenz der Gesellschafterleistungen, wofür eine Bewertung unabdingbar ist.

Vor dem Hintergrund der aktuellen klimapolitischen Weichenstellungen ist zu erwarten, dass die Bedeutung der Geschäftstätigkeit der SAENA GmbH sowohl im Kernaufgabenbereich als auch im Drittmittelprojektbereich weiter zunimmt. Im Zuge dieser Entwicklung ist auch auf die Aufgabenabgrenzung zur neu geschaffenen Abteilung 6 „Energie und Klimaschutz“ im SMEKUL zu achten, um Überschneidungen oder Doppelstrukturen zu vermeiden.

Beitrag 29 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Überörtliche Kommunalprüfung

Es wurde ein Überblick gegeben über die vom SRH und seinen StRPrÄ durchgeführten überörtlichen Prüfungen. Als erschwerend für die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen (Turnusprüfung) merkte der SRH an, dass in vielen Fällen nicht auf Ergebnissen der örtlichen Prüfung aufgebaut werden kann.

Wesentlicher Inhalt

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Ausgewählte Beanstandungen betrafen die Bewertung von Gebäuden, für die keine Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorlagen (Gemeinde Pöhl), überhöhte Betriebskostenerstattungen für eine Kindertageseinrichtung (Gemeinde Drebach) sowie mangelhafte Transparenz bei der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen (Stadt Hainichen und Gemeinde Weinböhlen).

Das SMI legt dar, dass verschiedene Beanstandungen sich noch in der Bearbeitung befänden und davon einzelne durch die jeweils zuständige Rechtsaufsichtsbehörde nachverfolgt würden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Die Ausräumung der Beanstandungen aus vorangegangenen überörtlichen Kommunalprüfungen ist regelmäßiger Bestandteil nachfolgender Prüfungen des SRH.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Beitrag 30 Umstellung auf kommunale Doppik

Wesentlicher Inhalt

Auch im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik war ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen. Der Zeitverzug beim Einhalten gesetzlicher Fristen hatte sich weiter vergrößert.

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

Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik entfalteten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne waren weiterhin beeinträchtigt. Den Verantwortlichen fehlten wesentliche Entscheidungsgrundlagen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI schätze den aktuellen Stand der Umstellung auf die Doppik auch als nicht zufriedenstellend ein, sehe jedoch keinen erneuten Änderungsbedarf an den rechtlichen Rahmenbedingungen.

Das SMI führt aus, dass die gesetzlichen Regelungen zur Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen sowie Jahres- und (ggf.) Gesamtab schlüssen für die Gemeinden eine Rechtspflicht begründen, deren Einhaltung von den Rechtsaufsichtsbehörden sicherzustellen sei. Die Rechtsaufsichtsbehörden würden daher auch weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsstaus in einem angemessenen Zeitraum hinwirken. Das SMI erhebe hierüber regelmäßig den aktuellen Stand und lasse sich über die ergriffenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen berichten.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Eine stringente Weiterverfolgung bzgl. der rückständigen Jahresabschlüsse durch die Rechtsaufsichtsbehörden ist zwingend erforderlich. Ohne Gegensteuerungsmaßnahmen wird sich die Situation jedoch auch künftig weiter verschärfen. Insbesondere den Kommunalaufsichten sollten entsprechende wirksame rechtsaufsichtliche Instrumentarien zur Verfügung gestellt werden.

Beitrag 31 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

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

Wesentlicher Inhalt

Der Verordnungsgeber sollte den Begriff „Angemessene Nettoinvestitionsmittel“ konkretisieren.

