

Kurzfassungen der Beiträge

I. Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017

1

Für das Hj. 2017 ist unbeschadet der in den folgenden Beiträgen dargestellten Prüfungsergebnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Die vom SRH geprüfte Haushaltsrechnung weist Gesamtausgaben im Ist von 18,6 Mrd. € aus.

Das Hj. 2017 schloss mit einem kassenmäßigen Überschuss i. H. v. von rd. 35 Mio. €.

Der Freistaat reduzierte im Jahr 2017 seine Verschuldung um 75 Mio. €.

Mit 14,8 % erreichte das Land erneut eine hohe Investitionsquote.

Investive Mittel bildeten im Jahr 2017 rd. 70 % aller Ausgabereste.

Im Haushaltsvollzug 2017 bewilligte das SMF im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts Mehrausgaben von rd. 2 Mrd. €.

2 Haushaltswirtschaft des Freistaates

2

Der beträchtliche Ausgabenanstieg in den Bereichen Personal und Bildung kann langfristig die Tragfähigkeit und das hohe Investitionsniveau des Sächsischen Haushalts gefährden.

Der Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wird nicht reichen, um die erwarteten Steuermindereinnahmen auszugleichen.

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen sollte um weitere Indikatoren für nachhaltige öffentliche Finanzen ergänzt werden.

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

Die Steuereinnahmen weisen gegenüber der bisherigen Projektion ein „gebremstes“ Wachstum auf. Insgesamt wird der Freistaat Sachsen bis 2023 rd. 1,8 Mrd. € weniger einnehmen. Dem stehen nur 1,3 Mrd. € als Bestand der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage gegenüber.

Der Freistaat Sachsen hat seine Leistungen an die Kommunen erheblich ausgeweitet. Der Anteil der Zahlungen an die Kommunen an den Ausgaben des Staatshaushaltes steigt 2018 auf 33,3 %.

Die Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen für sein Personal und für Personal in Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung einschließlich Zuführungen an den Generationenfonds und Zahlungen nach dem AAÜG sind auf 40 % der bereinigten Ausgaben und damit um 2 % im Hj. 2017 gestiegen.

Mittelfristig entfallen fast 73 % des Anstiegs des Ausgabenvolumens auf personalinduzierte Ausgaben.

Die Ausgaben für Investitionen sind 2017 - nach einer langen Zeit auf hohem Niveau - auf den bisher niedrigsten Stand von 14,8 % Anteil an den Gesamtausgaben gefallen.

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

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaates Sachsen muss mit Zielgrößen für die öffentlichen Finanzen unterlegt und um zusätzliche Indikatoren erweitert werden.

3

3 Nebenhaushalte

Die Anzahl der Nebenhaushalte ist unverändert hoch, was die Transparenz des Staatshaushalts einschränkt. Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte befinden sich weiterhin auf einem konstant hohen Niveau. Im Hj. 2018 betragen sie rd. 18 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts.

Zuführungen und Zuschüsse für Sondervermögen unterliegen erheblichen Schwankungen und erreichten im Hj. 2018 mit rd. 1,7 Mrd. € für den Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 einen Höchststand.

Das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte erweiterte im Hj. 2017 das Beschäftigungsvolumen des Kernhaushalts um rd. 27 %. Verglichen mit dem Vorjahr sind der Personalbestand und die Personalaufwendungen im Wesentlichen unverändert geblieben.

Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im Hj. 2017 auf rd. 2,3 Mrd. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushalts, welche auf Nebenhaushalte entfallen, ist damit im Hj. 2017 auf rd. 12,2 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts leicht gesunken. Im Hj. 2016 lag der Anteil bei 14,4 %.

Im Hj. 2018 ist ein Anstieg der Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte um 65 % auf 3,8 Mrd. € zu verzeichnen. Gemessen an den Gesamtausgaben im Hj. 2018, welche ausweislich des vorläufigen kassenmäßigen Abschlusses 20,5 Mrd. € betragen, entfallen rd. 18,3 % der Ausgaben auf die Nebenhaushalte.

Die größte Gruppe der Zuschussempfänger unter den juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Jahr 2017 waren die Hochschulen. Sie erhielten rd. 35 % aller Zuschüsse und banden über die Hälfte des in Nebenhaushalten beschäftigten Personals.

4

4 Staatsschulden

Der Freistaat Sachsen hat seit 2006 rd. 1,2 Mrd. € und damit rd. 10 % seiner Schulden abgebaut.

Der SRH fordert Regelungen zum Umgang mit Entnahmen und Zuführungen aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage in Zeiten des Konjunkturaufschwungs.

Der Freistaat Sachsen hat im Hj. 2017 Schulden i. H. v. 75 Mio. € getilgt.

Für das Hj. 2017 weist die HR eine haushaltmäßige Verschuldung i. H. v. 10,975 Mrd. € aus. Diese setzt sich zusammen aus 1,555 Mrd. € Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, 3,064 Mrd. € Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Haushalten und 6,356 Mrd. € aufgeschobener Kreditaufnahme.

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 und die Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG zählen. Diese übertreffen die haushaltmäßige Verschuldung um das 1,7-Fache.

Eine planmäßige Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltssicherungsrücklage sollte im konjunkturellen Aufschwung gesetzlich für unzulässig erklärt werden. Der SRH begrüßt die Einzahlung in die Rücklage im Hj. 2018 i. H. v. 300 Mio. €.

5 Vermögensrechnung

5

Die Vermögensrechnung ist ein wichtiges Steuerungsinstrument. Aus ihr lassen sich sowohl Ressourcen als auch Belastungen im Haushalt für kommende Generationen ablesen. Ihr Potenzial kann nur ausgeschöpft werden, wenn Vermögen und Schulden vollständig und exakt erfasst werden.

Die Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG belasten den Staatshaushalt erheblich. Der Schuldenüberhang hat sich im Vergleich zum Hj. 2015 verdoppelt.

Das SMF hat in der Vermögensrechnung 2017 einen Bestand des Vermögens von rd. 34,1 Mrd. € und der Schulden von rd. 42,3 Mrd. € nachgewiesen.

Die Prüfung des SRH ergab, dass das Vermögen um 2,1 Mio. € zu berichtigen ist. Um diesen Wert war es zu niedrig ausgewiesen.

Die Schulden übertrafen 2017 das Vermögen um rd. 8,2 Mrd. €. Für das Jahr 2016 hatte sich ein ähnlicher Wert errechnet. Im Vergleich zum Hj. 2015 (4,0 Mrd. €) hat er sich allerdings infolge des Anstiegs der Zahlungsverpflichtungen nach dem AAÜG mehr als verdoppelt.

Das Vermögen ist im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,6 Mrd. € gestiegen. Der größte Zuwachs erfolgte bei den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den Rücklagen.

Aber auch die Gesamtschulden haben in den vergangenen Haushaltsjahren zugenommen von 40,7 Mrd. € in 2016 auf 42,3 Mrd. € in 2017.

Innerhalb der Vermögensrechnung lassen sich Teilbereiche wie etwa die Altersvorsorge und deren Finanzierung gegenüberstellen und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfs bewerten.

Zwischen den Ansparungen und den Pensionsverpflichtungen ergibt sich rechnerisch eine Deckungslücke von rd. 7,7 Mrd. €. Gegenüber den Vorjahren hat sich diese weiter verringert. Sie betrug 7,9 Mrd. € im Hj. 2015 und 7,8 Mrd. € in 2016.

6 Sondervermögen Grundstock

Kapitalzuführungen i. H. v. 33,4 Mio. € dienten nicht der Stärkung des gezeichneten Eigenkapitals und hätten haushaltsrechtlich nicht aus dem Grundstock finanziert werden dürfen. Der SLT konnte damit sein Budgetrecht nicht wahrnehmen.

Der sofortige Kauf eines Objektes ohne vorherige Anmietung wäre um 8,5 Mio. € günstiger gewesen.

Im Hj. 2017 hat sich der Bestand des Grundstocks von anfänglich rd. 224,7 Mio. € auf rd. 153,9 Mio. € verringert. Einnahmen von rd. 14,1 Mio. € standen Ausgaben von rd. 84,9 Mio. € gegenüber. Die Ausgaben waren dabei bestimmt durch einen Hochschulgrunderwerb am Standort Leipzig (rd. 28 Mio. €) sowie durch Kapitalzuführungen an bestehende privatrechtliche Beteiligungen des Freistaates Sachsen i. H. v. rd. 33,4 Mio. €.

Kapitalzuführungen an privatrechtliche Unternehmen sind jedoch nicht aus dem Grundstock zu finanzieren, sondern aus dem allgemeinen Staatshaushalt, der für diesen Zweck eine Haushaltsstelle vorsieht. Bei einer Finanzierung über den allgemeinen Staatshaushalt wäre vor allem das Budgetrecht des SLT zu beachten gewesen.

Ab dem Jahr 2019 soll sich der Grundstockbestand weiter verringern.

Der Freistaat Sachsen hat im September 2015 in Dresden eine Liegenschaft zur Nutzung als Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge angemietet und diese 2017 erworben. Vor der Anmietung mit einer Laufzeit von 8 Jahren erfolgte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Ein Kauf des Objektes im Jahr 2015 hätte dem Freistaat Sachsen Ausgaben i. H. v. mindestens 8,5 Mio. € erspart.

In einer Wertermittlung des SIB vom Februar 2016 sind Sanierungskosten zur Herstellung der Altlastenfreiheit nicht angemessen wertmindernd berücksichtigt. Der gezahlte Kaufpreis von 14,6 Mio. € ist dadurch deutlich zu hoch ausgefallen.

II. Allgemeines

7 IT-Verfahren Mittelbewirtschaftungssystem SaxMBS

Das IT-Verfahren SaxMBS hat grundlegende Mängel bei der Informationssicherheit.

Es fehlen Schnittstellen – insbesondere zum Haushaltsaufstellungsverfahren.

Das IT-Verfahren ist nicht mehr zeitgemäß.

Ein sicherer wie effizienter Betrieb des Mittelbewirtschaftungssystems SaxMBS ist für die sächsische Staatsverwaltung von grundlegender Bedeutung. Mit dem IT-Verfahren wurden beispielsweise im Hj. 2016 über 16 Mrd. € Ein- und Auszahlungen angeordnet.

Die Prüfung des SRH deckte beim Betrieb des Verfahrens erhebliche Mängel bei der Informationssicherheit auf, so im Bereich Zugriffsrechte und beim Passwortschutz. Es wurden z. B. Benutzer im System geführt, die nicht mehr Mitarbeiter der Dienststelle waren. Weiterhin existierten

weder organisatorische noch systemseitige Anforderungen an Passwörter. Die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips konnte systemseitig nicht überprüft werden. Weiterhin fehlten mitunter Angaben zum Schutzbedarf oder waren nicht bekannt.

Daten aus dem zentralen Haushaltsaufstellungsverfahren konnten regelmäßig nur manuell in das Mittelbewirtschaftungsverfahren übernommen werden. Das ist aufwändig und fehleranfällig.

