

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

1

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020

Die Staatsausgaben lagen im von den Einflüssen der COVID-19-Pandemie gezeichneten Hj. 2020 zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Die Deckung war nur dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem neu geschaffenen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.

Bei der Finanzierung des Sofortprogramms „Start 2020“ nach der Regierungsneubildung überdehnte die Staatsregierung das Notbewilligungsrecht. Sie stützte außerdem eine Umgestaltung des Haushaltes einschließlich der Ausstattung eines neuen Ministeriums mit Haushaltsmitteln auf eine verfassungsrechtlich bedenkliche Sonderermächtigung im Haushaltsgesetz. Ein Nachtragshaushalt hätte zeitgerecht die beabsichtigten Strukturänderungen und die Mittel für die politischen Ziele der Staatsregierung aufnehmen und in verfassungskonformer Weise einem Haushaltsbeschluss des Parlaments zuführen können.

Wegen einer angekündigten Korrektur der Vermögensrechnung 2020 behält sich der SRH vor, seine Empfehlung hinsichtlich der Entlastung der Staatsregierung für das Hj. 2020 erst im Band II des Jahresberichtes 2022 auszusprechen.

Das Hj. 2020 war von Ereignissen wie die vollzogene Regierungsneubildung, das neue Regierungsprogramm „Start 2020“, die Verabschiedung des ersten Nachtragshaushaltes sowie von den Herausforderungen bei der Bewältigung der Corona-Pandemie geprägt.

Mit Ist-Einnahmen in Höhe von 21.372,9 Mio. € lag der Freistaat Sachsen im Hj. 2020 – unter Einflüssen der COVID-19-Pandemie – zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Die Deckung auf der Einnahmeseite war dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.

Die Ist-Ausgaben beliefen sich auf rd. 21.612,8 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 4.950,5 Mio. € erneut den bisher höchsten Stand. Mit 15,3 % errang das Land trotz der finanziellen Belastungen wegen der COVID-19-Pandemie eine leichte Zunahme bei der Investitionsquote. Im Vorjahr betrug sie 14,9 %.

Der Freistaat Sachsen erhöhte seine Verschuldung am Kreditmarkt in 2020 bei Rückzahlung von Schuldscheindarlehen von rd. 790,0 Mio. € im Wege der Begebung von neuen, überwiegend mittel- und langfristigen Landesschatzanweisungen von 1.750,0 Mio. €. Im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nahm das Land neue Kredite von 1.755,7 Mio. € auf.

Insgesamt waren 9,8 % der Gesamt-Ausgabeermächtigungen des Hj. 2020 nicht ausgeschöpft und standen im Rahmen der Übertragbarkeit im nächsten Jahr zur Verfügung.

Gemäß § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 stimmte der HFA am 22. Januar 2020 den folgenden organisatorischen Veränderungen anlässlich der Regierungsneubildung zu:

- Einrichtung eines Epl. 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“,
- Einrichtung eines Kap. 12 06 „Staatsministerin für Kultur und Tourismus“,
- Einrichtung von neuen Kap. im Epl. 06,
- Einrichtung eines Kap. 14 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“ und
- Änderung der Bezeichnungen der Einzelpläne und Kapitel.

Die Umsetzungen bei Ausgaben betragen dabei 485.165.600,00 €.

Der SRH sieht in Anbetracht des finanziellen Umfanges der vollzogenen Umsetzungen die Beteiligung des HFA in diesem Verfahren als nicht hinreichend an. Das Organisationsrecht der Verfassung des Freistaates Sachsen behält die Gründung des vorgenannten Ministeriums einem Gesetz vor, das bei Ausübung der Ermächtigung nicht vorlag. Das Sächsische Verwaltungsorganisationsgesetz wurde erst zum Ende des Jahres 2020 angepasst.

Außerdem handelte es sich nicht um eine geringfügige Umformung des Haushaltes. Mit Einberufung einer außerordentlichen Sitzung des SLT hätte man den Vorrang der Budgethoheit des SLT beachtet und einen Nachtragshaushalt erwirken können.

Die Überschreitungen im Haushaltsvollzug bei der Bewilligung von apl. und üpl. sowie zusätzlichen Ausgaben erreichten rd. 1.270,7 Mio. €. Das SMF bewilligte rd. 19,7 Mio. € für die Umsetzung des neuen Regierungsprogramms. Der SRH konnte bei Maßnahmen mit Umfang von rd. 16,5 Mio. € das Vorliegen der zeitlichen Unabweisbarkeit nicht feststellen. Das beanstandete Bewilligungsvolumen umschließt das von 83,9 % aller Anträge.

Für die Aufstellung des DHH 2023/2024 unterbreitet der SRH vorab folgende Handlungsempfehlungen:

- das Haushaltsgesetz sollte sich einer Ermächtigung im Sinne von § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 in Anbetracht der Befugnisse zur Umsetzung von Mitteln nach § 50 SäHO verschließen,
- restriktivere Ausbringung von Haushaltsvermerken, insbesondere bei Maßnahmen, die aus Bundeszuweisungen finanziert werden,
- größere Sorgfalt bei Bemessung der Bedarfe an Verstärkungsmitteln für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und Investitionen sowie Beschränkung der Übertragung von Haushaltsresten aus nicht in Anspruch genommenen Verstärkungsmitteln,
- die Ausgestaltung der Ermächtigung zu Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen nach § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 in Anlehnung an das Notbewilligungsrecht, einschließlich Einholung einer Genehmigung des Landtages, entweder halbjährlich oder bei mehr als 5,0 Mio. € im Einzelfall unverzüglich und
- die Verankerung des Grundsatzes der Subsidiarität für die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Verstärkungen gegenüber den haushaltsmäßigen Verstärkungen.

2 Haushaltssituation des Freistaates

Eine weiterhin solide Einnahmebasis trägt die Konsolidierung des Staatshaushaltes und ermöglicht die zügige Rückzahlung der Corona-Notlagenkredite.

Der Freistaat wird sich bis in den mittelfristigen Planungszeitraum hinein auf einem aufwärts führenden Einnahmepfad bewegen. Die Schätzung vom Mai 2022 bildet ein deutliches Steuerplus ab. Danach kann der Freistaat bis 2026 jährlich mit spürbaren Mehreinnahmen von rd. 800,0 Mio. € rechnen. Dies lässt neben der Tilgung der Corona-Schulden eine jährliche Zuführung an Rücklage von bis zu 500,0 Mio. € für die Abfederung von in der Steuerprojektion noch nicht berücksichtigten wirtschaftlichen Risiken zu.

Neuschaffung und Erhalt von staatlichem Gebäudebestand und Infrastruktur erfordern eine bedarfsgerechte Bemessung und einen ebensolchen Mitteleinsatz in den Haushalten der kommenden Jahre.

Die Bereitstellung von Landesmitteln an der Seite von EU-Förderprogrammen wird für den sächsischen Haushalt in den kommenden Jahren eine außerordentliche zusätzliche Herausforderung darstellen.

Der Freistaat Sachsen hat zur Bewältigung der Corona-Krise im Jahr 2020 das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet. Bis zum Ende des Hj. 2021 erreichten die Fondsausgaben insgesamt 4.336,4 Mio. €. Auf die Kompensation von Steuermindereinnahmen entfielen 1.041,1 Mio. € bei einem Anteil von 24,0 % am Fondsausgabevolumen.

Zur Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie hat der Gesetzgeber die Regelungen entsprechend ergänzt. Er schuf dazu einen neuen Leistungstatbestand zum Ausgleich besonderer Bedarfe im kommunalen Finanzausgleichsgesetz.

Das Land unterstützt die Körperschaften der kommunalen Ebene seit Jahren mit reichlich einem Drittel der Staatsausgaben. Im Hj. 2021 erreichte diese Unterstützung den Betrag von 7.140,7 Mio. €. Die Zuweisungen nahmen innerhalb von 10 Jahren insgesamt um 2.228,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 45,4 %.

