

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016

01

Das Hj. 2016 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis (Summe der Isteinnahmen abzüglich der Summe der Istaussgaben) i. H. v. von rd. -159 Mio. €. Nach Berücksichtigung des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten endete das Hj. 2016 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis.

Der Freistaat Sachsen erzielte im Hj. 2016 gegenüber dem Haushaltsplan Mehreinnahmen i. H. v. rd. 448,2 Mio. € und tätigte Mehraussgaben i. H. v. rd. 606,7 Mio. €. Er reduzierte im Jahr 2016 seine Verschuldung um insgesamt 232 Mio. €. Dadurch hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung wiederum leicht verringert.

Für das Hj. 2016 ist eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

02

Die dynamische Entwicklung einiger Ausgabenbereiche wie Personal und Bildung zehrt die prognostizierten Steuermehreinnahmen auf.

Die Personalausgaben steigen stärker als der Gesamthaushalt und stellen das größte strukturelle Haushaltsrisiko dar.

Der SRH sieht auch deshalb die Flexibilität und Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts in Gefahr, zumal die Einnahmenprognose einen weiteren anhaltenden Konjunkturaufschwung unterstellt.

Der Freistaat Sachsen kann bis 2022 auch weiterhin mit steigenden Steuereinnahmen rechnen. Darin sind auch höhere Anteile der Länder an der Umsatzsteuer, die der Bund im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen und deren Integration gewährt, enthalten.

Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird der Freistaat Sachsen ab 2020 stärker von den Steuereinnahmen und damit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig sein.

Zunahmen bei den Personalausgaben und den gesetzlichen Leistungen drohen die steigenden Steuereinnahmen aufzuzehren. Die bereinigten Ausgaben übertreffen planmäßig die bereinigten Einnahmen. Daraus ergibt sich ein strukturelles Haushaltsproblem.

Im Hj. 2016 gab es den höchsten Anstieg der Personalausgaben seit 7 Jahren. Innerhalb von 2 Jahren stiegen die Personalausgaben deutlich stärker als der Gesamthaushalt.

Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 sollen allein im Bereich des SMK 2.573 neue Stellen ausgebracht werden. Auch außerhalb des Stellenplans wächst das Beschäftigungsvolumen. Der Haushaltsgesetzgeber hat in diesem Bereich der Staatsregierung weitreichende Befugnisse zur Einstellung von Personal eingeräumt.

Die Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen für sein Personal im Kernhaushalt und den Nebenhaushalten einschließlich Zuführungen an den Generationenfonds und Zahlungen nach dem AAÜG sind auf 38 % gestiegen.

Die Investitionsquote hat mit 14,8 % im Jahr 2017 den bisher niedrigsten Stand erreicht. Trotz hoher Steuereinnahmen blieben in den Jahren 2016 und 2017 die Investitionen hinter den Haushaltsansätzen zurück.

Der SRH sieht den Freistaat Sachsen auf die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts insbesondere durch steigende Personalausgaben und Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Personalgewinnung im öffentlichen Dienst nicht ausreichend vorbereitet.

03

3 Nebenhaushalte

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte betragen im Hj. 2016 rd. 2,59 Mrd. €. Dadurch werden rd. 14,4 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts im Regelfall nur noch über je einen Zuschestitel für laufende Zwecke und für Investitionen dargestellt. Nach den Hochschulen des Freistaates Sachsen stellen die Sondervermögen die finanziell größte Gruppe der Zuschussempfänger dar.

Damit wurde das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um 15.339 VZÄ erweitert.

Das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte insgesamt, d. h. einschließlich der sonstigen öffentlichen Einrichtungen (ohne die Universitätsklinik), ist mit 18.190 VZÄ wesentlich höher und führt zu Personalaufwendungen bei den Nebenhaushalten i. H. v. 1,22 Mrd. €.

Die umfangreichen Ausgliederungen schränken die Transparenz des Haushalts ein.

04

4 Staatsschulden

Steuermehreinnahmen ermöglichten im Hj. 2016 eine Sondertilgung i. H. v. 156,7 Mio. € zusätzlich zur planmäßigen jährlichen Tilgung i. H. v. 75 Mio. €.

Die statistische Verschuldung bildet nicht die tatsächliche Verschuldung des Freistaates Sachsen ab.

Planmäßige Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage sollten im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich unzulässig sein.

Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2016 Schulden i. H. v. 231,7 Mio. € getilgt.

Für das Hj. 2016 weist die HR eine haushaltsmäßige Verschuldung i. H. v. 11,050 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 1,852 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,143 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,055 Mrd. € aufgeschobene Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 5 Satz 2 HG 2015/2016. Für eine aussagefähige und vergleichbare Verschuldung müssen alle 3 Komponenten der Verschuldung betrachtet werden.

Die statistische Ermittlung der Pro-Kopf-Verschuldung für das Hj. 2016 ist mit 454 €/EW eine wesentlich geringere als die haushalterisch ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung mit 2.709 €/EW.

Die vom Freistaat Sachsen zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen sind seit 2016 erheblich gestiegen. Zinseinnahmen werden kaum noch erzielt. Die Zinsersparnis ist immer noch wesentlich umfangreicher als die zu zahlenden Negativzinsen auf Geldanlagen.

Zu den Schulden des Freistaates gehören nicht nur die o. g. Schulden, sondern auch die sog. impliziten oder verdeckten Schulden, zu denen u. a. die Pensionsverpflichtungen zählen. Zukünftige Pensionsverpflichtungen sind nur zu rd. 44 % durch entsprechende Ansparungen gedeckt. Auch der Stabilitätsrat empfiehlt, die günstige Lage zu nutzen, um Vorsorge für künftige Jahre zu treffen.