III. Staatsverwaltung

8 „So geht sächsisch.“

8

Die Standortkampagne ist auf reine Öffentlichkeitsarbeit gerichtet. Es bedarf in Anbetracht der Höhe der jährlich verausgabten Mittel der Nachschärfung der Zielkonzeption der Kampagne, um damit auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen für den Standort Freistaat Sachsen zu generieren. Letztlich muss bei jeder Werbemaßnahme die Frage beantwortet werden, wer, zu welchen für den Freistaat Sachsen volkswirtschaftlich positiven Entscheidungen animiert werden soll.

Das Eingehen der Werbekooperation FIS-Skiweltcup 2018 ist unter rein werbewirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar. Die Entscheidung darüber war genauso wenig dokumentiert wie die für die Veranstaltung im Jahre 2019.

Für die im Jahr 2014 veröffentlichte Standortkampagne mit der Dachmarke „So geht sächsisch.“ hat die SK bis einschließlich 2017 rd. 38,5 Mio. € verausgabt.

Eine gemeinsame Markenkonzeption, die die unterschiedlichen Werbekampagnen der Staatsregierung unter dem Dach von „So geht sächsisch.“ vereint, wurde vom SRH nicht vorgefunden.

Um dem Anspruch einer Standortkampagne gerecht zu werden, darf sich die Kampagne nicht in ihrem bisherigen Primärziel, der Steigerung der Bekanntheit des Freistaates Sachsen, begrenzen. Die Werbekonzeption und die hieraus abgeleiteten Werbemaßnahmen sollten vielmehr darauf abzielen, den Freistaat Sachsen als Standort volkswirtschaftlich zu befördern. Das setzt voraus, dass aus der Gesamtvorstellung der Staatsregierung zur Standortentwicklung Ziele und Zielgruppen abgeleitet werden, die von der Kampagne möglichst konkret angesprochen werden sollten. So wird ein effizienter und effektiver Werbemittleinsatz gewährleistet.

Die Entscheidungsgründe und der Entscheidungsweg für das Eingehen der Werbekooperation FIS-Skiweltcup Dresden waren weder für das Jahr 2018 noch für das Jahr 2019 dokumentiert. In der nachträglichen Betrachtung war das finanzielle Engagement der SK unter rein werbewirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar. Die Entscheidungsfindung anhand werbewirtschaftlicher Kriterien ist optimierungsbedürftig.

9 Querschnittsprüfung zur Erfolgskontrolle bei Zuwendungen im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums des Innern

Der Erfolgskontrolle wird zu wenig Beachtung geschenkt. Der Erfolg der Förderprogramme ist nicht belegt.

Die Grundlagen für eine Erfolgskontrolle müssen bereits mit den Förderkonzepten, Förderrichtlinien und Zuwendungsverfahren geschaffen werden.

Förderprogramme sind regelmäßig zu evaluieren.

Der SRH hat anhand von 5 Förderprogrammen geprüft, inwieweit das SMI den Erfolg seiner Förderprogramme kontrolliert bzw. deren Kontrolle vorgesehen und dazu entsprechende Voraussetzungen geschaffen hat.

Er hat festgestellt, dass für 3 von 5 Förderprogrammen bislang kein Förderkonzept erstellt worden ist, obwohl dieses Voraussetzung für die Veranschlagung von Zuwendungen ist. Die vorhandenen Förderkonzepte sind keine ausreichende Grundlage für Erfolgskontrollen, wie sie die VwV zur SäHO vorsehen. Es fehlen insbesondere geeignete messbare Zielgrößen.

Die konzeptionellen Defizite setzen sich in den Förderrichtlinien und Zuwendungsverfahren fort. Notwendige Daten für die Erfolgskontrolle werden nicht erhoben. Eine wirkungsorientierte Steuerung des Programmvollzugs durch das SMI ist kaum möglich.

Bisher wurde nur ein Förderprogramm evaluiert. Mangels messbarer Zielgrößen enthält der Evaluierungsbericht pauschale Einschätzungen der befragten Antragsteller und Bewilligungsstellen zum Fördererfolg. Die Erreichung der Programmziele konnte nicht belegt werden.

Das SMI sollte die Grundlagen für die Erfolgskontrolle schaffen und alle Förderprogramme regelmäßig evaluieren.

10 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesdirektion Sachsen – Rehabilitierungsbehörde –

Eine wirtschaftliche Erledigung der Aufgaben der Rehabilitierung war in der LD Sachsen nur z. T. gewährleistet.

Der SRH hat geprüft, inwieweit die LD Sachsen ihre Aufgaben als Rehabilitierungsbehörde wirtschaftlich erledigt.

Mit Abschluss einer Geschäftsprozessanalyse im Dezember 2014 empfahl ein externer Dienstleister der LD Sachsen im Wesentlichen 10 Optimierungsmaßnahmen. Den Optimierungsempfehlungen wurde bisher nur teilweise Rechnung getragen. Eine vertiefte Befassung unterblieb. Vieles ist lange Zeit beim „Alten“ geblieben.

Zum Abbau der Bearbeitungsrückstände wurden der LD Sachsen seit dem Hj. 2015 jährlich 6 befristete Personalstellen zugewiesen. Wegen Problemen bei der Stellenbesetzung war deren Beitrag allerdings gering.

Zu der künftigen Entwicklung der Fallzahlen in der verwaltungsrechtlichen und beruflichen Rehabilitierung sowie der Opferrente hat die LD Sachsen bisher keine Überlegungen angestellt und Prognosen erarbeitet.

Trotz Einführung der elektronischen Akte (VIS.Sax) im Jahr 2014 war die Papierakte nach wie vor die führende Akte. Die VIS-Akten wurden oberflächlich geführt. So fehlten dort Schriftstücke und Geschäftsgangverfügungen. Neben VIS.Sax und der Papierakte wurden für die Fallbearbeitung auch gesonderte Fachprogramme eingesetzt.

11 Prozessmanagement bei der Beihilfebearbeitung

11

Durch optimierte Prozesse und bessere IT-Unterstützung könnte der Aufwand bei der Beihilfebearbeitung deutlich gesenkt und die Bearbeitungszeit reduziert werden.

Die Anzahl der Beihilfeberechtigten und der Beihilfebescheide haben sich im Zeitraum von 2013 bis 2017 stetig erhöht. Im Zuge der Verbesserungen im Lehrerbereich wird sich dieser Trend beschleunigt fortsetzen.

Bei der Beihilfebearbeitung im LSF wurden 9 Kernprozesse identifiziert. Am häufigsten durchlaufen werden die Prozesse „Postbearbeitung der Beihilfeanträge“ und „Beihilfeantragsbearbeitung“. Beide Prozesse wurden durchschnittlich fast 90.000-mal pro Jahr durchlaufen und sind damit typische Massenprozesse.

Trotz IT-Unterstützung sind in diesen Prozessen noch viele manuelle Eingriffe erforderlich, so bei der Erfassung der Antrags- und Rezeptdaten oder den mitunter ergänzenden Berechnungen mit dem Taschenrechner. Manuelle Eingriffe sind teuer und potenzielle Fehlerquellen.

Der SRH hat deshalb einen Soll-Prozess modelliert, dem eine weitestgehend automatisierte, medienbruchfreie und workflow-regelbasierte Bearbeitung vom Posteingang bis zum elektronischen Abruf der Bescheide im Web-Portal sowie die vollelektronische Beihilfeakte zugrunde liegt.

Sofern es der Beihilfestelle gelingt, 50 % der Beihilfeanträge elektronisch, z. B. über ein Mitarbeiterportal, zu erhalten und weitestgehend automatisiert zu bearbeiten, lassen sich Personal- und Sachkosten von rd. 730 T€ jährlich einsparen.

12 Abrechnung von stationären Krankenhausleistungen im Rahmen der Beihilfe

12

Die Beihilfestelle erstattete im Jahr 2017 Krankenhausleistungen im Umfang von rd. 1 Mio. €, die aus fachlich-medizinischer Sicht bedenklich oder nicht angemessen waren.

Im Jahr 2017 wurden von der Beihilfestelle im LSF rd. 18,7 Mio. € für stationäre Krankenhausleistungen erstattet. Eine sachlich-medizinische Prüfung, ob die abgerechneten Krankenhausleistungen medizinisch auch notwendig und der Höhe nach angemessen sind, erfolgt nicht. Das ist mit der gegebenen personellen und sachlichen Ausstattung der Beihilfestelle auch nicht leistbar.

Der SRH hat 535 von der Beihilfestelle erstattete Krankenhausrechnungen von einem externen Dienstleister mit einschlägiger Erfahrung bei der Prüfung von Krankenhausleistungen überprüfen lassen. Die Gesamtsumme dieser Rechnungen betrug rd. 1.870 T€. 126 Rechnungen (24 %) der Stichprobe waren nicht prüfbar, weil die dafür notwendigen Angaben fehlten. Das vom Dienstleister ermittelte reale Einsparpotenzial betrug etwa 105 T€. Das entspricht rd. 6 % der Gesamtsumme der in die Stichprobe einbezogenen Abrechnungen. Bei Übertragung dieser Einsparquote

auf die Summe aller Erstattungen für stationäre Krankenhausleistungen aus dem Jahr 2017 sind dies hochgerechnet rd. 1 Mio. €.

In 9 Fällen hatten die Krankenhäuser überteuerte Fallpauschalen in Rechnung gestellt.

Bei privaten Krankenkassen ist es gängige Praxis, dass der Versicherungsnehmer seinen Anspruch auf Erstattung seiner Versicherungsleistungen an das Krankenhaus abtreten kann. Der Beihilfeempfänger kann das nicht. Das SMF lehnt eine Abtretung bisher ab. Eine veränderte Prüfpraxis in der Beihilfestelle kann bspw. dazu führen, dass der Beihilfeberechtigte Rechnungspositionen gänzlich nicht erstattet bekommt und dann eine Klärung mit dem Krankenhaus selbst herbeiführen muss. In der geprüften Stichprobe waren Krankenhausabrechnungen von über 50 T€ enthalten. Das SMF wurde gebeten, eine Abtretung bei der Abrechnung stationärer Krankenhausleistungen zu ermöglichen.

13

13 Förderung der Investitionen in Kindertageseinrichtungen

Bei der Betreuung von Kindern im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt konnte 2017 der Bedarf statistisch nahezu gedeckt werden.

Die Bedarfsentwicklung in den Landkreisen und Kreisfreien Städten wurde bei Veranschlagung und Verteilung der Haushaltsmittel nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Angemessenheit des Fördermittelvolumens von rd. 84,5 Mio. € in den Hj. 2014 bis 2016 ist aktenmäßig nicht nachvollziehbar.

Das SMK hat bei Veranschlagung und Verteilung der Haushaltsmittel die künftige Kinderzahl- und Bedarfsentwicklung in den einzelnen Regionen nicht ausreichend berücksichtigt. Die Verteilung der Haushaltsmittel orientierte sich ausschließlich an der amtlichen regionalisierten Bevölkerungsprognose sowie der aktuellen Bevölkerungsstatistik des StaLa. Somit konnte der SRH nicht nachvollziehen, ob die veranschlagten Zuwendungen von rd. 84,5 Mio. € der Höhe nach angemessen waren. Der SRH hat deshalb angeregt, die Bedarfsplanungen der Landkreise und Kreisfreien Städte als Grundlage für die Förderung des Landes mit heranzuziehen.