Im Hj. 2021 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 1.251,9 Mio. € über dem Soll. Damit übertrafen sie – unter den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die öffentlichen Finanzen – auch im 11. Jahr infolge die Ansätze. Die Steuerdeckungsquote stieg im Vergleich zum Hj. 2020 um 10,1 Prozentpunkte auf 70,6 %.

Im Hj. 2021 gingen die Investitionsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 417,3 Mio. € auf 2.873,1 Mio. € zurück. Auch die im StHpl. 2021/2022 veranschlagten investiven Mittel für 2022 erreichten nicht mehr das Niveau von 2020. Sie lagen mit 3.136,0 Mio. € sogar um 4,7 % tiefer.

Die öffentlichen Finanzen des Freistaates stehen weiterhin vor großen Herausforderungen. Der starken Abhängigkeit von konjunkturellen Schwankungen des Budgets stehen hohe Ansprüche an die staatliche Haushaltswirtschaft speziell aus den umfassenden Umbauprozessen von Gesellschaft und Wirtschaft gegenüber. Die am Haushaltsprozess Beteiligten sind gehalten, ihre Budgetentscheidungen am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten und damit dem verfassungsmäßigen Nachhaltigkeitsprinzip zu genügen.

Konsequente Ausgabendisziplin, transparente Finanzierungsstrukturen, überschaubare Finanzierungszeiträume und tragfähige Finanzierungsentscheidungen sind wesentliche Eckpunkte für das zukünftige Handeln.

3 Staatsschulden

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 stellte die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen. Der Pfad des Schuldenabbaus musste verlassen werden hin zur Aufnahme von Notlagenkrediten.

Der Schuldenstand des Landes im Kern- und Nebenhaushalt verdoppelte sich binnen eines Jahres nahezu.

Die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wies mit einem für die Konjunkturvorsorge bestimmten Sockelbetrag von 1.313,0 Mio. € genügend Deckungsmittel zur Steuerkompensation aus. Der bestimmungsgemäße Einsatz von Mitteln der Haushaltsausgleichsrücklage hätte eine Kreditaufnahme im Nebenhaushalt unnötig werden lassen und Tilgungslasten des Landes ab 2023 gemindert.

Fast ein Drittel des Schuldenstandes, 1.755,7 Mio. € von 5.510,3 Mio. €, entfällt im Hj. 2020 auf die Corona-Finanzschulden. Die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich stieg im Hj. 2020 auf insgesamt 2.832,6 Mio. € an. Hingegen sanken die Schulden im öffentlichen Bereich um 55,6 % von 1.657,0 Mio. € im

Hj. 2019 auf 922,0 Mio. € im Hj. 2020. Die Trendumkehr spiegelte sich damit sowohl in der Höhe als auch in der Struktur der Schulden wider.

Eine Neuverschuldung zum Ausgleich einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung nach Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen wäre im Hj. 2020 nicht zulässig gewesen. Die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen lagen über dem maßgeblichen Grenzwert für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme.

Grundlage für die Aufnahme von Notlagenkrediten war ein Feststellungsbeschluss des SLT vom April 2020 über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation. Dieser Beschluss dient als Grundlage für die Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen in den Folgejahren. Angesichts der Erholung nach dem Ende der Lockdowns sowie der schwindenden Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes ist eine umgehende Neubewertung durch das Parlament ratsam.

Die mit dem SächsCorBG erteilte Kreditermächtigung von 6,0 Mrd. € hat die Staatsregierung in den Hj. 2020 und 2021 i. H. v. 2,0 Mrd. € in Anspruch genommen.

Für das Hj. 2022 kann eine Kreditaufnahme unterbleiben. Notwendige Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen vermag das Land aus den vorhandenen Mitteln der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zu finanzieren. Der Landeshaushalt ist ausreichend leistungsfähig, um die Corona-Finanzschulden binnen der von der Verfassung vorgegebenen Frist von 8 Jahren zu tilgen.

Die Zinsausgaben des Landes haben sich von 75,7 Mio. € im Hj. 2020 auf 77,3 Mio. € im Hj. 2021 leicht erhöht. Mit einer Abkehr von der Nullzinspolitik seitens der Europäischen Zentralbank wird ein Anstieg der Zinsausgaben des Landes einhergehen.

4

Entwicklung Sondervermögen Grundstock in den Jahren 2019/2020

Der Barbestand des Grundstocks hat sich seit 2008 auf 156,5 Mio. € in 2020 verringert und damit mehr als halbiert. Eine langfristige Strategie zur Erhaltung des Grundstockbestandes ist nicht zu erkennen.

Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundvermögens und der Beteiligungen des Freistaates Sachsen. Im Sondervermögen Grundstock werden getrennt vom Kernhaushalt des Landes Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen, dabei soll die Vermögenssubstanz des Landes erhalten bleiben im Sinne eines sog. Aktivtauses zwischen Geld und grundsätzlich gleichartigen Sachwerten bzw. Beteiligungen.

Bei seiner Prüfung stellte der SRH fest, dass sich entgegen der Intention des § 113 Abs. 2 SäHO die seit Jahren zu verzeichnende Verringerung des Grundstockvermögens weiter fortsetzt. So sank der Barbestand des Grundstocks auf 156,5 Mio. € und damit auf weniger als die Hälfte im Vergleich zum Jahr 2008.

Nach den Planungen des SMF ist ab 2021 ein weiteres Abschmelzen des Geldbestandes auf rd. 91,8 Mio. € vorgesehen. Ursächlich für die Bestandsreduzierung ist ein deutlicher Negativsaldo von rd. 64,7 Mio. € zwischen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2021. Auch 2022 sind deutlich höhere Ausgaben als Einnahmen geplant (Negativsaldo von 16,5 Mio. €).

Zwei geprüfte Erwerbe aus dem Jahr 2019 lassen auf eine unzureichende wirtschaftliche Betrachtung im Vorfeld der Ankäufe schließen. Der erstrebte Aktivtausch zwischen Geld und möglichst gleichwertigen Sachwerten ist dadurch nicht gesichert.

Offen bleibt schließlich, ob künftig Einnahmen aus Grundstücksverkäufen für den Grundstock in der Höhe generiert werden können, die dessen Bewirtschaftung längerfristig sichern können.

Eine langfristige Strategie zur Erhaltung des Grundstockbestandes ist bei alledem nicht zu erkennen. Um dem stetigen Verzehr des Grundstockbestandes wirksam zu begegnen, bedarf es eines tragfähigen Konzeptes zu dessen Steuerung mit dem Ziel, die tatsächliche Erhaltung des Vermögensbestandes auch nachzuweisen und so zu sichern.

Nur durch erhebliche Zuführungen an das Sondervermögen Grundstock dessen Liquidität sicherzustellen, konterkariert einerseits dessen Charakter als einer Geldrechnung, die gerade deshalb keiner gesonderten Veranschlagung im Haushaltsplan bedarf, weil sie einen in sich weitgehend geschlossenen Kreislauf aus Erwerb und Veräußerung bildet. Andererseits beeinträchtigen immer wieder erfolgende Zuführungen aus dem Haushalt das Transparenzprinzip, denn es ist dann nicht mehr nachzuvollziehen, inwiefern wirklich der Aktivtausch stattfindet, der es überhaupt nur rechtfertigt, von einer Einzelveranschlagung abzusehen.

Selbst wenn man dem Ansatz des SMF folgt und das mit Mitteln des Grundstocks erworbene Sachvermögen (Grundstücke) unter dem Gesichtspunkt einer „Vermögensverschiebung“ als Sachwertanteil des Grundstocks sieht, ist erst recht der Wertverlust des Grundstockbestandes zu beklagen. So hat der SRH in der Vergangenheit immer wieder Überwertkäufe feststellen müssen, bei denen mit den als Kaufpreis verausgabten Mitteln kein entsprechender Vermögenswert erworben wurde.

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

5 Viele Doppelstrukturen, kein gemeinsamer Weg – Asservatenverwaltung bei Justiz und Polizei

Die Asservatenverwaltung bei der sächsischen Polizei ist zu kleinteilig organisiert. Es besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen.

