

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

1

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2021

Die Ausgabeermächtigungen für Investitionen schöpft die Staatsregierung seit Jahren nicht aus. Im Hj. 2021 sind von den verfügbaren Mitteln 1,8 Mrd. € übrig geblieben. Die Haushaltsreste umfassten 36,4 % der investiven Planansätze.

Verpflichtungsermächtigungen sind im Haushalt seit Jahren im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Im Hj. 2021 haben die obersten Landesbehörden lediglich 54 % genutzt. Im Doppelhaushalt 2023/2024 liegen die Verpflichtungsermächtigungen über 4 Mrd. € und somit aller Voraussicht nach weiterhin weit über den voraussichtlichen Bedarfen.

Mit der anhaltenden Bewilligung von globalen Ansätzen im Haushalt bricht das Parlament mit dem in der Haushaltsordnung verankerten Grundsatz der Spezialität. Globale Minderausgaben überlassen der Staatsregierung die Entscheidung über die Kürzung von Haushaltsmitteln. Bei investiven Ausgaben ist dies nicht angebracht.

Die Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2021/2022 verzögerte sich aufgrund der Corona-Pandemie. Bis zum In-Kraft-Treten des HG 2021/2022 Anfang Juni 2021 erfolgte die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel durch die Staatsregierung im Rahmen einer vorläufigen Haushaltsführung gemäß den Vorgaben von Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen.

Der Landtag hat den Haushaltsplan 2021/2022 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2021 auf 21.339 Mio. € festgestellt. Zuzüglich von aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2021 insgesamt 23.700 Mio. €.

Mit Ist-Einnahmen bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben i. H. v. 14.447 Mio. € erzielte der Freistaat Sachsen im Hj. 2021 gegenüber dem Planansatz 2021 Mehreinnahmen i. H. v. 987 Mio. €. Mithin war die ursprünglich vorgesehene Deckung über eine Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von knapp 1,3 Mrd. € für den Haushaltsausgleich nicht mehr erforderlich. Die Ist-Einnahmen erreichten insgesamt den Betrag von 21.251 Mio. €.

Die Ist-Ausgaben summierten sich auf rd. 21.169 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 5.054 Mio. € und einem Anteil von 23,9 % an den Gesamtausgaben erneut einen Höchststand. Die investiven Ausgaben betragen 2.873 Mio. € und wiesen ein Minus von rd. 340 Mio. € im Vergleich zur Planung auf.

Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kreditmarkt erreichte Ende 2021 den Wert von 5.960 Mio. €.

Anstatt selbst über Mittelkürzungen zu befinden, räumte der Landtag der Staatsregierung vermittels globaler Minderausgaben im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2024 eine Entscheidungsbefugnis über Einsparungen von 322 Mio. € je Haushaltsjahr ein. Die globale Minderausgabe lag im Hj. 2021 bei rd. 1,7 % des Haushaltsvolumens und damit über dem sog. „Bodensatz“ der erfahrungsgemäß im Haushalt nicht abfließenden Mittel.

Der „Sockel“ an Ausgaberesten bei Investitionen liegt seit Jahren bei einem Wert von über 30 %. Auch unter günstigen Umständen bildet sich offenbar ein zügigerer Mittelabfluss nicht aus. Im Hj. 2018 wuchs der Anteil der verbliebenen investiven Ausgabereste auf eine Rekordhöhe von 44,1 % an.

Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen im Zeitraum 2012 bis 2021 bewegt sich nicht nur unterhalb des bewilligten Gesamtrahmens, sondern durchgehend sogar deutlich unterhalb des jeweils im Haushaltsplan veranschlagten Solls.

2 Haushaltssituation des Freistaates

Im Staatshaushalt stehen für die Jahre 2023 und 2024 umfangreiche planmäßige und übertragene Haushaltsmittel für Investitionen im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Der SRH begrüßt die Anstrengungen zur Gewährleistung eines hohen Investitionsniveaus. Es ist dafür zu sorgen, dass die zusätzlich eingestellten Mittel zügig in Investitionsvorhaben fließen und nicht die Ausgabestelle noch erhöhen.

Der SRH empfiehlt, das Coronabewältigungsfondsgesetz aufzuheben, den Wirtschaftsplan zu schließen und die Tilgung der Notlagenkredite im Staatshaushaltsplan zu veranschlagen. Denn die Voraussetzungen für das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Freistaat gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen sind nicht mehr gegeben.

Um Haushaltsmittel zu schonen, erinnert der SRH an die Empfehlung der von der Staatsregierung eingerichteten Fördermittelkommission, den Instrumentenkasten der Förderung im Freistaat auf Förderdarlehen zu erweitern.

Nach den Erfahrungen der letzten Jahre häufen sich Extremwetterereignisse. Sie verursachen erhebliche Schäden und lösen stets unerwartet hohe Finanzlasten aus, die das Gemeinwesen bisher aufgefangen hat. Regelmäßig wiederkehrende staatliche Hilfen für Betroffene könnten sich künftig dank angemessener Eigenvorsorge vermittels einer Pflichtversicherung erübrigen.

Der Staatshaushaltsplan für die Jahre 2023 und 2024 bewegt sich an der Grenze einer tragfähigen und verlässlichen Haushaltspolitik. Die Ausweitung des Budgets durch den ungebremsten Ausgabenanstieg wird nur teilweise von steigenden Steuereinnahmen gedeckt. Der Haushaltsausgleich kann nur herbeigeführt werden, indem das strukturelle Defizit im Umfang von 2,7 Mrd. € durch Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage gedeckt wird.

Trotz des Aufwuchses auf der Ausgabenseite sind die finanziellen Folgen der im Beitrag beschriebenen sich überlagernden Risiken nur teilweise abgebildet. Das gilt insbesondere für den weiter wachsenden Personalkörper und die – auch durch die aktuellen Tarifauseinandersetzungen – zu erwartenden Mehrbelastungen.

Das stark gestiegene Zinsniveau an den Kreditmärkten führt zu einer erheblichen Mittelbindung kommender Haushalte und damit zur Einengung künftiger Handlungsspielräume des Staates.

Um das finanzielle Leistungsvermögen des Freistaates nicht zu überfordern und zukunftsste Investition ermöglichen zu können, sind Konsolidierungsmaßnahmen angezeigt. Der Einstieg in eine schonungslose Bewertung der finanziellen Wünsche der Politik anhand der Kriterien Notwendigkeit und Dringlichkeit erscheint daher unumgänglich.

Flankierend müssen die Vorsorgeinstrumente zur Sicherung einer tragfähigen Haushaltswirtschaft wieder mit Leben gefüllt werden. Der SRH ruft dazu auf, sich ergebende einnahmeseitige Möglichkeiten für eine Wiederaufstockung der fast vollständig geleerten Haushaltsausgleichsrücklage zu nutzen. Die Rücklagen sind nicht mit Ermächtigungen zur Kreditaufnahme, sondern mit tatsächlichem Mittelbestand zu hinterlegen.