5 Sondervermögen Grundstock

05

Im Hj. 2016 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 215,5 Mio. € auf rd. 224,7 Mio. € zum Ende des Jahres erhöht. Die Einnahmen von insgesamt rd. 40,2 Mio. € überstiegen die Ausgaben von rd. 31 Mio. €. Die Einnahmen wurden fast vollständig aus der Veräußerung von Grundstücken erzielt (99 %). Die Ausgaben entfielen nahezu ausschließlich auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten i. H. v. rd. 30,1 Mio. € (rd. 97 %).

In den Jahren ab 2018 soll sich nach den Planungen des SMF der Geldbestand des Grundstocks zwischen 119,2 und 138,8 Mio. € bewegen.

Der Freistaat Sachsen veräußert entbehrliche Grundstücke u. a. im Wege sog. Bieterverfahren. Der SRH warnt davor, das Bieterverfahren zum Regelverfahren zu bestimmen. Bieterverfahren liefern nur dann aussagekräftige Ergebnisse, wenn zu erwarten ist, dass eine hinreichende Zahl von Geboten abgegeben wird.

Nach Angaben des SMF wurden in den Jahren 2016 und 2017 strategische Grunderwerbe mit einem Gesamtvolumen von rd. 34,1 Mio. € vorgenommen. Dabei haben sich die Ausgaben für strategische Grunderwerbe im Jahr 2017 vervielfacht. Der SRH empfiehlt, eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Grundstückskäufe alle 2 Jahre sicherzustellen, um deren Notwendigkeit dem Grunde nach bewerten zu können. Zudem sollten die Ausgaben für strategische Grunderwerbe wertmäßig begrenzt werden. Zum einem führen strategische Grunderwerbe zu Folgekosten und liefern zum anderen erhebliche Budgetrestriktionen zulasten künftiger Haushaltsjahre, sofern die strategisch erworbenen Grundstücke für Staatsbedarf entwickelt werden.

II. Allgemeines

6 Software-Lizenzmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung

06

Die Staatsverwaltung hat für Softwarelizenzen mindestens 71 Mio. € ausgegeben. Wegen einer fehlenden Grundordnung sind gesicherte Angaben zum Umfang beschaffter und genutzter Lizenzen vielfach nicht möglich.

Den Behörden und Einrichtungen fehlen landeseinheitliche Vorgaben zur Etablierung eines wirksamen wie wirtschaftlichen Software-Lizenzmanagements.

In der sächsischen Staatsverwaltung verwalten 43 Behörden einen Bestand von rd. 469.000 Softwarelizenzen. Diese hatten einen Beschaffungswert von mindestens 70,8 Mio. €. Die jährlichen Ausgaben für diese Lizenzen betragen rd. 17,8 Mio. €.

Vorgaben für das Software-Lizenzmanagement in der Staatsverwaltung gibt es nicht. Entsprechend verfolgen die Behörden verschiedenartige, untereinander nicht abgestimmte Lösungsansätze. Mitunter konnten die Behörden keine, fehlerhafte oder nur unvollständige Angaben zum verwalteten Lizenzbestand machen. Dies betraf z. B. Angaben zu Lizenzmodellen, Anzahl beschaffter oder installierter Lizenzen sowie den entsprechenden Ausgaben. Eine Ursache dafür war, dass die Regelungen in der Sächsischen Haushaltsordnung nicht geeignet sind, um Software-Lizenzbestände ordnungsgemäß zu verwalten. Nicht bedarfsgerechte Lizenzausstattungen sind die Folge. So hatten die Behörden 41.000 Lizenzen mehr in ihren Beständen ausgewiesen als tatsächlich installiert waren. Diese Überlizenzierung entsprach einem Beschaffungswert von rd. 5,3 Mio. €.

Eine hinreichende Grundordnung beim Software-Lizenzmanagement ist sowohl für die Rechtssicherheit als auch die Wirtschaftlichkeit unverzichtbar, insbesondere um Lizenzverletzungen und eventuelle Schadenersatzforderungen zu vermeiden.

III. Staatsverwaltung

07

7 Förderung des Feuerwehrwesens

In den Jahren 2013 bis 2016 wurden rd. 100 Mio. € für das Feuerwehrwesen ausgegeben. Ein schlüssiges Förderkonzept gibt es nicht.

Die Fördermittelbereitstellung dauert zu lange.

Der SRH empfiehlt, die Förderung des Feuerwehrwesens in das Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (SächsFAG) zur schlüsselmäßigen Verteilung (z. B. Sonderlastenausgleich) einzubeziehen.

Der SRH hat die Förderung des Feuerwehrwesens in den Jahren 2013 bis 2016 geprüft. In diesem Zeitraum standen Haushaltsmittel i. H. v. rd. 100 Mio. € zur Verfügung. Neben Planung und Steuerung des Fördergeschehens durch das SMI waren die Fördergrundlagen, das Förderverfahren und das Zusammenwirken des SMI mit der LD Sachsen und den Landkreisen als Bewilligungsstellen Gegenstand der Prüfung.

Die Bereitstellung der Fördermittel an die LD Sachsen dauerte zu lange. Die Auszahlungen der Fördermittel für kommunale Investitionen konzentrierten sich im Prüfungszeitraum auf das Jahresende. Allein im Dezember wurden 73 % der Gesamtzuwendungen ausgezahlt.

Die Überwachung der Fördermittelverwendung und die Prüfung der Verwendungsnachweise entsprachen in vielen Fällen nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Verwendungsnachweise lagen z. T. mehrere Jahre ungeprüft in den Bewilligungsbehörden. LD Sachsen und Landkreise konnten die sachgemäße Verwendung staatlicher Fördermittel weder sicherstellen noch nachweisen.