Für Kinder von 3 Jahren bis zum Schuleintritt war bereits 2017 statistisch nahezu eine vollständige Bedarfsdeckung erreicht. Zudem prognostiziert das StaLa einen Rückgang der Zahl der Kinder unter 6 Jahren ab 2020 in den Landkreisen um insgesamt rd. 19 % und bei den Kreisfreien Städten um 11 %. Um einer regionalen Überversorgung an Betreuungsplätzen und der Unterauslastung von Kindertageseinrichtungen entgegenzuwirken, sind seitens des SMK Steuerungsmaßnahmen dringend geboten.

Trotz Festbetragsfinanzierung ist der Verwaltungsaufwand im Zuwendungsverfahren des KSV an die Landkreise und Kreisfreien Städte sehr hoch. Vermeidbarer Verwaltungsaufwand entstand bspw. durch Erlass von Zuwendungsbescheiden für nicht bewilligungsreife Vorhaben. Dem SMK wird empfohlen, Überlegungen zur Harmonisierung der Bildungsinfrastruktur anzustellen und in diesem Zusammenhang die Vereinfachung des Förderverfahrens und die Zusammenführung von Schulhausbau und Kitabau bei einer Bewilligungsbehörde zu prüfen.

Wesentliche Grundlagen für eine zielgerichtete Förderung fehlten.

Das Ressort verstieß bei Förderentscheidungen gegen seine eigene Förderrichtlinie.

Das SMJus fördert mit staatlichen Zuwendungen sozialpädagogische Angebote und Leistungen von Trägern der freien Straffälligen- und Opferhilfe jährlich im Umfang von rd. 2 Mio. €. Zudem stellt das Ministerium Haushaltsmittel i. H. v. 1 Mio. € für die Förderung des Einzelprojektes „Jugendstrafvollzug in freien Formen“ zur Verfügung.

Die Ermittlung des Förderbedarfs und konkrete messbare Zielvorgaben lagen der Förderung nicht zugrunde. Mangels messbarer Ziele blieben Erfolgskontrollen aus und die Wirksamkeit der Förderung unbestimmt.

Die eigene Förderrichtlinie hielt das SMJus teilweise nicht ein. Der vorgesehene Höchstfördersatz von 70 % der zuwendungsfähigen Ausgaben wurde bspw. oft ohne eine ausreichende Begründung überschritten. Zudem förderte das SMJus therapeutische Leistungen, die dem Zweck der Förderrichtlinie nicht zugeordnet werden können.

15 Personalwirtschaft beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr

Bei der Neugestaltung der Straßenbauverwaltung wurden mögliche Synergie- und Skaleneffekte nicht ausgeschöpft.

Infolge einer unzureichenden Personalbewirtschaftung werden seit Jahren Fehlzahlungen an Beschäftigte geleistet.

150 Stellenhebungen erfolgten ohne sachlichen Grund.

Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen entsprachen nicht den aktuellen Gegebenheiten.

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wurde zum 01.01.2012 durch Zusammenführung des ehemaligen Autobahnamtes mit den 7 Straßenbauämtern eingerichtet. Es besteht aus einer Zentrale und 5 Niederlassungen mit insgesamt rd. 1200 Stellen.

Zur Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Zentrale und den Niederlassungen fehlten verbindliche Regelungen.

Die Personalausstattung der Niederlassungen folgte keiner erkennbaren Systematik. Sachliche Kriterien für die Personalbemessung konnten nicht ausgemacht werden. Nach Aussage des Landesamtes sei die Ausstattung überwiegend historisch entstanden. Vergleichbare Aufgaben oder Funktionen wurden in den einzelnen Niederlassungen teilweise unterschiedlich vergütet. Im Einzelfall betragen diese Unterschiede bis zu 5 Entgeltgruppen.

Für den Doppelhaushalt 2015/2016 beantragte das Landesamt aufgrund des Inkrafttretens der Entgeltordnung zum TV-L insgesamt 240 Stellenhebungen. Davon tatsächlich begründet waren 90 Hebungen, sodass 150 Stellen ohne Sachgrund gehoben wurden. Die Mehrausgaben dafür betragen 925 T€ allein im Doppelhaushalt 2015/2016.

Wegen Mängeln in den Unterlagen zur Eingruppierung (Tätigkeitsdarstellung und -bewertung) werden seit Jahren Fehlzahlungen an Beschäftigte geleistet. Zudem wurden Zulagen ohne Anspruch gezahlt.

16 Um-, Aus- und Neubau von Staatsstraßen

Auch bei Ausbaumaßnahmen ist eine sorgfältige Grundlagen- und Bestandsermittlung notwendig, um eine gute Ausgangslage zur Bau-durchführung zu schaffen.

Beim Neubau der Ortsumgehung Falkenbach hätte ein großer Teil der für die östliche Ortsanbindung verausgabten Mittel von rd. 5,22 Mio. € (brutto) bei einer anderen planerischen Lösung eingespart werden können.

Bei der baufachlichen Prüfung der Ausbaumaßnahme S 36 nördlich Hartha stellte der SRH ein überdurchschnittlich hohes Nachtragsvolumen i. H. v. 2,26 Mio. € (brutto) und damit rd. 35 % der Auftragssumme fest. Mehrere Nachträge beruhten auf unzureichender oder fehlerhafter Planung. Sie wären durch eine sorgfältigere Grundlagen- und Bestandsermittlung vermeidbar gewesen.

Beim Neubau der Ortsumgehung Falkenbach hat sich die LASuV-Niederlassung für eine planerische Variante entschieden, die fast auf der gesamten Länge von 2,6 km einen durchgängigen Zusatzfahrstreifen vorsieht. In Konsequenz dessen waren bei der östlichen Ortsanbindung mehrere Ingenieurbauwerke zu errichten und umfangreiche Erdbauarbeiten notwendig. Die Kosten dafür beliefen sich auf rd. 5,22 Mio. € (brutto). Aus Sicht des SRH wären andere planerische Lösungen möglich gewesen. Der SRH vermisst eine umfassende Abwägung der planerischen Varianten unter Berücksichtigung von Straßenkategorie, Verkehrsstärke, angestrebter Verkehrsqualität, Verkehrssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit.

17 Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

SMWA und LASuV kommen wesentlichen Verpflichtungen aus der VwV Anti-Korruption sowie der VwV Belohnungen, Geschenke und sonstige Vorteile nicht nach.

SMWA und LASuV lassen eine systematische Auseinandersetzung mit dem Thema Korruptionsbekämpfung vermissen.

Es fehlte jahrelang an erforderlichen Zuständigkeitsregelungen für die Erfüllung von Korruptionspräventionsaufgaben.

Es ist nicht sichergestellt, dass Mitarbeiter auf korruptionsgefährdeten Dienstposten regelmäßig ausgewechselt werden oder sich deren Aufgabenzuschnitt ändert.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung wurde die Ordnungsmäßigkeit der Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des SMWA geprüft.

Im Ergebnis der Prüfung ist festzuhalten, dass die Sensibilität hinsichtlich der Korruptionsthematik vor allem in SMWA und Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wenig ausgeprägt war. Vorgaben der geltenden Verwaltungsvorschriften wurden nicht eingehalten. In SMWA und LASuV wurde die Risiko- und Gefährdungsanalyse seit Jahren nicht

umgesetzt bzw. abgeschlossen. Mithin sind die betroffenen Arbeitsplätze/ Dienstposten nicht bekannt, sodass keine adressatengerechten Präventionsmaßnahmen ergriffen werden konnten.

Die Schulungsquoten der Führungskräfte und Bediensteten sind unzureichend.

Seit Gründung (2012) und bis zur Prüfung durch den SRH war im LASuV keine zuständige Stelle zur Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen bestimmt. Ohne die damit verbundenen Melde- und Genehmigungsprozesse war das Korruptionsrisiko durch verbotene Geschenkkannahmen besonders hoch.

Es bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich systematischer Korruption, da die Standzeiten von Bediensteten auf den als korruptionsgefährdet geltenden Arbeitsplätzen und Dienstposten regelmäßig die Soll-Vorgabe von 5 Jahren der VwV Anti-Korruption übersteigen. Rund ein Viertel der Bediensteten mit korruptionsgefährdeten Tätigkeiten des SMWA haben seit mind. 10 Jahren, einzelne sogar mehr als 20 Jahre, den identischen Dienstposten/Arbeitsplatz inne.

18 Ausgaben und Abrechnungen mit der DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH/Projektgesellschaft

18

Die DEGES erfüllt wichtige Aufgaben für die sächsische Straßenbauverwaltung. Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sollen die sächsischen Geschäftsanteile an den Bund veräußert werden. Um dem Parlament auch künftig eine unabhängige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung durch die DEGES bzw. Autobahn GmbH des Bundes vorlegen zu können, müssen Prüfrechte des SRH für Projekte der sächsischen Straßenbauverwaltung in der neuen Bundesgesellschaft vertraglich verankert werden.

Anteile an Unternehmen von besonderer Bedeutung, wie dies bei der DEGES für den Freistaat Sachsen der Fall ist, dürfen nur mit Einwilligung des Landtages veräußert werden.

Die Erstellung eines Gesamtkonzeptes „Straße“ unter Einbeziehung aller Leistungserbringer ist dringend geboten.

Der Freistaat Sachsen ist seit 1991 an der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Bau GmbH (DEGES) beteiligt und beauftragt regelmäßig diese Ingenieurgesellschaft mit der Umsetzung von sächsischen Verkehrsinfrastrukturprojekten. Dadurch ist die DEGES zu einem wichtigen Dienstleister mit besonderer Bedeutung für die Aufgabenerfüllung der sächsischen Straßenbauverwaltung geworden. Im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beabsichtigt der Freistaat Sachsen diese Geschäftsanteile an den Bund zu veräußern.

Der SRH hat die Abrechnungen mit der DEGES stichprobenartig überprüft und festgestellt, dass alle Kosten auf alle Projekte verursachungsgerecht verteilt wurden. Aus Sicht des SRH eignet sich ein derartiges Umlage- und Abrechnungssystem grundsätzlich auch für die Abrechnung anderer Gesellschaften gegenüber dem SMWA mit einer Vielzahl von Auftraggebern und Einzelprojekten.

Gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO ist der Rechnungshof "unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen des Landes an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden". Dieser ge-

setzlichen Verpflichtung kam das zuständige SMF erst auf schriftliche Aufforderung des SRH nach.

Zudem dürfen Anteile an Unternehmen von besonderer Bedeutung nach § 65 Abs. 5 SÄHO nur mit Einwilligung des Landtages veräußert werden. Entgegen der Auffassung des SRH bestreiten SMWA und SMF wegen der geringen nominalen Staatsbeteiligung im Fall der DEGES das Vorliegen einer besonderen Bedeutung.

Auf Grundlage einer Nutzwertanalyse des SMWA hat sich der Freistaat Sachsen entschieden, die gesetzlich mögliche Übertragung der Bundesstraßen an den Bund nicht zu beantragen und diese in Auftragsverwaltung fortzusetzen. Laut SMWA war die Frage, ob die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen in der Lage wäre, die an die DEGES GmbH übertragenen Projekte zu übernehmen, nicht Gegenstand der Nutzwertanalyse. Vor diesem Hintergrund ist nach Ansicht des SRH nunmehr die Erstellung eines Gesamtkonzeptes „Straße“ dringend erforderlich.