Die durch den SRH entwickelte kennzahlengestützte Finanzanalyse werde durch das SMI begrüßt.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Koalitionsvertrag sehe vor, zukünftig „doppische“ Jahresabschlussdaten zentral durch das Statistische Landesamt zu erfassen und ein Benchmark-System für den interkommunalen Vergleich zu etablieren. Damit würde den diesbezüglichen Anregungen des SRH entsprochen. Das SMI werde hierzu die erforderlichen Maßnahmen einleiten und dabei auch prüfen, inwieweit das Kennzahlensystem des SRH einbezogen werden könne. Problematisch sei jedoch, dass ein Großteil der Kommunen nicht über aktuelle Jahresabschlüsse verfüge.

Für eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Angemessene Nettoinvestitionsmittel“ bestehe laut SMI derzeit kein Bedarf.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Eine zentrale Erfassung der Jahresabschlussdaten, insbesondere die geplante Datenbereitstellung für interkommunale Vergleiche, begrüßt der SRH ausdrücklich.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die Angemessenheit der „Nettoinvestitionsmittel“ als Messgröße für die künftige Investitionsfähigkeit der Kommunen sollte konkretisiert werden. Das gilt umso mehr, da aufgrund der Neuregelungen zum Haushaltsausgleich das sog. „Altvermögen“ nicht wiedererwirtschaftet werden muss.

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

Wesentlicher Inhalt

Die Große Kreisstadt Riesa hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen. Bei einigen Beteiligungsunternehmen der Stadt Riesa bestehen Zweifel am Vorhandensein des öffentlichen Zwecks bzw. am öffentlichen Zweck einzelner Unternehmensaufgaben.

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

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 Riesa sollte beihilferechtliche Fragen klären.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die abschließende Bearbeitung der Prüfungsfeststellungen durch das Landratsamt Meißen seien noch nicht abgeschlossen, so dass noch keine endgültigen Entscheidungen zur Weiterverfolgung getroffen werden konnten.

Im März 2020 erfolgte zwischen dem Landratsamt und der von der Stadt Riesa beauftragten Rechtsanwaltsgesellschaft eine detaillierte Abstimmung zu allen betroffenen Gesellschaften. Dabei wurden der Unternehmensgegenstand der einzelnen Beteiligungsunternehmen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Zweck und auch die tatsächliche Betätigung kritisch hinterfragt. Im Ergebnis sollten von der Stadt Riesa entsprechend überarbeitete und an die Bestimmungen der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) angepasste Entwürfe der Gesellschaftsverträge vorgelegt werden. Die Stadt teilte dazu auf Nachfrage mit, dass im April eine Auswertung mit den Geschäftsführern der städtischen Gesellschaften stattgefunden habe und Anpassungen erarbeitet würden. Dem Landratsamt Meißen liegen dazu jedoch noch keine neuen Unterlagen vor. Daher werde es die Stadt Riesa auffordern, bis zum Ende des dritten Quartals 2020 Entwürfe angepasster Gesellschaftsverträge, welche den Vorgaben des Gemeindefirtschaftsrechts entsprechen, vorzulegen und ankündigen, deren Erstellung im Falle der nicht termingerechten Vorlage im Rahmen des Abschlusses der überörtlichen Prüfung gemäß § 109 Abs. 5 SächsGemO zu beauftragen.

Die sonstigen Feststellungen seien von der Stadt bereits in Teilen umgesetzt (Klärung Beihilfen, Beteiligungsmanagement) bzw. würden von der Stadt mitunter als nicht zielführend angesehen (Geschäftsführer und Prokuristen, Finanzbeziehungen). Das Landratsamt Meißen werde dies im Rahmen der abschließenden Beurteilung der überörtlichen Prüfung nach Klärung der Unternehmensbeteiligungen im Hinblick auf den öffentlichen Zweck und die tatsächlichen Betätigungen berücksichtigen.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Die abschließende Beurteilung der Rechtsaufsichtsbehörde bleibt abzuwarten.

Beitrag 33 Kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften

Die Voraussetzungen des Gemeindegewirtschaftsrechts sind in einem laufenden Prozess zu überprüfen. Diese Prüfung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Wesentlicher Inhalt

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

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

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.