Für die in den Hj. 2021 und 2022 aufgenommenen Corona-Schulden fehlt der nach den Verfassungsregelungen notwendige Beschluss des SLT über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation und damit die entscheidende Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot. Der Landtagsbeschluss vom 9. April 2020 bezog sich nur auf das Hj. 2020. Eine Erstreckung auf mehrere Jahre ist nicht möglich.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten ist verfassungsrechtlich nur wirksam, solange die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notsituation gegenwärtig ist. Dies schließt die Bildung sog. „aufgeschobener Kreditaufnahmen“, die eine zeitliche Fortgeltung der Kreditermächtigung bezwecken, aus. Der SRH empfiehlt dem SLT eine Klarstellung in der Haushaltsordnung, dass die Bildung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

Nach vielen Jahren der Niedrigzinspolitik ist eine Zinswende eingetreten. Der Freistaat Sachsen hat sich auf einen Anstieg der Zinsausgaben einzustellen. Nach einer Modellberechnung könnten sich die Zahlungen von Kreditmarktzinsen im Jahr 2030 auf fast 600 Mio. € belaufen.

Seit knapp 10 Jahren verpflichtet die Sächsische Verfassung den Haushaltsgesetzgeber auf eine weitere Staatsverschuldung zu verzichten, das Ausgabeverhalten an den Steuereinnahmen auszurichten und damit die nächsten Generationen vom Schuldendienst zu entlasten.

Das Haushaltsjahr 2020 markierte – mit dem Beginn der Corona-Pandemie – eine Wende in der Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates Sachsen. Sie stiegen bis Ende 2022 kontinuierlich auf 6 Mrd. € an. Dies bedeutet einen mehr als verdoppelten Schuldenstand gegenüber dem Haushaltsjahr 2019.

Auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ entfallen mehr als 41 % (2,5 Mrd. €) der Schulden. Dank der wirtschaftlichen Erholung mit überdurchschnittlich guten Steuereinnahmen waren in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 keine Entnahmen aus dem Sondervermögen für die Kompensation von Steuerausfällen im Kernhaushalt notwendig.

Die eingetretene Zinswende verbietet ein Nachdenken über eine Lockerung des Neuverschuldungsverbotes in der Sächsischen Verfassung. Erweiterte verfassungsrechtliche Möglichkeiten zur staatlichen Schuldenaufnahme würden expansives Ausgabeverhalten des Staates begünstigen und zu einer zusätzlichen Erhöhung der staatlich gesteuerten Nachfrage nach Sachgütern und Dienstleistungen führen. Stattdessen wird sich der Freistaat den Auswirkungen steigender Zinsen mittel- und langfristig nur durch den nachhaltigen Abbau der Verschuldung entziehen können.

Der Barbestand des Grundstocks hat sich auch 2021 verringert. Nach der Grundstockplanung soll er bis 2023 nochmals um mehr als die Hälfte auf dann noch rd. 61 Mio. € sinken. Das minimiert die durch den Grundstock eröffneten Handlungsspielräume.

Mittel des Grundstocks dürfen in Sachwerte oder Unternehmensbeteiligungen von grundsätzlich gleichem Wert (sog. Aktivtausch) investiert werden. Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken oder Beteiligungen fließen ihm zu. Bereits mehrfach mahnte der SRH eine bessere Steuerung zum Erhalt des Grundstockbestandes an. Im Jahr 2021 sank der Barbestand mit rd. 134,8 Mio. € auf den niedrigsten Stand seit mehr als 10 Jahren. Auffallend ist dabei erneut, dass die Ausgaben die Einnahmen deutlich übersteigen.

Bis 2023 setzt sich dieser Trend laut Planung des SMF fort, mit Verringerung auf einen Barbestand von dann noch rd. 61 Mio. €. Im Vergleich zum Jahr 2021 wäre dies nochmals eine Verringerung um mehr als die Hälfte.

Durch die aktuelle Entwicklung sind nicht nur die Handlungsspielräume für den Grundstock weiter eingeschränkt, sondern es besteht auch ein Liquiditätsrisiko. Finanzierungsalternativen scheinen unausweichlich.

Gegebenenfalls sind deshalb Mittel für Grundstückskäufe wie alle anderen Bedarfe im Staatshaushaltsplan zu veranschlagen. Dies würde auch zu einer höheren Transparenz der Mittelverwendung beitragen.

II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

5

IT ohne Plan und Steuerung – Kein strategisches und operatives IT-Controlling in der sächsischen Staatsverwaltung

Die Entwicklung von IT und E-Government in der sächsischen Staatsverwaltung wird seit 2019 nicht mehr strategisch gesteuert. Die vorhandenen Instrumente zur Planung und Steuerung werden nicht genutzt.

Eine aktuelle Strategie für IT und E-Government gibt es nicht.

Der sächsische Staatshaushalt sieht jährlich Ausgaben von rd. 70 Mio. € für den Erwerb von IT-Infrastrukturen und -Verfahren vor. Dabei dienen sowohl die Strategie für IT und E-Government als auch die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur Planung und Steuerung von Informationstechnik und E-Government im Freistaat Sachsen (VwV ITEG) als Grundlage für die Planung und Steuerung dieser Ausgaben.

Die VwV ITEG, die grundlegende Regeln und Instrumente der strategischen Steuerung festlegt, ist in vielen Punkten überarbeitungsbedürftig. Die in der VwV ITEG enthaltenen und bislang einzigen Instrumente für die Aufgabenerfüllung hinsichtlich Transparenz, Kontrolle und Koordinierung (z. B. ITEG-Pläne, Verfahrenspläne, Infrastrukturpläne, usw.) wurden von der SK, als verantwortliche Stelle für die zentrale strategische Steuerung von IT- und E-Government, nicht genutzt. Der SRH sieht hierdurch die zunehmende Gefahr des Auseinanderdriftens der Ressorts.

Die Strategie für IT und E-Government aus dem Jahr 2014 gibt weder für die IT noch für das E-Government derzeit eine Orientierung. Es wurde versäumt, zahlreiche der seinerzeit definierten Ziele zu aktualisieren oder anzupassen. Neben der fehlenden Fortschreibung dargestellter Themen fehlen zudem aktuelle Themen.

Die SK erklärte im Rahmen der Prüfung, derzeit an der Novellierung der VwV ITEG zu arbeiten, einen sog. ITEG-Einzelplan etablieren zu wollen und zukünftig über den Lenkungsausschuss IT und E-Government sowie einer sog. Koordinierungsstelle zu steuern. Diese Vorhaben sind zumindest kurzfristig nicht mehr umsetzbar und zudem deutlich komplexer als die bislang schon nicht vollzogenen Konzepte. Vor dem Hintergrund, dass jedes Jahr mehr als 70 Mio. € für IT- und E-Government ohne zentrale Steuerung durch die SK von den Ressorts ausgegeben werden, erachtet der SRH eine Übergangslösung zur Steuerung von IT- und E-Government als unbedingt erforderlich.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

6

Ausgaben für Sachverständige – Vergaben ohne Sachverstand

Die überwiegende Anzahl der geprüften Verfahren verstieß gegen Haushalts- oder Vergaberecht. Es fehlten Nachweise in zahlungsbegründenden Unterlagen, Verwaltungsakten wiesen Lücken auf und es waren Häufungen von Einzel- bzw. Folgeaufträgen an bestimmte Unternehmen, in denen die Einhaltung des Vergaberechts nicht nachvollzogen werden konnte, festzustellen.