Im Zusammenhang mit dem avisierten Anteilsverkauf sind die Prüfrechte des SRH für Projekte der sächsischen Straßenbauverwaltung auch in der Bundesgesellschaft umfassend zu sichern und vertraglich zu verankern.

19 Förderung der sozialen Betreuung von Flüchtlingen in kommunalen Unterbringungseinrichtungen

Das SMS sollte in einem Förderkonzept den Ist-Zustand analysieren und anhand von Zielvorgaben die daraus resultierenden Handlungsbedarfe darstellen.

Der SRH empfiehlt, die soziale Betreuung von Flüchtlingen über gesetzliche Zuweisungen zu finanzieren.

Der Freistaat Sachsen gewährt nach der Förderrichtlinie Soziale Betreuung Flüchtlinge den Landkreisen und Kreisfreien Städten seit dem Jahr 2015 Zuwendungen für die soziale Beratung und Betreuung von Flüchtlingen. Der SRH hat die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens sowie die Ziele und Wirksamkeit der Förderung geprüft. Dabei wurde berücksichtigt, dass der enorme Flüchtlingszustrom, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, die Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Unterbringungsbehörde sowie die Kommunen vor Ort vor große Herausforderungen stellte.

Bei Erlass der Richtlinie verfügte das SMS nicht über ein Förderkonzept. Das SMS erstellte auch zu einem späteren Zeitpunkt, beispielsweise bei Neufassung der Richtlinie im Juni 2018, kein Förderkonzept. Dadurch fehlte es an der Ermittlung des Ist-Zustandes und daraus ableitend an zu erreichenden Zielvorgaben sowie der Bestimmung von entsprechenden Handlungsbedarfen.

Im Zusammenhang mit der Antragstellung durch die Landkreise und Kreisfreien Städte sowie im Zuge der Bewilligungsverfahren ergaben sich eine Vielzahl von Fragen und Problemen zur Anwendung der Richtlinie. Zudem führte die Art und Weise der Weiterleitung der Mittel im Verwaltungsvollzug zu erheblichen Schwierigkeiten.

Zur Vereinfachung des Verfahrens empfiehlt der SRH, die Mittel nicht mehr über Zuwendungen sondern als gesetzlich geregelte pauschale Zuweisungen auszuzahlen.

Das Ministerium sieht die Verantwortung für die fachliche Steuerung auf der kommunalen Ebene vor Ort.

Die Anregung des Rechnungshofes, die Mittel als gesetzlich geregelte pauschale Zuweisungen auszuführen, wird seitens des SMS befürwortet.

20 Förderung der Sächsischen Jugendstiftung

20

Die Sächsische Jugendstiftung ist als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts auf die dauerhafte Alimentierung über Zuwendungen angewiesen.

Sie verfügt jedoch mit ihren Aktivitäten über kein Alleinstellungsmerkmal, das sich in der Förderstrategie des SMS abbilden ließe.

Die Förderung der Stiftung sollte grundsätzlich überprüft werden.

Die Sächsische Jugendstiftung wurde 1997 auf Beschluss des SLT als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts gegründet.

Der Zweck der Stiftung besteht in der Unterstützung der Jugendhilfe im Freistaat Sachsen.

Gesamtausgaben i. H. v. rd. 1,3 Mio. €/Jahr standen Erträge von rd. 160 T€/Jahr gegenüber.

Der Freistaat Sachsen gründete die Sächsische Jugendstiftung u. a. mit dem Ziel, ein von Haushaltsrecht und Jährlichkeitsprinzip unabhängiges Förderinstitut zu schaffen. Die geschäftsführende Stelle war bei der Obersten Landesjugendbehörde für die Jugendarbeit angesiedelt. Damit sollte eine Koordinierungsfunktion zwischen der Förderung von Projekten aus dem Haushalt der Jugendhilfe und aus der Stiftung gewährleistet werden. Beide Ziele sind aktuell nicht zu erreichen.

Der Sächsischen Jugendstiftung fehlt es an langfristiger Finanzierungssicherheit. Sie ist auf die dauerhafte Alimentierung über Zuwendungen des Freistaates angewiesen. Die regelmäßig wiederkehrende Förderung der Geschäftsführung erfolgt als Projektförderung, was dem einmaligen Charakter dieser Finanzierungsart widerspricht.

Der Stiftungszweck ist sehr allgemein gefasst. Die Sächsische Jugendstiftung nimmt Aufgaben wahr, die auch andere Träger der freien Jugendhilfe wahrnehmen können.

Der Freistaat Sachsen sollte Konsequenzen prüfen, die aus der Nichterreichbarkeit der verfolgten Ziele zu ziehen sind. Das SMS hat dafür Sorge zu tragen, dass eine künftige Förderung der Sächsischen Jugendstiftung mit einer klaren Zielsetzung erfolgt, deren Erreichung kontrolliert wird. Die Unterstützung der Sächsischen Jugendstiftung durch den Freistaat Sachsen ist zu überprüfen.

Aus Sicht des SMS könne der SRH-Bericht zum Anlass genommen werden, um mit zuständigen politischen Entscheidungsträgern die gesetzten Ziele einer kritischen Bewertung zu unterziehen.

21 Unterbringung der Polizeifachschule und einer Erstaufnahmeeinrichtung am Standort Schneeberg

Vor dem Erwerb der Liegenschaft zum Preis von 14,5 Mio. € hat der Freistaat Sachsen 7,5 Mio. € in fremdes Eigentum investiert. Dieser Betrag hätte den Kaufpreis ermäßigen müssen.

Bis Ende 2018 wurden bereits rd. 49,1 Mio. € für den Erwerb und die Herrichtung der Liegenschaft ausgegeben, obwohl bisher keine Gesamtkonzeption existiert, die den Staatsbedarf abschließend begründet. Hier drohen Fehlinvestitionen.

Werterhöhende Investitionen in fremdes Gebäudeeigentum führen dazu, dass diese als wesentlicher Bestandteil des Gebäudes in das Eigentum des Grundstückseigentümers übergehen. Sie sind ohne eine Entschädigungsvereinbarung bei Vertragsbeendigung „verloren“. Investitionen in fremden Grund und Boden sollten daher grundsätzlich unterbleiben.

Es ist mit weiteren Baumaßnahmen im Bereich der Polizeifachschule zu rechnen, durch die sich nach aktuellem Kenntnisstand die Ausgaben auf insgesamt mindestens 53,3 Mio. € erhöhen werden.

Eine Entwicklungskonzeption, aus der hervorgeht, wie die Liegenschaft insgesamt mittel- und langfristig genutzt werden soll, gibt es auch 3 Jahre nach dem Erwerb nicht.

Derzeit ist über den Standort für die Erstaufnahmeeinrichtung nicht abschließend entschieden; das SMF geht von einer Standortsicherheit für die Bedarfe der Polizeifachschule bis zum Jahr 2024 oder 2027 aus. Eine eindeutige Festlegung fehlt. Bei Investitionen i. H. v. über 53,3 Mio. € müssen jedoch Bedarfe und eine Standortsicherheit für die Liegenschaft langfristig gegeben sein.

22 Neubau Institut für Angewandte Photophysik, Technische Universität Dresden

Die Regelungen der RLBau zum Verfahren bei Großen Baumaßnahmen wurden mehrfach nicht eingehalten.

Sowohl die Entscheidungsunterlage als auch die Entwurfsunterlage-Bau wurden ohne geprüfte und anerkannte Bedarfsanmeldung erstellt. Dies stellt einen schwerwiegenden Mangel dar.

Der Gebäudeentwurf hat einen zu hohen Anteil an Verkehrsflächen und ist auch hinsichtlich des umbauten Raums unwirtschaftlich.

Der SRH ermittelte ein Kosteneinsparpotenzial von rd. 2,8 Mio. €.

Als besonders schwerwiegend ist festzustellen, dass sowohl die ES als auch die EW-Bau ohne geprüfte und anerkannte Bedarfsanmeldung erstellt wurden. Insbesondere Abweichungen im Bereich der Bedarfsanmeldung, -prüfung und -anerkennung führen zu Störungen im nach RLBau vorgesehenen weiteren Verfahren.

Die verspätete Abstimmung mit dem Stadtplanungsamt hatte die unnötige Wiederholung von Verfahrensschritten, Zeitverzug und kostenintensive Anpassungen von Planungen zur Folge.

Aus Sicht des SRH sollten insbesondere der Nutzer und der Bedarfsträger mit dem zuständigen Staatsministerium die Relevanz einer vollständigen Bedarfserfassung und -planung für wirtschaftliches Bauen stärker verin-

nerlichen. Dadurch lassen sich aufwendige, zeitintensive und kostspielige Änderungen im weiteren Verlauf vermeiden.

Das Bewusstsein für den Stellenwert der RLBau als das verbindliche Instrument für die Bauaufgaben des Freistaates Sachsen muss bei allen am Verfahren Beteiligten weiter geschärft werden.

Der SIB erkannte nur unzureichend Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Planung und Ausführung. Der Gebäudeentwurf hat einen zu hohen Anteil an Verkehrsflächen. Er ist auch hinsichtlich des umbauten Raums unwirtschaftlich.

Allein mit der Anpassung der Geschosshöhen auf einen für Büros üblichen Wert hätte eine Kostenreduzierung der Gesamtkosten i. H. v. 1,53 Mio. € (rd. 5 %) erzielt werden können.

23 Neuorganisation der sächsischen Betriebsprüfungsstellen im Jahr 2015

23

Im Jahr 2011 wurde die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen der sächsischen FÄ beschlossen. Die Kosten dieser Entscheidung schätzt der SRH auf 17,8 Mio. €.

Weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme konnten belegt werden.

Die Maßnahme führte zu keinen wesentlichen Verbesserungen bei der Aufgabenerledigung und den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfungsstellen.

Der SRH untersuchte für den Zeitraum von 2015 bis 2017 die Dezentralisierung der Betriebsprüfungsstellen von 8 auf 16 Standorte. Der SRH prüfte die Rahmenbedingungen im Zeitpunkt der Veranlassung dieser Dezentralisierung, die verfolgten Ziele, deren Erreichung sowie insbesondere die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme.

Obwohl die ursprünglich 8 Betriebsprüfungsstellen nach den Feststellungen des SRH ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen konnten, hat das SMF keine hinreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vorfeld dieser Umstrukturierungsmaßnahme angestellt. Das SMF konnte weder die Wirtschaftlichkeit der Dezentralisierung belegen noch wurden überhaupt gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt. Des Weiteren fehlten eine Kosten-Nutzen-Abwägung sowie eine Nutzwertschätzung.

Aufgrund der nicht rechtzeitigen Fertigstellung der benötigten Räumlichkeiten entstanden zusätzliche Kosten an 5 Standorten.

24 Mitteldeutsche Medienförderung GmbH

24

Die Zielerreichung der Medienförderung muss in Anbetracht der Entwicklung der Filmwirtschaft im Freistaat Sachsen regelmäßig evaluiert werden.

Die Finanzierungsbeiträge des Freistaates Sachsen sind auf die Höhe des Gesellschaftsanteils an der MDM zu beschränken.

Der mit der Film- und Medienförderung verbundene Verwaltungsaufwand sollte überprüft werden.