Die vom SRH vorgenommene Querschnittsprüfung und die darin getroffenen Feststellungen werden ausdrücklich begrüßt. Den daraus abgeleiteten Folgerungen schließt sich das SMI an.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Der SRH begrüßt die Aufnahme seiner Empfehlungen durch die geprüften Stellen. Soweit angezeigt, wird die Umsetzung im Rahmen von Folgeprüfungen nachverfolgt.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Beitrag 34 Kommunale Unternehmen im Freizeit- und Bäderbereich

Wesentlicher Inhalt

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.

Die Kommunen sollten mit sorgfältigen Einzelfallprüfungen das beihilfe-rechtliche Risiko evaluieren und die Zulässigkeit ihrer Finanzierungen der Badbetriebe untersuchen.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMI schließt sich auf der Grundlage des Berichtes der Rechtsaufsichtsbehörde den Feststellungen des SRH an.

Die Erlebniswelt Krauschwitz GmbH sei bestrebt, Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen mit der Zielstellung, den Zuschussbedarf der Gemeinde zu reduzieren. Es sei beabsichtigt, die Übertragung des Bades ab 2022 an einen neuen Gesellschafter anzustreben.

Neustadt i.S. werde der Empfehlung des SRH folgen und einen sog. „Betrauungsakt“ für die mariba Freizeitwelt Neustadt GmbH erlassen.

Die beiden übrigen Gesellschafter sehen keinen Handlungsbedarf.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Soweit der SRH die Weiterverfolgung der Feststellungen auf die Rechtsaufsichtsbehörde übertragen hat, bleiben die Ergebnisse abzuwarten. Der Erfolg des Bestrebens der Gemeinde Krauschwitz, das Bad ab 2022 an einen neuen Gesellschafter zu übertragen, bleibt abzuwarten.

Im aktuellen Jahresbericht 2020 (Beitrag Nr. 25) wird ein weiteres Beispiel für ein Bad in schwieriger wirtschaftlicher Situation und mit hohem Investitionsbedarf aufgezeigt.

Beitrag 35 Pflegeleistungen durch kommunale Unternehmen

Das Statistische Landesamt weist sachsenweit bis 2030 einen kontinuierlichen Anstieg der Anzahl Pflegebedürftiger aus.

Wesentlicher Inhalt

Zwei der drei geprüften Landkreise verfügten über keine aussagekräftige und zukunftsorientierte Sozialplanung für diese Zielgruppe. Einzig der Landkreis Zwickau widmete sich zukunftsorientiert dieser Aufgabe in seiner integrierten Sozialplanung. Für die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe ist eine mittels Planung optimierte Pflegeinfrastruktur von besonderer finanzieller Bedeutung.

Die geprüften kommunalen Pflegeunternehmen wiesen deutliche Unterschiede bei den Investitionsumlagen für ihre Pflegeeinrichtungen aus, was vor allem mit unterschiedlichem Fördergeschehen begründet ist. Die Umlage beeinflusst den Eigenanteil und verlagert damit das Investitionsrisiko auf die Pflegebedürftigen bzw. andere Leistungsverpflichtete wie die örtlichen Träger der Sozialhilfe. Der Freistaat ist für die Vorhaltung einer ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur verantwortlich. Ein Landespflegegesetz mit Ausführungen insbesondere zu Planung und Förderung existiert im Freistaat nicht. Der Rechnungshof hält eine langfristige Bedarfsanalyse für die Pflegeinfrastruktur und deren Finanzierung für erforderlich. Diese sollte möglichst ortsnahe, gemeinsam von Kommunen und dem SMS erstellt werden.

