

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

23 Gesamtbewertung zum Haushaltsvollzug 2020

Der SRH bittet zu beachten, dass dieser Beitrag eine Einheit mit Beitrag Nr. 1 im Jahresbericht 2022 – Band I bildet. Die beiden Beiträge bedürfen einer gemeinsamen Beratung und Beschlussfassung.

Der SRH bestätigt grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges 2020 auf der Grundlage der geltenden Regelungen. Er weist ausdrücklich auf das anhängige Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hin.

Eine Kreditaufnahme über 960 Mio. € aus „aufgeschobenen Kreditermächtigungen“ warf Fragen in Hinblick auf das Neuverschuldungsverbot auf. Die Bedenken des Rechnungshofs konnte das SMF nicht vollends ausräumen. Der SRH empfiehlt, einen Leitfaden für die Nutzung fortgeltender Refinanzierungskreditermächtigungen zu entwickeln.

Eine im Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ für das Hj. 2021 ausgewiesene aufgeschobene Kreditermächtigung, welche die Möglichkeit der Aufnahme von Schulden über die Notlage hinaus eröffnete, ist verfassungsrechtlich bedenklich.

Nach der Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 veröffentlichte der SRH am 1. Juli 2022 den Band I seines Jahresberichtes 2022. Die Abgabe einer abschließenden Empfehlung für die Entlastung der Staatsregierung für das Hj. 2020 war im Jahresbericht 2022 – Band I wegen vom SRH festgestellten rechnerischen Fehlern in der Vermögensrechnung nicht möglich.

Die Vermögensrechnung in zweiter und korrigierter Fassung hat das SMF dem SRH dann mit Schreiben vom 5. Juli 2022 übersandt. Auf dieser Grundlage setzte der SRH seine Prüfung der Vermögensrechnung fort. Über das Prüfungsergebnis informiert der SRH im Beitrag Nr. 24 in diesem Band.

Der SRH bestätigt grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges 2020 auf der Grundlage der geltenden Regelungen.

Er weist ausdrücklich auf das anhängige Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hin. Der SRH kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausschließen, dass das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen den Haushaltsvollzug 2020 nicht tangieren wird. Sollte das angegriffene Gesetz nichtig sein, fehlt es für von der Staatsregierung im Hj. 2020 getätigten Ausgaben im Umfang von 3,2 Mrd. € an einer erforderlichen Ermächtigung aus dem Staatshaushaltsplan.

Neben der Aufnahme von Schulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hat die Staatsregierung im Hj. 2020 erstmalig eine Ermächtigung aus „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ i. H. v. 960 Mio. € ausgeübt. Die aufgeschobenen Kreditermächtigungen sind in den Jahren 2005 bis 2020 auf über 8,0 Mrd. € angewachsen. Der SRH sieht die Entwicklung bei diesen Refinanzierungsermächtigungen als bedenklich an, da die Fortgeltung der Kreditermächtigungen nur vorübergehend sein kann und der endgültigen Schuldentilgung der Vorrang einzuräumen ist. Das SMF wendet ein, dass die aufgeschobene Kreditermächtigung ein wesentlicher Bestandteil eines wirtschaftlichen Liquiditätsmanagements ist.

Der SRH hält seine Bedenken im Ergebnis der Diskussion mit dem SMF aufrecht und empfiehlt die Entwicklung eines Leitfadens für die Nutzung fortgeltender Refinanzierungsermächtigungen.

Dies sieht der SRH auch deswegen für geboten an, da im Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zum Jahresende 2021 eine aufgeschobene Kreditermächtigung ausgewiesen ist. Dies ist verfassungsrechtlich bedenklich, da es sich um eine Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten handelt. Sie stellen eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot dar, die eng auszulegen ist. Eine Fortgeltung über die Dauer der Notlage hinaus kommt damit nicht in Frage.

Die Staatsregierung hat den Haushalt 2020 mit einer kreditfinanzierten Einnahme von 1.041 Mio. € aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ausgeglichen, ohne seinen finanziellen Spielraum aus der Rücklage vorher auszuschöpfen.

Eine regelmäßige konjunkturbedingte Kreditaufnahme war jedoch aufgrund der verfassungsrechtlichen Schranken im Hj. 2020 nicht zulässig. Abweichend zum Feststellungsbeschluss des Parlamentes, der wegen einer außergewöhnlichen Notsituation gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen erging, ist mit dem Ausgleich von Steuermindereinnahmen eine konjunkturbedingte Ausgabeposition im SächsCorBG verankert, die grundsätzlich unter die Bestimmung des Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen fällt.

24 Vermögensrechnung

Die Verbindlichkeiten aus den Corona-Notlagenkrediten waren als Rückstellungen statt als Schulden des Landes ausgewiesen.

Hohe Nachlassquoten bei der Darlehensförderung führen zu erheblichen Mindereinnahmen beim Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Vom Umfang der Darlehensrückflüsse hängt die Höhe der notwendigen Zuführungen aus dem Haushalt ab. Das Anerkennen von Erlassvoraussetzungen bedarf einer strengen, am Einzelfall ausgerichteten Prüfung.

Die Deckungslücke bei den Pensionsverpflichtungen übersteigt seit Jahren den Umfang der erzielten Ansparungen. Eine von der Staatsregierung angestrebte Erhöhung des Personalbestandes wird diese Entwicklung weiter verschärfen.

Die ausgewiesenen Schulden übersteigen das Vermögen im Hj. 2020 um 9,0 Mrd. €. Der Freistaat sollte aufgrund des steigenden Anteils an vermögensseitig nicht gedeckten Schulden verstärkt zu Konsolidierungsmaßnahmen greifen. Die ab dem Hj. 2023 einsetzende planmäßige Tilgung der Corona-Kredite und ein nachhaltiger Abbau der Haushaltsschulden können dabei einen großen Teil zur Konsolidierung der Vermögenslage beitragen.

Das SMF hat in der Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung den Bestand des Vermögens zum Ende des Jahres mit 38.934.785.478,20 € und den Bestand der Schulden mit 47.964.715.750,94 € beziffert. Die Schulden stiegen im Hj. 2020 um 1,8 Mrd. € an. Das Vermögen wuchs um 759 Mio. €. Nur 81 % der Schulden sind durch Vermögen gedeckt.

Ein Anteil von 29 % (967 Mio. €) an den Beständen der Sondervermögen bilden Darlehensforderungen aus nicht gekündigten Verträgen. Die Förderung durch Darlehen wuchs im Vergleich zum Jahr 2019 um 511 Mio. € und damit um mehr als das Doppelte (+112 %). Die starke Zunahme geht hauptsächlich auf die ab dem Hj. 2020 erfolgte Förderung aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zurück. Das SMF musste im Hj. 2020 rd. 334 Mio. € an Wertberichtigungen vornehmen. Der wachsende Anteil von Darlehensforderungen an Beständen der Sondervermögen zwingt zu einer intensiven Befassung mit dieser Vermögensposition und zur Entwicklung von Strategien zur Vermeidung von Wertverlusten.

Der Bestand der Rücklagen ging vom Hj. 2019 auf das Hj. 2020 von 3,2 Mrd. € auf 2,5 Mrd. € zurück. Das Rücklagenvolumen sinkt damit um 22 %. Hauptgrund war die Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und

Haushaltsausgleichsrücklage im Umfang von 650 Mio. € zur anteiligen Deckung der Zuführungen an das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

Die Kapitalmarktschulden hat das SMF mit 3,8 Mrd. € angegeben. Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kapitalmarkt stieg danach im Hj. 2020 um knapp 1,0 Mrd. € an. Der SRH unterbreitet einen Vorschlag für die Darstellung der Schulden aus den Corona-Notlagenkrediten in der Vermögensrechnung.

25 Nebenhaushalte

Mit über 100 Nebenhaushalten ist das Ausmaß an Ausgliederungen besorgniserregend. Nebenhaushalte durchbrechen den Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes und beeinträchtigen das Budgetrecht des Parlaments.

Wesentliche Teile der Haushaltsmittel werden über Nebenhaushalte abgewickelt. Zu diesen zählen vor allem die Sondervermögen. Die Überprüfung einer Auswahl aus den 23 Sondervermögen anhand der von der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen jüngst entwickelten Kriterien lässt erkennen, dass diese die für die hessische Rechtslage entwickelten strengen Voraussetzungen für eine Ausgliederung aus dem Staatshaushalt nicht erfüllen.

Der Rechnungshof fordert zu einer strengen rechtlichen Überprüfung aller Sondervermögen auf.

Die Zuführungen und Zuschüsse an Nebenhaushalten lagen im Hj. 2020 bei rd. 3.178 Mio. €. Dies entspricht 15 % der Gesamtausgaben des Landes. Zusätzlich flossen 77 Mio. € Haushaltsmittel aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ an die Nebenhaushalte, um pandemiebedingte Ausgaben zu bestreiten. Die Finanzierung der Nebenhaushalte stellt dauerhaft eine finanziell bedeutsame Größe im Staatshaushalt dar. Die Einrichtungen können in außergewöhnlichen Notsituationen besonderen Mittelbedarf haben und Haushaltskrisen damit verschärfen.

Das sächsische Haushaltsrecht normiert keine Voraussetzungen für die Bildung von Sondervermögen. Sondervermögen sind in regelmäßigen Abständen auf deren verfassungsmäßige Rechtfertigung hin in Frage zu stellen. Der SRH fordert zu einer strengen rechtlichen Überprüfung aller zum Jahresende 2020 bestehenden 23 Sondervermögen anhand der vom Staatsgerichtshof Hessen entwickelten Kriterien auf. Sondervermögen, die dieser Prüfung nicht standhalten, sind aufzulösen und die Mittel im Kernhaushalt zu veranschlagen.