Zur Förderung von Film-, Fernseh- und sonstigen audiovisuellen Medienproduktionen mit dem Ziel der Verbesserung und Sicherung der Wirtschaftskraft und der kulturellen Vielfalt im Bereich der Medienproduktionen stellt der Freistaat Sachsen als Gesellschafter der MDM jährlich rd. 5 Mio. € zur Finanzierung zur Verfügung. Dies ist mehr, als er nach seinem Gesellschafteranteil von 30 % zu leisten hat. In den Jahren 2014 bis 2018 kam es daher zu einer Überzahlung von 2,1 Mio. €.

Trotz steigenden Finanzierungsbeiträgen des Freistaates Sachsen hat der Bereich der Filmwirtschaft nur einen geringen Anteil an der Bruttowertschöpfung, den Umsätzen und Erwerbstätigen der Gesamtwirtschaft in Sachsen. In den vergangenen Jahren hat sich die Zahl der Erwerbstätigen in der Filmwirtschaft zwar erhöht, dies geht aber allein auf den gestiegenen Anteil der Beschäftigten zurück, deren Beschäftigungsverhältnis nicht sozialversicherungspflichtig ist oder Unternehmen, deren Jahresumsatz unter 17.500 € liegt.

Das für die Beteiligungsverwaltung zuständige SMF und die für die Medienförderung zuständige SK führten bisher jedoch keine Erfolgskontrollen hinsichtlich der mit der Beteiligung verfolgten Ziele, wie z. B. die Verbesserung der Wirtschaftskraft, durch.

Die Förderung durch die MDM erfolgt überwiegend in Form von erfolgsbedingt rückzahlbaren Darlehen. Die Rückflussquote lag in den letzten 10 Jahren gerade einmal bei 6,7 %. Teils müssen die Rückflüsse über 10 Jahre mit einem entsprechenden Verwaltungsaufwand überwacht werden.

Der Verwaltungskostenanteil für die Filmförderung ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen.

25 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH und der futureSAX GmbH

In 2017 wurde mit der futureSAX GmbH eine zweite Gesellschaft des Freistaates Sachsen zur Wirtschaftsförderung neben der WFS GmbH errichtet. Die Gründung der futureSAX GmbH basiert auf nicht unterlegten Kriterien und Annahmen.

Damit ist keine sachliche Notwendigkeit für eine zweite Gesellschaft erkennbar.

Inhaltlich führt die futureSAX Wettbewerbe für die Sächsische Staatsregierung (Ideenwettbewerb, Staatspreis für Innovation, Sächsischer Transferpreis) und Netzwerktreffen durch, nimmt an Gründermessen teil, betreibt eine Plattform zum Austausch von Gründungsakteuren, organisiert Alumnitreffen, Gründerforen und -brunchs sowie Innovationsforen und soll im Rahmen der Förderrichtlinie InnoStartBonus Gründer kostenfrei bei Existenzgründungen unterstützen. Einnahmen werden von der futureSAX GmbH nicht erzielt.

Die Angebote der futureSAX GmbH stehen neben einer Reihe von Angeboten aus Gründungsnetzwerken sächsischer Hochschulen und Gründerinitiativen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Existenzgründernetzwerk, HighTech Startbahn Netzwerk e.V., Q-HUB, SpinLab). Messbare und nachhaltige Erfolge konnten aus dem vorangegangenen Projekt futureSAX nicht ermittelt werden.

Durch die Gründung einer Gesellschaft sollte nach Angabe des SMF ein klarer Akzent auf Innovation, wissensbasierte Gründer und die entsprechenden Kapitalgeber gesetzt werden. Innerhalb einer bestehenden

Struktur drohe die Plattform als einer von mehreren Schwerpunkten der WFS unterzugehen. Die notwendige Sichtbarkeit und Flexibilität wären nicht gegeben, die Aufgaben und Kommunikation der WFS zur Aufgabenerfüllung der futureSAX nicht immer passend. Auch wäre mit einer geringen Akzeptanz der Zielgruppen bei einer Integration in bestehende Strukturen zu rechnen. Allein durch das Einstellen neuer Mitarbeiter wären die Aufgaben bei der WFS nicht erfüllbar.

Mit der Fortführung des Projektes futureSAX in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts entstehen zusätzliche Aufwendungen. Der SRH sieht das Erfordernis einer Evaluierung des Parallelbetriebes von 2 staatlichen Unternehmen mit gleichen Tätigkeitsschwerpunkten.

26 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Energieagentur – SAENA GmbH

26

Die Sächsische Energieagentur – SAENA GmbH (SAENA) weitete ihren Personalbestand kontinuierlich aus. Sie wurde zunehmend intern im Auftrag der Fachressorts des Freistaates tätig.

Das SMF hat keine Kenntnis über die betragsmäßige Höhe der Leistungen der Mitgesellschafterin SAB. Da in die Abrechnungen der Drittmittelprojekte nicht alle Kosten einfließen, ist eine transparente Kostenzuordnung nicht gegeben.

Zweck der SAENA ist es, die Schonung der Ressourcen und die Erhaltung der Lebensgrundlagen durch aktiven Klimaschutz und Steigerung der Energieeffizienz integrativ zu unterstützen, ohne selbst investiv tätig zu werden. Neben dem Freistaat Sachsen mit 51 % ist die Sächsische Aufbaubank – Förderbank – (SAB) zu 49 % an der SAENA beteiligt. Die Finanzierung der unentgeltlich angebotenen Kernleistungen der SAENA erfolgt durch die Gesellschafter in Form von laufenden Gesellschafterzuschüssen des Freistaates sowie unentgeltlichen Sach- und Dienstleistungen der Mitgesellschafterin SAB. Da der Freistaat keine Kenntnis über die betragsmäßige Höhe der Leistungen der Mitgesellschafterin hat, ist nicht feststellbar, ob der Freistaat gemessen an seinem Gesellschaftsanteil überobligatorische Leistungen erbracht hat.

Der SRH verweist darauf, dass sich entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften des § 65 SÄHO die Gesellschafterleistungen am Gesellschaftsanteil ausrichten müssen. Hierfür ist eine Bewertung unabdingbar.

Die SAENA weitete ihr Geschäft kontinuierlich aus. Dabei wurde sie zunehmend im Auftrag der Fachressorts des Freistaates tätig. Da in die Abrechnungen der Drittmittelprojekte nicht alle Kosten einfließen, spiegeln die abgerechneten Projektkosten nicht den tatsächlichen Wert der erbrachten Leistungen wider. Die Verwendung des laufenden Zuschusses des Freistaates ausschließlich für die Erbringung der Leistungen des Kernbereichs war nicht sichergestellt.

Der mit der Ausweitung des Drittmittelgeschäfts einhergehende Personalaufbau führte zu einem kontinuierlichen Anstieg des Personalaufwands. Zusätzlich aufwandserhöhend wirkte sich die Einführung eines neuen Vergütungssystems ab Oktober 2017 aus, welche zu deutlichen Gehaltssteigerungen von monatlich bis zu 31 % führte. Die daraus resultierenden höheren Personalaufwendungen werden laut Wirtschaftsplanung größtenteils durch einen höheren laufenden Gesellschafterzuschuss des Freistaates finanziert.

IV. Kommunen

27 Finanzsituation der Kommunen

Ein ähnlich hohes Investitionsniveau wie im Jahr 2018 erreichten die sächsischen Kommunen zuletzt im Jahr 2011.

Zugleich erzielten sie insgesamt einen höheren Überschuss. Hierzu trugen u. a. höhere Steuereinzahlungen und Zuweisungen sowie erneut rückläufige Auszahlungen für soziale Leistungen bei.

Seit dem Jahr 2017 stehen dem SRH die Schuldendaten der Beteiligungsgesellschaften nicht mehr zur Verfügung. Die Gesamtschuldenübersicht ist deshalb unvollständig. Ein wichtiger Indikator für Haftungsrisiken kann nicht analysiert werden. Der Gesetzgeber sollte auf die Bereitstellung dieser Daten hinwirken.

Jede Einzelkommune ist aufgefordert, alle verfügbaren Instrumente zur Überwachung und Steuerung der Risiken in allen Aufgabenbereichen, insbesondere auch im Beteiligungsbereich, intensiv zu nutzen.

Die sächsischen Kommunen erzielten im Jahr 2018 insgesamt höhere Steuereinzahlungen (netto) als im Vorjahr, wobei sich das Wachstum etwas abgeschwächt hat. Bei den kreisangehörigen Gemeinden war der Steuerzuwachs größer als bei den Kreisfreien Städten. Dennoch erzielten etwas mehr als ein Viertel der Kommunen niedrigere Steuereinzahlungen als im Vorjahr; zumeist wegen entsprechender Entwicklungen bei der Gewerbesteuer.

Zum zweiten Mal in Folge gingen die Auszahlungen für soziale Leistungen der Kommunen zurück. Im Jahr 2018 lagen sie mit rd. 3,0 Mrd. € seit mehreren Jahren erstmalig wieder leicht unter denen für das kommunale Personal.

Für bedenklich hält der SRH, dass zwar einerseits die laufenden Zuschüsse und Erstattungen der Kommunen an Dritte, darunter verbundene Unternehmen, Beteiligungen, Sondervermögen steigen. Andererseits wird durch den Wegfall des verpflichtenden Gesamtabschlusses die Transparenz erheblich geschwächt.

Im Jahr 2018 investierten die sächsischen Kommunen deutlich mehr als im Vorjahr und damit - einwohnerbezogen - mehr als die kommunale Ebene der übrigen Flächenländer Ost. Dennoch reicht das sächsische kommunale Investitionsvolumen bei Weitem nicht an das der bayerischen und baden-württembergischen Kommunen heran. Diese Situation ist Spiegel der gesamtwirtschaftlichen Lage der Kommunen in den betreffenden Bundesländern.

Absolut gesehen wuchs das Investitionsvolumen bei den kreisangehörigen Gemeinden in Sachsen am stärksten. Einwohnerbezogen war der Anstieg bei den Kreisfreien Städten am größten, nachdem deren Sachinvestitionen im Vorjahr insgesamt noch rückläufig waren.

Bei dieser positiven Entwicklung im investiven Bereich muss im Blick behalten werden, dass in den vergangenen Jahren auch die Preise innerhalb der Baubranche teilweise erheblich gestiegen sind. Im Vergleich mit zurückliegenden Jahren werden die Investitionsbedarfe daher z. T. nicht in dem gleichen Maße gedeckt, wie das Investitionsvolumen wächst.

Rückblickend waren für die Unterhaltung des kommunalen Vermögens von Jahr zu Jahr mehr Mittel erforderlich. Dies kann als Indikator für den Investitionsbedarf gewertet werden. Die verschiedenen kommunalen Investitionshilfen tragen dem Rechnung. Ob durch die Investitionen dem Werteverzehr ausreichend entgegengewirkt wurde, ist aufgrund fehlender doppischer Jahresabschlüsse nicht insgesamt beurteilbar.

Die einschlägigen wirtschaftlichen Prognosen lassen ein Abflauen der Konjunktur erwarten. Dennoch dürften die sächsischen Kommunen nicht zuletzt durch die mittelbaren Auswirkungen der Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen ab 2020 insgesamt gesehen auch weiterhin finanziell gut aufgestellt sein.

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

28

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist weiter gestiegen auf nunmehr über 142.000 Beschäftigte.