Das SMI muss darauf hinwirken, dass die fehlenden Nachweise in den zahlungsbegründeten Unterlagen und Verwaltungsakten vervollständigt werden. Die Hintergründe müssen aufgearbeitet werden.

Der SRH hat schwerpunktmäßig Ausgaben für Sachverständige und Mitglieder von Fachbeiräten im Geschäftsbereich des SMI in den Jahren 2018 bis 2021 geprüft. Im Fokus standen die Ordnungsmäßigkeit der Auszahlungsverfahren und die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben anhand der zahlungsbegründenden Unterlagen in 57 Fällen.

In der Mehrheit der geprüften Fälle lagen keine ordnungsgemäßen Buchungen vor. Insbesondere ließ sich auf den Zahlungsanordnungen nicht erkennen, wer die sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt hatte. Auszahlungen für Leistungen externer Unternehmen wurden ohne vollständige zahlungsbegründende Unterlagen vorgenommen. Oft fehlte in den zahlungsbegründenden Unterlagen die Dokumentation zum Nachweis für die ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren. In einigen Fällen gab es eine Häufung von Einzel- bzw. Folgeaufträgen an bestimmte externe Unternehmen, in denen die Einhaltung des Vergaberechts nicht nachvollzogen werden konnte. Somit konnte nicht beurteilt werden, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wurden.

7

Sportförderung – Gut gemeint, nicht gut gemacht

Der stets im Dezember wiederkehrende Erlass der Zuwendungsbescheide erfolgte ohne ausreichende haushaltsrechtliche Ermächtigung. Haushaltsmittel standen zum Zeitpunkt der Bewilligungen für das Folgejahr nicht zur Verfügung.

Konkrete Förderziele und messbare Indikatoren bzw. Kennzahlen, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht hätten, hat das SMI entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben für Förderprogramme bisher für die Sport- und Sportleiterschulen nicht spezifisch festgelegt.

Im Epl. 03 standen dem SMI jährlich Ausgabemittel i. H. v. 1 Mio. € für die Förderung von 2 Sport- und Sportleiterschulen im Freistaat Sachsen zur Verfügung. Der SRH hat 9 investive Maßnahmen, für die das SMI im Zeitraum von 2017 bis 2021 Fördermittel an eine dieser Sport- und Sportleiterschulen im Umfang von rd. 2,5 Mio. € auf der Grundlage der Sportförderrichtlinie ausgereicht hat, geprüft.

Bei der Sport- und Sportleiterschule, die als eingetragener Verein organisiert ist, handelt es sich nicht um eine Sportschule im klassischen Sinn. Das Leistungsspektrum ist deutlich breiter angelegt und umfasst im Wesentlichen Trainingsmöglichkeiten und Beherbergung für verschiedene Zielgruppen. Aus- und Fortbildungen, die für eine Sportschule typisch wären, spielten nur eine untergeordnete Rolle.

Dem SMI fehlt es an Kriterien, um feststellen und bewerten zu können, ob und in welchem Umfang die angestrebten Ziele mit den geförderten Maßnahmen erreicht und die Fördermittel wirtschaftlich eingesetzt wurden. Bevor weitere Fördermaßnahmen bewilligt werden, sollten für die Förderung der Sport- und Sportleiterschulen aus Mitteln der Sportförderung geeignete Förderziele aufgestellt werden. Eine regelmäßige Erfolgskontrolle ist zu etablieren. Eine Abgrenzung von touristischen Förderzielen und den hierfür vorhandenen, in der Zuständigkeit anderer Ressorts liegenden Förderprogrammen ist dabei vorzunehmen.

Die unter der Überschrift „Sport- und Sportleiterschulen“ vom SMI geförderten Maßnahmen haben die Fördersystematik durchbrochen. Aufgrund des Angebotsspektrums sieht der SRH für die Bewilligung von investiven Maßnahmen die zentrale Förderzuständigkeit der SAB nach § 2 Abs. 1 Nr. 17 FörderbankG gegeben.

Obwohl es in mehreren Fällen Anhaltspunkte für Ausgabeüberschreitungen bei einzelnen Kostengruppen gab, hat das SMI keinen Verwendungsnachweis vertieft geprüft.

Den stets im Dezember des Jahres ergangenen Bewilligungen des SMI lagen keine ausreichenden haushaltsrechtlichen Ermächtigungen zugrunde. Das SMI muss künftig gewährleisten, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung von Fördermitteln entsprechende Haushaltsmittel für den gesamten Bewilligungszeitraum zur Verfügung stehen.

8 Radwegebau

Bei der Umsetzung der Radverkehrskonzeption in Sachsen klaffen Zielvorgabe und erreichter Umsetzungsstand weit auseinander. Von der Umsetzung seines selbst gesteckten Zieles, alle Radwegabschnitte der höchsten Priorität bis 2025 realisieren zu wollen, ist der Freistaat Sachsen weit entfernt.

Die Zielvorgaben der Radverkehrskonzeption sind nicht im Einklang mit den tatsächlichen Kapazitäten und den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Die Bauprogramme sind realistisch aufzustellen. Die zu deren Umsetzung erforderlichen Mittel müssen bedarfsgerecht bereitgestellt werden, wenn die Radwege fristgerecht fertig werden sollen.

Seit 2014 setzt sich der Freistaat das Ziel, den Anteil des Radverkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen nennenswert zu erhöhen. Messbare Ziele hat der Freistaat in der Radverkehrskonzeption 2014 formuliert und in der Radverkehrskonzeption 2019 fortgeschrieben.

In der Radverkehrskonzeption 2014 hat das SMWA Abschnitte im Streckennetz der Bundes- und Staatsstraßen ermittelt, an denen Radwege erforderlich sind und entsprechend Dringlichkeit priorisiert. Es ermittelte einen bis 2025 umzusetzenden Bedarf von rd. 538 km Radwegen der höchsten Priorität.

Der SRH hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung den Umsetzungsstand der Radverkehrskonzeption untersucht und dabei erhebliche Abweichungen von Zielvorstellung und tatsächlichem Umsetzungsstand festgestellt. So sollen nach den Planungen der Straßenbauverwaltung bis zum Jahr 2025 lediglich 179 km von 538 km gebaut werden.

9 Herausforderungen bei der Gefahrenabwehr im Altbergbau

Der Freistaat Sachsen muss für die Gefahrenabwehr seiner über 6.000 Schadstellen im Altbergbau rd. 14 Mio. € pro Jahr aufwenden.

Das dem SMWA nachgeordnete Sächsische Oberbergamt (OBA) arbeitet mit teilweise veralteten Arbeitsmitteln und verfügt weder über eine Gesamtrisikobewertung noch über ein Gesamtkonzept zur Gefahrenabwehr im Altbergbau.