Mit einem Gesamtbestand i. H. v. 3.342 Mio. € lag der Anteil an Sondervermögen bei 16 % des Haushaltsvolumens im Hj. 2020 und erreichte damit eine nicht mehr vertretbare Größe. Fast ein Fünftel des Haushaltsvolumens unterliegt nicht der Budgethoheit des Landtages.

Um dem Informationsbedürfnis des Parlaments gerecht zu werden, empfiehlt der SRH:

- eine Übersicht über die erforderlichen Zuführungen und Entnahmen aus allen Sondervermögen und deren jeweiligen Beständen dem StHpl. beizufügen,
- die vollständige Ausweisung der Bestände aller Sondervermögen und Rücklagen im Band I der HR,
- bei den Einzelnachweisen der Bestände der Sondervermögen in der HR ergänzend die Angabe der Darlehensforderungen aufzunehmen,
- die Aufnahme einer Übersicht zu den Sondervermögen in die HR, welche deren Soll- und Ist-Stand gegenüberstellt.

Der noch nicht gebildete Beirat Sondervermögen kann zu keiner nachträglichen Legitimation der Sondervermögen beitragen. Der Gesetzgeber sollte § 113 Abs. 3 SÄHO aufheben.

Der SRH sieht die Entwicklung des Personalhaushaltes mit größter Sorge und mahnt eine Neuausrichtung an.

Trotz gleichbleibender oder gar sinkender Bevölkerungszahlen sowie – ab 2028/2029 – sinkender Schülerzahlen setzt der Freistaat seinen nach 2016 begonnenen Weg eines massiven Stellen- und Personalzuwachses fort. Die Dynamik ist stark ansteigend. Die Zahl der Stellen stieg im Zeitraum 2016 bis 2021 um rd. 9.000 auf 93.397. Das sind mehr als 10 %.

Die Gesamtpersonalausgaben (HGr. 4 und 6) stiegen seit 2016 um 18 % an, auf 8,114 Mrd. €. Diese Steigerung beläuft sich auf 1,24 Mrd. €. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung werden im Hj. 2026 nur für den Kernhaushalt Personalausgaben in Höhe von rd. 6,1 Mrd. € erwartet.

Während die Gesamtpersonalausgabenquote dauerhaft die 40 %-Marke zu übersteigen droht, sank die Investitionsquote 2021 auf einen historischen Tiefstand von knapp über 14 %. Der Freistaat muss die Dynamik bei den Personalausgaben dringend bremsen, denn schon heute veranschlagt die Staatsregierung in jedem Haushaltsjahr eine globale Minderausgabe für Personalausgaben (2021: 275 Mio. €), um einen Haushaltsausgleich überhaupt zu erreichen.

Weitere Ausgabeverpflichtungen durch immer neue Stellen und Stellenhebungen schränken die Handlungs- und Finanzierungsspielräume des Freistaates dauerhaft ein und belasten künftige Generationen.

Auch wenn die Zahl der Stellen weiter wächst, wird ein immer größer werdender Teil der Stellen wegen des Fachkräftemangels nicht besetzt werden können. Schon jetzt sind in der Staatsverwaltung dauerhaft Stellen unbesetzt, in den Hj. 2021/2022 durchschnittlich mehr als 5.000 Stellen (ohne Ausbildungsstellen), was einem Volumen von rd. 8,5 Mio. Arbeitsstunden entspricht und Haushaltsmittel i. H. v. mindestens 417 Mio. € bindet.

Der massive Stellenaufwuchs verschärft zudem die Konkurrenz der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt um die immer weniger werdenden Fachkräfte. So wird der Stellenaufwuchs in der Landesverwaltung auch zum Problem für Kommunen und Unternehmen.

Mit dem Generationenfonds und dem Personalpool Demografie hat sich der Freistaat Sachsen zwei Instrumente geschaffen, die helfen können, den demografischen Wandel im öffentlichen Dienst zu bewältigen. Er muss diese Instrumente aber auch entsprechend wirksam ausgestalten und zweckentsprechend nutzen.

Beim Generationenfonds sollte die Staatsregierung das Ziel nicht aus dem Auge verlieren, die bestehende Deckungslücke zwischen Ansparungen und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen zu verringern oder doch zumindest nicht größer werden zu lassen.

Eine Vielzahl der Stellen des Personalpools Demografie wurden nicht zur Bewältigung des demografischen Wandels, sondern vielmehr ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung und lediglich durch Verwaltungserlass für sog. „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrungen“ genutzt.

Damit verlor der Personalpool Demografie seine Funktion bei der Bewältigung des demografischen Wandels und wurde zu einem Beschleuniger des Stellen- und Personalzuwachses. Dies stellt nicht nur eine schwere Verletzung des Haushaltsrechts dar, sondern unterläuft auch das Budgetrecht des Landtages und führt zu einem dauerhaften Stellenaufwuchs.

Der Stellenplan des Hj. 2020 umfasste mit insgesamt 91.935 Stellen einen historischen Höchstwert seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verwaltungs- und Funktionalreform im Freistaat Sachsen im Jahr 2008, mit der ein konsequenter Stellenabbau verfolgt wurde. Nachdem bis zum Hj. 2016 ein Stellenabbau auf 84.753

Stellen des Haushaltsplans erreicht war, erfolgte ab 2017 ein sprunghafter Stellenanstieg um mehrere tausend Stellen in jedem Doppelhaushalt. Trotz des massiven Stellenaufwuchses im Doppelhaushalt 2019/2020 um mehr als 2.500 Stellen stehen der Staatsverwaltung auch im aktuellen Doppelhaushalt weitere 2.204 neue Stellen zur Verfügung. Der Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2023/2024 sieht einen weiteren Stellenaufwuchs um 2.335 auf 96.474 Stellen vor.

Infolge dieser Entwicklung stiegen die Gesamtpersonalausgaben (HGr. 4 und HGr. 6) innerhalb der letzten 10 Jahre um rd. 37 %, auf über 8 Mrd. € im Hj. 2021. Dies entspricht einer Gesamtausgabenquote von fast 40 %. Der Anstieg ist ausschließlich durch den Stellenaufwuchs im Kernhaushalt verursacht.

Der Freistaat muss die Dynamik bei den Personalausgaben dringend bremsen, denn weitere Ausgabeverpflichtungen durch neue Stellen und Stellenhebungen schränken die Handlungs- und Finanzierungsspielräume des Freistaates Sachsen immer weiter ein. Schon heute (seit dem Hj. 2020) veranschlagt die Staatsregierung eine dauerhafte pauschale Einsparverpflichtung (Globale Minderausgabe) für Personalausgaben, um überhaupt einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Bereits im Beitrag zur Haushaltsrechnung (Jahresbericht 2022 – Band I) hatte der SRH darauf hingewiesen, dass damit die Budgetpflicht des Parlamentes gem. Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen eine Einschränkung bei globalen Minderausgaben erfährt. Der Landtag muss als Haushaltsgesetzgeber entscheiden, an welcher Stelle im Haushalt Einsparungen vorzunehmen sind und darf sein Entscheidungsrecht nicht auf die Exekutive übertragen.

Der Freistaat Sachsen verfügt nach wie vor über keine Gesamtpersonalstrategie. Die Berichte der „Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung“ („Personalkommission I“) und der „Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs“ („Personalkommission II“) können diese Funktion nicht erfüllen, sondern bieten allenfalls eine gewisse Datengrundlage, auf der zum Teil aufgebaut werden kann.

Der massive Stellenaufwuchs verschärft die Konkurrenz der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt und treibt die Lohnspirale künstlich nach oben. Dies ist ein weiteres Inflationsrisiko. Die weiter ansteigende staatliche Nachfrage nach Arbeitskräften wird dabei auch zunehmend für den Gesamtmarkt und damit für die sächsische Wirtschaft zum Problem. Es ist im Interesse eines gesamtwirtschaftlich ausgeglichenen Arbeitsmarktes, dass gerade in Zeiten des Fachkräftemangels auch die Bedarfe der Kommunen und der Wirtschaft an Arbeitskräften berücksichtigt werden. Es braucht nicht nur einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst. Auch das Handwerk, die Industrie, der Handel, die Ärzteschaft, die Pflegeberufe u. v. m. müssen ausreichend Arbeitskräfte und Nachwuchs finden können. Der durch den massiven Stellenaufwuchs noch weiter forcierte Mangel an Fachkräften wird zur Gefahr für die Entwicklung der sächsischen Wirtschaft.

Die Staatsregierung sollte nunmehr unverzüglich eine Gesamtpersonalstrategie vorlegen. Sie sollte dabei nicht nur die staatlichen Aufgaben und Bedarfe kritisch hinterfragen, sondern auch kritisch abschätzen, wieviel Arbeitskräfte für den Staat am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Belange der Gesamtwirtschaft überhaupt noch gewonnen werden können und sollen. Letztlich müssen der öffentliche Dienst und seine politisch verantwortlichen Führungskräfte lernen, staatliche Aufgaben in Zeiten eines dauerhaften Rückganges an verfügbaren Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt mit weniger Personal zu erledigen.