Im Brandschutz kommen verschiedenartige vom SMI mit staatlichen Haushaltsmitteln geförderte Hard- und Softwarelösungen, wie z. B. iPads, Feuerwehr-App, Mobile Information, Kommandoarbeit und Taktik (MobiKat) und Digitalfunk BOS zum Einsatz, welche untereinander nicht kompatibel sind und zudem nicht flächendeckend eingeführt wurden. Landesweit geltende konzeptionelle Vorgaben fehlen, sodass die Ausstattung der Feuerwehren in diesem Bereich einem Flickenteppich gleicht. Der SRH empfiehlt, die bereits vorhandenen Technologien der neuen Entwicklung anzupassen, zusammenzuführen und dafür Sorge zu tragen, dass eine flächendeckende Nutzung gewährleistet werden kann.

8 Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Beamte des Polizeivollzugsdienstes

08

Zahlreiche Aufgaben der Polizeidienststellen sind nicht trennscharf dem Verwaltungs- oder dem Polizeivollzugsdienst zugeordnet. Dies führt zu erheblichen Spielräumen bei der Stellenbesetzung mit Kostenrisiken in Millionenhöhe.

Die frühere Ruhestandsversetzung der Polizeivollzugsbeamten und die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage sollten an die Ausübung polizeilicher Kernaufgaben gekoppelt werden.

Der SRH hat stichprobenartig geprüft, ob bzw. inwieweit Polizeivollzugsbeamte vollzugsfremde Verwaltungsaufgaben wahrnehmen oder Tätigkeiten ausüben, die in ihrer Ausprägung dem Verwaltungsdienst entsprechen. Im Vergleich zu Verwaltungsbeamten fallen beim Einsatz von Polizeivollzugsbeamten höhere Personalkosten an. Zu nennen sind insbesondere die bis zu 5 Jahre früher zu zahlenden Ruhestandsbezüge, die sich auf über 100 T€ summieren können, und die Kosten für die Polizeivollzugsdienstzulage i. H. v. rd. 1,5 T€ jährlich.

Die Prüfung ergab, dass das SMI bei der Einrichtung von Dienstposten nicht konsequent zwischen polizeilichen Kernaufgaben und Verwaltungsaufgaben unterscheidet. 46 % der Anforderungsprofile bzw. 40 % der Dienstposten lassen eine Besetzung sowohl mit Polizeivollzugsbeamten als auch mit Verwaltungspersonal zu.

Die offenen Anforderungsprofile führten in den Polizeidienststellen zu einer unterschiedlichen Personalausstattung an Polizeivollzugs- und Verwaltungsdienst. Bei einer einheitlichen Besetzung vergleichbarer Dienstposten und Organisationseinheiten nach dem Best-Practice-Prinzip ließen sich erhebliche Personalausgaben einsparen.

Zahlreiche Polizeivollzugsbeamte wurden auf verwaltungsähnlichen Dienstposten eingesetzt, die nicht mit den besonderen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes verbunden sind. Gleichwohl profitieren sie von der Polizeivollzugsdienstzulage und früheren Ruhestandsversetzung.

Die Dienstposten sollten laufbahnkonkret eingerichtet werden. Polizeivollzugsbeamte sind vornehmlich für polizeiliche Kernaufgaben einzusetzen. Verwaltungsaufgaben bzw. verwaltungsähnliche Aufgaben sollten weitestgehend dem günstiger zu beschäftigenden Verwaltungspersonal übertragen werden. Soweit Polizeivollzugsbeamte dem Verwaltungsdienst vergleichbar eingesetzt werden, fehlt es an einer sachlichen Rechtfertigung für die Zahlung der Polizeivollzugsdienstzulage und die frühere Ruhestandsversetzung. Beides sollte deshalb tätigkeitsabhängig gewährt werden.

9 Soziokulturelles Zentrum „Anker“ in Leipzig

Die aus dem 19. Jahrhundert stammende Gebäudesubstanz des Stadtteilzentrums „Anker“ war vor Planungsbeginn nicht ausreichend untersucht worden.

Dies führte zu einer unzureichenden Objektgestaltung und Bauausführung sowie zur Festsetzung eines unrealistisch niedrigen Kostenlimits. Die Kostensteigerung betrug letztendlich 87 %.

Die SAB hätte vor der Förderentscheidung eine tragfähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fordern müssen. Auch die fachliche Begleitung des Förderverfahrens wäre angezeigt gewesen.

Ziel der Stadt Leipzig war die Instandsetzung und optimierte Nutzung dieses Zentrums bei Erhalt der denkmalgeschützten Substanz.

Die SAB erkannte die Komplexität der Maßnahme und mögliche Schwierigkeiten aufgrund der denkmalgeschützten Gebäudeteile. Dennoch beteiligte sie den SIB als fachlich zuständige technische Verwaltung nicht konsequent über das gesamte Förderverfahren, obwohl dieser seine Bereitschaft dazu erklärt hatte. In der Folge wurden wichtige fachliche Sachverhalte, die die Bewilligungsbehörde hätte werten müssen, nicht erkannt. Diese hätte der SIB bei Beteiligung aufdecken können.

Letztendlich wurden bis auf den Saal alle Gebäudeteile abgerissen und völlig neu errichtet. Auch vom Saal konnten nur noch wenige Bauteile Verwendung finden. Eine optimale Funktions- und Raumzuordnung sowie Ver- und Entsorgung sind nach der Neuerrichtung nicht erreicht worden. Die Barrierefreiheit fehlt.

Die SAB beabsichtigt in Auswertung der Prüfungserfahrungen künftig eine verbesserte Zusammenarbeit mit dem SIB.

10 Förderung städtebaulicher Sicherungsmaßnahmen in der Stadt Chemnitz

Sicherungsmaßnahmen müssen konsequent auf den für dringende und unerlässliche Arbeiten ausreichenden Umfang begrenzt werden.

Aus dem Fördertatbestand der Sicherung dürfen keine ungerechtfertigten Vermögensvorteile für Dritte resultieren. Dies wäre bei Verkauf eines Grundstückes i. H. v. rd. 145 T€ der Fall gewesen.