Die bei Polizei und Justiz eingesetzten IT-Verfahren sind nicht kompatibel und von Medienbrüchen gekennzeichnet. Sie erschweren eine Verzahnung von Abläufen und verursachen Mehraufwand.

Die Erfassung von Asservaten bei der sächsischen Polizei ist zu kleinteilig organisiert und über Ebenen hinweg geprägt durch viele verschiedene Regelungen mit unterschiedlichen Inhalten. Diese Regelungsvielfalt ist unnötig und auch deshalb unwirtschaftlich, weil die einzelnen Polizeidirektionen sowie deren nachgeordnete Organisationseinheiten ihre Regelung jeweils eigenständig erarbeiten.

Bei der Polizei wurden in den Organisationseinheiten für die Unterbringung der Asservate vielfach Notlösungen gesucht. Die sachgerechte Lagerung der Asservate ist teilweise nicht sichergestellt.

Die für die Verwaltung der Asservate eingesetzten IT-Verfahren sind nicht kompatibel und erschweren eine Verzahnung von Abläufen zwischen Polizei und Justiz. Für den Bereich der Polizei gibt es keine einheitliche IT-Lösung. Selbst innerhalb einer Polizeidirektion werden verschiedene Softwarelösungen eingesetzt.

Die Standorte von Asservatenstellen verteilen sich über ganz Sachsen. In den Ballungsräumen werden Asservatenräume sowohl von der Polizei als auch von der Justiz betrieben. Mögliche Skalen- und Synergieeffekte von zentralen Asservatenverwaltungen bleiben ungenutzt.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

6

Verteilung statt Modernisierung – Die „Onlinewache“ der Polizei

Das von der sächsischen Polizei betriebene IT-Verfahren „Onlinewache“ ist technisch überholt, von fehlenden Schnittstellen geprägt und hat grundlegende Mängel bei der Gewährleistung der Informationssicherheit.

Das von der Polizei nach außen vertretene, moderne Bild der „Onlinewache“ entpuppt sich als bloßer „elektronischer Briefkasten“.

Die Erfassung der Informationen aus den eingehenden E-Mails der Online-Anzeigen in das Integrierte Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei erfolgt manuell, teilweise durch Kopieren und Einfügen, teilweise durch Abschreiben. Eine Schnittstelle existiert nicht.

Anstatt durch technische Weiterentwicklung den Arbeitsaufwand zu senken und gleichzeitig Möglichkeiten für eine schnelle und effektive Bearbeitung zu sichern, wurde durch Dezentralisierung die Aufgabe auf mehrere Schultern verteilt.

Ein Informationssicherheitskonzept für das IT-Verfahren „Onlinewache“ existiert nicht. Der SRH hat Verstöße gegen die 3 Grundwerte der Informationssicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität) beim Betrieb des Verfahrens festgestellt.

7

Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten durch die Landesdirektion Sachsen

Interne Vorgaben der LDS zur Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten wurden nicht immer beachtet und zum Teil mit geringer Intensität umgesetzt. Das angestrebte Ziel, einheitlich zu verfahren, wurde noch nicht erreicht.

Bei der Festsetzung von Rahmengebühren fehlte zum Teil die Transparenz. In einigen Fällen konnte die Berechnung der Gebührenhöhe nicht nachvollzogen werden.

Die LDS erzielt jährlich rd. 5 Mio. € Einnahmen aus Gebühren und Auslagen. Der SRH hat schwerpunktmäßig die Festsetzung und Erhebung von Rahmengebühren und Auslagen geprüft. Insgesamt wurden die Unterlagen von 290 stichprobenartig ausgewählten Fällen aus 14 Referaten der Abteilungen 2, 3 und 5 der LDS der Hj. 2019 und 2020 ausgewertet.

Zur Umsetzung des Verwaltungskostenrechts hat die LDS im Jahr 2018 die Organisationsverfügung „Kostenbescheid der Landesdirektion Sachsen“ (OrgV KostenB LDS) erlassen. Diese regelt das Verfahren zur einheitlichen Erstellung von Kostenentscheidungen und enthält u. a. detaillierte Regelungen zum Aufbau eines Bescheides und zur Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Verwaltungskosten. Ergänzt wird die OrgV KostenB LDS durch Anlagen, die zahlreiche bescheidreife Formulierungsvorschläge für Kostenentscheidungen und -festsetzungen in Abhängigkeit von der Gebührenart enthalten.

Die LDS hat das angestrebte Ziel, bei der Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten einheitlich zu verfahren, noch nicht erreicht. In lediglich 13 % der Fälle entsprach die Aktenlage den Anforderungen der OrgV KostenB LDS. In den Abteilungen 2, 3 und 5 lag die Quote zwischen 4 % und 29 %. Diese geringen Werte zeigen, dass die OrgV KostenB LDS in den geprüften Abteilungen bisher mit geringer Intensität umgesetzt wurde.

Das Beispiel „Bescheid mit Kostenentscheidung“ der Anlage 1 zur OrgV KostenB LDS ist bei entsprechender Anwendung geeignet, die Kostenentscheidung im Einzelfall in angemessener Form zu begründen. Der SRH hat festgestellt, dass auf dieses Beispiel nur in sehr wenigen Fällen zurückgegriffen wurde. Daher fehlte vielfach die gebotene Transparenz.

Neben dem Prüfungsschwerpunkt „Rahmengebühren“ hat der SRH in 55 Stichprobenfällen die Festsetzung und Erhebung von Festgebühren geprüft. Die Gebührenentscheidungen waren in den meisten Fällen nicht zu beanstanden.

Die Gebührenberechnung bei Festgebühren war gegenüber der Berechnung von Rahmengebühren weniger fehleranfällig und nach Einschätzung des SRH mit einem geringeren Zeitaufwand verbunden. Es bietet sich an, den Anteil der Festgebühren generell zu erhöhen. Wenn die Gebührenhöhe im Wesentlichen von festen Parametern wie einer Anzahl oder der Dauer einer Amtshandlung abhängt, könnten Festgebühren einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leisten.

8

Vollzug des Verwaltungskostengesetzes bei der Polizei und bei Unterstützungseinsätzen der Polizei

Eine VwV des SMI vom 31. Mai 1993 verhindert die Erhebung kostendeckender Gebühren bei Schwerlasttransporten.

Bei der polizeilichen Ingewahrsamnahme von Personen entstand hoher Verwaltungs- und Vollstreckungsaufwand, der in vielen Fällen uneinbringlich war.

Das von der Polizei angewandte Verfahren beim Abschleppen von Kraftfahrzeugen birgt ein erhebliches Kostenrisiko für die Staatskasse und führte zu hohen Außenständen.

Der SRH hat die Festsetzung und Erhebung von Gebühren, Auslagen und tariflichen Entgelten der sächsischen Polizei der Jahre 2018 bis 2020 in den Aufgabenbereichen der Begleitung von Schwerlasttransporten, der Ingewahrsamnahme von Personen (Polizeigewahrsam) und der Umsetzung von Fahrzeugen (Abschleppfälle) geprüft. Untersucht wurde insbesondere das Verfahren der Festsetzung, der Erhebung und der Vollstreckung von Verwaltungskosten durch die sächsische Polizei sowie die Gebührenkalkulation.

Aufgrund der „VwV des SMI über die Erhebung von Kosten für die polizeiliche Begleitung von Transporten vom 31. Mai 1993“ blieben die Anfahrt zum Einsatzort und die Rückfahrt zur Dienststelle bei der Gebührenkalkulation und der Gebührenerhebung außer Betracht. Bei den geprüften Transportbegleitungen fielen im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 rd. 13.000 Begleit-Kilometer und rd. 16.700 Leer-Kilometer an. Die Anwendung der VwV führte nach Berechnungen des SRH zu Mindereinnahmen i. H. v. rd. 73.000 €. ¹

Die VwV verhinderte eine kostendeckende Gebührenerhebung, ohne dass dafür Sach- oder Billigkeitsgründe ersichtlich waren. Aus Sicht des SRH steht die VwV mit dem höherrangigen Recht des Kostendeckungsgebotes nach § 4 Abs. 2 Sächsisches Verwaltungskostengesetz (SächsVwKG) nicht in Einklang.