Die Finanzierung der Versorgungsausgaben für Beamte und Richter wird durch den Generationenfonds zwar – ähnlich einer kapitalgedeckten Rentenversicherung – zum Teil abgesichert, um nachkommende Generationen finanziell zu entlasten. Jedoch sollte die Staatsregierung das Ziel nicht aus dem Auge verlieren, die bestehende Deckungslücke zwischen Ansparungen und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen zu verringern oder doch zumindest nicht größer werden zu lassen. Seit 2012 hat sich die Anzahl der Versorgungsempfänger von 5.972 auf 12.526 im Jahr 2020 mehr als verdoppelt. Damit haben sich die Ausgaben für die Versorgungsbezüge (inkl. Beihilfe der Versorgungsempfänger) innerhalb von 8 Jahren nahezu verdreifacht, von 142,2 Mio. € im Jahr 2012 auf 387,2 Mio. € im Jahr 2020. Die Erstattungen des Generationenfonds ab 2016 führten zu einer spürbaren Senkung der Ausgabenlast bei den Versorgungsausgaben. Im Hj. 2020 konnten bspw. durch die Erstattungen des Generationenfonds i. H. v. 144,2 Mio. € die Versorgungsausgaben auf 243,0 Mio. € abgedeckt werden. Trotzdem nehmen die Versorgungslasten, die allein aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes zu leisten sind, weiter zu.

Der Personalpool Demografie stellt vorübergehend, jeweils bis zu drei Jahren, zusätzlich Stellen zur Verfügung, um Fachkräfte zu gewinnen und diese nach Ausscheiden der Stelleninhaber dauerhaft auf deren Stellen zu überführen. In mehr als der Hälfte der Fälle (55 % in 2019 bis 2021) wurden die Stellen des Personalpools Demografie jedoch nicht zur Bewältigung des demografischen Wandels genutzt, sondern vielmehr ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung und lediglich durch Verwaltungserlass für sog. „unvorhersehbare Aufgabenmehrungen“ genutzt.

Hinzu kommt, dass in einer Vielzahl von Fällen die Sicherstellung der nach Ablauf von drei Jahren notwendigen Überführung auf eine vorhandene Stelle des ausscheidenden Stelleninhabers (sog. Einfädelstelle) bei der Zuweisung der nur vorübergehend nutzbaren Stelle aus dem Pool wissentlich missachtet wurde, sodass zu einer dauerhaften Überführung in den Stellenplan erst neue Stellen vom Haushaltsgesetzgeber geschaffen werden mussten.

Damit verlor der Personalpool Demografie seine Funktion bei der Bewältigung des demografischen Wandels und wurde zu einem Beschleuniger des Stellen- und Personalzuwachses. Dies stellt nicht nur eine schwere Verletzung des Haushaltsrechts dar, sondern unterläuft auch das Budgetrecht des Landtages und führt zu einem dauerhaften Stellenaufwuchs.

Diese Praxis ist unverzüglich einzustellen. Zudem sollten alle wesentlichen inhaltlichen und Verfahrensregelungen künftig nicht mehr durch Erlass der SK sondern im Haushaltsgesetz geregelt werden.

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

27

Viel Technik, wenig Effizienz – Über 22.000 Computer-Drucker in der Staatsverwaltung

Ein Multifunktionsgerät sollte mehrere Arbeitsplatzdrucker ablösen. Dieser Effekt ist auf Landesebene nicht eingetreten. In der Folge ist die Auslastung der einzelnen Geräte im Durchschnitt sogar weiter gesunken.

Es bedarf dringend landesweiter Vorgaben von zentraler Stelle für die Konzeption, den Einsatz und die Nutzung der Druckerlandschaft in den Behörden, um das Absinken der Effizienz zu stoppen und eine möglichst effiziente Druckerlandschaft zu erreichen.

Das Ziel, möglichst viele dezentrale Arbeitsplatzdrucker durch wenige, zentral in den jeweiligen Arbeitsbereichen aufgestellte Multifunktionsgeräte (MFG) abzulösen, ist nicht erreicht worden. Die Staatsverwaltung beschaffte im Zeitraum 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2020 sogar mehr MFG als Arbeitsplatzdrucker abgebaut wurden.

Dies hat Auswirkung auf die Druckleistung. So stieg die Anzahl der MFG, die wenig drucken, um 50 %. Die Auslastung der einzelnen Geräte ist im Durchschnitt gesunken. Damit hat die Ineffizienz weiter zugenommen.

Ein Druckerkonzept ist ein Planungsdokument, mit dem die Druckerlandschaft einer Behörde analysiert und optimiert werden kann. 51 von 151 Behörden und Einrichtungen konnten kein Druckerkonzept vorlegen. Zwar existieren in rd. zwei Drittel der Behörden Druckerkonzepte, diese sind jedoch mehrheitlich nicht dazu geeignet, eine effiziente Druckerlandschaft zu erreichen.

Die vorgelegten Druckerkonzepte wiesen in Inhalt und Form große Unterschiede auf. Einige Druckerkonzepte waren über 10 Jahre alt und wurden nicht fortgeschrieben. Die Mehrzahl der Druckerkonzepte enthielt keine bzw. nur eine unvollständige Ist-Analyse mit sehr unterschiedlichem Detaillierungsgrad.

Landesweite Vorgaben zu Form und Inhalt eines Druckerkonzeptes gibt es nicht.

Die Modellvielfalt ist mit 98 unterschiedlichen Modellen für Drucker und MFG deutlich zu hoch. Sie bindet gerade mit Blick auf den Fachkräftemangel unnötig Personal bei Beschaffung und Wartung. Es fehlt ein landesweiter Rahmenvertrag für Druck- und Kopiertechnik, über den die Behörden und Einrichtungen der Staatsverwaltung eigenständig Geräte abrufen können.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

28 Festsetzung und Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuern

In den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen entstehen Personalkosten i. H. v. derzeit rd. 4,5 Mio. € p. a. Nach Schätzung des SRH werden 97 % der bearbeiteten Fälle ohne steuerliches Ergebnis abgeschlossen. Durch eine Digitalisierung der bislang papiergestützten Anzeigeverfahren und ein maschinelles Risikomanagementsystem ließen sich bei der Erstbearbeitung der Fälle bis zu 1,9 Mio. € Personalkosten pro Jahr einsparen.

Vielfältig vorhandene Datenquellen zur Informationsgewinnung über etwaige Vermögen der Erblasser bleiben ungenutzt.

Nur ein sehr geringer Teil (2,8 %) der in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen bearbeiteten Anzeigen führt im Ergebnis zu Steuereinnahmen. Der weit überwiegende Teil der Anzeigen (97,2 %) verursacht personellen Bearbeitungsaufwand ohne steuerliches Ergebnis. Überdies ist die Bearbeitung der ausschließlich in Papierform eingehenden Sterbefallanzeigen und der zugehörigen Vermögensmitteilungen aufgrund von Medienbrüchen fehleranfällig.

Allein für die Ersterfassung und Sortierung von Sterbe- bzw. Schenkungsanzeigen (Erstbearbeitung) werden derzeit jährliche Personalkosten von fast 2,4 Mio. € aufgewendet. Dieser Personalbedarf wird offensichtlich vor allem durch die papiergestützte Bearbeitung verursacht.

Der SRH hat Empfehlungen gegeben, wie durch einen konsequenten Datenaustausch zwischen den Institutionen und die systematische Digitalisierung der Arbeitsabläufe entsprechend Personalkosten eingespart und Fehlerquellen reduziert werden können.

29 Vergabe, Bewirtschaftung und Bauunterhaltung staatlicher Kantinen auf Grundlage der Kantinenverwaltungsvorschrift

Kantinen in Landesliegenschaften sollen rentabel wirtschaften, obwohl für zu wenige Verpflegungsteilnehmer auf zu großen Flächen ein reichhaltiges Verpflegungsangebot zu günstigen Preisen gefordert ist.

Die Bedingungen für die Kantinenverpachtung müssen im Einzelfall geprüft und insgesamt grundlegend überarbeitet werden.

Die Kantinenverwaltungsvorschrift (SäKVwV) regelt den Betrieb, die Bewirtschaftung, die bauliche Gestaltung, den Bauunterhalt sowie die Kosten der Einrichtung von Kantinen bei Dienststellen des Freistaates Sachsen. Der SRH hat 47 Kantinen in Landesliegenschaften mittels Erhebungsbogen geprüft. 11 Kantinen der Lehrbetriebseinrichtungen blieben in der weiteren Prüfung unberücksichtigt, da konkrete Angaben zur Zahl der zu berücksichtigenden Verpflegungsteilnehmer fehlen. 6 Behördenkantinen prüfte der SRH als Stichprobe über den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2019 eingehender. Die Anzahl der Kantinen ist im Zeitraum 2009 bis 2021 nahezu unverändert. Alle Kantinen sind verpachtet.

Die Einrichtung einer Kantine ist nach § 2 Abs. 2 Satz 1 SäkVwV als Mindestvoraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb erst ab einer Anzahl von 200 Verpflegungsteilnehmern vertretbar. Im Ergebnis der Prüfung erreichten rechnerisch 20 der 36 Behördenkantinen (rd. 56 %) die arbeitstäglich 200 Verpflegungsteilnehmer nicht. In der Folge ist die Zahl der (potenziellen) Verpflegungsteilnehmer bei der Mehrzahl der Kantinen für einen wirtschaftlichen Betrieb bei zugleich moderaten Essenspreisen zu niedrig. Auch die Platzwechselquote ist überwiegend zu gering und liegt sogar deutlich unter dem angestrebten Dreifachplatzwechsel. Im Regierungsviertel Dresden ist ein Überangebot geschaffen worden. In Relation zur Zahl der Essenseilnehmer sind die Flächen der verpachteten Kantinen insgesamt zu groß.

Die SäkVwV lässt den Verzicht auf Pachteinahmen und die Erstattung von Betriebsverbrauchs-kosten zu, wenn der finanzielle Vorteil vollständig vom Verpächter zur Verbilligung der Essenspreise eingesetzt wird. Die somit implizit vom SIB durchzuführende Kalkulation der Pacht sowie die Erfassung der Verbräuche findet aber bisher nicht statt. Der SIB hat Messgeräte zur Verbrauchserfassung zu installieren. Die kalkulierte Pacht und die Verbrauchskosten sind dem Pächter für seine eigene Kalkulation der Essenspreise mitzuteilen.