Der SRH hat die Maßnahmen des OBA zur Gefahrenabwehr im Altbergbau im Freistaat geprüft. Gefahren aus dem aktiven Bergbau werden grundsätzlich bundeseinheitlich über das Bundesberggesetz geregelt. Für das Gros der Altbergbaufälle im Freistaat Sachsen besteht aufgrund der Wiedervereinigung die Besonderheit, dass die Kostentragungslast mangels Rechtsnachfolge beim Freistaat Sachsen liegt. Bei altbergbaulichen Schadensereignissen im Freistaat Sachsen ist das OBA Sonderpolizeibehörde und gem. § 1 Sächsischer Hohlraumverordnung zuständig für die Abwehr von Gefahren aus unterirdischen Hohlräumen sowie Halden und Restlöchern, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird.

Aufgrund der über 850-jährigen Bergbaugeschichte hat der Freistaat mit rund 6.000 Schadstellen bundesweit die meisten Schadensfälle zu verzeichnen. Die Gefahrenabwehr erfolgt u. a. durch Sanierungs-, Verwahrungs- und Absperrmaßnahmen. Die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr unterteilen sich in repressive und präventive Maßnahmen. Der SRH hat schwerpunktmäßig die repressiven Maßnahmen „Gefahrenabwehr im Altbergbau“ geprüft. Für die Jahre 2022 bis 2024 stellt der Freistaat Sachsen pro Jahr jeweils 14,3 Mio. € aus Landesmitteln zur Verfügung.

Das OBA als fachlich zuständige Behörde arbeitet mit teilweise veralteten Bergschadenkundlichen Analysen. Dies birgt die Gefahr, dass auf dieser Basis möglicherweise unzutreffende Einschätzungen mit ggf. nicht abschätzbaren Folgen in Hinblick auf die Sicherheit der Bevölkerung getroffen werden und Haftungsrisiken für den Freistaat erwachsen könnten. Das OBA verfügt weder über eine Gesamtrisikobewertung noch über ein Gesamtkonzept notwendiger Sanierungen der Schadstellen im Altbergbau.

Im Zusammenhang mit der Errichtung eines Einfamilienhauses wurde der auf dem Grundstück befindliche Tagesschacht saniert. Durch die Sanierung seitens des OBA und die Umgliederung vom Außen- in den Innenbereich kam es letztlich zu einer Inwertsetzung eines zuvor wirtschaftlich geringwertigen Grundstücks. Letztendlich beliefen sich die Gesamtausgaben für die Maßnahme aus Ingenieur- und Bauleistungen für den Freistaat auf 516,6 T€. Damit hat der Freistaat einen Betrag für Sanierungsarbeiten auf einem Grundstück von Privatpersonen geleistet, der etwa dem Betrag entspricht, mit dem im Jahr 2021 ein Einfamilienhaus mit einer Wohnfläche von 150 qm auf 700 qm Wohnbaufläche hätte errichtet werden können. Die Bauherren wurden an den Kosten nicht beteiligt.

10

Liquiditätshilfen an KMU zur Rettung und Umstrukturierung sowie nach erfolgreicher Überwindung einer Krisensituation

Die Förderung erfolgt nicht einheitlich mittels Darlehensvertrag, sondern mittels Zuwendungsbescheid bei KMU, an denen der Freistaat als Gesellschafter beteiligt ist.

Die Förderung orientiert sich nicht an den insolvenzrechtlichen Vorschriften zur Prüfung der für eine Rentabilität erforderlichen Fortführungsprognose analog § 19 Insolvenzordnung (InsO).

Die Vergütungsregelungen der SAB für die Durchführung der Förderprogramme sind intransparent und nicht fondsschonend.

Das SMWA fördert kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bei der Überwindung von Liquiditätskrisen zur Vermeidung von Insolvenzen mittels zweier Fonds. Bewilligungsbehörde ist die SAB.

Der SRH hat die Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens beider Förderrichtlinien sowie die dazugehörigen Fonds im Zeitraum von 2018 bis 2021 geprüft. Prüfungsgegenstand waren auch die zwischen der SAB und dem SMWA geschlossenen Sondervereinbarungen.

Das SMWA fördert die finanziell angeschlagenen KMU durch Zuschüsse für die Erstellung eines Insolvenzplanes oder Darlehens. Allein in den Fällen, in denen der Freistaat Sachsen selbst gesellschaftsrechtlich an dem zu fördernden KMU beteiligt ist, werden Zuwendungsbescheide ausgereicht. In den übrigen Fällen erfolgt die Förderung durch privatrechtliche Darlehen. Dies stellt eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem dar ohne sachlichen Rechtfertigungsgrund und ist damit nach Ansicht des SRH ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG.

Primäre Förderziele sind bei KMU in finanziellen Schwierigkeiten die Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Wiederherstellung der Rentabilität. Um zu entscheiden, ob ein finanziell angeschlagenes Unternehmen am Markt wieder gesunden kann, bedarf es nach der Auffassung des SRH in erster Linie einer insolvenzrechtlich orientierten Prüfung. Erst wenn ausgeschlossen werden kann, dass auch nach Förderung über das Vermögen des KMU ein Insolvenzverfahren eröffnet werden muss, ist nach Ansicht des SRH eine Förderung wirtschaftlich, sparsam und sinnvoll. Ist dem nicht so, liegt ein Verstoß gegen § 7 SäHO auf der Hand.

Ob ein Unternehmen überschuldet ist oder nicht, kann rechnerisch ermittelt werden. Insolvenzrechtler prüfen dabei insbesondere die sog. Fortführungsprognose i. S. d. § 19 InsO. Ist diese positiv, ist kein Eröffnungsgrund der Überschuldung gegeben; die Verbindlichkeiten eines Unternehmens können innerhalb eines 12-Monats-Zeitraums gedeckt werden, sodass eine finanzielle Gesundung überwiegend wahrscheinlich ist.

Die Förderrichtlinie enthält nach Ansicht des SRH darüber hinaus keine Rechtsgrundlage für Massendarlehen, die zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes bei weit fortgeschrittener Illiquidität ausgereicht werden. Diese ist nachzubessern.

Im Übrigen fiel auf, dass teilweise kein koordinierter und zielführender Einsatz der einzelnen Förderinstrumente erfolgte. So wurden beispielsweise mehrere Darlehen nacheinander gewährt, ohne dass eine Verbesserung der Finanzlage des Unternehmens seitens der SAB geprüft wurde.

Der SRH hat festgestellt, dass diese Vergütungsregelungen in den Sondervereinbarungen, die zwischen dem SMWA und der SAB geschlossen wurden, intransparent, nicht übersichtlich und nicht nachvollziehbar ausgestaltet sind.

Aufgrund der hohen Verwaltungsausgaben der SAB für beide Fonds und des geringen Fördergeschehens eines Fonds empfiehlt der SRH zudem die Zusammenlegung der Fonds für alle Fördergegenstände beider Förderprogramme. So können Aufwendungen für die Verwaltung eines Fonds sowie Transferkosten eingespart werden.

11

Bruststern des Weißen Adler-Ordens - Der Versuch der Rückführung von Diebesgut durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden

Transaktionen im kriminellen Milieu überschreiten klar die Handlungskompetenz der SKD. Die Entscheidung, Diebesgut zurückkaufen zu wollen, war allein von Eigeninteressen der SKD geprägt. Risiken und Folgewirkungen derartiger Geschäfte für den Freistaat Sachsen blieben unbeachtet.