Beim Polizeigewahrsam hat der SRH festgestellt, dass von den geltend gemachten Verwaltungskosten im Durchschnitt nur rd. 20 % bezahlt wurden. Zahlreiche Verwaltungskostenvollstreckungsversuche blieben häufig auch nach über 10 Jahren ohne Erfolg, verursachten jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei der Polizei und den Vollstreckungsbehörden. Die Durchsetzung der Kostenbescheide im Bereich des Polizeigewahrsams war in vielen Fällen langwierig, kostenintensiv und mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wenig vereinbar.

Der SRH hat im Weiteren die Zahlungseingänge bei Kfz-Abschleppfällen ausgewertet. Im Zeitraum von 2018 bis 2020 setzten die Polizeidirektionen in rd. 7.600 Fällen Gebühren und Auslagen i. H. v. rd. 4,7 Mio. € fest.

¹ Von einer Berechnung der Personalkosten hat der SRH abgesehen.

Die Zahlungseingänge betragen demgegenüber lediglich rd. 2,0 Mio. €. Das derzeitige Verfahren zur Kostenfestsetzung war nach den Feststellungen des SRH teilweise von äußeren, von der Polizei nicht zu beeinflussenden Faktoren, wie der Abholung durch den Fahrzeughalter und der Rechnungslegung der Abschleppunternehmen, abhängig. Traten hierbei Verzögerungen auf, waren sie geeignet, die Standgebühren zu erhöhen, für die die Polizei nach Rechnungslegung zunächst in Vorleistung ging. Angesichts der festgestellten niedrigen durchschnittlichen Zahlungseingangquote von 42 % und einem hohen Forderungsausfallrisiko bestehen erhebliche Bedenken zur Wirtschaftlichkeit der bisherigen Verfahrensweise.

9

Ausgleichsmaßnahmen und Ökoflächenagentur in Regie des Zentralen Flächenmanagements

Nach wie vor fehlt ein ressortübergreifendes Kompensationsflächenmanagement. Der SIB mit seinem Geschäftsbereich ZFM übernimmt stattdessen ohne gesetzliche Grundlage Kompensationsverpflichtungen für nicht staatliche Eingriffsverursacher.

Mit Kompensationsmaßnahmen im Umfang von 1,2 Mio. € hat der SIB/ZFM begonnen, obwohl der Bebauungsplan für die Entwicklung des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain nicht beschlossen ist.

Kalkulationsgrundlagen müssen überarbeitet werden, um finanzielle Nachteile auszuschließen.

Der SRH hat das Kompensationsflächenmanagement beim SIB/ZFM geprüft. Der Verursacher von Eingriffen in die Natur und Landschaft ist zu deren Kompensation verpflichtet; dies kann durch Maßnahmen mit zeitlichem und räumlichem Bezug zum Eingriff, den Erwerb von Ökopunkten oder Ersatz in Geld geschehen. Der Prüfumfang war begrenzt auf Kompensationsmaßnahmen, die in einem zeitlichen Zusammenhang zum Eingriff standen, vorrangig für die Haushaltsjahre 2017 bis 2019.

Die vom Gesetzgeber vorgegebene Zentralisierung des Kompensationsmanagements beim SIB/ZFM ist nicht vollständig umgesetzt. Doppelstrukturen und Redundanzen erschweren die zentrale Steuerung von Kompensationsverpflichtungen des Freistaates Sachsen. Der SIB/ZFM übernimmt als Ökoflächenagentur die Kompensierung nicht staatlicher Eingriffe. Nach sächsischem Naturschutzgesetz können hierzu jedoch nur Dritte und damit außerhalb der Rechtspersönlichkeit des Freistaates Sachsen Stehende beauftragt werden.

Der SRH warnt vor wirtschaftlichen Verlusten aufgrund der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ohne rechtliche Verpflichtung. Er weist zudem auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Verrechnung bevorrateter Kompensationsmaßnahmen hin. Diese können nicht zur Kompensation für bereits erfolgte Eingriffe verwendet werden, wenn deren Fertigstellung erst nach dem Eingriff erfolgt.

Zur Kalkulation von Kompensationsmaßnahmen verwendet der SIB/ZFM ein Muster mit Wagnis- und Gewinnaufschlägen. Diese sind gegenüber freistaatseigenen Vorhabenträgern grundsätzlich nicht abzurechnen. Die Kalkulationsgrundlage ist entsprechend anzupassen. Zudem empfiehlt der SRH eine Handlungsempfehlung zur Bemessung der Pflegezeiträume, um Fehlkalkulationen zu vermeiden.

10

Förderung von Ganztagschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten

Es ist nicht erkennbar, welche konkreten Ziele das SMK mit der Förderung verfolgt.

Der Finanzbedarf für Ganztagsangebote ist dem SMK derzeit mangels vorhandener Daten nicht bekannt.

Die allenfalls kursorische Kontrolle der Verwendung der staatlichen Mittel durch die SAB lässt keine Aussagen zur Wirkung zu.

Weder das Sächsische Schulgesetz noch die für die Förderung maßgebliche Verordnung des SMK enthalten Beschreibungen des Ziels der Förderung. Da das SMK die Entscheidung über die Gestaltung der Ganztagsangebote den Schulen weitgehend selbst überlassen hat, fehlen Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilung der Wirkung der Förderung.

Schulen mit Ganztagsangeboten werden seit 2005 gefördert. Ob zu diesem Zeitpunkt eine Bedarfsermittlung durchgeführt wurde, war nicht mehr feststellbar. In den Folgejahren wurden die Haushaltsansätze unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (Tarifanpassungen, allgemeine Preisentwicklung, steigende Schülerzahlen) fortgeschrieben. Die vom SMK mit der wissenschaftlichen Begleitung beauftragte Technische Universität Dresden traf 2018 die Einschätzung, eine wirklich tiefgreifende in den kompletten Schultag eingreifende Veränderung sei mit den zur Verfügung stehenden Mitteln, aber auch mit dem zur Verfügung stehenden Personal derzeit nicht realisierbar. Das SMK sollte den Bedarf ermitteln und hierfür ein Monitoring-System einrichten, um die nötigen Daten zu gewinnen.

Antragsteller sind Schulträger oder Schulfördervereine. Mit dem Förderantrag muss weder dargelegt werden, welche Ausgaben (Zweckbestimmung) finanziert werden sollen noch deren Höhe. Der Verwendungsnachweis besteht aus einer Eigenerklärung des Empfängers, dass die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden und einem Kontoauszug/mehreren Kontoauszügen (Sachkontoauszug bzw. Sachkontoauszüge mit der Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben einschließlich deren Zweckbestimmung für Ganztagsangebote). Die auf diesen wenigen Angaben basierende Verwendungsnachweisprüfung der SAB ist allenfalls cursorisch. Der SRH fordert, dass den Nachweisen aussagefähige Sachberichte beigelegt werden.

11 Förderung der Einrichtungen der Weiterbildung

Das SMK förderte die Weiterbildung nicht auf Grundlage einer fachspezifischen Förderkonzeption und führte keine anforderungsgerechte Erfolgskontrolle durch.

In den Förderverfahren waren erhebliche Doppelbearbeitungen sowie vermeidbarer Verwaltungsaufwand zu verzeichnen.

Aufgrund der fehlenden fachspezifischen Förderkonzeption für die Förderung der Weiterbildung lagen für die Steuerung und Erfolgskontrolle keine messbaren qualitativen und quantitativen Zielgrößen zugrunde. Wesentliche Zielstellungen des StHpl., wie z. B. die Stärkung und der Ausbau digitaler Bildungsformate oder die besondere Berücksichtigung von strukturschwachen Regionen und Räumen mit besonderem Handlungsbedarf, fanden keine Berücksichtigung bei der Erfolgskontrolle.

Der SRH stellte in der Prüfung Doppelbearbeitungen und erheblichen vermeidbaren Verwaltungsaufwand fest.