Der SRH begrüßt die Bereitschaft des SMF, die SäkVwV aus dem Jahr 1994 infolge der Prüfungsmitteilung zu überarbeiten. Das SMF teilte mit, Novellierungsversuche der VwV in den Jahren 2003 und 2009 seien ergebnislos verlaufen.

Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“

Bei der Bewirtschaftung des Arbeitsmarktprogramms wurden aus dem Staatshaushalt aufgrund der Nichtbeachtung wesentlicher, haushaltsrechtlicher Grundsätze Mittel in Millionenhöhe verfrüht ausgezahlt.

Es bestehen in Bezug auf die Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit für den Vollzug der Förderung aus dem Arbeitsmarktprogramm erhebliche Rechtsunsicherheiten.

Förderkonzept und Erfolgskontrolle sind mangelhaft. Fehlende Vorgaben im Förderkonzept sowie mangelhafte Dokumentationen machten eine Erfolgskontrolle nahezu ausgeschlossen. Die dauerhafte Beschäftigung des entsprechenden Personenkreises wird nicht betrachtet.

Gegenstand der Prüfung war die Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms des SMS „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen (Arbeitsmarktprogramm). In jedem Hj. standen im Haushaltsplan Mittel i. H. v. 1,5 Mio. € zur Verfügung.

Der Vollzug der Förderung basierte auf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen und der Regionaldirektion Sachsen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur).

Die Übertragung der Zuständigkeit an die Bundesagentur für die Durchführung des Arbeitsmarktprogramms steht im Widerspruch zu den Zuständigkeitsregelungen des Freistaates Sachsen sowie des Sozialgesetzbuches (§ 368 Abs. 4 SGB III), da das Programm nicht befristet ist. Die Durchführung eines Förderprogramms durch eine nicht zuständige Behörde kann die Rechtswidrigkeit der Bescheide zur Folge haben.

Durch die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wurden die Fördermittel der Bundesagentur seit 2016 in Millionenhöhe verfrüht zur Verfügung gestellt. Die Mittel wurden der Bundesagentur bereitgestellt, obwohl sie diese noch nicht für Auszahlungen benötigte, weil die Verwaltungsvereinbarung eine Bereitstellung der Haushaltsmittel festlegte, die nicht den Fälligkeiten zur Auszahlung der Zuwendungen durch die Bundesagentur an die Zuwendungsempfänger entsprachen, sondern sich an den Bewilligungen orientierten. Außerdem hat das SMS Zahlungen an die Bundesagentur entgegen der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Fälligkeit ausgeführt. Die Bundesagentur rechnete die Mittel regelmäßig zu spät ab. Der Verzug wurde durch das SMS hingenommen. Das Verfahren zur Bereitstellung und Auszahlung der Mittel an die Bundes-

agentur erfolgte nach einer entsprechenden Beanstandung durch den SRH erstmals im Hj. 2022, jedoch ohne entsprechende Anpassung der Verwaltungsvereinbarung an das geltende Haushaltsrecht.

Erfolgskriterium für das Arbeitsmarktprogramm waren die durch dieses Programm geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse für Menschen mit Behinderungen. Bei jeder Bewilligung zum Ende einer geförderten Ausbildung und nach Ablauf der Förderung eines Arbeitsplatzes erhob die Bundesagentur die zur Evaluation des Arbeitsmarktprogramms erforderlichen Angaben zu Geschlecht, Alter, Art und Ausmaß der Behinderung sowie des Beschäftigungsbetriebes.

Das SMS und die Bundesagentur zielten ausschließlich auf den Zeitraum der Förderung ab, wobei für diesen lediglich eine lückenhafte Dokumentation vorlag. Der nachhaltige Erfolg – im Sinne von (langfristig) geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen – wurde nicht betrachtet und war auch nicht Ziel des Programms. Eine der VwV zur SäHO entsprechende Erfolgskontrolle war mithin nicht möglich.

31

Maßnahmen zum Erwerb der deutschen Sprache für Personen mit Migrationshintergrund

Das SMS kam seiner Fachaufsicht und Steuerungspflicht nicht nach. Insbesondere leitete es wesentliche förderrelevante Informationen nicht an die Bewilligungsstelle weiter.

Gemäß Festlegung des SMS prüften die Sprachkursträger eigenverantwortlich die Anspruchsvoraussetzungen der Sprachkursteilnehmer und der Fahrtkostenerstattung. Fehlende bzw. unvollständige Vorgaben des SMS zur Anspruchsprüfung führten bei den Zuwendungsempfängern zu Unsicherheiten und Fehlern.

Die Verwendungsnachweisprüfung basierte nach Festlegung des SMS auf Eigenerklärungen der Sprachkursträger, die durch die SAB nicht überprüft wurden. Das derzeitige Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung ist unverzüglich an die Regelung der Richtlinie sowie an die Regelungen in § 44 SäHO und der VwV zu § 44 SäHO anzupassen.

Der Freistaat Sachsen fördert seit August 2016 auf Grundlage des Teils 3 der Richtlinie Integrative Maßnahmen den Erwerb der deutschen Sprache. Zielgruppe sind nicht mehr schulpflichtige Personen mit Migrationshintergrund, welche keinen Anspruch auf einen Integrationskurs des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge haben. Der SRH hat die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens der Landessprachkurse vorrangig der Hj. 2016 bis 2019 geprüft.

Förderrelevante Informationen leitete das Ministerium nicht oder erst auf Anfrage und mit zeitlicher Verzögerung an die Bewilligungsstelle weiter. Durch die fehlende Weiterleitung wesentlicher Informationen an die SAB ist das SMS seiner Fachaufsicht und Steuerungspflicht nicht nachgekommen und hat den Verwaltungsaufwand und das Risiko für Falschabrechnungen erhöht.

Eine aktuelle Erfolgskontrolle der Landessprachkurse fehlt. Das SMS versäumte es, die seit Oktober 2019 zur Verfügung stehenden statistischen Daten auszuwerten und auf deren Grundlage eine Evaluation durchzuführen.

Die Verwendungsnachweisprüfung basierte ausschließlich auf Eigenerklärungen der Sprachkursträger. Die SAB überprüfte die Angaben der Zuwendungsempfänger nicht, auch nicht in Form von festgelegten Stichproben, und verstieß damit gegen die Regelung der Richtlinie, die eine Auszahlung auf Grundlage von Teilnehmerlisten vorsieht. Seit dem Jahr 2019 hätte aufgrund der Änderung des § 44 SäHO weiterhin ein Stichprobenverfahren bei der Verwendungsnachweisprüfung eingeführt werden müssen. Dies wurde nicht vorgefunden. Das Verfahren zur Abrechnung der Sprachkurse hat im Ergebnis bewirkt, dass inhaltlich keine Verwendungsnachweisprüfung stattgefunden hat, da weder die notwendigen Nachweise eingereicht noch die getätigten Angaben überprüft wurden. Der SRH ließ sich im Rahmen der Prüfung Nachweise und Unterlagen von den Sprachkursträgern vorlegen und stellte Abrechnungsfehler sowie Abweichungen von den Anspruchsvoraussetzungen für Fahrtkosten fest.

Förderungen zur Bewältigung des Strukturwandels infolge des Braunkohleausstiegs

Bundesfinanzhilfen der ersten Förderperiode im Umfang von 1.372 Mio. € wurden bis 2021 für Landesmaßnahmen und kommunale Projekte in einem aufwändigen Vorverfahren gebunden. Einen adäquaten Beitrag zur Bewältigung des Strukturwandels und zur Schaffung von Arbeitsplätzen lassen zahlreiche ausgewählte Projekte nicht erwarten.

Für die Aufgabe Strukturentwicklung in den sächsischen Teilen des Lausitzer Reviers und Mitteldeutschen Reviers wurde die Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH (SAS) gegründet, die das Projektauswahlverfahren steuert. Mit dem vorgeschalteten Auswahlverfahren der SAS und dem Zuwendungsverfahren durch die SAB wurde ein ausgabenintensives Förderverfahren ohne entsprechenden Mehrwert geschaffen.

Der SRH hat das Förderverfahren nach der Förderrichtlinie des SMR zur Gewährung von Zuwendungen nach dem Investitionsgesetz Kohleregionen (RL InvKG) und die Projektauswahl im Jahr 2021 geprüft und die Rolle der SAS näher betrachtet.

Das „Handlungsprogramm zur Umsetzung des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen des Bundes in den sächsischen Braunkohlerevieren“ bedarf einer Konkretisierung. Zur Entwicklung des Lausitzer Reviers und des Mitteldeutschen Reviers sind die aus dem Braunkohleausstieg resultierenden Strukturdefizite, Entwicklungsziele und Handlungsbedarfe unter Mitwirkung der Kommunen teilträumlich zu ermitteln und mit abgestimmten Maßnahmenbündeln zu untersetzen. Dabei ist dem besonderen Handlungsbedarf in den Revieren Rechnung zu tragen.

Staatliche Aufgaben zur Strukturentwicklung wurden auf eine eigens gegründete GmbH ausgelagert. Die überdurchschnittliche Stellenausstattung und Vergütung der Beschäftigten sowie der hohe Finanzbedarf für Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen/Bewirtungen der SAS sind zu prüfen.

Angesichts des Vollzugaufwandes ist das mehrstufige Förderverfahren hinsichtlich

- der Reduzierung der Verfahrensbeteiligten,
- der Konzentration der Entscheidung auf einer Ebene

zu evaluieren.