Das Handeln der SKD im Rahmen des Rückführungsversuches macht offensichtlich, dass es in den SKD an Verständnis fehlt, Teil der Staatsverwaltung zu sein. Den SKD fehlen grundlegende Kenntnisse des Verwaltungsorganisationsrechts.

Die vom SRH zuletzt festgestellten Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die SKD lassen nicht auf eine geordnete Geschäftsführung schließen.

Nach dem Einbruch am 25. November 2019 in das Historische Grüne Gewölbe und dem damit verbundenen Diebstahl kunst- und kulturgeschichtlich bedeutender Schmuckstücke, darunter auch der Bruststern des polnischen Weißen Adler-Ordens, warben die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) Spenden von Privatpersonen ein, um diese Schmuckstücke aufzufinden und zurückzuführen. Im Dezember 2021 ging bei den sächsischen Ermittlungsbehörden ein Rückführungsangebot für den Bruststern des polnischen Weißen Adler-Ordens ein. Ein angeblicher Diamantenhändler aus Antwerpen hatte einen in der Kunstszene bekannten niederländischen Kunstdetektiv kontaktiert und angegeben, den entwendeten Bruststern für 40.000 € zum Kauf angeboten bekommen zu haben und diesen zum Zweck der Rückführung an die SKD kaufen zu wollen. Die SKD entschieden sich, auf dieses Angebot einzugehen und den Bruststern selbst zurückzuführen, weshalb Mitglieder der Geschäftsführung, angabegemäß ohne Rücksprache mit dem SMWK, im Rahmen einer Dienstreise im Dezember 2021 nach Antwerpen reisten. Die für die Rückführung benötigten 40.000 € eines Spenders wurden den SKD im Vorfeld der Reise bei einer Bank zur Abholung bereitgestellt. Damit die Barmittel für die Transaktion rechtzeitig zur Verfügung standen, wurden sie auf Initiative der SKD zunächst durch den Freundeskreis der SKD (MUSEIS SAXONICIS USUI – Freunde der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden e. V.) bereitgestellt.

Die SKD vertreten die Auffassung, lediglich als Bote des privaten Spenders gehandelt zu haben. Der SRH kann diese Einschätzung nicht teilen. Die SKD waren Hauptakteur, weil sie die ihnen von dem Spender übergebenen Mittel für sich einsetzten und im Fall des Gelingens die Begünstigten der Transaktion gewesen wären. Die SKD bestimmten letztendlich über das Ob der Reise und die Durchführung der Transaktion.

Überdies ist die Auffassung, nur als Bote des Spenders gehandelt zu haben, mit der Stellung der SKD als Teil der Staatsverwaltung nicht vereinbar. Die SKD haben keine Wahl, einmal wie Private aufzutreten, die privates Geld nach Antwerpen bringen, der Weg dorthin und der Aufenthalt dort dann aber eine dienstliche Angelegenheit sein soll, die vom Freistaat Sachsen als Dienstreise zu finanzieren ist. Ab dem Zeitpunkt der Geldannahme der SKD handelte es sich nach Auffassung des SRH um eine Einnahme der SKD und damit staatliches Geld. Im Übrigen sah der Kaufmännische Direktor der SKD in seiner Zeugenvernehmung noch im Januar 2022 bei der Polizei einen Vermögensschaden bei den SKD und die Mittel als Spende an. An dieser Darstellung hielt er später bei seiner Zeugenvernehmung im Strafprozess nicht mehr fest.

Die SKD sind als Staatsbetrieb rechtlich unselbstständig und Teil der Staatsverwaltung. Ihre Mittel unterliegen somit den finanzverfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Freistaates Sachsen. Daraus folgt, dass die SKD als Teil der Staatsverwaltung nur Ausgaben tätigen dürfen, wie sie zur Erfüllung der ihnen obliegenden Landesaufgaben notwendig sind. Die von den SKD vorgenommene Klassifizierung als private Mittel dient im Ergebnis dem Ziel, die Regelungen ordnungsgemäßer Haushaltsführung zu umgehen.

Ohne Zweifel wäre eine Rückführung des Bruststerns in den Besitz der SKD von großer Bedeutung für den Freistaat Sachsen gewesen. Da jedoch die Umstände der Rückführung ganz offensichtlich auf die Berührung mit einem kriminellen Milieu hindeuteten, bestand die Gefahr, mit staatlichen Mitteln kriminelle Strukturen zu finanzieren. Zudem bestand ein Risiko, dass der Eindruck vermittelt wird, dass der Freistaat Sachsen aufgrund seiner Zahlungsbereitschaft ein geeignetes Ziel weiterer Kunstdiebstähle ist. Somit wurden die Mittel letztlich für Zwecke eingesetzt, die dem staatlichen Interesse entgegenstehen. Schon allein aus haushaltsrechtlichen Erwägungen heraus hätten die SKD die Ausgabe nicht tätigen dürfen.

Darüber hinaus haben die SKD ihre Handlungskompetenz überschritten. Die Entscheidung, mit einem kriminellen Milieu in Verbindung zu treten und kriminellen Strukturen finanzielle Mittel für die Rückerlangung des Bruststerns zukommen zu lassen, betrifft übergeordnete staatliche Interessen und überstieg die Grenzen der sachlichen Zuständigkeit der SKD für museale Belange. Die SKD hätten das SMWK als übergeordnete Behörde einbeziehen und diesem die Entscheidung über eine Rückführung überlassen müssen.

Die SKD sind Teil der Staatsverwaltung. Dieses Verständnis muss aus Sicht des SRH deutlich nachgeschärft werden, da für die SKD die Durchsetzung musealer Belange vor der Einhaltung der für sie geltenden Regeln staatlichen Handelns steht. Ähnliche Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung – die bisherigen Prüfungsergebnisse des SRH zum Kunsterwerb (vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 34) zeigten bereits Defizite bei der Anwendung des Haushaltsrechtes und finanzverfassungsrechtlicher Grundsätze – lassen den SRH nicht von einer geordneten Geschäftsführung ausgehen.

12 Kulturförderung durch das SMWK

Das mit der Förderrichtlinie Kunst und Kultur gesteckte Förderziel, die kulturelle und regionale Vielfalt zu stärken, wurde die Kultureinrichtungen betreffend nicht erreicht. Der Ansatzpunkt hierfür soll schon im Haushaltsaufstellungsverfahren mit der Auswahl der zu veranschlagenden Kultureinrichtungen liegen.

Das SMWK soll angesichts vielfältiger Förderungen und Fördermittelgeber im Bereich der Kultur seine Förderarchitektur insgesamt neu ordnen.

Auf der Grundlage der Förderrichtlinie Kunst und Kultur (FördRL K/K) und der dazugehörigen Förderkonzeption fördert der Freistaat Sachsen Kultureinrichtungen, die für Kunst und Kultur in Sachsen besonders bedeutsam sind. Ziel der Förderung ist es, die Breite und Vielfalt der sächsischen Kulturlandschaft zu stärken, was u. a. durch die Stärkung der kulturellen und regionalen Vielfalt erreicht werden soll.