Das SMI schließt sich im Wesentlichen den getroffenen Schlussfolgerungen zur Bedeutung von Pflegeleistungen durch kommunale Unternehmen auf Grundlage einer integrierten Sozialplanung an. Ferner sei auch aus Sicht des SMI eine gemeinsam von kommunaler Seite und SMS zu erarbeitende Bedarfsanalyse anzustreben.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Das SMS äußerte sich im Verfahren erst nach Redaktionsschluss des Jahresberichtes 2019 und führte aus, dass es keinen Zahlungsanspruch „Investitionsförderung des Landes“ gäbe. Nicht nur die Höhe eventuell auszureichender Mittel, auch das „ob“ der Förderung stehe im Ermessen des Freistaates. In seiner aktuellen Stellungnahme zum Ergebnisbericht räumt das SMS ein, dass mit einem Landespflegegesetz auch die Strukturverantwortung (Bund)–Land–Landkreis bzw. Kreisfreie Stadt– (kreisangehörige Gemeinde) und die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten geregelt werden könnten.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Dem Befund zur Bedeutung pflegebezogener Sozialplanungen sollte die Schaffung entsprechender rechtlicher Grundlagen folgen. Die Aktivitäten des Freistaates im Hinblick auf die Förderung der pflegerischen Versorgungsstruktur z. B. durch die Umsetzung des Pflegepaketes wird der SRH weiterverfolgen.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Beitrag 36 Große kommunale Baumaßnahme Neubau Gymnasium Telemannstraße, Stadt Leipzig

Wesentlicher Inhalt

Potenziale zur wirtschaftlichen Optimierung blieben in Teilen ungenutzt.

Der im Ergebnis des Realisierungswettbewerbes umgesetzte Gebäudeentwurf wies einen sehr hohen Anteil an Verkehrsflächen auf. Auch hinsichtlich des umbauten Raums war er unwirtschaftlich. Ein alle Geschosse umfassendes Atrium und eine großzügige Pausenhalle wurden geplant. In der Folge erhöhten sich die Baukosten.

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

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die Stellungnahme der Stadt Leipzig zum Prüfbericht des Sächsischen Rechnungshofes liege der Landesdirektion Sachsen zwischenzeitlich vor. Die Stadt führe darin aus, dass seit 2018 für alle Schulbauten Vorgaben/Standards eingeführt worden seien, die unter Berücksichtigung hoher funktionaler und gestalterischer Anforderungen als Instrument zur Qualitäts- und Kostensicherung dienen würden.

Die vom Sächsischen Rechnungshof vertretene Auffassung einer Einsparmöglichkeit von ca. 1 Mio. € werde seitens der Stadt Leipzig nicht geteilt. Tatsächlich wäre es möglich gewesen, ein anderes, einfacheres und kleineres Gebäude mit geringerer Aufenthaltsqualität und Multifunktionalität ggf. kostengünstiger herzustellen.

Die Gendarstellung der Stadt sei aus rechtsaufsichtlicher Sicht nachvollziehbar. Da die geprüfte Schule nach neuen pädagogischen Konzepten gebaut wurde, erschienen auch aus Sicht der Landesdirektion Sachsen Vergleiche mit Standardbauten nicht angemessen, so dass sie keinen weiteren Handlungsbedarf sehe. Diese Einschätzung sei aus Sicht des Sächsischen Staatsministeriums des Innern nicht zu beanstanden.

Parlamentarische Beratung

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Im Ergebnis kann zusammengefasst werden, dass sich die Baumaßnahme in ihrer Gesamtheit gut und wohl strukturiert darstellte. Die Vorbereitung, Planung und Ausführung wurde vom Bauherrn in den entscheidenden Punkten erfolgreich gesteuert. Dass dabei noch Potenzial und Raum für Verbesserungen und Optimierungen bleibt, ist selbstredend.

In der Gesamtheit sind die Feststellungen des Berichtes erledigt oder werden im Rahmen dieser Prüfung nicht weiterverfolgt.