Im Kernhaushalt steht den weiter wachsenden Personalzahlen in den Kindertageseinrichtungen ein Personalrückgang im Bereich Soziale Hilfe gegenüber.

Die steigenden Personalzahlen sowie Tarifierhöhungen und Besoldungserhöhungen haben zu einem Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um rd. 4,4 % geführt.

Die Ausbildungszahlen haben weiter zugenommen, können aber den altersbedingten Abgang von Beschäftigten nicht ausgleichen. Ein noch stärkerer Fachkräftemangel wird die Folge sein.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,6 % gestiegen. Der größte Zuwachs war den Unternehmen in privater Rechtsform zuzurechnen.

Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt ist zum überwiegenden Teil auf eine Personalerhöhung bei den Kreisfreien Städten zurückzuführen.

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2018 um 4,4 % auf rd. 3 Mrd. € angestiegen.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank im Jahr 2018 weiter auf nunmehr 46,57 Jahre. Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt bei 44,4 Jahren. Die Anteil der Beschäftigten im Kernhaushalt, die bereits 60 Jahre und älter sind, stieg auf rd. 14,5 %.

Bis zum Jahr 2030 werden rd. 50 % der kommunalen Beschäftigten altersbedingt ausscheiden. Gleichzeitig wird das Arbeitskräftepotenzial im Freistaat Sachsen deutlich sinken. Dadurch wird es rein rechnerisch nicht mehr möglich sein, alle in Sachsen frei werdenden Arbeitsplätze wieder zu besetzen.

Der kontinuierliche Anstieg der bis zum Jahr 2014 massiv gesunkenen Ausbildungszahlen setzte sich in 2018 fort. Der Wert des Jahres 2009 konnte aber noch nicht wieder erreicht werden.

Beim Vergleich mit Personalzahlen anderer Bundesländer ist festzustellen, dass sich die noch vor einigen Jahren vorhandenen erheblichen Unterschiede zwischen den Flächenländern Ost und West immer weiter verringert haben.

29 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften bleibt durch fehlende Jahresabschlüsse erschwert.

Vereinbarungen zu Betriebskostenerstattungen für Kindertageseinrichtungen weisen oft Mängel auf.

Die überörtliche Prüfung wurde auch in den Jahren 2017 und 2018 maßgeblich durch die Prüfungen der Eröffnungsbilanzen bestimmt. Im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik fehlen immer noch rd. 9 % der prüfungspflichtigen Eröffnungsbilanzen.

Die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen (Turnusprüfung) wird insbesondere dadurch erschwert, dass in vielen Fällen nicht auf Ergebnisse der örtlichen Prüfung aufgebaut werden kann. Das betrifft einerseits die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse (§ 104 SächsGemO), die Voraussetzung für die Feststellung des Jahresabschlusses ist, und andererseits weitere nicht erledigte Aufgaben der örtlichen Prüfung (§ 106 SächsGemO).

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz der Gemeinde Pöhl offenbarte einen systematischen Fehler im Rahmen der Wohngebäudebewertung. Im Ergebnis waren alle aktivierten Gebäudeersatzwerte deutlich überhöht und diese Gebäude somit nicht wirklichkeitstreu bewertet.

Die überörtliche Prüfung auf dem Gebiet der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen zeigte unterschiedliche Probleme im Rahmen der Betriebskostenerstattungen. So erstattete die Gemeinde Drebach einem Verein als freien Träger einer Kindertageseinrichtung über Jahre höhere Mietkosten als für den ordnungsgemäßen Betrieb der Kindertageseinrichtung erforderlich waren. Eine damit bezweckte Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge kann jedoch nicht über die Betriebskostenabrechnung nach SächsKitaG erfolgen. Die Stadt Hainichen vereinbarte mit einem freien Träger u. a. die Erbringung eines Eigenanteils an den jährlichen Betriebskosten i. H. v. 3 % der Personal- und Sachkosten im engeren Sinne. Sie überprüfte jedoch zu keinem Zeitpunkt, ob die Höhe der erbrachten Eigenleistungen den jeweils vertraglich vereinbarten Vorgaben entsprach. In den Rahmenbetriebsvereinbarungen wurden der Gemeinde Weinböhla in der Vergangenheit keine Prüfungsrechte gegenüber den freien Trägern der Kindertagesstätten eingeräumt. Damit lag es im Ermessen der freien Träger, ob diese im Rahmen einer Prüfung Einsicht in ihre Buchwerke gewähren.

30 Umstellung auf kommunale Doppik

Auch im 7. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse festzustellen. Es fehlen noch rd. 9 % der Eröffnungsbilanzen. Mit einem Abschluss dieses Umstellungsprozesses ist nicht vor dem Jahr 2020 zu rechnen.

Für das Jahr 2017 sind lediglich rd. 9 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt. Für die Jahre 2007 bis 2017 liegen lediglich rd. 33 % der in diesem Zeitraum insgesamt festzustellenden Jahresabschlüsse vor. Der Zeitverzug beim Einhalten gesetzlicher Fristen hat sich weiter vergrößert.

Wesentliche Finanzentscheidungen zahlreicher Kommunen basieren lediglich auf fortgeschriebenen Plandaten. Es bestehen in zahlreichen Fällen erhebliche Zweifel am Vorliegen einer geordneten Haushaltswirtschaft. Die Vergabe von Fördermitteln an solche Kommunen sollte hinterfragt werden.

Wesentliche Elemente der kommunalen Doppik entfalten keine Wirkung. Steuerungsmöglichkeiten und eine sachgerechte Erstellung der Haushaltspläne sind weiterhin beeinträchtigt. Den Verantwortlichen fehlen wesentliche Entscheidungsgrundlagen.

Zum 01.08.2019 hatten noch 49 von 539 der doppisch buchenden Körperschaften keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Ziel muss der Abschluss des Auf- und Feststellungsprozesses aller Eröffnungsbilanzen im Jahr 2020 sein.

Die Daten zum 01.01.2019 zeigen, dass nach wie vor ein erheblicher Zeitverzug bei der Auf- und Feststellungsverfahren der Jahresabschlüsse besteht. Im Vergleich zum Vorjahr sind wiederum keine signifikanten Fortschritte erkennbar. Vielmehr hat sich die Anzahl der in diesem Zeitraum nicht festgestellten Jahresabschlüsse insgesamt weiter erhöht. Die Jahresabschlüsse bis zum Hj. 2012 sind weitgehend auf- und festgestellt. Jedoch sind die Jahresabschlüsse ab dem Hj. 2013 weiterhin durch einen sehr hohen Rückstand gekennzeichnet. Selbst 4 Jahre nach Feststellungsfrist hatten lediglich 231 der betroffenen Körperschaften (rd. 51 %) einen festgestellten Jahresabschluss. Für das Hj. 2017 waren lediglich 47 von insgesamt 496 Jahresabschlüsse festgestellt worden.

In allen kommunalen Körperschaftsgruppen gibt es Beispiele dafür, dass die gesetzlichen Vorgaben zum Feststellungszeitpunkt von Jahresabschlüssen eingehalten werden können und dass es bei Zeitverzug möglich ist, in einem Jahr mehrere Jahresabschlüsse auf- bzw. festzustellen.

In der Mehrzahl der Kommunen ist dem bereits eingetretenen Zeitverzug bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen aber weiterhin nicht im nötigen Maße entgegen gewirkt worden, um diesen abzubauen und weiteren Zeitverzug bei den Jahresabschlüssen zu vermeiden. Die Situation bez. der nicht festgestellten Jahresabschlüsse hat sich damit weiter verschärft.

31 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

31

Doppische Kennzahlen müssen stärker als Grundlage für Steuerungsentscheidungen in den Kommunen genutzt und sollten zudem zentral erfasst und für Auswertungen bereitgestellt werden.

Ein Großteil der geprüften Kommunen erwirtschaftete positive Nettoinvestitionsmittel. Jede zweite Kommune wies dennoch ein im Vergleich zur Eröffnungsbilanz geringeres Sachanlagevermögen aus, was auf geringe Investitionsauszahlungen und unterdurchschnittliche Reinvestitionsquoten zurückzuführen ist. Einem Werteverzehr des kommunalen Vermögens ist entgegenzuwirken.

Der Verordnungsgeber sollte den Begriff „Angemessene Nettoinvestitionsmittel“ konkretisieren.

Der SRH ist beginnend ab dem Jahr 2017 dazu übergegangen, im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung bei Körperschaften mit doppischem Rechnungswesen jeweils eine kennzahlengestützte Finanzanalyse durchzuführen. Hierfür hat er ein aus haushaltsrechtlichen Maßgaben abgeleitetes Kennzahlensystem entwickelt, das für die Beurteilung des finanziellen Handlungsspielraums und der dauerhaften Leistungsfähigkeit der geprüften Körperschaft Verwendung findet.

Für die vorliegende Gesamtauswertung wurden die Ergebnisse aus Finanzanalysen von insgesamt 56 kreisangehörigen Städten und Gemeinden herangezogen.

Der weit überwiegende Teil der Kommunen erwirtschaftete im Zeitraum von 2013 bis 2017 jährlich positive **Nettoinvestitionsmittel**.

Für die Jahre 2013 und 2014 wurden für rd. die Hälfte der Kommunen **Reinvestitionsquoten** von über 100 % ermittelt. Gleiches gilt für die Jahre 2016 und 2017. Lediglich für das Hj. 2015 ist festzustellen, dass der überwiegende Teil der Kommunen Reinvestitionsquoten von unter 100 % auswies.

Die **Entwicklung des Sachanlagevermögens** zeigt, dass für insgesamt 28 der geprüften Kommunen (50 %) ein Wertzuwachs zu verzeichnen ist. Damit gelang es jedoch jeder zweiten dieser Kommunen nicht, das Sachanlagevermögen ungeschmälert zu erhalten, was überwiegend auf geringe Investitionsauszahlungen und unterdurchschnittliche Reinvestitionsquoten zurückzuführen war.

Das „Ansparen“ von „Angemessenen Nettoinvestitionsmitteln“ für künftige Investitionen sollte sich daher an den (planmäßigen) Abschreibungen und somit am regulären Werteverzehr des aktuell genutzten Vermögens orientieren.

Ferner wäre es von erheblichem Vorteil für Steuerungsentscheidungen, wenn entsprechende doppische Daten regelmäßig zentral erfasst und für interkommunale Vergleiche und Auswertungen bereitgestellt würden.

32 **Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa bei Unternehmen in privater Rechtsform und Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen**

Die Große Kreisstadt Riesa hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen.

Die engen Verknüpfungen und Abhängigkeiten der Beteiligungen untereinander erfordern ein haushalts- und risikoorientiertes Controlling der Unternehmen durch das Beteiligungsmanagement.

Die Stadt Riesa sollte beihilferechtliche Fragen klären.

Der SRH hat die Betätigung der Großen Kreisstadt Riesa in Unternehmen in Privatrechtsform und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft.

Das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks ist Grundvoraussetzung für die Errichtung, Übernahme und Unterhaltung wirtschaftlicher Unternehmen (§ 94a SächsGemO). Bei einigen Beteiligungsunternehmen der Stadt Riesa bestehen Zweifel am Vorhandensein des öffentlichen Zwecks bzw. am öffentlichen Zweck einzelner Unternehmensaufgaben. Die Stadt hat

ihren Beteiligungsbestand hinsichtlich des öffentlichen Zwecks und der Möglichkeit der Wahrnehmung durch Dritte kritisch zu überprüfen.