Obwohl die Zahl geförderter Kultureinrichtungen in den zurückliegenden Jahren stetig wuchs, konnte das Förderziel in Bezug auf die kulturelle und regionale Vielfalt nicht erreicht werden. Im Hj. 2020 lag der Schwerpunkt der Verteilung der Fördermittel auf der Sparte Filmförderung. Weitere in der FördRL K/K genannte Sparten, wie z. B. Bildende Kunst, wurden überhaupt nicht berücksichtigt. Auch die regionale Verteilung der Fördermittel ließ mit der Konzentration auf die urbanen Räume, hier insbesondere auf 2 Kreisfreie Städte, einen deutlichen Schwerpunkt erkennen.

Die durch das SMWK ausschließlich institutionell geförderten Kultureinrichtungen erhielten zahlreiche weitere öffentliche Mittel im Wege der institutionellen Förderung oder der Projektförderung, wie z. B. durch die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen und die Kulturräume. Selbst der Freistaat Sachsen trat als weiterer Fördermittelgeber durch andere Ressorts auf. Auch hat der SRH eine Quersubventionierung festgestellt. Letztlich flossen Mittel aus der gleichen Quelle auf verschiedenen Wegen in die Kultureinrichtungen. Im Ergebnis schätzt der SRH das Fördergebaren im Kulturbereich als intransparent und ineffizient ein.

Um eine weitere Entfernung vom Förderziel aufzuhalten, ist es aus Sicht des SRH geboten, schon im Haushaltsaufstellungsverfahren das Förderziel in den Blick zu nehmen. Darüber hinaus sollten Überlegungen angestellt werden, welche kulturellen Angebote der Freistaat künftig finanziell unterstützen möchte. Hier sollte auch bedacht werden, einer Projektförderung den Vorzug zu geben, wenn das Interesse des Freistaates an einem ganz konkreten Vorhaben besteht. Der vorgefundenen Förderstruktur sollte das SMWK auf jeden Fall mit einer Neuordnung der Förderarchitektur begegnen.

13 Evangelische Hochschule Dresden

Das erhebliche staatliche Interesse an der Finanzierung der Stiftung „Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit Dresden“ ist nicht nachgewiesen. Das SMWK muss dieses unter Berücksichtigung der Studienangebote der staatlichen Hochschulen prüfen.

Bei Vorhandensein des erheblichen staatlichen Interesses soll das SMWK die Finanzierung der EHS an Verpflichtungen und Leistungen entsprechend der Finanzierung der staatlichen Hochschulen knüpfen.

Vor dem Hintergrund der geringen Nachfrage nach dem Studienfach Pflegewissenschaft/-management hat das SMWK insbesondere die Wirtschaftlichkeit dessen Finanzierung zu prüfen.

Die Evangelische Hochschule Dresden (EHS) ist eine nichtstaatliche Hochschule, die 1991 gegründet wurde und größtenteils vom Freistaat Sachsen und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Sachsens im Verhältnis von 85:15 finanziert wird. Der Landesanteil belief sich im Jahr 2020 auf rd. 3,7 Mio. €.

Obwohl die EHS vergleichbare grundlegende Aufgaben wie die staatlichen Hochschulen zu erbringen hat, bleiben die Anforderungen, die das SMWK an die EHS mit deren Finanzierung verbindet, weit hinter dem Umfang und Konkretisierungsgrad der Leistungen und Verpflichtungen zurück, die an staatliche Hochschulen gestellt werden. Die Finanzierung der EHS sollte deshalb an Verpflichtungen und Leistungen geknüpft werden, die denen der staatlichen Hochschulen entsprechen.

Zudem soll das SMWK die EHS in die Hochschulentwicklungsplanung einbeziehen, um den Bedarf an dem Studienangebot der EHS und an dessen Finanzierung regelmäßig im Kontext des Angebots der staatlichen Hochschulen prüfen zu können. Eine Finanzierung der EHS ist dabei nur angezeigt, wenn mit dem Studienangebot der EHS eine Lücke im Angebot der staatlichen Hochschulen geschlossen wird.

Das in den Jahren 2020 und 2021 an der EHS infolge der bundesweiten Reform der Pflegeberufe und der Pflegeausbildung eingerichtete Studienfach Pflegewissenschaft/-management wird derzeit nur geringfügig von Studierenden nachgefragt. Die jährlich 130 eingerichteten Studienplätze sind nur zu rd. einem Drittel besetzt. Das SMWK fördert den Auf- und Ausbau des Studienfaches ab 2021 mit rd. 1,5 Mio. € pro Jahr aus Mitteln des Zukunftsvertrages „Studium und Lehre stärken“. Vor dem Hintergrund der geringen Auslastung des Studienfaches muss das SMWK die Höhe der Förderung prüfen und diese ggf. anpassen.

14

Finanzierung des neuen Modellstudiengangs Humanmedizin am Standort Chemnitz (MEDiC)

Eine Untersuchung, wie viele Studierende der Humanmedizin maximal mit den bestehenden Ressourcen ausgebildet werden können, ist nicht erfolgt.

Der im Jahr 2020 für den Modellstudiengang erstellte Finanzierungsplan weist Auffälligkeiten auf, welche die Belastbarkeit der Finanzierungsplanung in Frage stellen. Der Finanzierungsplan wurde seit seiner Erstellung nicht mehr angepasst, bildet jedoch weiterhin die Grundlage für die Haushaltsansätze und die jährliche Mittelausreichung.

Das SMWK hat der TU Dresden keine konkrete eigene Zielstellung sowie Zweckbindung für den Mitteleinsatz vorgegeben und hat somit auf eine Bindung der Finanzierung an Projekthalte verzichtet. Zur Sicherstellung des Erreichens der Ziele des Freistaates Sachsen ist eine engere Begleitung des Modellstudiengangs durch das SMWK erforderlich. Dies beinhaltet auch Zielvorgaben durch das Ministerium.

Zur Stärkung der ärztlichen Versorgung in den ländlichen Regionen des Freistaates Sachsen wurde der Modellstudiengang Humanmedizin (MEDiC) an der Medizinischen Fakultät Dresden zum Wintersemester 2020/2021 eingerichtet. Die Ausbildung findet dabei am kommunalen Klinikum Chemnitz statt, wovon sich die Staatsregierung „Klebeffekte“ für die Region Südwestsachsen erhofft. Die Finanzierung erfolgt im Zeitraum 2020 bis 2023 durch den Bund i. H. v. 20,5 Mio. € und den Freistaat Sachsen i. H. v. 11,5 Mio. €. Ab 2024 finanziert der Freistaat den Modellstudiengang allein, anfänglich mit 9,8 Mio. € pro Jahr.

Der SRH sieht beim SMWK Optimierungsbedarf in der Ermittlung der Studienplatzkapazitäten und des Finanzbedarfes sowie in der Ausgestaltung der Zweckbindung, der Zielsetzung und der Erfolgskontrolle.

Die Anzahl der jährlich zu vergebenden 50 Studienplätze wurde unabhängig davon festgelegt, ob damit aufgrund der gegebenen personellen, räumlichen und sachlichen Gegebenheiten eine erschöpfende Nutzung der bestehenden Ausbildungskapazitäten vorliegt oder ob Kapazitäten für eine Erhöhung der Studienplatzanzahl bestehen. Vor dem Hintergrund des erwarteten Mangels an Ärztinnen und Ärzten in Südwestsachsen sollte geprüft werden, ob die Studienplatzkapazitäten optimiert werden können.