Sicherungsmaßnahmen an Gebäuden sollen deren baulichem Verfall entgegenwirken und die vorhandene Bausubstanz für eine spätere Instandsetzung und Modernisierung erhalten.

Die Gebäudebegehung und die Antragsunterlagen der 19 geprüften Sicherungsmaßnahmen bestätigen grundsätzlich die Notwendigkeit baulicher Maßnahmen zur Erhaltung der Gebäude.

Die Förderung der Sicherung ist jedoch auf dringliche und unerlässliche Maßnahmen beschränkt. Nicht alle als Sicherungsmaßnahmen geförderte Leistungen entsprachen dieser Vorgabe. Bauteile hätten bis zur späteren Sanierung im Vorzustand verbleiben können und müssen. „Vorgezogene“ Instandsetzungen/Modernisierungen hätten nicht als Sicherungsmaßnahmen gefördert werden dürfen. Die SAB hat Rückforderungsansprüche zu prüfen.

In einem Fall beabsichtigte der Eigentümer im Anschluss an die Förderung, das Grundstück einschließlich des gesicherten Gebäudes zu veräußern. Der Mehrerlös aus dem Verkauf des Grundstücks hätte rd. 145 T€ betragen. Es ist davon auszugehen, dass die Fördermaßnahmen auf Instandsetzungsniveau zu der erheblichen Wertsteigerung beigetragen haben.

11 Ausgaben für die individuelle Förderung und kulturelle Bildung von Schülern

11

Die vom SMK wahrgenommenen Aufgaben sind überwiegend nicht-ministerieller Art und daher nachgeordneten Behörden zuzuweisen.

Die Zuweisung von Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK erfordert ein aussagekräftiges Berichtswesen und eine hierauf aufbauende Konzeption.

Das SMK hat sowohl im Rahmen der individuellen Förderung von Schülern als auch im Bereich der kulturellen Bildung Aufgaben wie die Mittelbewirtschaftung und die Ausführung von Maßnahmen wahrgenommen, die überwiegend Kriterien des nichtministeriellen und vollziehenden Geschäfts aufweisen. Die Aufgabenverteilung widersprach Art. 83 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung. Im Zusammenhang mit der Prüfung durch den SRH hat das SMK bereits ministerielle und nichtministerielle Aufgaben ermittelt. Abschließende Entscheidungen zur Geschäftsverteilung innerhalb des Geschäftsbereiches des SMK stehen noch aus.

Das SMK verfügte bisher über keine Evaluationsberichte und Förderkonzepte. Zur kulturellen Bildung von Schülern fehlte ein aussagekräftiges Berichtswesen. Die vom SRH geforderte Übertragung von Aufgaben an den nachgeordneten Geschäftsbereich des SMK erfordert den Aufbau eines kontinuierlichen und aussagekräftigen Berichtswesens sowie eine hierauf aufbauende Konzeption.

12 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Ausbildungszentrums Bobritzsch

12

Deputatsabrechnungen hauptamtlicher Lehrkräfte waren teilweise nicht nachvollziehbar.

Bei der Beschaffung von Geschäftsbedarf, Geräten und Ausstattungsgegenständen wurden wesentliche Vergabegrundsätze nicht beachtet.

Das SMJus bewilligte hauptamtlichen Lehrkräften des Ausbildungszentrums eine Ermäßigung ihrer Lehrverpflichtung zugunsten der Erfüllung anderer Dienstaufgaben. Tatsächlich lag der Umfang durchgeführter Lehrveranstaltungsstunden bei den Lehrkräften bis zu 60 % über der Jahressollvorgabe. Durch die Übererfüllung entstandene Stundenguthaben waren in begrenztem Umfang auf das Folgejahr übertragbar, was sich mindernd auf den zu erbringenden Leistungsumfang des Folgejahrs auswirkt und zu Mehrausgaben führen kann.

Die Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung der Höhe eines Übertrages der übererfüllten Lehrveranstaltungsstunden hauptamtlicher Lehrkräfte in das nächste Ausbildungsjahr blieben unklar.

Das Ausbildungszentrum begründete die angewandte Vergabeart nicht hinreichend und es verstieß gegen den Vorrang der öffentlichen Ausschreibung.

13 Zuwendungsbau NanoelektronikZentrum Dresden GmbH

Dem Zuwendungsverfahren fehlt es an Transparenz. Doppelförderung ist nicht auszuschließen.

Die LD Sachsen bewilligte der NanoelektronikZentrum Dresden GmbH Zuwendungen i. H. v. 7.383.016 € für den Kauf und Umbau von 2 Gebäuden (Haus 1 und 3) bei Gesamtbaukosten von 13.335.700 €. Mit diesen Mitteln wurde die Fertigstellung der Häuser nicht erreicht, weil der Standard bei der Ausstattung von Haus 1 gegenüber der Bewilligung erhöht wurde. Dies hat die LD Sachsen nicht erkannt, denn sie hatte entgegen Planung und Förderantrag Zuwendungen für beide Häuser nicht getrennt, sondern als Gesamtmaßnahme bewilligt. Dementsprechend hat der Zuwendungsempfänger die abgerechneten Baukosten nicht jeweils getrennt nach Häusern ausgewiesen.

Mit einem zweiten Bescheid vom 01.12.2016 bewilligte die LD Sachsen weitere Fördermittel i. H. v. 2.963.310 € bei Gesamtausgaben von 4.529.339 €, um das Haus 3 fertigzustellen. Obwohl der Verwendungsnachweis für die bisherige Förderung nicht vorlag, hat die LD Sachsen für technische Anlagen und Bauteile mit einem zweiten Bescheid eine erneute Förderung genehmigt. Damit besteht die Gefahr der Doppelförderung.