Die LDS fügte ihren Bewilligungsbescheiden das durch die Weiterbildungsförderverordnung von der Anwendung ausgeschlossene Muster 4 der VwV zu § 44 SäHO als Anlage bei. Durch die Verwendung des ausdrücklich ausgenommenen Musters hat die LDS offensichtlich gegen die Weiterbildungsförderungsverordnung verstoßen.

In den Zuwendungsbescheiden für die Sonderzuschüsse erklärte die LDS die als zuwendungsfähig anerkannten Einnahmen und Ausgaben als verbindlich. Dies führte zu einer erheblichen Anzahl von Änderungsanträgen und entsprechenden Änderungsbescheiden infolge einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die von der LDS erlassenen rechtsfehlerhaften Bescheide verursachten zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der unnötig Personalressourcen in Anspruch nahm.

Die Förderung der Fortbildung von Mitarbeitern der anerkannten Einrichtungen der Weiterbildung verursachte wegen der kleinteiligen Förderung und im Hinblick auf das geringe Mittelvolumen einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand.

Der Freistaat Sachsen förderte rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. €.

Das SMWA besaß dabei weder einen Gesamtüberblick über die geförderten und nicht geförderten Gewerbeflächen noch entwickelte es eine Landesstrategie mit konkreten Maßnahmen bzw. leitete auch keine messbaren Ziele daraus ab.

Der SRH hat die Erschließung von Gewerbegebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) im Zeitraum 1990 bis 2014 umfassend geprüft. Im geprüften Zeitraum wurden insgesamt rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. € gefördert. Hierbei verfügte das SMWA über keinen umfassenden Gesamtüberblick geförderter und nicht geförderter Gewerbestandorte im Freistaat Sachsen. Vereinzelt vorhandene Datenbestände wurden weder zusammengeführt noch strategisch durch das SMWA ausgewertet. Die Datenbestände wurden vorrangig operativ genutzt.

Der SRH vermisst zudem eine Strategie und proaktive Steuerung des Landes zur zielgerichteten Entwicklung von Gewerbeflächen, um bspw. auch auf Ansiedlungsabsichten von Großinvestoren zielgerichtet und zeitnah reagieren zu können, die die Kapazität und Steuerungsfähigkeit einer einzelnen Kommune (Zuwendungsempfänger) übersteigen. Diese Strategie sollte mit anderen Teilstrategien, wie der Strukturentwicklung in den Braunkohleregionen, verzahnt werden.

Ferner fehlen förderspezifische Ziele mit entsprechenden Zielgrößen. Ein messbares Ziel für die Gewerbegebietserschließung sei nach Auffassung des SMWA, ob im Freistaat genügend erschlossene Gewerbeflächen in ausreichender Menge verfügbar sind, um regionalwirtschaftlich gewünschte Ansiedlungen und Erweiterungen von Unternehmen realisieren zu können. Eine entsprechende Zielgröße hat das SMWA jedoch nicht beziffert. Das Vorhandensein messbarer Ziele ist eine zwingend einzuhaltende haushaltsrechtliche Vorgabe für die Veranschlagung und den Einsatz von Landesmitteln, der nicht entsprochen wurde. Die flächendeckende Einordnung der sächsischen Regionen als strukturschwach stellt keinen Ersatz hierfür dar. Auch der bundeseinheitliche Koordinierungsrahmen der GRW steht dazu nicht im Widerspruch, da ausweislich dessen die Länder durch zusätzliche Regelungen, wie messbare Ziele, die regionalen Bedürfnisse berücksichtigen können.

Der Einfallsreichtum und die Kenntnisse der Bediensteten werden nicht umfassend ausgeschöpft. Das SMWA sollte sich einen Gesamtüberblick verschaffen, Ziele definieren, Aufwand und Nutzen des Vorschlagswesens untersuchen sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Beteiligung ergreifen.

Der SRH hat die Umsetzung des Vorschlagswesens innerhalb des Geschäftsbereichs des SMWA im Zeitraum 2012 bis 2020 geprüft.

Der Freistaat Sachsen nutzt seit dem Jahr 1995 in Anlehnung an die positiven Erfahrungen aus der freien Wirtschaft sowie anderer Bundesländer das Instrument des Vorschlagswesens. Die Staatsregierung möchte mithilfe des Vorschlagswesens den Einfallsreichtum sowie Kenntnisse und Erfahrungen der Angehörigen der Verwaltung aktivieren, um zum Beispiel Verwaltungsverfahren oder Arbeitsabläufe zu vereinfachen, Verwaltungsvorschriften zu verbessern, Verwaltungshandeln bürgerfreundlicher zu gestalten, Gesundheits- und Umweltschutz zu fördern sowie die Datenverarbeitung zu verbessern.

Das SMWA verfügt über keinen Gesamtüberblick der eingereichten Vorschläge, der Auskunft über substanzielle Informationen zu den Vorschlägen gibt. Es mangelt zudem an messbaren Zielen.

Insgesamt wird das Potenzial des Vorschlagswesens im Geschäftsbereich des SMWA nicht ausgeschöpft. Von rd. 1.699 Bediensteten im Geschäftsbereich des SMWA wurden lediglich rd. 3,2 Vorschläge pro Jahr eingereicht. Im Zeitraum 2012 bis 2020 wurden insgesamt 29 Verbesserungsvorschläge eingereicht, von denen 21 (72 %) abgelehnt wurden. 13 Ablehnungen wurden dabei auf Gründe gestützt, die nicht den abschließenden

Tatbeständen der VwV Vorschlagswesen entsprachen. Vorschläge, die abgelehnt werden, verursachen Aufwand, ohne Nutzen zu bringen.

Die wenigen angenommenen Vorschläge wurden zudem nicht alle umgesetzt. Die Umsetzung eines Vorschlages steht seit 2018 aus. Ferner fehlt aus Sicht des SRH ein zentrales Umsetzungsmonitoring im Geschäftsbereich des SMWA.

Seit 2016 gab es keine proaktive Kommunikation des SMWA über Ziele und die Mitwirkungsmöglichkeit des Vorschlagswesens. Hierunter leidet der Bekanntheitsgrad des Vorschlagswesens, Potenziale werden so verschenkt.

Eine Personalbedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) hat es im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben für das Vorschlagswesen bisher nicht gegeben. Der für entsprechende Untersuchungen u. a. erforderliche monetäre Nutzen von Vorschlägen wird nicht erhoben und der nicht monetäre Nutzen nicht ausreichend berücksichtigt.

14 Förderung eines Meisterbonus

Das Förderziel, die Zahl der Meisterabsolventen in gewerblich-technischen Fortbildungsberufen zu erhöhen, wurde mit der Förderung nicht erreicht. Ungeachtet dessen ist eine Erhöhung dieser Förderung geplant.

Der Freistaat Sachsen gewährt seit dem 1. September 2016 nach der „FRL Meisterbonus“ für erfolgreich abgelegte Meisterprüfungen eine Zuwendung i. H. v. 1.000 € pro Absolvent.

Der SRH hat die Beantragung, Bewilligung, Zahlung und Verwendungsnachweisprüfung in den Jahren 2016 bis 2020 im Zuständigkeitsbereich des SMWA geprüft. Betrachtet wurde auch die Zielerreichung der Förderung.

Die Statistiken des StaLa und des SMWA zeigen, dass die Einführung des Meisterbonus nicht zur Erhöhung der Anzahl der erfolgreichen Absolventen in den gewerblich-technischen Fortbildungsberufen im Freistaat Sachsen geführt hat. Dieses Förderziel ist somit nicht erreicht. Unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 94 Absatz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 7 SÄHO) sollte der weitere Einsatz des Instruments kritisch überprüft werden.