Die in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen der Stadt Riesa formulierten Unternehmensgegenstände lassen die Orientierung auf den öffentlichen Zweck und die Bestimmtheit der Tätigkeitsbereiche teilweise vermissen. Die Gesellschaftsverträge sind hinsichtlich der Unternehmensgegenstände zu überarbeiten. Die Unternehmensgegenstände sind so zu verfassen, dass der öffentliche Zweck und damit das kommunale Interesse deutlich erkennbar werden.

Die Stadt hat es bislang versäumt, Zielvereinbarungen zur Entwicklung des Beteiligungsportfolios aufzustellen. Sie hat im Rahmen ihrer stadtpolitischen Ziele eine klare Positionierung ihres Beteiligungsportfolios und der einzelnen Unternehmen vorzunehmen.

Zwischen der Stadt und den Unternehmen und innerhalb des Unternehmensgefüges bestehen zahlreiche vertragliche Beziehungen.

Die Verflechtungen sind transparent im Beteiligungsbericht aufzuzeigen bzw. den Kontrollgremien rechtzeitig vorzulegen.

Der SRH empfiehlt eine Überprüfung der beihilferechtlichen Zulässigkeit der Leistungen für 2 Beteiligungsunternehmen.

33 Kommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaften

33

Die kommunalen Trägerkörperschaften sollten Strategien entwickeln, aus denen sich klar definierte Aufgaben für ihre Beteiligungsgesellschaften ableiten lassen.

Die Einhaltung des Gemeindegewirtschaftsrechts ist laufend zu überprüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Voraussetzungen des Gemeindegewirtschaftsrechts wie der öffentliche Zweck, die angemessene Leistungsfähigkeit der Gemeinde und die Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes wurden nicht durchgängig in einem laufenden Prozess überprüft und nachvollziehbar dokumentiert.

Der SRH hält systematisierte Erfolgsmessungen auch im Bereich von Wirtschaftsförderung für sinnvoll. Dies erfolgte nur vereinzelt.

Den Gesellschaftern wird empfohlen, messbare Ziele zu definieren, deren Erreichung zu evaluieren und das Ergebnis zu dokumentieren. Durch systematisierte Erfolgsmessungen können nicht nur Fehlentwicklungen erkannt und korrigiert werden, sondern auch Möglichkeiten zur Weiterentwicklung erfolgreicher Tätigkeitsbereiche ermittelt werden.

Der SRH empfiehlt, den Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen den Geschäftsführern der Wirtschaftsförderungsgesellschaften und den sie tragenden Körperschaften zu prüfen.

Nicht in allen geprüften kommunalen Trägerschaften liegen Beteiligungsrichtlinien oder andere verwaltungsinterne Regelwerke vor. Dadurch sind Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in einigen Fällen nicht klar voneinander abgegrenzt und das Berichtswesen wird in sehr unterschiedlichem Umfang wahrgenommen.

Zum Teil wurden den Wirtschaftsförderungsgesellschaften kostenfrei Personal und Räume zur Verfügung gestellt. Die mit den Gesellschaften verbundenen Aufwendungen waren nicht in allen Fällen vollständig und

transparent abgebildet. Dies ist aber für Entscheidungen der kommunalen Gremien grundlegend.

6 der 8 geprüften Wirtschaftsförderungsgesellschaften werden in unterschiedlicher Form von ihren kommunalen Gesellschaftern alimentiert, was die Frage nach beihilferechtlicher Relevanz aufwirft.

Nicht alle geprüften Gesellschaften konnten einen Betrauungsakt vorlegen, der Voraussetzung für eine Freistellung nach dem DAWI-Freistellungsbeschluss ist, um die Beihilfekonformität sicherzustellen.

34 Kommunale Unternehmen im Freizeit- und Bäderbereich

Der Betrieb von Schwimmbädern, insbesondere Erlebnisbädern und Freizeitbetrieben, ist keine Pflichtaufgabe der Kommunen. Angesichts des hohen finanziellen Aufwands sollten die Kommunen unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und der hohen Konkurrenzdichte eine kritische Prüfung der Angebote vornehmen.

Der SRH hat 4 kommunale Bäderbetriebe geprüft. Die Unternehmen betreiben teilweise neben den Hallenbädern weitere Anlagen wie Freibäder, Fitnessräume, Tennishallen und bieten andere Dienstleistungen, wie z. B. Reinigungsleistungen an. Sie arbeiten mit unterschiedlicher Ausrichtung sowohl als Sportbäder für den Schwimmunterricht und den Vereinssport als auch ausschließlich im Spaß- und Freizeitbereich.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden ausschließlich die Sparten Schwimmhalle, Sauna, Wellness- und Fitnessangebote einschließlich Gastronomie betrachtet. Diese Sparten sind in den 4 geprüften Unternehmen dauerdefizitär. Sie sind auf die finanzielle Unterstützung der Gesellschafter angewiesen.

Die starke Konkurrenzdichte der Bäder erfordert zum Attraktivitätserhalt von den Betrieben ständige Angebotserneuerungen. Preissteigerungen sind aus dem gleichen Grund nur begrenzt möglich.

Drei der geprüften Bäderbetriebe erhalten jährliche kommunale Zuschüsse für den laufenden Betrieb. Ein Unternehmen erhält ein Betriebsführungsentgelt, mit dem die Betriebsaufwendungen, insbesondere die Personalaufwendungen abgedeckt werden.

Neben den Zuschüssen finanzieren die Gesellschafter als Eigentümer der Anlagen z. B. Abschreibungen auf die Sachanlagen, Kreditverpflichtungen sowie Reparaturen/Instandhaltungsaufwendungen.

Im Jahr 2017 verursachte unter Berücksichtigung aller Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Bäderbetrieb jeder Besucher einen Verlust von bis zu 4,50 €. Für jeden Einwohner der jeweiligen Kommune ergeben sich aus dem Betrieb Verluste von 16 bis zu 100 €.

Die Kommunen müssen unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit und der hohen Konkurrenzdichte eine kritische Prüfung der Angebote vornehmen.

Die Kommunen sollten mit sorgfältigen Einzelfallprüfungen das beihilferechtliche Risiko evaluieren und die Zulässigkeit ihrer Finanzierungen der Bäderbetriebe untersuchen.

Für einen geordneten Umgang mit der wachsenden Anzahl alter Menschen sind Sozialplanungen zu einer ortsnahen, aufeinander abgestimmten pflegerischen Versorgung unerlässlich.

Um eine effektive und wirtschaftliche Aufgabenerledigung sicherzustellen, haben die Unternehmen ein transparentes Risikomanagement einzurichten, das pflegebereichsspezifische Risiken und hierfür geeignete Abwehrinstrumente enthält.

Die Unternehmen sollten ihre Möglichkeiten zur Gewinnung und Bindung von Fachpersonal nutzen.

Der SRH hat 3 kommunale Unternehmen geprüft, die im Bereich Pflege tätig sind. Neben den 3 betroffenen kreisangehörigen Städten wurden auch die Landkreise in die Prüfung einbezogen.

Ein Landkreis verfügt über eine integrierte Sozialplanung, die Senioren-Sozialplanung ist dabei eine konkretisierte Zielsetzung. Eine vergleichbare „pflegerische“ Sozialplanung konnte von den anderen 2 Landkreisen nicht vorgelegt werden. Eine dahin gehende landesgesetzliche Grundlage existiert nicht.

Keines der 3 Unternehmen konnte ein vollständiges Risikomanagementkonzept mit „pflegebereichsspezifischer“ Risikobewertung vorlegen.

Die Heimaufsicht konstatierte im Prüfzeitraum bei Pflegeheimen zweier geprüfter Unternehmen Unterschreitungen der Fachkraftquote, wonach mindestens 50 % der Beschäftigten Fachkräfte sein müssen, was einen Belegungsstopp zur Folge haben kann. Der Fachkräftemangel ist seit langem bekannt und erfordert ein Umdenken.

36 Große kommunale Baumaßnahme Neubau Gymnasium Telemannstraße, Stadt Leipzig

Der im Ergebnis des Realisierungswettbewerbes umgesetzte Gebäudeentwurf hat einen sehr hohen Anteil an Verkehrsflächen. Auch hinsichtlich des umbauten Raums ist er unwirtschaftlich.

Die Stadt Leipzig nutzte nicht alle Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Planung und Ausführung. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme ergibt sich in Summe ein Einsparpotenzial von rd. 1 Mio. € bei Gesamtbaukosten von 22,5 Mio. €.

Mit dem umgesetzten Wettbewerbsergebnis entschied sich die Stadt Leipzig für eine Entwurfslösung, die aus wirtschaftlicher Sicht nicht optimal ist. So wurden ein alle Geschosse umfassendes Atrium und eine großzügige Pausenhalle geplant. In der Folge erhöhten sich die Baukosten.

Optimierungsmöglichkeiten stellte der SRH bei den Garderobenräumen an den Stirnseiten der zentralen Erschließungsachse fest. Hier wurden in Summe rd. 200 m² für Garderoben geschaffen. Die Hälfte der dafür in Anspruch genommenen Fläche wäre ausreichend gewesen, wenn anstelle der 2-reihigen Aufstellung der Schließfächer eine 4-reihige realisiert worden wäre.

Potenziale zur wirtschaftlichen Optimierung blieben damit in Teilen ungenutzt.

Bei der Umsetzung des von der Stadt Leipzig vorgegebenen Raumprogramms erhöhte sich die Programmfläche um rd. 2,5 %. Diese Steigerung im Rahmen der Entwurfsplanung gilt es im Sinne einer wirtschaftlichen Planung zu vermeiden.

Die Kostenberechnungen für den Neubau des Gymnasiums und der Turnhalle überschritten die Kostenvergleichswerte. Dabei hatte der Generalplaner den Regionalfaktor für Leipzig von rd. 85 % unberücksichtigt gelassen. Allein bei Beachtung des Regionalfaktors hätten sich Bauwerkskosten von rd. 13,4 Mio. € statt der geplanten rd. 15,8 Mio. € ergeben.

Im Rahmen der Prüfung der Kostenberechnung erkannte die Stadt Leipzig nicht die überhöhte Kostenveranschlagung des Generalplaners. Damit hat dieser ein überhöhtes Honorar erhalten, denn sein Honorar bis Leistungsphase 4 basierte auf der Kostenberechnung.

37 Große kommunale Baumaßnahme Schwimmsportkomplex Freiburger Platz, Landeshauptstadt Dresden

Die Kosten beim Schwimmsportkomplex haben sich zwischen 2009 und 2019 mehr als verdoppelt. Der Stadtrat hat eine Investitionsentscheidung auf Grundlage einer deutlich zu geringen Kostenschätzung getroffen.

Die Stadtverwaltung war spätestens im Januar 2012 über zu erwartende Kostensteigerungen im Bilde. Der Stadtrat ist weder zeitnah noch vollumfänglich über die zu erwartenden Kostensteigerungen informiert worden.