14 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der LISt Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH

Die LISt Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH (LISt) agiert neben dem LASuV als Instrument der Sächsischen Straßenbauverwaltung auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages (GBV) aus dem Jahr 2001, der lediglich für einen Übergangszeitraum gelten sollte.

Das Aufgabenspektrum und die Anzahl der Beschäftigten der Gesellschaft für die Sächsische Straßenbauverwaltung wurden kontinuierlich erweitert. Die Finanzierung und die Personalentwicklung bedürfen angesichts deren dynamischen Entwicklung als Inhouse-Gesellschaft größerer Transparenz. Bei zunehmender Aufgabenübertragung können Interessenkollisionen zwischen Auftraggeber und Mandatswahrnehmung im Aufsichtsrat der Gesellschaft nicht ausgeschlossen werden.

Der Freistaat Sachsen ist alleiniger Gesellschafter der LISt GmbH. Auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrages aus dem Jahr 2001, der für einen Übergangszeitraum gelten sollte, arbeitet die Gesellschaft als flexibles drittes Element der Sächsischen Straßenbauverwaltung mit derzeit 180 Mitarbeitern neben dem LASuV. Im Rahmen von Inhouse-Vergaben werden definierte Kernleistungen und zusätzliche Leistungen von den Geschäftsbereichen des Freistaates Sachsen der Gesellschaft beauftragt.

Das Aufgabenspektrum und die Anzahl der Beschäftigten wurden kontinuierlich erweitert. Seit dem Geschäftsjahr 2015 übersteigen die Umsätze aus zusätzlichen Leistungen der LISt GmbH das definierte Kernleistungsgeschäft. Maßgeblich hierfür sind übertragene Projekte im Straßen- und konstruktiven Ingenieurbau u. a. auch im Radewegebau, die infolge aus Sicht des SMWA nicht ausreichender Personalkapazitäten beim LASuV der LISt GmbH übertragen wurden. Der SRH regt die kritische Prüfung der Ausweitung des Aufgabenspektrums der Gesellschaft sowie die Neugestaltung des Geschäftsbesorgungsvertrages an.

Die Transparenz der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft für die Sächsische Straßenbauverwaltung ist mit der Finanzierung aus einem „LIST-Titel“ und 30 weiteren Haushaltstiteln im Umfang von 23,8 Mio. € zum 31.12.2017 nicht in ausreichendem Maße gegeben.

Interessenkonflikte von Aufsichtsratsmitgliedern können nicht ausgeschlossen werden.

15 Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels in Sachsen

15

Das SMS sollte für die Gewährung der Zuschüsse an Medizinstudenten zur Bekämpfung des Hausärztemangels das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendung zu nutzen.

Der SRH empfiehlt den Erlass einer Förderrichtlinie.

Zur Verbesserung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum empfiehlt der SRH, auf die Einführung einer Landarztquote bei der Zulassung zum Medizinstudium hinzuwirken.

Das SMS gewährte seit dem Studienjahr 2008/2009 Zuschüsse an Medizinstudenten, die sich für eine spätere hausärztliche Tätigkeit in einem Gebiet mit besonderem ärztlichen Versorgungsbedarf im Freistaat Sachsen verpflichteten. Damit sollte dem drohenden Hausärztemangel besonders im ländlichen Bereich entgegen gewirkt werden.

Die Zuschüsse wurden nicht in Form von Zuwendungen nach der SÄHO, sondern auf einzelvertraglicher Basis gewährt. Das SMF und der SRH waren somit bei der Ausgestaltung der Programme, anders als bei Förderrichtlinien, nicht beteiligt.

Bei den Zuschüssen an die Medizinstudenten handelt es sich um Zuwendungen nach § 23 SÄHO. Das haushaltsrechtliche Instrument der Zuwendung ist zu nutzen, auch um eine einheitliche Rechtsanwendung im Vollzug sicherzustellen und Parallelsysteme in der Mittelausreichung zu vermeiden. Die bereits vorliegenden Bedingungen des SMS zum Programm „Ausbildungsbeihilfe“ sollten zu einer Förderrichtlinie weiterentwickelt werden.

Angesichts der quantitativen Grenzen ist nicht anzunehmen, dass das Programm Ausbildungsbeihilfe ausreichen wird, die künftige ärztliche Versorgung im ländlichen Raum sicherzustellen. Die gezielte finanzielle Förderung von Medizinstudenten ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, Ärzte für eine hausärztliche Tätigkeit in Gebieten mit besonderem Versorgungsbedarf zu gewinnen. Der SRH empfiehlt, auf die Einführung einer Landarztquote bereits bei der Zulassung zum Medizinstudium als weitere Handlungsalternative hinzuwirken.

16 Förderung der Verbraucherzentrale Sachsen

16

Der SRH empfiehlt, die Verbraucherzentrale künftig im Wesentlichen institutionell zu fördern.

Künftig sollten die Mittel für die Verbraucherzentrale im Wesentlichen im Wege einer institutionellen Förderung zugewendet werden, um ein Nebeneinander von institutioneller Förderung und Projektförderung zu vermeiden sowie der fachlichen Selbstständigkeit der Verbraucherzentrale und unabhängigen Aufgabenerfüllung Rechnung zu tragen.

Auch wenn die Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung der Verbraucherzentrale nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehört, sollte das SMS Gespräche mit der kommunalen Ebene zur möglichen Unterstützung der Verbraucherzentrale führen.

17 Bau der Zweifeldsporthalle Wermisdorf

Beim Vergabeverfahren der Zweifeldsporthalle in Wermisdorf drängt sich der Verdacht einer Preisabsprache auf.

Der spätere Auftragnehmer hatte das Leistungsverzeichnis geändert. Er hätte von der Wertung ausgeschlossen werden müssen.

Die Gemeindeverwaltung Wermisdorf hatte die Bauleistungen für den Neubau der Zweifeldsporthalle parallel ausgeschrieben. Angedacht war, je nach preiswertester Variante, sowohl eine Gesamtvergabe an einen Bieter als Generalunternehmer als auch eine Einzellosvergabe an verschiedene Bieter.