Beitrag 37 Große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiberger Platz, Landeshauptstadt Dresden

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

Wesentlicher Inhalt

Die ursprünglich ausgewiesenen Gesamtbaukosten für die Gesamtmaßnahme des Schwimmhallenkomplexes Freiberger Platz (TO1-3) waren mit 19,3 Mio. € offensichtlich viel zu gering veranschlagt worden. Der SRH stellte mit eigener Vergleichsberechnung fest, dass allein die durchschnittlich zu erwartenden Gesamtbaukosten für den Schwimmhallenneubau (TO1) bei rd. 21 Mio. € gelegen hätten. Das zeigt, dass die Kostenschätzung der Stadt Dresden nicht belastbar war.

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

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.

Gemäß Auskunft des SMI sollte die Information des Stadtrates im Jahr 2012 erfolgen. Davon sei aufgrund der Gründung der Dresdner Bäder GmbH abgesehen worden.

Reaktion und Stellungnahme des Ministeriums

Die vergleichsweise großen Verkehrsflächen würden aus der funktionalen Verbindung der beiden Schwimmhallen und der Sprunghalle resultieren. Aufgrund der Anordnung der Tribünen sei es zu einem erhöhten Brutto-rauminhalt gekommen. Sowohl die Bestands- als auch die neue Schwimmhalle seien als Wettkampfschwimmhallen zu berücksichtigen gewesen.

Mit der Etablierung der Sauna auf dem Dach sei man dem Wunsch nach einer zeitgemäßen Ausstattung der Dresdner Saunalandschaft nachgekommen. Vor diesem Hintergrund seien Mehrkosten für die Sauna billiger in Kauf genommen worden.

Der Beschluss des Landtags stand bis Redaktionsschluss noch aus.

Parlamentarische Beratung

Mit Schreiben vom 02.12.2019 bestätigte die Rechtsaufsichtsbehörde den Abschluss der überörtlichen Prüfung.

Fazit/Ausblick/weitere Entwicklung

Leipzig, den 29. September 2020

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Binus
Präsident

Rix
Vizepräsident

Teichmann
Rechnungshofdirektor

Böhmer
Rechnungshofdirektor

Haag
Rechnungshofdirektorin

Kommunale Haushalte Sachsen 2018 und 2019

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2018	Sachsen 2019	Flächenländer Ost 2019	Flächenländer West 2019
Steuerdeckungsquote (%)	30,8	30,4	30,3	41,9
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Kreditfinanzierungsquote (%)	-1,5	-1,4	-1,0	0,3
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Zins-Steuer-Quote (%)	1,2	1,0	1,2	2,3
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>				
Zinslastquote (%)	0,4	0,3	0,4	1,0
<i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt</i>				
Personalausgabenquote (%)	26,7	26,4	27,6	24,8
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Investitionsquote (%)	12,2	12,9	12,2	12,2
<i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Sachinvestitionen in €/Einwohner	348	391	364	421
Zinsauszahlungen in €/Einwohner	10	9	11	33
Steuereinnahmen (netto) €/Einwohner	877	921	900	1.447
Personalausgaben in €/Einwohner	759	797	819	855
Soziale Leistungen in €/Einwohner	640	651	650	808
Finanzierungssaldo in €/Einwohner	77	39	69	57
Verschuldung Kernhaushalt in €/Einwohner	654	595	825	1.818
<i>darunter:</i>				
<i>Kassenkredite in €/Einwohner</i>	<i>23</i>	<i>19</i>	<i>199</i>	<i>511</i>
<i>Kreditmarktschulden in €/Einwohner</i>	<i>572</i>	<i>531</i>	<i>574</i>	<i>1.220</i>
Gesamtverschuldung in €/Einwohner	1.978	1.967	k. A.	k. A.

Quellen: 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.
Für Gesamtverschuldung: Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik.

Hinweise: Die Daten basieren im Wesentlichen auf der noch kameral geführten Bundesstatistik und weichen daher z. T. von den Daten im Beitrag „Haushaltssituation der Kommunen“ ab.
Die in der Gesamtverschuldung enthaltenen Daten der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sind ohne Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter angegeben.

Herausgeber:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

29. September 2020

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 Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.