Die Prüfung des SRH hat Zweifel an der Belastbarkeit des Finanzierungsplans, welcher Grundlage der Mittelveranschlagung im DHH und der Mittelausreichung des SMWK ist, offengelegt. Um die Wirtschaftlichkeit des Studienganges zu gewährleisten, hat das SMWK die Zuschusshöhe auf der Basis eines validierten und aktuellen Finanzierungsplans zu ermitteln.

Das SMWK hat der TU Dresden bisher keine konkrete eigene Zielstellung und Zweckbindung für den Mitteleinsatz vorgegeben. Die Finanzierungsmittel wurden weder an die spezifischen Projekthalte noch die Anzahl der Studienplätze gebunden. Damit bleibt zum einen die Erwartungshaltung des SMWK an die TU Dresden unbestimmt. Zum anderen wird eine Beurteilung der Effekte des Modellstudiengangs für die Stärkung der ärztlichen Versorgung, insbesondere in ländlichen Regionen, unmöglich.

Das SMWK sollte in Anbetracht der Bedeutung des Modellstudiengangs für die Stärkung der ärztlichen Versorgung im Freistaat Sachsen den Studiengang enger begleiten. Hierzu ist die Mittelbereitstellung, Steuerung und Kontrolle auf die Erreichung der eigenen Ziele auszurichten. Ein Verweis auf Maßnahmen und Zielstellungen der Projektpartner ist nicht ausreichend.

Universitätsneubau Campus Augustusplatz in Leipzig (4. Bauabschnitt)

Der Campus Augustusplatz stellt eine außergewöhnliche Große Baumaßnahme des Freistaates Sachsen dar – insbesondere mit der Herausforderung hinsichtlich des Umgangs mit der ehemaligen Universitätskirche. Vorliegend fehlte in der Phase der Projektvorbereitung ein geeignetes öffentliches Beteiligungsformat. Erheblicher zeitlicher Verzug sowie ein erhöhter Steuerungsaufwand im weiteren Projektverlauf waren die Folge.

Der Freistaat Sachsen lobte die Wettbewerbe zum Universitätskomplex Augustusplatz ohne Kostenvorgabe aus. Damit fehlte ein wesentliches Steuerungsinstrument zum wirtschaftlichen Bauen.

Die Kostenermittlung anhand allgemeiner Kennwerte wurde dem Charakter als Experimentalbau nicht gerecht. Die zur Umsetzung dieses besonderen Baus notwendigen Kosten wurden damit sukzessive erst im Rahmen der Ausführung sichtbar. Zu diesem Zeitpunkt konnte der Freistaat nur noch bedingt steuern.

Der Universitätscampus Augustusplatz ist eine sehr komplexe innerstädtische Bebauung. In den Jahren 2004 bis 2017 wurden hier sowohl Bestandsgebäude saniert als auch Neubauten errichtet. Inhaltlicher Schwerpunkt der Prüfung ist der 4. Bauabschnitt, der mit einem deutlichen Zeitverzug und erheblich gestiegenen Kosten fertiggestellt wurde.

Übersicht: Entwicklung der Kosten und Termine für den 4. Bauabschnitt

Ursprüngliche Kostenermittlung (Stand Juli 2006) 52,5 Mio. €	Ursprünglich geplante Fertigstellung Oktober 2009
Kostenfeststellung (Stand März 2020) rd. 117,1 Mio. €	Tatsächliche Fertigstellung Juni 2012 und September 2017
Kostensteigerung um rd. 64,6 Mio. €	Verzögerung der Fertigstellung um 3 und 8 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

Nicht alle Standpunkte zum Umgang mit dem kulturhistorischen Kontext waren vor dem ersten Planungswettbewerb 2001 bekannt. Der begonnene Beteiligungsprozess war zu diesem für den Projektablauf günstigen Zeitpunkt unzureichend.

Der von der Baukommission vorgegebene auf Standard-Kostenkennwerten beruhende Kostendeckel zum Zeitpunkt des Erstellens der Entscheidungsunterlage war kein geeignetes Instrument für wirtschaftliches Bauen. Er versperrte den Blick auf die realistische kostenseitige Bewertung des nach dem Wettbewerb vorliegenden Entwurfs zum 4. Bauabschnitt.

Der SRH verkennt nicht die Besonderheiten des Entwurfs mit teilweise Unikat-Bauteilen. Dass ein solcher Entwurf große Herausforderungen im Rahmen der Planung, Vergabe und Bauausführung mit sich bringt, war zu erwarten und sollte bei vergleichbar komplexen Bauvorhaben in künftigen Wettbewerbsentscheidungen berücksichtigt werden. Die SIB-Niederlassung war hier in besonderem Maße gefordert. Gleichwohl bleibt auch künftig das Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung nach VOB/A von der Staatshochbauverwaltung zu beachten.

16

Einkommensteuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen gemäß § 33a Abs. 1 EStG

Die Steuerverwaltung nutzt die Möglichkeiten der Digitalisierung nach wie vor nicht im erforderlichen Maß. Auch deshalb beurteilt das eingesetzte maschinelle Risikomanagement die tatsächliche steuerliche Bedeutung zu ungenau. Dies erhöht unnötig den personellen Bearbeitungsaufwand und auch die Bearbeitungsdauer.

Der SRH hat Vorschläge unterbreitet, die zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsabläufe beitragen können.

Der SRH hat die Arbeitsweise der FÄ bei der Veranlagung am Beispiel der Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen gem. § 33a Abs. 1 EStG der Einkommensteuer und das hierzu eingesetzte maschinelle Risikomanagement untersucht. Das untersuchte Problemfeld umfasste in Sachsen im Veranlagungszeitraum 2020 insgesamt 9.762 Einzelfälle mit einer steuerlichen Bedeutung von rd. 14,7 Mio. €.

Im Rahmen der Prüfung hat der SRH u. a. die Ausgestaltung der Steuerformulare, die Treffsicherheit der maschinellen Risikofilter und die personelle Fallbearbeitung kritisiert. In der Folge hat der SRH eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Bearbeitungsweise und teils vermeidbare Bürokratie festgestellt. Seine Feststellungen stützt er auf eine repräsentative Zufallsauswahl.

Der SRH hat der Steuerverwaltung Vorschläge zur Verbesserung unterbreitet.

Teil B Kommunen

17

Anstellungsverträge von Geschäftsführern und Vorständen kommunaler Unternehmen – Fehlende Kontrolle kann unangemessene Vergütung fördern

Die Vergütung der Geschäftsleitung muss – einschließlich der Nebenleistungen, wie Sachbezüge und Leistungen der sozialen Sicherheit – in einem angemessenen Verhältnis zu deren Aufgaben und Leistungen sowie zur Lage der Gesellschaft stehen. Dabei empfiehlt der SRH, sich bezüglich der Branche in erster Linie an kommunalen oder staatlichen Beteiligungen zu orientieren.