Die hohen Fördersätze der RL InvKG von 90 % bis 97,5 % setzen Fehlanreize und führten zur Substituierung von Fachförderungen. 67 der 94 gescorten Projekte des Jahres 2021 wiesen nur eine geringe Strukturwirksamkeit auf, binden aber 440 Mio. € Bundesmittel. Vollfinanzierungen sind unzulässig. Zuwendungsempfänger haben angemessene Eigenanteile zu leisten. Das Kriterium der Zusätzlichkeit ist zu operationalisieren.

Strukturwandelprojekte sind stärker nach ihrer Wirksamkeit auf Wertschöpfung und Beschäftigung auszuwählen. Ein Mindestscoring zur Strukturelevanz ist in die RL InvKG aufzunehmen.

Zusatzbudget für sächsische Hochschulen – „Talente für Sachsen“

Das SMWK sollte die Integration der Mittel aus dem Titel „Talente für Sachsen“ in das Gesamtbudget der Hochschulen unter Berücksichtigung der Berufsakademie Sachsen prüfen.

Die Verwendung des Zusatzbudgets zur Stärkung des Hochschulbereiches ist durch das SMWK noch zielgenauer vorzugeben.

Der Freistaat Sachsen wurde zum 1. Januar 2015 durch die Übernahme der Finanzierung des BAföG durch den Bund um rd. 83 Mio. € p. a. entlastet, sollte diese Mittel aber zur Finanzierung von Bildungsausgaben in den Bereichen Schule und Hochschule einsetzen. Die freigewordenen BAföG-Mittel eröffneten dem Freistaat einen zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum zur Stärkung der Hochschulen.

Die Mittel für den Bereich der Hochschulen wurden ab dem Doppelhaushalt 2015/2016 separat in einem Zusatzbudget veranschlagt, welches neben dem Gesamtbudget der Hochschulen besteht und gezielt einzelne Handlungsfelder finanzieren sollte.

Der SRH hat festgestellt, dass die Mittel auf einzelne Maßnahmen verteilt wurden, ohne dass hierfür ein Gesamtkonzept über den Mitteleinsatz erstellt wurde. Der SRH hat Bedenken, ob damit ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz zur bestmöglichen Stärkung der Hochschulen gelingen kann.

Ebenso fehlte es an einer konkreten Festlegung von Zielen und Zwecken für die Finanzierung einzelner Maßnahmen, an die die Hochschulen gebunden werden. Vielmehr wurde den Hochschulen die Umsetzung in weitestgehend eigener Verantwortung überlassen. Das SMWK vergibt sich somit die Chance, konkrete eigene Prioritäten bei der Verwendung staatlicher Mittel zu verfolgen.

Will das SMWK an dieser Praxis festhalten, scheint für den SRH die Integration der Mittel in das Gesamtbudget der Hochschulen unter der Berücksichtigung der Berufsakademie Sachsen folgerichtiger.

Erwerb von Kunst- und Sammlungsgegenständen durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden

Die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden haben Ankäufe von Kunst- und Sammlungsgegenständen getätigt, ohne dass deren Finanzierung gesichert war. Die erforderliche Zwischenfinanzierung erfolgte dabei in einem Fall unter Umgehung der staatlichen Schuldenbremse.

Ankäufe, die unter Beteiligung Dritter mit Übertragung eines Miteigentumsanteils realisiert werden, bergen Risiken für zukünftige Haushalte. Im Rahmen der Ankaufentscheidung sind diese kritisch zu würdigen und zu minimieren.

Zur Förderung der Kunst haben die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) u. a. die Aufgabe, im Auftrag des Freistaates Sachsen Kunstgegenstände und museale Güter zu erwerben. Hierfür werden aus dem Staatshaushalt jährlich Zuschüsse für Investitionen bereitgestellt. Aus diesen Mitteln tätigten die SKD in den Jahren 2017 bis 2020 über 200 Kunst- und Sammlungsankäufe, die mit einem Gesamtwert von rd. 5,95 Mio. € in das Vermögen des Freistaates aufgenommen wurden.

Dabei sind die SKD nicht immer wirtschaftlich und haushaltsrechtskonform vorgegangen. So schlossen sie Kaufverträge bereits zu einem Zeitpunkt ab, an dem die Finanzierung des Ankaufs noch nicht gesichert war. Den Kaufpreis des Gemäldes „Atelierszene“ von Erich Heckel über 900 T€ konnten die SKD letztlich nur dadurch erbringen, indem der Freistaat Sachsen 1,5 Jahre nach Kaufvertragsschluss zusätzliche staatliche Mittel zur Verfügung stellte. Bei einem weiteren Erwerb finanzierten die SKD einen Teilbetrag über ein zinsloses Darlehen einer privaten Kunststiftung zwischen. Diese Kreditaufnahme erfolgte entgegen dem in der Sächsischen Verfassung festgeschriebenen Kreditaufnahmeverbot.

Zusätzliche Risiken gingen die SKD zum einen mit dem Ankauf eines hochpreisigen Kronleuchters nicht aufklärbarer Herkunft ein. Ein solcher wirft nicht nur museumspolitische Fragen auf, sondern birgt auch das wirtschaftliche Risiko, dass das Objekt unentgeltlich an den rechtmäßigen Eigentümer herausgegeben werden muss.

Zum anderen tätigten die SKD Ankäufe unter finanzieller Beteiligung Dritter, denen Miteigentum an den Kunstobjekten eingeräumt wurde. Dies ist nur auf den ersten Blick wirtschaftlich, da der Freistaat bei Beschädigung und Verlust ihnen gegenüber haftbar ist. In vom SRH vorgefundenen ungünstigen Vertragskonstellationen wäre beispielsweise der aktuelle Verkehrswert an den Miteigentümer zu erstatten, der den gezahlten Kaufpreis um Millionen übersteigen könnte. Derartige Risiken müssen identifiziert und im Gesamtkontext der Ankaufentscheidung beurteilt werden.

In seiner Prüfung hat der SRH verschärfend festgestellt, dass es den SKD seit Jahren an einer Geschäftsordnung fehlt und auch keine internen Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation bestehen. In Anbetracht des bilanziellen Volumens und der enormen Vermögensgegenstände der SKD ist dies nicht akzeptabel. Die Komplexität der Ankaufprozesse, die Risiken in der Finanzierung und die Unsicherheiten bei der Einhaltung finanzverfassungsrechtlicher Grundsätze erfordern nach Ansicht des SRH eine engmaschigere Rechtsaufsicht durch das SMWK.

Maßnahmen des Freistaates Sachsen zur Unterstützung staatlicher Beteiligungen aufgrund der Corona-Pandemie

Der größte Anteil der gewährten Unterstützungen bemaß sich nach den beihilferechtlich zulässigen Höchstbeträgen. Bei deren Ermittlung blieben mögliche positive Ergebniseffekte teilweise unberücksichtigt.

Von Beginn an war die Umwandlung der gewährten Darlehen in Eigenkapital bei beihilferechtlicher Zulässigkeit beabsichtigt. Eine zumindest teilweise Rückzahlung wurde nicht geprüft. Dies lässt aus Gesellschaftersicht die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes vermissen.

Der SRH hat die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter privater und öffentlicher Unternehmen untersucht. Prüfungsschwerpunkt waren die vom Freistaat ergriffenen Maßnahmen zur Unterstützung seiner Beteiligungen und deren Umsetzung unter Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Vorgaben.

In den Jahren 2020 und 2021 gewährte der Freistaat an 8 Beteiligungen Unterstützungsleistungen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in einer Gesamthöhe von rd. 110 Mio. €. Mit rd. 86 Mio. € bemaß sich der größte Anteil der gewährten Unterstützungsleistungen nach den beihilferechtlich zulässigen Höchstbeträgen, ermittelt auf Basis von Bundesrahmenregelungen. Dabei blieben mögliche positive Deckungsbeiträge einzelner Teilbereiche teilweise unberücksichtigt. Dies erscheint aus Sicht des Freistaates aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht sachgerecht.

Rund 63 Mio. € der bereitgestellten Haushaltsmittel wurden in Form von Darlehen ausgereicht. Aus den vorliegenden Unterlagen zum Antrags- und Auszahlungszeitpunkt war die Absicht des Gesellschafters erkennbar, die Unterstützungsleistungen bei beihilferechtlicher Zulässigkeit grundsätzlich als nicht rückzahlbare Zuschüsse zu gewähren. Ein Mittelrückfluss an den Staatshaushalt würde insofern nicht erfolgen. Im Rahmen der Prüfung entstand der Eindruck, dass eine Unterstützung in Form niedrigverzinslicher Darlehen nicht wirklich geprüft wurde.

Aus Sicht des Freistaates ist nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot die für den Staatshaushalt möglichst kostengünstigste Unterstützungsvariante zu wählen. Daher sollte sich die Höhe der Unterstützungsleistungen nicht allein nach dem beihilferechtlich zulässigen Höchstbetrag bemessen. Ebenso sind die Möglichkeiten einer zumindest teilweisen Darlehensrückzahlung zu prüfen.

IV. Sonderrechnungen

36 Neubau Zentrale der Sächsischen Aufbaubank in Leipzig

Das Projektmanagement der SAB erbrachte wesentliche Kernaufgaben der Projektvorbereitung zu spät. Somit lagen sehr ungünstige Bedingungen im Hinblick auf eine verlässliche Kosten- und Terminentwicklung vor. Eine effiziente Projektsteuerung war damit wesentlich erschwert.

Die SAB hat die Entwurfsplanungen ohne abgeschlossene Bedarfsplanung begonnen. Sie hat damit ein grundlegendes Prinzip im Hinblick auf wirtschaftliches Bauen nicht beachtet.