Eine anvisierte Erhöhung des Meisterbonus zur Erhaltung des ausgezeichneten Rufs der Qualität des sächsischen Handwerks wurde bisher aufgrund nicht absehbarer Kosten für die COVID-19-Pandemie noch nicht umgesetzt. Nach Ansicht des SMWA würde vermutlich eine Erhöhung des Meisterbonus auf 2.500 € insbesondere im Handwerk leider nicht zu höheren Absolventenzahlen führen. Dazu sei eine Prämie in dieser Größenordnung im Vergleich zu den deutlich höheren Kosten einer Meisterfortbildung sowie dem großen zeitlichen Aufwand, der mit einer Meisterqualifizierung einhergeht, eher nicht geeignet. Die große Wertschätzung gegenüber den Meisterabsolventen könne jedoch durch einen höheren Bonus sehr wohl zum Ausdruck gebracht werden.

Die Gewährung einer „Prämie“ bzw. einer „finanziellen Anerkennung“ ist nicht Zweck einer Zuwendung, zumal sie nicht zum Erreichen des Förderzieles beigetragen hat.

Das SMWA sollte mögliche Handlungsalternativen – auch neben der Meistergründungsprämie – prüfen, um die mit der Förderung verbundenen Ziele zu erreichen.

Förderung kommunaler Straßen- und Brückenbauvorhaben

Die Beibehaltung der bisherigen Fördersystematik im Sinne breiter Fördergegenstände und hoher Fördersätze ist künftig nicht mehr möglich. Mit der für das Jahr 2023 angekündigten Neufassung der Richtlinie sollten die Fördergegenstände gestrafft und priorisiert werden. Die kommunale Finanzierungsverantwortung ist zu stärken, die Förderung auf das Landesinteresse zu beschränken und der Fördersatz dementsprechend zurückzuführen.

Das SMWA muss eine Erfolgskontrolle zur Förderung anhand geeigneter, eindeutiger und messbarer Zielgrößen durchführen. Im Förderkonzept festzulegende Zielgrößen sind kritisch auf Eignung zu prüfen.

Der Freistaat Sachsen unterstützt die Kommunen bei der Umsetzung ihrer Pflichtaufgaben zum Erhalt des Kommunalstraßennetzes neben Mitteln aus dem Finanzausgleich u. a. über die Richtlinie für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB).

Im Dezember 2015 wurde die RL KStB neu gefasst. Die Fördergegenstände wurden erweitert und die Fördersätze wurden z. T. angehoben. Die weiten Fördergegenstände und die hohen Fördersätze führten zu einer erheblichen Zunahme an Fördermittelanträgen. In der Folge liegen die tatsächlichen Ausgaben ab 2016 stetig über den veranschlagten Mitteln. Das Förderprogramm ist permanent überzeichnet. Für das Kalenderjahr 2020 verfügte das SMWA einen Annahmestopp für Neuanträge zum Stichtag 31. Oktober 2019.

Derzeit stellt sich die Förderpraxis als breit und unspezifisch dar. Es werden dauerhaft und flächendeckend kommunale Pflichtaufgaben finanziert. Diese Praxis der flächendeckenden Förderung sollte aufgegeben werden. Eine Strukturierung und Priorisierung ist dringend geboten.

Messbare Zielgrößen enthält die Förderkonzeption der RL KStB nicht. Auch führt das SMWA keine Erfolgskontrolle der selbst gesetzten Ziele zur qualitativen und quantitativen Verbesserung des Straßenzustands durch. Der SRH hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass in den Förderkonzepten klare Zieldefinitionen zu treffen und aussagefähige Zielgrößen für eine Erfolgskontrolle anzugeben sind. Geeignete, eindeutige und messbare Zielgrößen sind für eine Kontrolle des Erreichens der Förderziele unerlässlich. Wesentlicher Bestandteil der Erfolgskontrolle ist der Soll-Ist-Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen.

Finanzielle Unterstützung des DVL-Landesverbandes Sachsen e. V. und der Landschaftspflegeverbände

Positives Beispiel für eine stärkere Wirksamkeit geförderter Naturschutzmaßnahmen durch gute fachliche Steuerung des SMEKUL.

Das SMEKUL hat in Umsetzung von § 35 Abs. 6 Sächsisches Naturschutzgesetz (SächsNatSchG) eine Kooperationsvereinbarung mit dem DVL-Landesverband Sachsen e. V. - Landesverband der Landschaftspflegeverbände in Sachsen (DVL-LV) geschlossen. Danach erhält dieser seit 2016 eine pauschalierte finanzielle Unterstützung für das Vorhalten flächendeckender Strukturen, um komplexe und hochwertige praktische Maßnahmen im Artenschutz, Biotopverbund und zur Umsetzung des europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000 nach einer Schutzgutliste des SMEKUL vorzubereiten und Umsetzungspartner für die Durchführung der Maßnahmen zu suchen.

Mit der Kooperationsvereinbarung konnte das SMEKUL den Inhalt der Maßnahmeninitiativen entscheidend steuern. Die Finanzierung ermöglichte es dem DVL-LV, fachlich anspruchsvolle und langwierige Projekte zu initiieren. So konnten Handlungsfelder im Naturschutz erschlossen werden, die bisher häufig, insbesondere hinsichtlich der Maßnahmeplanung, die Leistungsfähigkeit potenzieller Maßnahmeträger überstiegen. Da die Aktivitäten gezielt auf den besonderen Handlungsbedarf des Freistaates gelenkt wurden, war der fachliche Nutzen deutlich höher.

Diese hohe Wirksamkeit gelang allerdings nur durch das Zusammenspiel verschiedener Erfolgsfaktoren. Insbesondere arbeitete der DVL-LV fachlich auf hohem Niveau und die Geschäftsführung erfolgte ordnungsgemäß sowie wirtschaftlich und sparsam. Außerdem übte das SMEKUL seine Rolle als Auftraggeber durch kontinuierliche Steuerung und die Einführung geeigneter Controllinginstrumente aktiv aus. Es bestand jederzeit eine hohe Transparenz bei den Aufgaben und Rollen der Akteure, den Ergebnisparametern und den qualitativen und quantitativen Evaluierungskriterien. Das klare Rollenverständnis der Beteiligten beruhte auf der geschlossenen Kooperationsvereinbarung, wodurch beide Unterzeichner eine gleichberechtigte Vertragspartnerschaft eingingen.

Unter Vorliegen der benannten Voraussetzungen kann dies ein positives Beispiel für eine stärkere Wirksamkeitssteuerung bei anderen Fachstrategien des Freistaates Sachsen sein.

17 Ideenwettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds

Mit Preisgeldern im Umfang von 6,4 Mio. € der Sächsischen Mitmach-Fonds wurde in 2019 und 2020 bürgerschaftliches Engagement zusätzlich zu bestehenden Förderrichtlinien im Freistaat Sachsen ohne Eigenmitteleinsatz finanziert. Es erfolgten Prämierungen von Projektideen, denen der enge Bezug zum Strukturwandel fehlte.

Das Ziel, der Entwicklung von Teilstrategien und der Ableitung einer Gesamtstrategie zum Gelingen der Strukturentwicklung in den sächsischen Revieren aus den eingereichten Projektideen beizutragen, konnte nicht erreicht werden. Eine Evaluierung der Sächsischen Mitmach-Fonds steht aus. Die Fortführung der Wettbewerbsverfahren durch Zusammenführung der Wettbewerbsverfahren in den „simul+Mitmach-fonds“ ist ohne Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle nicht zu empfehlen.

Zur Förderung der Strukturentwicklung in den sächsischen Braunkohleregionen hat die Sächsische Staatsregierung 2019 den Ideenwettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds mit Preisgeldern von 3,2 Mio. € jährlich in den Landkreisen Bautzen und Görlitz, Leipzig, Nordsachsen und in der Stadt Leipzig initiiert. Im Rahmen von Festbetragsfinanzierungen im Zuwendungsverfahren wurden Preisgelder sowie Personal- und Sachkosten 2 Projektträgern gewährt (7,5 Mio. € für 2019 und 2020).

Prüfungen zur Förderfähigkeit von Projektideen aus Förderrichtlinien des Freistaates Sachsen und zu Eigenanteilen der Projekteinreicher erfolgten nicht. Zu den Wettbewerbskategorien der Sächsischen Mitmach-Fonds existieren im Freistaat Sachsen Förderrichtlinien, nach denen die Gewährung von Fördermitteln ebenfalls möglich wäre.