Bei der Gewährung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen empfiehlt der SRH darauf zu achten, dass diese auf einer vertraglichen Grundlage erfolgen sowie auf konkret vereinbarten Zielen beruhen. Dabei steht die Erfüllung des öffentlichen Zwecks des Unternehmens im Vordergrund. Die Leistungsbezogenheit gebietet es, dass vereinbarte Ziele über das hinausgehen, was zum allgemeinen Aufgabenspektrum einer Geschäftsleitung gehört.

Die kommunalen Träger haben auch bei Minderheitsbeteiligungen die Voraussetzungen zu schaffen, ihre Unternehmen zu steuern und zu überwachen. Vorgaben und Entscheidungen zu den Modalitäten von Geschäftsleitungsanstellungsverträgen empfiehlt der SRH, dass diese nicht unternehmensintern, sondern auf Gesellschafterebene erarbeitet bzw. getroffen werden.

Für die kommunalen Gebietskörperschaften und deren Beteiligungen besteht hinsichtlich der Vergütung ein Spannungsverhältnis. Es bedarf qualifizierter Manager für die Geschäftsleitung und deren Motivation für die damit verbundenen hohen Leistungsanforderungen. Gleichzeitig soll die Vergütung das Unternehmen nicht unverhältnismäßig stark belasten. Die Geschäftsführung kommunaler Unternehmen ist häufig nicht mit den gleichen unternehmerischen Risiken der freien Wirtschaft verbunden. Die Beteiligungen verfolgen bei ihrer Geschäftstätigkeit einen öffentlichen Zweck, operieren deshalb in der Regel nicht in einem vollständig freien Markt und erfüllen öffentliche Aufgaben, wie die der Daseinsvorsorge.

Die Zahlung von leistungsabhängigen Vergütungsbestandteilen (Tantiemen) lag teilweise im Ermessen der Aufsichtsorgane bzw. war an ein bestimmtes Jahresergebnis oder den Umsatz gekoppelt. Alternativ wurden Ziele vereinbart, welche jedoch vielfach nicht den Anforderungen an eine messbare Leistung, die über die Erfüllung der allgemeinen Pflichten einer Geschäftsleitung hinausgeht, genügten.

Bei 16 der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Träger wurde das Beteiligungsmanagement nicht oder nur unzureichend wahrgenommen. Insbesondere als mittelbare oder Minderheitsgesellschafter überließen die geprüften Gebietskörperschaften die Aufgaben der Steuerung und Überwachung regelmäßig dem jeweiligen unmittelbaren bzw. dem Mehrheitsgesellschafter.

18

Abfallwirtschaft in ausgewählten Landkreisen

Die geprüften Landkreise nahmen die Aufgabe Abfallwirtschaft in sehr unterschiedlichen Organisationsformen wahr. Unabhängig davon müssen die Gebührenkalkulationen die Maßgaben des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes erfüllen.

Zur Finanzierung langfristiger Zahlungsverpflichtungen, insbesondere für Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand der Deponien, sind Anlagenrichtlinien zu erstellen.

Der SRH prüfte in den Landkreisen Leipzig, Nordsachsen, Görlitz und im Vogtlandkreis die Entsorgungswirtschaft bei den kommunalen Entsorgungsunternehmen und, soweit vorhanden, bei den Abfallzweckverbänden ab dem Jahr 2018.

Im Freistaat Sachsen gilt seit dem 23. März 2019 das Gesetz über die Kreislaufwirtschaft und den Bodenschutz. Die Landkreise, Kreisfreien Städte und die Abfallverbände bilden danach die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Die kommunale Selbstverwaltung lässt den Kommunen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation der hoheitlichen Aufgabe der Abfallentsorgung. Im Freistaat Sachsen unterscheiden sich demzufolge die Organisation und das Leistungsangebot der Entsorgungsträger.

Nach § 10 Abs. 1 Sächsisches Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) dürfen die Gebühren höchstens so bemessen werden, dass die Gesamtkosten (§§ 11 bis 13 SächsKAG) der Einrichtung gedeckt werden. Wirtschaftliche Unternehmen im Sinne von § 94a der SächsGemO können darüber hinaus angemessene Gewinne erwirtschaften. Soweit der Einrichtungsträger allerdings selbst an der Betreibergesellschaft beteiligt ist, besteht kein sachlicher Grund für die gebührenrechtliche Anerkennung erzielter Gewinne bei der Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben.

Eine Belastung des Gebührenzahlers mit den Gewinnen bzw. Gewinnanteilen der Entsorgungsunternehmen war in den geprüften Landkreisen nicht auszuschließen.

Nach § 11 Abs. 1 SächsKAG gehört auch später anfallender Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand für Anlagen der Ver- und Entsorgung zu den gebührenfähigen Kosten. Diese Gebührenanteile sind in einer Rückstellung anzusammeln. Die Sicherstellung der künftigen Zahlungsverpflichtungen stellt die damit beauftragten Einrichtungen vor große Herausforderungen. Sie müssen ausreichend Vorsorge treffen, damit zum jeweiligen Zeitpunkt die tatsächlich benötigten liquiden Mittel zur Verfügung stehen. Die betroffenen Einrichtungen sparen diese Mittel deshalb schrittweise an.

Aufgrund der hohen Volumina der bestehenden Verpflichtungen hält der SRH Anlagenrichtlinien für die mit den Aufgaben der Rekultivierung und Nachsorge von Deponien betrauten Einrichtungen für dringend erforderlich. Die Landkreise müssen die Erstellung der Richtlinien sicherstellen.

Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz in Chemnitz

Die voraussichtlichen Baukosten für den Neubau der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz überschreiten den Mittelwert vergleichbarer Schulgebäude erheblich. Ursächlich dafür ist das Zusammenwirken von großzügigem Raumprogramm, einem nicht alltäglichen Gebäudeentwurf und der durchgehenden Verwendung teurer Materialien.

Die Stadt Chemnitz hätte als fachkundiger Bauherr Einfluss auf die absehbare Kostenentwicklung nehmen müssen. Auch der Preisträgerentwurf eines Architekturwettbewerbs muss in seiner Gesamtheit Angemessenheit zeigen und einem wirtschaftlichen und technischen Vergleich standhalten.

Das Raumprogramm der Oberschule am Richard-Hartmann-Platz überschreitet sowohl die Raumprogrammempfehlungen des SMK von 1993 als auch die aktuelleren Musterraumprogramme der Städte Leipzig und Dresden erheblich. Die Flächenüberschreitung nahm sogar im Projektverlauf noch zu. Bereits im Rahmen der Bedarfsplanung, spätestens aber in der Entwurfsplanung, hätte die Stadt auf eine deutliche Reduzierung der Raumprogrammfläche hinwirken müssen.

Die Variantenuntersuchung zur Fassade erfolgte zu spät im Projektablauf und weist inhaltliche Mängel auf. Berechnungen, Entscheidungen und Abwägungen sind nicht ausreichend dokumentiert. Bei rechtzeitiger Untersuchung wären weder Umplanungskosten noch Zeitverzug zu befürchten gewesen. Der Stadt Chemnitz wird empfohlen, bei zukünftigen Baumaßnahmen Variantenuntersuchungen rechtzeitig und vollständig aufzustellen und die getroffenen Entscheidungen zu dokumentieren.