Von insgesamt 10 Losen stimmten bei 3 Losen angebotene Einheitspreise und Gesamtpreise der Einzelpositionen mehrerer Bieter vollständig überein. Bei einer solchen Übereinstimmung ergibt sich der Verdacht auf Preisabsprachen zwischen den Bietern.

Im Generalunternehmerangebot waren in 28 Positionen die Mengenanätze gegenüber dem Ausschreibungstext geändert worden.

Gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 5 VOB/A (2009) sind Änderungen an den Vergabeunterlagen unzulässig. Deshalb hätte nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 b) und d) VOB/A (2009) das Generalunternehmerangebot zwingend von der Wertung ausgeschlossen werden müssen. Dennoch erhielt dieser Bieter den Zuschlag.

Das SMUL hat wegen des schweren Vergabeverstößes Rückforderungen i. H. v. rd. 322 T€ als rechtmäßig durchsetzbar eingeschätzt.

18 Förderrichtlinie Stilllegung Milchproduktion (RL SMP/2017)

Das vorrangige Ziel der Förderung wurde nicht erreicht.

Die mit der Förderung bewirkte Reduktion der Milchmenge hat lediglich einen marginalen Einfluss auf den regionalen und überregionalen Milchmarkt.

Wesentliche Ziele der Förderung wurden nicht als Zuwendungsvoraussetzung in die Förderrichtlinie aufgenommen.

Aufgrund überhöhter Milchmengen auf dem weltweiten Markt kam es 2015 und 2016 zu einem erheblichen Milchpreisverfall. Die RL SMP/2017 soll landwirtschaftlichen Unternehmen eine Unterstützung beim Ausstieg aus der Milchviehhaltung gewähren. Damit soll zum einen der weitere Verlust landwirtschaftlichen Vermögens verlangsamt und zum anderen die Milchmenge vom Markt genommen werden, um damit eine gewisse Marktentlastung herbeizuführen.

Bis zum 20.02.2018 wurden Zuwendungen i. H. v. insgesamt 319.500 € bewilligt.

Das Ziel der Förderung wurde nicht erreicht, da statt der angestrebten Förderung einer Verringerung der Milcherzeugung um 0,03 Mio. t lediglich eine Reduktion um 0,0045 Mio. t gefördert wurde. Für die Gestaltung zukünftiger Förderungen sollte das SMUL prüfen, warum die Ziele nicht erreicht wurden und, soweit erforderlich, notwendige Maßnahmen ableiten.

Die durch die Förderung erreichte Reduktion der Milchmenge in Sachsen um 0,26 % hat nur einen marginalen Einfluss auf den regionalen und überregionalen Markt. Die Notwendigkeit der Förderung ist deshalb zu überprüfen.

Die in der beihilferechtlichen Genehmigung und im Förderkonzept genannten Ziele wurden nicht vollständig als Zuwendungsvoraussetzungen in die Förderrichtlinie aufgenommen, bspw. der Erhalt des landwirtschaftlichen Vermögens durch Fortführung des Betriebes als Ackerbaubetrieb. Eine Zielerreichung kann damit nicht gesteuert bzw. kontrolliert werden. Künftig ist sicherzustellen, dass die Voraussetzungen der beihilferechtlichen Genehmigung sowie die im Förderkonzept definierten Förderziele sowie der Verwendungszweck in der Richtlinie umgesetzt werden.

19 Förderung des Öko-Landbau

19

Der Ökoflächenanteil ist in Sachsen unterdurchschnittlich.

Zusammenhänge zwischen Förderung und Entwicklung des ökologischen Landbaus wurden durch das SMUL nicht evaluiert.

Das SMUL fördert mit der Richtlinie Ökologischer/Biologischer Landbau (RL ÖBL/2015) die Einführung und Beibehaltung ökologischer/biologischer Anbauverfahren. Ziel der Förderung ist die kontinuierliche Steigerung der Ökolandbaufläche in Sachsen. Hierfür stehen Mittel des ELER sowie Mittel des Bundes und des Freistaates zur Verfügung. Im Antragsjahr 2015 wurden an 462 Antragssteller 8,5 Mio. € ausgezahlt.

Trotz überdurchschnittlicher Ökopremienhöhen im Freistaat ist der sächsische Ökoflächenanteil im gesamtdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich. Das SMUL untersuchte im Vorfeld der Förderung nicht den geringen Anteil der Ökolandbaufläche im Freistaat Sachsen.

Das starke Wachstum im Bereich des ökologischen Landbaus im Jahr 2016 führte nicht zu einer Überprüfung der Förderung. Das SMUL versäumte zu untersuchen, ob eine Förderung entbehrlich ist und das Wachstum der Branche durch externe Faktoren beeinflusst wird.

Das SMUL hat keine Kenntnis darüber, aus welchen Gründen jährlich rd. 2 % der Ökobetriebe aus dem ökologischen Landbau aussteigen. Auswirkungen der Förderung auf die Entwicklung der ökologisch bewirtschafteten Flächen bleiben unklar.

Das SMUL verweist darauf, dass es die Ökopremien regelmäßig untersuche und der Ausstieg von rd. 2 % der Ökobetriebe kein gravierendes Problem sei. Der SRH empfiehlt dem SMUL, die Entwicklungen des Ökolandbaus zu analysieren und das Förderprogramm zur Verfolgung der angestrebten Ziele ggf. anzupassen.

20 Umsetzung des NSM beim Staatsbetrieb Sachsenforst

Die Besetzung von Stellen außerhalb des Stellenplans unterläuft die Stellenplanbindung.

Die Verwendung der Effizienzurücklage widerspricht dem Prämien-system des NSM-Rahmenhandbuches.