Das ausgewählte Grundstück in der Gerberstraße 3 – 5 ist für den Flächenbedarf der SAB zu groß. Auch die für den Neubau der SAB aufgewendeten Kosten sind unwirtschaftlich. Der Vergleich zum Neubau der Investitionsbank des Landes Brandenburg in Potsdam verdeutlicht, dass die SAB in Leipzig die annähernd doppelten Bauwerkskosten je m² Brutto-Grundfläche aufgewendet hat.

Hinsichtlich der Flächeneffizienz würde eine weitere Erhöhung der Mitarbeiterzahl am Standort Leipzig eine wirtschaftliche Nutzung weiter verbessern.

Im Ergebnis erbrachte die SAB in der Projektvorbereitungsphase nicht alle notwendigen Leistungen des Projektmanagements im erforderlichen Umfang. Dies hatte erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den weiteren Maßnahmeverlauf.

Der SRH empfiehlt, hinsichtlich der effektiven Steuerung von Großen Baumaßnahmen einen besonderen Fokus auf die Einrichtung eines angemessenen Projektmanagements zu legen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass wesentliche Grundlagen für ein Projekt in der Projektvorbereitungsphase geschaffen werden. Erst auf dieser Basis ist eine wirksame Steuerung eines Projektes hinsichtlich seiner wesentlichen Ziele (Kosten, Termine, Qualitäten) von Beginn an möglich.

Teil B Kommunen

37 Haushaltssituation der Kommunen

Die Steuereinnahmen der Kommunen erreichten ihren bisherigen Höchststand. Insbesondere die Gewerbesteuererinnahmen verzeichneten einen bislang beispiellosen Zuwachs. Die steigende Inflationsrate relativiert jedoch die positiven Prognosen. Die investiven Zuweisungen des Landes verringerten sich demgegenüber deutlich. Damit einhergehend wurde im Jahr 2021 insgesamt weniger investiert als in den beiden Jahren zuvor.

Die Unterhaltung der kommunalen Immobilien und des sonstigen Sachanlagevermögens erfordert von Jahr zu Jahr mehr Mittel. Steigende Energiepreise forcieren diese Entwicklung.

Die Erhöhung der Sozialumlage im Jahr 2022 um mehr als 100 Mio. € aufgrund von Gesetzesänderungen belastet die Haushalte der Landkreise und Kreisfreien Städte.

Dass die Kommunen das Jahr 2021 insgesamt mit einem positiven Saldo aus Ein- und Auszahlungen abschlossen, ist auf die Entwicklung im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit zurückzuführen. So war bei allen wichtigen Steuereinnahmen eine teils erhebliche Steigerung, die noch über das vorpandemische Niveau hinausreichte, zu verzeichnen, z. B. bei der Gewerbesteuer (netto) um rd. 50 % gegenüber dem Vorjahr. Dies glich weitgehend die zeitgleiche Verringerung der Zuweisungen aus. Im investiven Bereich war der Rückgang der Zuweisungen vom Land mit rd. -33 % signifikant. Die Sachinvestitionen nahmen um rd. 6 % ab.

Sowohl die Gesetzesvorhaben der Bundesregierung („Entlastungspakete“) als auch die Unwägbarkeiten aufgrund der momentanen weltpolitischen Lage bergen entsprechende Risiken. Die gegenüber den zurückliegenden Jahren überproportional hohe Inflation relativiert zudem die einnahmeseitig bislang gute Prognose.

Im Jahr 2021 wiesen die sächsischen Kommunen mit fast 3,2 Mrd. € die bisher höchsten Auszahlungen für soziale Leistungen aus. Rein rechnerisch benötigten Sachsens Kommunen im Jahr 2021 Dreiviertel des Steueraufkommens (netto) für soziale Leistungen. Die sozialen Leistungen sind nach den Auszahlungen für das kommunale Personal der größte Auszahlungsposten und mehr als doppelt so hoch wie die Auszahlungen für Sachinvestitionen.

Innerhalb der letzten 10 Jahre entwickelte sich die Kreisumlage im Jahr 2021 erstmals rückläufig. 8 von 10 Landkreisen sind im Frühwarnsystem des SMI in die Kategorie „D“ eingestuft, d. h. bei diesen Landkreisen wurde anhand ihrer Haushaltskennzahlen eine instabile Haushaltslage ermittelt, die weiterer Analysen bedarf. Die Entwicklung der Kreisumlage ist nicht gleichlaufend mit der Entwicklung der Steuereinnahmen.

Die Sachinvestitionen insgesamt und darunter die Auszahlungen für Baumaßnahmen blieben im Jahr 2021 hinter dem Stand der beiden Vorjahre zurück. Noch deutlicher rückläufig waren jedoch die Zuweisungen für Investitionen vom Land. Sofern die Kommunen nicht noch von dem vergleichsweise hohen Zuweisungsniveau des Vorjahres profitieren konnten, haben sie dementsprechend mehr Eigenmittel zur Finanzierung ihrer Investitionen eingebracht. Angesichts steigender Energiepreise gewinnen die energetische Sanierung kommunaler Liegenschaften sowie Projekte zum Energiecontrolling weiter an Bedeutung.

Im Ländervergleich der kommunalen Kernhaushalte war im Jahr 2021 sowohl insgesamt als auch bei der Mehrheit der Bundesländer ein Rückgang des Kassenkreditvolumens und demgegenüber ein Anstieg des (Bank-)Kreditvolumens festzustellen. In Sachsen stellte sich die Situation umgekehrt dar. Insgesamt stagnierte die Verschuldung in den kommunalen Kernhaushalten gegenüber dem Vorjahr. In Sachsen war im Kernhaushalt insgesamt ein leichter Rückgang der Verschuldung der sächsischen Kommunen zu verzeichnen. Risiken für die weitere Entwicklung der kommunalen Verschuldung bergen die Auswirkungen des Ukraine-Krieges und die Zinswende, die eine Erhöhung und Verteuerung der Kredite erwarten lassen.

Der Doppelhaushalt 2023/2024 des Freistaates Sachsen sieht für die Kommunen Mittel aus dem Finanzausgleich sowie weitere Zuweisungen im Umfang von jährlich insgesamt rd. 8 Mrd. € vor. Unter anderem sollen die investiven Schlüsselzuweisungen steigen. Des Weiteren wird im SächsFAG der Aufwand für den Breitbandausbau (sog. „Graue-Flecken-Programm“) und für die Verwaltungsdigitalisierung in den Bedarfszuweisungen berücksichtigt. Außerdem werden die Förderung des kommunalen Straßenbaus über Kommunalbudgets sowie die Finanzierung der Aufwendungen für Ukraine-Flüchtlinge geregelt. Mit Blick auf wirtschaftliche und finanzielle Unwägbarkeiten ist zur Risikoeingrenzung zudem die Bildung eines zentralen kommunalen Vorsorgevermögens i. H. v. 300 Mio. € im Jahr 2024 vorgesehen.

Im Februar 2022 trat das Dritte Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts in Kraft. Dieses ermöglicht u. a., dass künftig alle – und nicht nur größere Gemeinden – einen hauptamtlichen Bürgermeister haben. Des Weiteren haben Fraktionen in den ehrenamtlich arbeitenden Stadt- und Gemeinderäten künftig einen Anspruch auf eine angemessene Mindestausstattung. Die diesbezügliche Finanzierung obliegt den Kommunen aus ihren allgemeinen Deckungsmitteln. Die Möglichkeit der Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters für alle Gemeinden sieht der SRH für kleine, an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden kritisch, da beteiligte Gemeinden regelmäßig einen erheblichen Teil ihres Aufgabenspektrums an die erfüllende Gemeinde übertragen haben.

Weitere haushalterische Erleichterungen in der SächsKomHVO betreffen die Jahresabschlüsse. Die Kommunen können demnach auf bestimmte haushaltstechnische Vorgänge und weiterhin auf Anhang, Rechenschaftsbericht sowie bestimmte Anlagen verzichten. Ziel ist es, die Rückstände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse abzubauen, was bislang noch nicht ansatzweise gelungen ist. Der Jahresabschluss 2021 ist wieder vollumfänglich zu erstellen.

Im Rahmen der beim KSV Sachsen vom SRH im Jahr 2020 und 2021 durchgeführten Fachprüfung zur Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe wurde die prekäre Haushaltslage des Verbandes offensichtlich. Die finanzielle Belastung des KSV ist insbesondere durch die mit dem Bundesteilhabegesetz verbundene Umsetzung der Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe bedingt. Die damit einhergehende Steigerung der Sozialumlage im Haushaltsjahr 2022 um mehr als 100 Mio. € bzw. rd. 18 % im Vergleich zum Vorjahr belastet die Haushalte der Landkreise und Kreisfreien Städte enorm und lässt eine Erhöhung der Verschuldung in den betroffenen Kommunen erwarten.

Die weitere finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung der Kommunen wird insbesondere durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges einschließlich der daraus erwachsenden Energieliefersituation und nach wie vor der Corona-Pandemie beeinflusst und ist daher mit entsprechenden Unsicherheiten behaftet. Einerseits können mögliche Krisensituationen wichtige Entwicklungsimpulse geben, so bspw. für die Digitalisierung der Verwaltung, den Ausbau erneuerbarer Energien und den Klimaschutz. Andererseits begrenzen sie den finanziellen und ggf. personellen Handlungsspielraum der Kommunen und zwingen zumindest temporär zur Fokussierung auf die kommunalen Pflichtaufgaben.

38

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten in Sachsen ist im Jahr 2021 um rd. 1,5 % auf knapp 152.000 Beschäftigte gestiegen. Der höchste prozentuale Zuwachs war im Bereich des Gesundheitswesens (Gesundheitsämter und Krankenhäuser) zu verzeichnen.