Sowohl die Verkehrsfläche als auch der umbaute Raum hätten optimiert werden können. Die Vergleichswerte sind deutlich überschritten. Der Abbruch des bereits sanierten Lehrschwimmbeckens hatte die komplette Neuerrichtung an anderer Stelle zur Folge. Unnötige Kosten wurden in Kauf genommen und Aspekte des wirtschaftlichen Bauens außer Acht gelassen.

Grundlage für die Investitionsentscheidung der Landeshauptstadt Dresden bildete die Kostenschätzung vom Januar 2009 i. H. v. rd. 19,3 Mio. € für die Gesamtmaßnahme. Der SRH stellte mit eigener Vergleichsberechnung fest, dass allein die durchschnittlich zu erwartenden Gesamtbaukosten für den Schwimmhallenneubau bei rd. 21 Mio. € gelegen hätten. Das zeigt, dass die Kostenschätzung der Stadt nicht belastbar war. Auf Nachfrage konnte die Stadtverwaltung die Grundlagen der Kostenannahmen dem SRH nicht vorlegen.

Spätestens im Januar 2012 war nachweislich bekannt, dass unter Beachtung von Risiken mit voraussichtlichen Gesamtkosten i. H. v. 30,3 Mio. € gegenüber bisher angenommenen 19,3 Mio. € zu rechnen sei. Obwohl offensichtlich eine Finanzierungslücke bestand, hielt die Stadtverwaltung Dresden am inhaltlichen Gesamtkonzept zum Schwimmsportkomplex Freiburger Platz fest. Darüber ist der Stadtrat nicht zeitnah informiert worden.

Der SRH hat die Flächenkennwerte der Ausführungsplanung mit Durchschnittswerten anderer Schwimmhallen verglichen. Die Verkehrsfläche des Schwimmhallenneubaus beträgt das 2,5-Fache und die der Bestandsschwimmhalle das 3-Fache des Durchschnittswerts. Hauptursache ist das zu großzügige Eingangs- und Kassenfoyer.

Auch die Bruttorauminhalte des Schwimmhallenneubaus als auch der Bestandsschwimmhalle liegen deutlich über denen der Vergleichsobjekte. Raumhöhen über die vorgegebenen Höhen der Anforderungsrichtlinien hinaus verteuern die Baumaßnahme.

V. Frühere Jahresberichte: nachgefragt

38 Bewirtschaftung der polizeieigenen Kraftfahrzeugwerkstätten und Beschaffung von Dienstfahrzeugen der Polizei (Jahresbericht 2012, Band I – Beitrag Nr. 11)

38

Der SRH prüfte im Jahr 2012 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der polizeieigenen Kfz-Werkstätten der Hj. 2008 bis 2010 und die Entwicklung des Fahrzeugbestandes. Prüfungsschwerpunkte waren u. a. das Planungsverfahren zur Bedarfsermittlung und -deckung sowie die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften beim Kauf und Leasing von Neufahrzeugen.

Der SRH stellte Verstöße gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen fest und schlug dem SMI verschiedene Maßnahmen vor. Das SMI sicherte die Umsetzung dieser Maßnahmen zu.

Die 2018/2019 durchgeführte Nachschau des SRH ergab, dass das SMI die Empfehlungen des SRH im Wesentlichen umgesetzt hat. Belastbare Kennzahlen zur Fahrzeugauslastung, für eine fundierte Bedarfsermittlung und zur Beschaffungsplanung von Polizeifahrzeugen fehlen allerdings noch.

Der SRH empfiehlt dem SMI, für die Bedarfsermittlung einen Mischschlüssel anzuwenden, der Bestands- und Leistungsmerkmale enthält. Dem Mischschlüssel sollten Benchmarks zugrunde gelegt werden.

Darüber hinaus hat der SRH festgestellt, dass die 43 Elektrofahrzeuge, mit denen die sächsische Polizei im Jahr 2016 im Rahmen des Projekts „Elektromobilität Polizei Sachsen“ ausgestattet wurde, große Unterschiede bei der Laufleistung und der Auslastung aufweisen. Der SRH empfiehlt, weitere Einsatzmöglichkeiten für die Elektrofahrzeuge zu prüfen.

39 Berücksichtigung behebbarer Baumängel bei der Einheitsbewertung (Jahresbericht 2016 – Beitrag Nr. 27)

39

Im Jahr 2015 überprüfte der SRH die Arbeitsweise der Bewertungsstellen der sächsischen Finanzämter. Dabei stellte er u. a. fest, dass die Steuerverwaltung über keine effektiven Möglichkeiten verfügte, gewährte Abschläge für behebbare Baumängel und Bauschäden bei der Einheitsbewertung zu kontrollieren. Die Steuerverwaltung sicherte im Jahr 2016 eine entsprechende Evaluation zu, über deren Ergebnisse sich der SRH nachträglich berichten ließ.

Der SRH stellte fest, dass die Überprüfung Ende des Jahres 2018 noch nicht abgeschlossen waren, insoweit also keine aussagekräftigen Daten vorlagen.

In 2 Finanzämtern kommt eine Kontrollsoftware pilotierend zum Einsatz. Die Pilotierung in beiden Finanzämtern ist noch nicht abgeschlossen.

Über die Effektivität, Treffgenauigkeit und Funktionalität dieser Fremdsoftware kann der SRH keine Aussagen treffen. Die sächsische Steuerverwaltung verfügt weder über Verfahrens-, oder Funktionsbeschreibungen noch über Erkenntnisse hinsichtlich der Programmabläufe.

Die vorgelegten Unterlagen ließen nach Ansicht des SRH auf Softwaremängel bzw. das Vorliegen unvollständiger Daten schließen. Über die Höhe der in Sachsen insgesamt gewährten Steuerabschläge kann der SRH infolge dieser Mängel keine verlässlichen Angaben tätigen.

40 Querschnittsprüfung Teilnehmungsmanagement (Jahresbericht 2016, Beitrag Nr. 30, Jahresbericht 2015, Beitrag Nr. 8 sowie Jahresbericht 2013, Beitrag Nr. 3 Textziffern 47 ff.)

Der Freistaat Sachsen ist unmittelbar an 30 Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts beteiligt, die knapp 11.000 Arbeitnehmer beschäftigen. An weiteren 47 Unternehmen ist der Freistaat Sachsen mittelbar beteiligt, die u. a. die Flughäfen Leipzig-Halle und Dresden sowie die Binnenhäfen Dessau-Roßlau, Děčín und Lovosice betreiben. Der SRH hat bereits mehrfach gefordert, die wirtschaftliche Betätigung des Freistaates Sachsen durch Teilnehmungsberichte transparent darzustellen.

Das wirtschaftliche Handeln des Freistaates bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Allein aus Kap. 1521 wurden 2017 für Unternehmensbeteiligungen Ausgaben von 82,3 Mio. € geleistet. Zuführungen für Unternehmensbeteiligungen sind darüber hinaus aus dem Sondervermögen Grundstock im Umfang von 33,4 Mio. € gewährt worden. Zusätzlich bestanden zum 31.12.2017 Bürgschaften und Garantien zu Unternehmensbeteiligungen im Umfang von 53,6 Mio. €. Zuführungen an Staatsbetriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts erfolgten gesondert aus den Einzelplänen der Fachressorts.

Der Teilnehmungsbericht 2018, veröffentlicht im Mai 2019, soll über das Portfolio des Freistaates Sachsen zum Stichtag 31.12.2017 informieren. Im Bericht werden der Öffentlichkeit und dem Landtag Informationen gegeben, die bezüglich der Organ- und Gremienmitglieder und auch zum Sitz einer Gesellschaft (LISt GmbH) veraltet sind. Zuführungen an die Unternehmen werden nicht vollumfänglich dargestellt. Angaben zu Kapitalzuführungen und Zuführungen aus dem Grundstock fehlen, Investitionsförderungen aus dem Haushalt des SMWA an Teilnehmungsunternehmen wurden nicht aufgenommen (SBO GmbH). Ebenso sind Informationen zur Übernahme von Bürgschaften und Darlehen nicht Bestandteil des Teilnehmungsberichtes. Informationen hierzu werden dem Landtag gesondert u. a. im Bürgschaftsbericht gegeben.

Bereits seit 2003 verlangt der Freistaat von den sächsischen Gemeinden, über ihre Eigenbetriebe und Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, einen Teilnehmungsbericht zu erstellen. Der Bericht ist nach § 99 Abs. 2 SächsGemO bis zum 31. Dezember des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorzulegen und hat u. a. die Finanzbeziehungen zwischen der Gemeinde und den Unternehmen, insbesondere unter Angabe der Summen der Gewinnabführungen, der Verlustabdeckungen und sonstigen Zuschüssen, der gewährten sonstigen Vergünstigungen sowie aller übernommenen Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen zu beinhalten.

Die wirtschaftliche Betätigung des Freistaates Sachsen in Form von Unternehmensbeteiligungen, Staatsbetrieben und wirtschaftlich agierenden Anstalten des öffentlichen Rechts sollte zur Gewährleistung von Transparenz in einem einheitlichen Bericht mit Angaben zu Zuführungen aus dem Gesamthaushalt und dem Grundstock, zu gewährten Darlehen und zur Übernahme von Gewährleistungen dargestellt werden.

41 Betätigung des Freistaates Sachsen bei der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH (Jahresbericht 2012, Band 1 - Beitrag 29)

41

Der Freistaat Sachsen hat zugunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH und deren Tochterunternehmen Chursächsische Veranstaltungs GmbH in den Jahren 1992 bis 2010 Ausgaben von insgesamt 197 Mio. € für Investitionen und laufendes Geschäft getätigt. In den Hj. 2011 bis 2018 wurden Zuschüsse von 98 Mio. € für Investitionen u. a. zur Sofelförderung und Errichtung der Soletherme und laufendes Geschäft aus dem Staatshaushalt zugunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH finanziert.

Die Investitionen aus staatlichen Mitteln haben nicht dazu beigetragen, die Jahresergebnisse der Geschäftstätigkeit der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH so zu verbessern, dass ein Betrieb ohne laufende Zuschüsse des Freistaates möglich wäre. Die Gesellschaften sind nach wie vor Verlustbetriebe.

Weitere umfangreiche Investitionsmaßnahmen sind in Bad Brambach mit einem Neubau sowie Umbau/Adaption des bestehenden Therapie- und Wohlfühlzentrums unter Nutzung von Radon geplant. Für die Hj. 2019 und 2020 wurden steigende Investitionszuschüsse von insgesamt 26,6 Mio. € und Zuschüsse für den Geschäftsbetrieb von 10,3 Mio. € im Doppelhaushalt 2019/2020 veranschlagt.

Die weiteren Investitionsausgaben zugunsten der Sächsischen Staatsbäder GmbH und der Chursächsischen Veranstaltungs GmbH sollten so gesteuert werden, dass mittelfristig eine deutliche Reduzierung der Verluste aus dem laufenden Geschäftsbetrieb erzielt werden kann.

Die Entwicklung der Sächsischen Staatsbäder GmbH sollte vor dem Hintergrund des bisherigen und mittelfristig geplanten erheblichen finanziellen Mittelleinsatz einer realistischen Bilanz unterzogen werden. Diese sollte berücksichtigen, dass der Markt ähnliche Angebote an benachbarten Standorten bereithält. Weitere Belastungen künftiger Haushalte sind zu minimieren.