Der Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) ist ein kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb und obere besondere Staatsbehörde. Er wird nach den Prinzipien des NSM auf der Grundlage der NSM-Rahmenhandbücher des Freistaates Sachsen geführt und erfüllt u. a. Aufgaben nach dem Wald-gesetz für den Freistaat Sachsen.

Im Zeitraum 2011 bis 2015 erhielt der SBS Zuschüsse i. H. v. insgesamt 184.809 T€.

Stellen, die für eine gemäß Zielvereinbarung vorgesehene dauerhafte Erhöhung der Holzeinschlagmenge notwendig sind, sind nicht im Stellen-plan abgebildet. Der SBS hat deshalb 14 Stellen befristet im Rahmen der Personalbudgetierung besetzt, wodurch die Stellenplanbindung unter-laufen wird.

Die Effizienzurücklage dient ausschließlich der Risikovorsorge und nicht, wie vom NSM-Handbuch Forsten gefordert, der Steigerung der Wirt-schaftlichkeit.

Dauerhaft benötigte Stellen sind im Rahmen des Stellenplans auszubringen und zu besetzen.

Die Effizienzurücklage sollte dem SBS zumindest teilweise als Prämie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung stehen.

21 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft

Da nur 0,7 % der Umsätze der Staatlichen Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft (BfUL) aus erwerbswirtschaftlicher Tätig-keit erzielt werden, sollte die Organisationsform der BfUL als Staats-betrieb überprüft werden.

Die Möglichkeiten des NSM werden nicht ausgeschöpft.

Die BfUL wird als kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb geführt. Im Zeitraum 2015 bis 2016 erhielt die BfUL Zuschüsse i. H. v. insgesamt 43 Mio. €.

Die BfUL erbringt ihre Untersuchungs- und Analysedienstleistungen im Auftrag der Dienststellen der Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung. Damit deckt die BfUL den internen Bedarf des Freistaates an diesen Lei-stungen ab. Marktübliche Preise erzielt die BfUL hierfür nicht. Zur Ver-meidung von Marktverzerrungen erbringt sie keine Leistungen am freien Markt. Wegen der fehlenden betriebs- und erwerbswirtschaftlichen Aus-richtung der BfUL empfiehlt der SRH zu prüfen, ob die BfUL weiterhin als Staatsbetrieb geführt werden soll.

Zur Erreichung einer wirksamen Ergebnissteuerung und -kontrolle sowie eines kennzahlengestützten Berichtswesens, empfiehlt der SRH, die bestehenden NSM-Komponenten und EDV-Systeme zu nutzen und ggf. auf die BfUL anzupassen.

Der Freistaat Sachsen fördert die Verpflegungsbetriebe der Studentenwerke mit jährlich 5 bis 9 Mio. €. Ein tragfähiges Förderkonzept mit der Festlegung zutreffender Bemessungskriterien liegt bis heute nicht vor. Haushalts- und abgabenrechtliche Grundsätze wurden nicht beachtet.

In den Jahren 2012 bis 2014 wurden entgegen den geplanten Fehlbeiträgen von 2,5 Mio. € Gewinne von 0,75 Mio. € erzielt. Aus der Positivabweichung von 3,25 Mio. € wurden Rücklagen gebildet, die bei Projektförderung nicht zugelassen sind.

Nachdem die Studentenwerke einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen des Staates haben, sollte die Finanzierung auf das Zuweisungsverfahren umgestellt werden.

Die Studentenwerke haben darauf zu achten, dass die nicht studierenden Mensanutzer an den Infrastrukturkosten angemessen beteiligt werden. Der Finanzierungsschlüssel ist demgemäß anzupassen.

Die Zuschüsse zum laufenden Betrieb hat das SMWK im Wege der Projektförderung als Festbetragsfinanzierung bewilligt. Eine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Eigenständigkeit der Studentenwerke wurde durch die Förderung bisher nicht erreicht.

Die Kosten- und Leistungsrechnung der Studentenwerke erfüllt aufgrund der unvollständigen Abbildung aller Geschäftsprozesse die Anforderungen an eine Vollkostenkalkulation als Basis für eine korrekte Preisbestimmung nicht. Die Kalkulationsansätze für die Preisbildung sind für nichtstudentische Nutzer mangelhaft und die Anforderungen an die Abgrenzung der Leistungen für Studierende werden nicht angemessen erfüllt.

23 Blockhaus Dresden

Mit der Unterbringung des Archivs der Avantgarden sind erhebliche finanzielle Aufwendungen von rd. 20 Mio. € verbunden. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme wurde insgesamt nicht ausreichend untersucht.

Anlässlich der Schenkung des Archivs der Avantgarden eines Kunstmäzens verpflichtete sich der Freistaat Sachsen, die Sammlung im Blockhaus in Dresden unterzubringen. Für Umbau und Sanierung des Blockhauses stellte der Freistaat Sachsen Haushaltsmittel von rd. 20 Mio. € in Aussicht.

Das SMWK bestätigte auf Grundlage von Gutachten einen Sammlungsumfang von rd. 1,5 Mio. Objekten. Bei seiner Prüfung hat der SRH festgestellt, dass die Inventarlisten, die Teil des Schenkungsvertrages sind, nicht mit denen der Wertgutachten übereinstimmen. Die Gutachten basieren überwiegend auf Schätzungen und stichprobenartigen Durchsichten. Der Sammlungsumfang und die Anforderungen an die Unterbringung sind auf dieser Grundlage nicht nachvollziehbar.

24 Wiederherstellung kommunaler Straßen und Brücken nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013

Bei zukünftigen Großschadensereignissen sollten Wiederaufbaumaßnahmen mit nur geringer Schadenshöhe durch Verfahrenserleichterungen beschleunigt werden können.

Bei einzelnen Vorgaben der Förderrichtlinie Hochwasserschäden 2013 und der Durchführung des Förderverfahrens sieht der SRH Optimierungsmöglichkeiten.

Der Vorzustand der durch Hochwasser zerstörten Infrastruktur blieb bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen unberücksichtigt. Dieses Vorgehen begünstigt die kommunalen Gebietskörperschaften mit rückständiger Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Infrastruktur. Der SRH empfiehlt, künftig bei Zuwendungen für vergleichbare Schadensereignisse den Vorzustand nicht außen vorzulassen.

In zahlreichen Schadensfällen erfolgte ein grundhafter Ausbau von Straßen, also ein Neubau. Auch bei beschädigten Brücken kam es oft zum Neubau. Häufig hätte eine Instandsetzung oder Reparatur ausgereicht. Weiterhin stellte der SRH Fälle fest, in denen im Rahmen des Wiederaufbaus ein höherer Standard oder eine Erweiterung gefördert wurde, ohne dass dies unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit geboten schien. Derartige Fälle sind zu überprüfen.

Mit dem im Wiederaufbauplan gewährten Budget und einem 10 %-Puffer für Unvorhergesehenes wurde den Zuwendungsempfängern eine Möglichkeit zur eigenständigen Steuerung der Wiederherstellung ihrer Infrastruktur gewährt. Beide Verfahrenserleichterungen wurden später zurückgenommen. Dabei führte ungenügende Kommunikation zu erheblicher Unsicherheit. Zukünftig sollte die gewählte Vorgehensweise während des gesamten Verfahrens beibehalten werden.

25 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Landsiedlung GmbH

Die Sächsische Landsiedlung GmbH (SLS) erwirtschaftete jahrelang Verluste und wurde 2017 veräußert.

Zeitgleich mit dem Verkauf wurde die Eigenkapitalbasis der SLS durch Verschmelzung mit einer anderen Gesellschaft des Freistaates gestärkt. Eine zeitnahe Beteiligung des HFA bzw. des SLT hielt das SMF für nicht erforderlich. Damit wurden 4 Mio. € der Budgetkontrolle des Landtags entzogen.

Die SLS wirkt als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen des Freistaates Sachsen an der Entwicklung des ländlichen Raums im Freistaat mit. Die Gesellschaft erwirtschaftete jahrelang Verluste, deren Verrechnung mit den Gewinnrücklagen zu einem kontinuierlichen Eigenkapitalverzehr führte. Ursächlich für diese Entwicklung war das rückläufige Auftragsvolumen in den traditionellen Geschäftsfeldern der SLS. Auch die Bestellung zur Sächsischen Ökoflächen-Agentur im August 2008 konnte die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht maßgeblich verbessern. Mit der Übertragung der Ökoflächen-Agentur ab Oktober 2017 auf den landeseigenen Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen (ZFM) entfiel eine wesentliche Aufgabe der SLS.

Der langjährige Entscheidungsprozess zur Zukunft der SLS führte letztlich zu deren Verkauf an die SAB im Oktober 2017. Die Übertragung der bei der SLS verbliebenen Aufgabenbereiche auf Dritte, z. B. ZFM, und die Liquidation der Gesellschaft als Alternative zum Verkauf erfolgten nicht.

Zeitgleich mit dem Verkauf der SLS übertrug der Freistaat seine Geschäftsanteile an der landeseigenen Landessiedlungs- und Entwicklungsgesellschaft Sachsen mbH i. L. (LSEG) unentgeltlich auf die SLS. Dadurch wurde die Eigenkapitalbasis der SLS wesentlich verbessert. Gleichzeitig verzichtete der Freistaat damit auf die Vereinnahmung des Liquidationserlöses der LSEG für den Staatshaushalt (Sondervermögen Grundstock). Eine Unterrichtung des SLT zu diesen apl. Anteilsveräußerungen erfolgte nicht.

26 Risikoanalyse des Lohnsteuer-Anmeldeverfahrens

26

Im Jahr 2015 entfielen mit 5,38 Mrd. € rd. 42 % der gesamten Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen auf die Lohnsteuer. Die Lohnsteuer war damit die zweitgrößte Einnahmeart nach der Umsatzsteuer.

Die Steuerverwaltung hat die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung noch nicht ausreichend genutzt, den personellen Arbeitsaufwand bestmöglich zu steuern.

Eine uneinheitliche Bearbeitung von Schätzungen und Verspätungszuschlägen im Zusammenspiel zwischen Mensch und Maschine widerspricht dem Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung. Allein im untersuchten Zeitraum kam es bei den vom SRH untersuchten Fällen möglicherweise zu Steuerausfällen von bis zu 390 T€.

In den Lohnsteuer-Anmeldungen berechnen Arbeitgeber ihre Zahllast selbst, melden sie elektronisch beim FA an und führen ggf. die Zahlbeträge eigenständig ab. Nur die im Rahmen der vollmaschinellen Datenprüfung ausgesteuerten Auffällig- oder Unstimmigkeiten sind personell durch die Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen zu bearbeiten.

Die hierzu vom SRH festgestellte Aussteuerungsquote von lediglich 3 % spiegelte sich nicht in der Personalbedarfsberechnung wider. Weil auch neue Aufgaben – insbesondere der Lohnsteuer-Abgleich – in der Personalbedarfsberechnung nicht enthalten waren, konnte diese den tatsächlichen Stellenbedarf nicht zutreffend abbilden.

Wiederholt verspätete oder unterbliebene Abgaben der Anmeldungen wurden seitens der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen mit zu geringen Verspätungszuschlägen beschieden bzw. zu niedrig geschätzt. Zudem war die Besteuerung in diesen Fällen in den untersuchten FÄ unterschiedlich.

Der SRH hat eine Optimierung der eingesetzten Software sowie Maßnahmen zur verbesserten Bearbeitung von Schätzungen bzw. Verspätungszuschlägen vorgeschlagen.