Die steigenden Personalzahlen sowie Tarifierpassungen führten zu einem Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um rd. 1,7 % auf mehr als 3,4 Mrd. €.

Die sächsischen Kommunen steigern weiter die Ausbildung von Fachkräften. Insgesamt verjüngt sich der Personalbestand.

Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung und Höhe der Entgeltsteigerungen bestimmt. Im Jahr 2021 hat sich der Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen im Vergleich zum Vorjahr abgeschwächt. Dennoch sind die Möglichkeiten der Kommunen gering, auf die Steigerung der Personalausgaben aufgrund der tariflichen Abschlüsse Einfluss zu nehmen. Aufgrund ihres umfangreicheren Aufgabenkataloges hatten die Kreisfreien Städte mit rd. 839 € je EW die höchsten Personal- und Versorgungsauszahlungen.

Die Kommunen sollten mit einer langfristigen Personalstrategie und Personalentwicklung darauf hinwirken, dass vorhandenes Personal entsprechend qualifiziert wird, um auf geänderte Anforderungen reagieren zu können.

Die Zahl aller kommunalen Beschäftigten ist gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen (rd. 1,5 % bzw. +2.210 Beschäftigte). Innerhalb der letzten Dekade wuchs die Zahl der Beschäftigten um rd. 10,4 %. Dabei ist ein kontinuierlicher Zuwachs seit 2016 festzustellen – darunter insbesondere in den Kindertageseinrichtungen.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank seit seinem Höchststand im Jahr 2014 von 47,1 Jahren auf nunmehr 45,8 Jahre im Jahr 2021. Der Anteil der Beschäftigten der Altersgruppe 50 Jahre und älter nahm weiter ab, während die Altersgruppen 30 bis unter 40 Jahre sichtbare und 40 bis unter 50 Jahre leichte Anstiege verzeichneten. Die Verjüngung des Personalkörpers stellt eine erfreuliche Entwicklung dar. Dennoch ist zu konstatieren, dass der Anteil der unter 30-Jährigen seit mehreren Jahren stagniert.

In den Beschäftigungsbereichen der Krankenhäuser (BB 23) und der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (BB 24 und 48) blieb das Durchschnittsalter auf Vorjahresniveau und im Bereich Eigenbetriebe (BB 22) stieg es um 0,4 Jahre. Die Kommunen müssen daher darauf achten, dass neben dem Kernhaushalt ebenso eine stetige Verjüngung des Personals bei den übrigen Beschäftigungsbereichen eintritt.

Die positive Entwicklung der Ausbildungszahlen in den sächsischen Kommunen setzte sich mit einem Anstieg um 4,8 % auch im Jahr 2021 fort. Aus Sicht des SRH ist es weiterhin erforderlich, dass in den Kommunen qualifizierte Fachkräfte gewonnen werden und mit eigener Ausbildung Voraussetzungen geschaffen werden, entsprechende Fachkräfte längerfristig halten zu können. Da das Erwerbspersonenpotenzial durch die demografische Entwicklung in Sachsen weiterhin sinkt, wird der öffentliche Bereich insgesamt mit weniger Personal auskommen müssen.

Ein Zuwachs an Personal wird nicht zwangsläufig zu einer verbesserten Aufgabenerfüllung führen. Die Verjüngung des Personalbestandes, die ausreichend notwendige Qualifizierung von Personal, interkommunale Zusammenarbeit, die Digitalisierung und Verschlankung der Prozesse und vor allem die damit verbundene notwendige langfristige Personalstrategie sind Voraussetzungen dafür, dass die anstehenden Aufgaben in den Kommunen in ihrer Komplexität und dem Umfang auch künftig erfüllt werden können.

39 Stand der örtlichen Prüfung in kreisangehörigen Gemeinden

Die Pflichtaufgaben der örtlichen Prüfung werden in einer Vielzahl der Gemeinden nur unzureichend erledigt.

Gründe sind u. a. nicht gegebene Vorbedingungen, wie die Aufstellung des Jahresabschlusses. Lediglich 6 % der kreisangehörigen Gemeinden waren in der Lage, den Jahresabschluss 2019 fristgerecht aufzustellen und damit zeitgerecht im Jahr 2020 prüfen zu lassen. In mehr als einem Viertel der betrachteten Gemeinden wurden im Jahr 2020 keine der weiteren Pflichtaufgaben gem. § 106 Abs. 1 SächsGemO wahrgenommen. Zum Teil ist die Personalausstattung für die örtliche Prüfung ungenügend.

Die örtliche Prüfung ist in allen sächsischen Gemeinden obligatorisch.

Der SRH hat im Jahr 2022 eine Umfrage zum Thema „Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Prüfung im Jahr 2020“ bei allen kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt. Der nachfolgende Sachstand beruht auf den in diesem Rahmen erfolgten Angaben der Gemeinden.

Gemäß § 103 Abs. 1 SächsGemO haben Gemeinden ein RPA als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW können stattdessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

Von den 393 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW antworteten 392 Gemeinden auf die Umfrage. Dass „Niemand“ im Jahr 2020 für die örtliche Prüfung zuständig war bzw. beauftragt wurde, begründeten 77 Gemeinden überwiegend mit fehlenden bzw. rückständigen Jahresabschlüssen. Auch die Angabe „Sonstiges“, welche 62 Gemeinden bzgl. der Prüfungseinrichtung machten, wurde überwiegend mit Bearbeitungsrückständen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse erläutert. Damit sind bei 139 Gemeinden, d. h. mehr als einem Drittel der 392 Gemeinden, Defizite bzw. Unsicherheiten bei der Sicherstellung der örtlichen Prüfung durch eine entsprechende Prüfungseinrichtung erkennbar.

Von den 23 Städten mit 20.000 oder mehr EW hat eine Stadt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt und eine andere Stadt erläuterte ihre Angabe „Sonstiges“ mit einer 50 % Altersteilzeitstelle. Bei 2 von den 23 Städten sind damit ebenfalls Defizite bzw. Unsicherheiten bei der Sicherstellung der örtlichen Prüfung durch eine entsprechende Prüfungseinrichtung erkennbar.

Für Gemeinden mit weniger als 20.000 EW gilt für die Stellenbesetzung der örtlichen Prüfung weiterhin die Empfehlung von 0,3 bis 0,5 VZÄ pro 10.000 EW, wobei die untere Grenze für den Stellenbedarf bei Gemeinden mit weniger als 10.000 EW bei mindestens 0,3 VZÄ liegen sollte. Für Gemeinden mit 20.000 oder mehr EW besteht hingegen derzeit keine maßgebliche Empfehlung bzgl. des Stellenbedarfes der örtlichen Prüfung. Zwei Städte mit 20.000 oder mehr EW unterschreiten mit einer Personalausstattung von unter 0,6 VZÄ sogar die empfohlene Untergrenze für die Personalausstattung einer Gemeinde mit bzw. bis 19.999 EW.

Durch die örtliche Prüfungseinrichtung sind sowohl Pflichtaufgaben gem. §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO zu erledigen als auch weitere Aufgaben gem. § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO wahrzunehmen.

Die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse gem. § 104 SächsGemO scheitert überwiegend daran, dass sie von den Gemeinden nicht bzw. nicht rechtzeitig aufgestellt werden. Nur 25 von 415 Gemeinden gaben an, den Jahresabschluss 2019 rechtzeitig aufgestellt zu haben. Das entspricht einem Anteil von lediglich 6,0 %.

Allgemein ist mit steigender Einwohnerzahl eine zunehmende Anzahl an wahrgenommenen Pflichtaufgaben festzustellen. Die zunehmende Anzahl an wahrgenommenen Pflichtaufgaben korreliert zudem positiv mit einem höheren Anteil an eigenen RPA bzw. eigenen Rechnungsprüfern. Insgesamt ist festzustellen, dass die Pflichtaufgaben nur unzureichend wahrgenommen werden. 118 von 415 Gemeinden gaben sogar an, keine der Pflichtaufgaben gem. § 106 Abs. 1 SächsGemO im Jahr 2020 erledigt zu haben. Das entspricht einem Anteil von 28,4 %. Soweit in diesen Gemeinden noch Rückstände bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen hinzutreten, findet dort faktisch gar keine bzw. keine zeitgerechte Finanzkontrolle statt.

40

Kontrolle und Steuerung der Entwicklung von Baukosten und Bauzeiten bei kommunalen Bauvorhaben

Die stete Diskussion zur Steigerung der Kosten und zur Dauer von Baumaßnahmen war Anlass für eine breit angelegte Prüfung zu diesem Thema.

Im Ergebnis der Befragung kommunaler Körperschaften wurden Preissteigerungen, Mengenmehrungen und Zusatzleistungen, die auf verspätet eingebrachte Nutzerwünsche zurückzuführen waren, als häufigste Gründe für Baukostenerhöhungen genannt. Künftig sollten die Bauleistungen möglichst frühzeitig hinreichend konkret bestimmt und Risiken aus der künftigen Baupreisentwicklung betrachtet werden.

Verbesserungspotenziale bestehen vor allem bei der Erfassung und Dokumentation strukturierter Daten zur Steuerung von Baukosten und Bauzeiten, der Beurteilung von Kosten- und Bauablauftrisiken, der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen und bei der Kommunikation zwischen Bauherren und den an der Bauplanung und -ausführung Beteiligten.

Die StRPrÄ haben im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen gem. § 109 SächsGemO in den Jahren 2020 und 2021 u. a. in 26 Körperschaften 37 Baumaßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2021 mit einem Gesamtumfang von rd. 47,4 Mio. € geprüft.