Von den im Jahr 2019 eingereichten 1.502 Projektideen wurden 611 prämiert (41 % der Einreichungen). Im Jahr 2020 wurden 560 von eingereichten 1.974 Projektideen ausgewählt (28 % der Einreichungen).

Das Ziel des Wettbewerbs, aus den Ergebnissen der Wettbewerbskategorien eine Strategie für einen gelingenden Strukturwandel in den Revieren zu entwickeln, konnte trotz umfangreicher Prämierungen nicht erreicht werden.

Im Ergebnis einer Stichprobe der prämierten Projektideen stellte der SRH fest:

- Die prämierten Projektideen (u. a. Öko-Toiletten, Lastenfahrräder, Ballroboter) sind größtenteils nicht geeignet, um einen nachhaltigen Strukturwandel in den Revieren zu unterstützen.
- Preisgelder aus den Sächsischen Mitmach-Fonds werden als Eigenmittlersatz für große Förderanträge eingesetzt. Dies verletzt die Zweckbindung.
- Projektideen wurden aus den Sächsischen Mitmach-Fonds prämiert, die nicht realisierbar waren bzw. nicht umgesetzt wurden.
- Es erfolgten Teilungen von Projektideen, um die Preisstufengrenze nicht zu überschreiten, und mehrfache Prämierungen von Preisträgern. Dies stand im Widerspruch zu den Wettbewerbsbedingungen.
- In der Kategorie Existenzgründungen wurden Geschäftsideen prämiert, die eine wirtschaftliche Verwendung der Preisgelder zur Folge hatten.

- Über die Sächsischen Mitmach-Fonds werden zusätzliche Mittel für sorbische Projekte bereitgestellt, obwohl über die Stiftung für das sorbische Volk derartige Projekte gefördert werden könnten.

Preisgelder aus öffentlichen Mitteln wurden an Kleinst- und Kleinpreisträger im Umfang von 3,4 Mio. € ausbezahlt, ohne dass eine Berichtspflicht zur Umsetzung der prämierten Projektidee bestand.

Wettbewerbsverfahren ersetzen keine Förderverfahren zur Unterstützung von gesellschaftlichem Engagement. Der SRH empfiehlt, die hier praktizierte Unterstützung mittels Wettbewerbsverfahren künftig einzustellen.

18 Zuschüsse des SMWK für die Dresdner Musikfestspiele

Das erhebliche staatliche Interesse des Freistaates Sachsen an der Förderung der Dresdner Musikfestspiele ist im Förderverfahren nicht erkennbar.

Das SMWK sollte sich von den Aufgaben einer Bewilligungsbehörde entlasten.

Seit vielen Jahren fördert der Freistaat Sachsen die Dresdner Musikfestspiele. Zwischenzeitlich wurde das ursprüngliche Ziel der Förderung, die Dresdner Musikfestspiele als Musikfestival zu etablieren, erreicht. Die Ziele, die das SMWK mit der nunmehr verstetigten Förderung dieses etablierten Festivals verfolgt, sind für den SRH aus der Prüfung heraus nicht zu erkennen. Es bedarf seitens des SMWK neuer konzeptioneller Überlegungen, um das erhebliche staatliche Interesse zu begründen.

Die singuläre Förderung des Festivals durch das SMWK neben der bestehenden Festivalförderung durch die Kulturstiftung wirft zudem Fragen hinsichtlich der Effizienz auf. Um Synergieeffekte zu nutzen und die gesamte Festivalförderung im Freistaat in ein Gesamtkonzept zusammenzuführen, sollte die Bündelung der Festivalförderung bei einer Bewilligungsstelle in Erwägung gezogen werden.

Die Durchführung von Förderverfahren stellt keine ministerielle Aufgabe dar. Das SMWK sollte prüfen, ob die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen aufgrund ihres Stiftungszwecks, der u. a. auf die Förderung von Vorhaben im Bereich der Musik gerichtet ist, auch das Förderverfahren der Dresdner Musikfestspiele durchführen kann. Letztlich könnte das SMWK von dem mit der Förderung einer Einzelmaßnahme einhergehenden hohen Verwaltungsaufwand entlastet werden.

19 Investitionsbedarf der Universitätsklinik Leipzig und Dresden - eine Herausforderung für den Sächsischen Haushalt

Die regelmäßige Vervielfachung der Ausgaben der „Zuschüsse für Investitionen“ an die Universitätsklinik im Haushaltsvollzug der Jahre 2013 bis 2018 im Vergleich zu den vom SLT beschlossenen Haushaltsansätzen stellt einen Eingriff in die Entscheidungskompetenz des SLT dar.

Gegenstand und Höhe der Finanzierung des von SMWK und SMF bezifferten enormen Investitionsbedarfs der Universitätsklinik sollten für einen mittelfristigen Zeitraum verbindlich festgelegt werden.

Der Freistaat Sachsen gewährt als Träger der sächsischen Universitätsklinik Zuweisungen für Investitionen und sonstige nicht entgeltfähige betriebsnotwendige Kosten nach Maßgabe des StHpl. Die veranschlagten „Zuschüsse für Investitionen“ wurden durch das SMWK im Rahmen des Haushaltsvollzugs im Zeitraum 2013 bis 2018 regelmäßig am Ende des Hj. mit hohen Mitteln verstärkt, so dass die geleisteten Zuschüsse insgesamt mehr als doppelt so hoch waren wie die Haushaltsansätze, die der SLT beschlossen hatte. Aus der Sicht des SRH wird mit dieser Praxis in die Entscheidungskompetenz des SLT eingegriffen und dessen Budgethoheit zurückgedrängt.

Die von SMF und SMWK eingesetzte Arbeitsgruppe „Investitionsbedarf“ bezifferte 2019 den Investitionsbedarf an beiden Universitätsklinika bis 2023 auf zusammen rd. 1,4 Mrd. €. Das punktuelle Abdecken der Investitionsbedarfe im Rahmen des Haushaltsvollzugs durch den Freistaat ist daher nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern auch nicht sachgerecht, um den enormen Investitionsbedarf planvoll zu bewältigen und den bestehenden Investitionsstau abzubauen. Der SRH schlägt daher eine mittelfristige verbindliche Finanzierungsvereinbarung des Freistaates Sachsen mit den Universitätsklinika vor. Zur Sicherstellung der Entscheidungskompetenz des SLT wäre diese unter Haushaltsvorbehalt zu stellen.

20 Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe

Das SMF plant seit Juni 2017 die Umstrukturierung der Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken. Die Umsetzung dieses Vorhabens hat die Verwaltung bisher noch nicht abgeschlossen.

Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2017 Vorschläge zur Umsetzung dieses Vorhabens gemacht, welche die Verwaltung deutlich schneller – ohne Gesetzesänderung – hätte realisieren können.

Nach einer Schätzung des SRH hätten sich seit 2017 Einsparungen bei den Personalkosten von bis zu 7,1 Mio. € ergeben. Auch die geprüfte Stelle sieht Einsparmöglichkeiten von bis zu 1,9 Mio. € jährlich und will dies durch eine Gesetzesänderung erreichen.

Die staatlichen Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz sind gem. § 11 Sächsisches Spielbankengesetz (SächsSpielbG) zur Zahlung einer Spielbankabgabe an den Freistaat Sachsen verpflichtet. Diese erreichte im Jahr 2019 rd. 3,9 Mio. €. Der SRH hatte diese Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken bereits im Jahr 2017 untersucht. Damals hatte er eine erhebliche Reduzierung der bisher zur Steueraufsicht eingesetzten Revisorenstellen auf den im SächsSpielbG vorgegebenen Mindestumfang empfohlen. Ziel des SRH war eine Einsparung von Personalkosten i. H. v. damals jährlich rd. 1 Mio. € durch die Abschaffung der permanenten Steueraufsicht. Die Steuerverwaltung begann ab Juni 2017 mit den grundsätzlichen Planungen zur Umgestaltung der Steueraufsicht.

Die vom SMF gewählte Umstrukturierungsmaßnahme sieht einen vollständigen Abbau der bisherigen Revisorenstellen vor. Dies bedingt eine Änderung des SächsSpielbG, welche bisher nicht erfolgt ist. In der Folge fallen die Personalkosten unverändert an. Die vom SMF i. H. v. jährlich 1,9 Mio. € vorgesehene Einsparung von Personalkosten ist noch nicht eingetreten. Die vom SRH im Jahresbericht 2017 vorgeschlagene Lösung bedingte eine solche Gesetzesänderung nicht.

Teil B Kommunen

21 Gebäudemanagement in großen Städten

Das gesamtstädtische Instandhaltungsmanagement war mehrheitlich mangelbehaftet. Das erschwerte die gezielte Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen.

Dienst- und Arbeitsanweisungen wiesen in allen geprüften Städten Mängel auf.

Je nach Haushaltsstruktur waren umfangreiche Budgetierungsregelungen notwendig, um Fach- und Budgetverantwortung möglichst überschneidungsfrei zuzuordnen. Verantwortlichkeiten waren jedoch nicht immer eindeutig geklärt.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung war zwar in allen Städten eingeführt. Diese wurde jedoch noch nicht in angemessenem Umfang zu Steuerungszwecken genutzt. Die interne Leistungsverrechnung wurde nicht vollumfänglich umgesetzt.

Kommunen verfügen in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Mit der Umstellung auf die kommunale Doppik wurden neue Instrumente zur Strukturierung und Steuerung der kommunalen Haushalte – und damit auch der Grundstücks- und Gebäudebewirtschaftung – eingeführt.

Der SRH hat den Aufbau und die Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements in 6 sächsischen Städten mit mehr als 50.000 EW geprüft.

Das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement war sehr unterschiedlich in die Verwaltungsorganisation eingebettet, wobei verschiedene Organisationsmodelle Anwendung fanden. So reichte das Spektrum von einer vollständigen Zentralisierung in einer Facheinheit, über eine Mischform aus zentraler und dezentraler Gebäudebewirtschaftung bis hin zur Aufgabenbündelung durch Gründung eines Eigenbetriebs.

Die Städte verfügten mehrheitlich nicht über ein gesamtstädtisches Instandhaltungsmanagement. Keine der geprüften Städte konnte den Umfang der regelmäßig notwendigen sowie unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen beziffern. Tatsächlich fehlte es somit an der detaillierten Ermittlung von Instandhaltungsrückständen und der gezielten Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen.

In allen geprüften Städten mangelte es an vollständigen und aktuellen Dienst- und Arbeitsanweisungen, in 2 Städten fehlten diese gänzlich. Das betraf sowohl gesamtstädtische als auch spezielle, die Gebäudebewirtschaftung betreffenden Dienst- und Arbeitsanweisungen.

Kommunen haben ein Wahlrecht, den Haushalt entweder nach der Verwaltungsorganisation oder den Produktbereichen zu strukturieren. Insbesondere bei der produktbereichsorientierten Haushaltsgliederung waren zur Zuordnung von Fach- und Budgetverantwortung umfangreiche Budgetierungsregelungen notwendig. Dies gelang nicht immer überschneidungsfrei.

Alle geprüften Städte hatten eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, jedoch in sehr unterschiedlichem Umfang. Insgesamt war festzustellen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht als gesamtstädtisches Steuerungselement genutzt wurde.

Die durch das Gebäudemanagement erbrachten Serviceleistungen für andere Ämter wurden intern nicht konsequent auf die leistungsempfangenden Fachprodukte verrechnet.

Kommunale Unternehmen mit dem Geschäftsfeld Fernwärmeversorgung und Betätigung der betreffenden kommunalen Gesellschafter

Die aktuellen Kosten für fossile Primärenergieträger stellen mit das größte wirtschaftliche Risiko für Fernwärmeunternehmen dar. Im Rahmen von Investitionsentscheidungen ist die Frage des Einsatzes von erneuerbaren Energien vordringlich zu betrachten.

Die Unternehmen sollten mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet, ihre Geschäftstätigkeiten auf dauerhafte Gewinnerwirtschaftung ausgerichtet und das Anlagevermögen ausreichend mit langfristigem Kapital gedeckt sein.

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 6 kommunalen Unternehmen mit dem Geschäftsfeld Fernwärmeversorgung in den Jahren 2017 bis 2019 sowie die Betätigung der betreffenden kommunalen Gesellschafter geprüft.

Als Primärenergieträger wurden in 5 Gesellschaften fossile Brennstoffe in unterschiedlichem Umfang eingesetzt. Stellenweise war die Nutzung erneuerbarer Energien zugunsten fossiler Brennstoffe rückläufig. Lediglich ein Unternehmen setzte zu 99 % erneuerbare Energien ein. Die CO₂-Abgabe führt im Beispiel eines Unternehmens bei sonst gleichen Bedingungen zu einer Steigerung der Energiegestehungskosten im Jahr 2021 um rd. 13,2 % und im Jahr 2022 um rd. 15,8 % und hat signifikanten Einfluss auf den Fernwärmepreis. Die kommunalen Wärmeversorgungsunternehmen sollten weiterhin den vermehrten Einsatz erneuerbarer

Energien unter der Prämisse prüfen, ob dieser insbesondere in Anbetracht des CO₂-Preises wirtschaftlicher ist.

Maßnahmen zur Umstellung auf erneuerbare Energien setzen konkrete Handlungskonzepte voraus. Lediglich ein Unternehmen hatte ein entsprechendes verschriftlichtes Konzept, investierte jedoch am Ende des Prüfungszeitraumes in einen neuen Gaskessel.

Durch einen Anschluss- und Benutzungszwang können die Kommunen den Absatzmarkt ihrer kommunalen Wärmeversorger nachhaltig sichern. Den Kommunen wird empfohlen, den satzungsmäßigen Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwangs turnusmäßig zu prüfen.

Zwei von den 6 geprüften Gesellschaften erwirtschafteten im Prüfungszeitraum in Summe, ein Unternehmen in jedem Jahr, negative Jahresergebnisse. Die Eigenkapitalausstattung lag zwischen 15,5 und 90,3 % und verschlechterte sich in einem Unternehmen fortlaufend. In 4 Unternehmen war das Anlagevermögen nicht durchgängig mit langfristigem Kapital gedeckt.

Bei einem Unternehmen erfolgte die Nullpreiskalkulation letztmalig im Jahr 2005. Stellenweise waren Unterlagen nicht auffindbar. Ein Unternehmen veranschlagte einen zu hohen Fördermittelanteil und reduzierte damit die kalkulatorischen Gestehungskosten mit der Folge, dass die Fernwärmepreise nicht kostendeckend waren. Der Deckungsgrad der Fixkosten lag stellenweise unter 100 %, in einem Fall bei nur 50 %. Preiskalkulationen sollten in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität und ihren Anpassungsbedarf hin überprüft werden. Sie sind mindestens so lange aufzubewahren, wie sie die Grundlage für die darauf aufbauenden indexbasierten Preisanpassungen bilden. Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten grundsätzlich ihre Umlage der Fixkosten mit dem Ziel einer weitreichenden Kostendeckung überprüfen.

Nach der aktuellen Rechtsprechung müssen Preisgleitformeln für den Arbeitspreis neben dem Kostenelement auch ein sogenanntes Marktelement aufweisen. Vier Unternehmen erfüllten diese Anforderung nicht. Die Preisgleitformeln sollten regelmäßig auf ihre Rechtskonformität überprüft werden.

Eine Beteiligungsverwaltung richteten 3 Kommunen nicht ein. Damit war eine Voraussetzung zur Steuerung und Überwachung der Unternehmen als Teil des kommunalen Führungsprozesses nicht erfüllt. Die Kommunen haben eine Beteiligungsverwaltung im Sinne des § 99 Abs. 1 SächsGemO einzurichten und vorzuhalten.