Ein Ziel der Prüfungen war die Untersuchung, ob und in welchem Umfang die geplanten Baukosten („erste Zahl“) und Bauzeiten eingehalten wurden und inwiefern verallgemeinerbare Ursache-Wirkungsbeziehungen bestanden haben. Die Datengrundlagen für diese sog. „erste Zahl“ waren in mehreren Fällen nicht nachvollziehbar. Zusammenfassend verfügten die geprüften Körperschaften überwiegend nicht über strukturierte Daten zur Überwachung und Steuerung von Baukosten und Bauzeiten.

Insgesamt erhöhten sich die tatsächlichen Baukosten gegenüber der ersten Baukostenschätzung („erste Zahl“) bei 31 Maßnahmen, während lediglich bei 6 Maßnahmen Kostenminderungen zu verzeichnen waren.

Die geprüften Körperschaften begleiteten die Bauvorhaben mit unterschiedlichen und teilweise mehreren Überwachungsmaßnahmen. Mit Abstand am häufigsten wurde die Durchführung regelmäßiger Bauberatungen unter Teilnahme der am Bau beteiligten Unternehmen, der beauftragten Planungsbüros und der Bauherrenvertreter genannt. Erwartungsgemäß sind bei den Baumaßnahmen, bei denen ein enger Kontakt zwischen den am Bau Beteiligten bestandenen hat, eher geringere Abweichungen zwischen den geschätzten und den tatsächlichen Baukosten aufgetreten. Drei Körperschaften haben keine speziellen Maßnahmen zur Kostenkontrolle veranlasst. Die Baukosten haben sich in diesen Fällen deutlich erhöht.

Neben den Baupreissteigerungen und der konjunkturellen Lage führten die Körperschaften Baukostensteigerungen auf Mengenmehrungen und Zusatzleistungen zurück, die häufig auf zu spät eingebrachten

Nutzerwünschen beruhen. Daher empfiehlt es sich, die Bauleistungen unter Einbindung der späteren Nutzer frühzeitig hinreichend konkret zu beschreiben.

Bei 14 von insgesamt 37 Maßnahmen (rd. 38 %) traten deutliche Erhöhungen (über 50 %) der Bauzeiten auf. In 12 Fällen gaben die Körperschaften an, keine Maßnahmen für die Bauzeitenkontrolle ergriffen zu haben. Auch hinsichtlich der Überwachung von Bauzeiten wurde am häufigsten die Durchführung regelmäßiger Bauberatungen genannt. Die Überschreitung der Bauzeiten führten die Körperschaften überwiegend auf verschiedene Behinderungen im geplanten Bauablauf mit der Folge von Massenmehrung oder von Nachtragsleistungen und auf die Verlängerung von Lieferzeiten zurück.

Ein unmittelbarer zwingender Zusammenhang zwischen Baukostenüberschreitung und der Verlängerung der Bauzeit konnte nicht festgestellt werden. Gleichwohl erhöhten sich in vielen Fällen, in denen die geplanten Bauzeiten überschritten wurden, auch die Baukosten.

41

Beauftragung von Gebäudereinigungsdienstleistungen durch Kommunen

Vor der Vergabe von Gebäudereinigungsleistungen nahm ein Großteil der geprüften Kommunen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Insbesondere wurden keine unterschiedlichen alternativen Handlungsvarianten (Fremdvergabe/Eigenleistung) für die Erledigung der Gebäudereinigung in Betracht gezogen. Der Bedarf der Gebäudereinigung (Flächenaufmaß, Reinigungsintervalle etc.) wurde nur unzureichend ermittelt.

Bei der Wahl des Vergabeverfahrens wurden vergaberechtliche Vorschriften nicht beachtet. Die Wahl des Vergabeverfahrens war z. T. nicht nachvollziehbar und nicht begründet. Dokumentationen der Vergabeverfahren fehlten bzw. waren unvollständig. Auftragswerte wurden nicht oder nur unzureichend ermittelt.

Die Gebäudereinigungsverträge enthielten überwiegend Verlängerungsklauseln oder waren unbefristet. Aufgrund der unbefristeten Vertragslaufzeit bzw. der Nichtausübung des Kündigungsrechtes bei Verlängerungsklauseln beträgt die Laufzeit der geprüften Verträge vorwiegend mehr als 5 bis 10 Jahre und länger. Eine Neuausschreibung/Wirtschaftlichkeitskontrolle der Leistung erfolgte in dieser Zeit nicht.

Die Binnenmarktrelevanz wurde von den Kommunen nicht geprüft.

Die StRPrÄ Löbau, Zwickau und Wurzen haben im Rahmen ihrer turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen die bestehenden Gebäudereinigungsverträge in Kommunen geprüft. Hierzu wurden in 28 Kommunen örtliche Erhebungen durchgeführt. Insgesamt wurden 79 Gebäudereinigungsverträge in die Prüfung einbezogen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Beauftragung einer Gebäudereinigungsleistung sind, um dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 72 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO gerecht zu werden und, um die den Bedürfnissen der Kommune entsprechende Form der Gebäudereinigung zu finden, unerlässlich. In 85 % der geprüften Verträge waren keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Beauftragung dokumentiert; bei 30 % der geprüften Verträge fehlte es schon an einer konkreten und umfassenden Bedarfsermittlung.

Bei der Wahl des Vergabeverfahrens verstießen 45 % der Beauftragungen gegen vergaberechtliche Vorschriften. Eine Begründung/Dokumentation für die Wahl des Vergabeverfahrens lag nur in 35 % der Beauftragungen vor. In einem Fall erfolgte eine Direktbeauftragung. Nur bei 37 % der Beauftragungen wurde vorab der Schwellenwert ordnungsgemäß ermittelt. Eine Dokumentation aller Verfahrens- und Entscheidungsschritte, im Sinne des Transparenzgebotes, lag nur bei der Hälfte der Vergabeverfahren vor.

Die Vertragslaufzeiten der Gebäudereinigungsverträge betrug überwiegend mehr als 5 Jahre, in 46 % der Verträge sogar mehr als 10 Jahre, in vereinzelten Fällen mehr als 20 Jahre. In dieser Zeit wurden durch die Kommunen keine Wirtschaftlichkeitskontrollen durchgeführt. Eine Nachprüfung der durch die Auftragnehmer vorgenommenen Preisanpassungen war nur in 59 % der Verträge dokumentiert.

Eine Binnenmarktrelevanz wurde in den Fällen der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder der freihändigen Vergabe in keinem Fall geprüft bzw. dokumentiert.

42 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Sieben Jahre nach Feststellungsfrist hatten noch immer 81 von 452 der betroffenen Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2020 waren 443 Jahresabschlüsse von 496 nicht fristgerecht festgestellt worden. Zum 1. Januar 2022 erhöhte sich der Rückstand damit weiter. Soweit die insgesamt 1.908 fehlenden Jahresabschlüsse allein in Bezug auf die säumigen Kommunen betrachtet werden, ergibt sich zum 1. Januar 2022 ein Rückstand von durchschnittlich 4,8 Jahresabschlüssen für jene 397 Kommunen – darunter 112 Kommunen mit einem Rückstand von 7 bis 10 Jahresabschlüssen.

In vielen Bereichen kommunalen Handelns waren gewichtige Prüfungsfeststellungen zu treffen.

Auch im 10. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen noch nicht vollständig abgeschlossen. 12 Kommunen sowie 3 Zweckverbände, also rd. 3,0 % der doppisch buchenden Körperschaften, hatten zum 1. Januar 2022 noch immer keine festgestellte Eröffnungsbilanz.

7 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2021) hatten noch immer 81 von 452 der doppisch buchenden Körperschaften, also rd. 18,0 %, keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2020 waren 443 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 89,3 %, nicht fristgerecht festgestellt worden. Lediglich 153 von 429 Kommunen haben im Jahr 2021 mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. Insgesamt kamen 168 Jahresabschlüsse hinzu. Allein 14 gelang es, mehr als einen Jahresabschluss festzustellen und so Rückstände abzubauen – darunter 13 Kommunen mit 2 Jahresabschlüssen sowie eine Kommune mit 3 Jahresabschlüssen. 276 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen. War bei den Kommunen zum Jahresbeginn 2019 ein Rückstand von durchschnittlich 3,7 Jahresabschlüssen festzustellen, so erhöhte sich dieser zum 1. Januar 2022 auf nunmehr 4,4 Jahresabschlüsse. Soweit die insgesamt 1.908 fehlenden Jahresabschlüsse allein in Bezug auf die säumigen Kommunen betrachtet werden, ergibt sich zum 1. Januar 2022 sogar ein Rückstand von durchschnittlich 4,8 Jahresabschlüssen für jene 397 Kommunen – darunter 112 Kommunen mit einem Rückstand von 7 bis 10 Jahresabschlüssen.

Die turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen zeigten u. a. eine mangelhafte Gebührenerhebung beim Abwasserzweckverband „Sachsen-Nord“ Dommitzsch, eine mangelhafte Umlagenerhebung beim Abwasserzweckverband „Abwasserbeseitigung Oberes Elbtal Riesa“, des Weiteren eine fragliche Aufgabeneffizienz durch Gründung und Unterhaltung einer Gesellschaft, eine problematische Betätigung einer städtischen Eigengesellschaft sowie Verzögerungen im Bauablauf einer Zweifeldsporthalle in der Stadt Chemnitz, ferner Mängel bei der Beauftragung und Abrechnung von Projektsteuerungsleistungen durch die Gemeinde Hartmannsdorf bei Kirchberg, fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie die mangelhafte Vergabe von Bauhofleistungen der Gemeinde Machern, die unzulässige Nachverhandlung bei einer Vergabe der Großen Kreisstadt Bischofswerda und schließlich die unwirtschaftliche Vergabe der Beförderungsleistungen als auch unzulässige Verhandlungen über Angebote beim Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge.