

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

20 Vermögensrechnung

Der SRH hat diesen Beitrag in Einheit mit Beitrag Nr. 1 im Jahresbericht 2023 – Band I entwickelt. Der SRH bittet um gemeinsame Beratung dieser Beiträge.

Der SRH bestätigt nach Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Hj. 2021 grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges.

Ausweislich der Vermögensrechnung 2021 übersteigen die Schulden des Freistaates sein Vermögen um rd. 12,4 Mrd. €.

Das SMF hat eine Scheinposition in die Vermögensrechnung 2021 aufgenommen, die angebliche Forderungen des Landes gegenüber dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ abbilden soll. Diese Forderungen existieren nicht. Der SRH ersucht das SMF, die Erweiterung bei der Position Forderungen und die damit verbundenen weiteren Änderungen zu verwerfen.

Die in der Vermögensrechnung in Bezug gesetzten Standards staatlicher Doppik gelten als Orientierungslitfadens und mögen einen Rahmen geben, den das SMF für Sachsen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben ausfüllen sollte.

Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden des Freistaates übersteigen das Vermögen im Hj. 2021 um 12,4 Mrd. €. Dieser Schuldenüberhang erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 3,4 Mrd. €. Das Vermögen des Freistaates wächst seit 2019 deutlich langsamer als der Umfang der Schulden. Nur ein Anteil von 76 % der Verbindlichkeit ist durch Vermögen gedeckt.

Der Schuldenanstieg im Hj. 2021 geht hauptsächlich auf die um 4,3 Mrd. € gestiegenen künftigen Verbindlichkeiten aus Beamtenpensionen zurück. Unverändert repräsentierten die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung für Beamte und Richter den Großteil der Schulden. Mit 34 Mrd. € nahmen sie einen Anteil von 65 % ein.

Die Pensionsverpflichtungen übersteigen seit Jahren den Umfang der erreichten Ansparungen. Die Deckungslücke vergrößert sich stetig. Die Personalpolitik der Staatsregierung spiegelt sich deutlich in dieser Kennzahl wider. Die Versorgungslasten aus den Beamten- und Richterdienstverhältnissen wachsen sich – trotz Vorsorgemaßnahmen – immer mehr zu einem erheblichen finanziellen Risiko aus. Vor diesem Hintergrund kommt dem verfassungsrechtlich verankerten Generationenfonds eine besondere Bedeutung zu.

Die Vermögensrechnung kann als Regelwerk der Buchführung und Rechnungslegung ein Instrument sein, umfassend und eindeutig über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen einschließlich seiner Nebenhaushalte zu informieren. Dies setzt u. a. ihre Vollständigkeit voraus. Nach Angaben des SMF sind jedoch einige Positionen nicht oder nicht vollständig abgebildet. Dies bezieht sich auf das abgestimmte Bewertungsvereinfachungsverfahren des beweglichen Anlagevermögens und die noch nicht abgeschlossene Bewertung der katalogisierten Kunstgüter des Freistaates.

21 Nebenhaushalte

Der Anteil der Staatsausgaben an Nebenhaushalte belief sich im Hj. 2021 auf 2.727 Mio. € und lag bei 13 % der Gesamtausgaben.

Die der Haushaltsrechnung beigefügten Übersichten über Einnahmen und Ausgaben von Sondervermögen weisen nur Ist-Werte aus. Der Rechnungshof fordert die Einbindung von Soll-Werten zur Erhöhung des Informationsgehaltes im Gesamtbericht und in den Anlagen zu den Zentralrechnungen für die Einzelpläne.

Die Zuführungen und Zuschüsse an Nebenhaushalten lagen im Hj. 2021 bei rd. 2.727 Mio. €. Dies entspricht 13 % der Gesamtausgaben des Landes. Zusätzlich flossen 126 Mio. € Haushaltsmittel aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ an die Nebenhaushalte, um pandemiebedingte Ausgaben zu bestreiten. Die Nebenhaushalte stellen dauerhaft eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushaltes dar. Die Einrichtungen können in außergewöhnlichen Notsituationen besonderen Mittelbedarf haben und Haushaltsrisiken damit verschärfen.

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

- eine Übersicht über die Zuführungen und Entnahmen aus allen Sondervermögen und deren jeweiligen Bestände dem StHPI. beizufügen,

und er fordert

- Soll-Werte in die der Haushaltsrechnung beizufügenden Übersichten und in den Gesamtbericht zu den Sondervermögen aufzunehmen und damit Soll-Ist-Vergleiche zu ermöglichen.

22 Personalhaushalt 2023

Noch immer verfolgt der Freistaat Sachsen keine Personalstrategie. Die Entwicklung des Personalhaushaltes und des Personalbestandes ist in allen wesentlichen Punkten alarmierend.

Die Gesamtpersonalausgabenquote i. H. v. fast 40 % wird aufgrund des prognostizierten Ausgabenanstiegs dauerhaft die 40 %-Marke überschreiten. Der immer stärkere Anstieg der Gesamtpersonalausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen ist unvertretbar hoch. Der Freistaat Sachsen hat bislang nichts unternommen, den massiven Anstieg strategisch zu steuern.

Die Gesamtpersonalausgaben (HGr. 4 und 6) stiegen in den vergangenen 10 Jahren um rd. 36 % bzw. 2,176 Mrd. € an. Von den 8,108 Mrd. € im Hj. 2021 wurden 5,054 Mrd. € allein für das Personal des Kernhaushaltes verausgabt. Dies entsprach rund einem Viertel der Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen. Bereits für das Jahr 2024 werden für den Kernhaushalt Ausgaben von über 6 Mrd. € prognostiziert. Mit Besorgnis weist der Rechnungshof erneut auf diese nicht gleichlaufende Ausgabenentwicklung hin.

Die wesentliche Ursache für die Mehrausgaben im Personalhaushalt bildet vor allem der enorme Stellenzuwachs innerhalb der letzten 10 Jahre um 8.597 Stellen/Planstellen auf 94.139 Planstellen/Stellen im DHH 2021/2022. Außerdem erfolgte der Stellenaufwuchs in den letzten beiden Doppelhaushalten vorrangig zugunsten von Planstellen und von hochrangigen Besoldungsgruppen der Laufbahngruppe 2 und der höchsten Besoldungsordnung, der B-Besoldung. In Besoldungsordnung B nahm die Zahl der Stellen von 2019 bis 2022 um 63 Stellen und somit um über 20 % zu. Damit wurden nicht nur in erheblichem Umfang neue Stellen eingerichtet, sondern vor allem das Besoldungsniveau der neuen Stellen in den höchsten Besoldungsgruppen deutlich erhöht.

Ebenso stiegen die Personalausgaben je EW. Auf jeden EW entfielen im Hj. 2021 rechnerisch 1.249 € der Personalausgaben allein für den Kernhaushalt des Freistaates Sachsen. Damit stieg die Pro-Kopf-Belastung im Betrachtungszeitraum um 340 € bzw. rd. 37 %. Gleichzeitig ist – trotz Überschuss im Wanderungssaldo – weiter mit rückläufigen Einwohnerzahlen zu rechnen.

Dieser Stellenbestand war jedoch zu keiner Zeit tatsächlich auch nur annähernd vollständig mit Personal besetzt. Die Besetzungsquote sinkt demografiebedingt seit Jahren. Am 1. Januar 2023 waren nur 92,3 % aller Planstellen/Stellen besetzt; d. h. es gab über 7.300 freie Stellen im Landeshaushalt. Die Stellenschere – Differenz zwischen vorhandenen und besetzten Stellen – wird sukzessive größer. In der stellenmäßig verstärkten Laufbahngruppe 2 (Personalsoll A) waren am 1. Januar 2022 insgesamt nur 91,6 % der Planstellen besetzt; es waren 2.379 Planstellen frei, die Haushaltsmittel von mindestens 235 Mio. € gebunden haben.

Noch drastischer stellt sich die Auslastung der Ausbildungsstellen (Personalsoll B) dar, die durchschnittlich im Hj. 2021 nur bei 84,8 % und im Hj. 2022 bei 84,1 % lag. Die 2018 begonnene sog. Ausbildungsoffensive sollte ein wesentlicher Baustein zur Absicherung des Generationenwechsels im Freistaat Sachsen sein. Diese Zielsetzung erfordert jedoch, dass die neu eingerichteten Ausbildungsstellen auch besetzt werden.

Der immer größer werdende Anteil freier Stellen sowie die unterwertige und nicht statusgemäße Stellenbesetzung weist darauf hin, dass die Stellenausstattung sowohl quantitativ als auch qualitativ nicht bedarfsgemäß erfolgte.

Das tatsächlich vom Freistaat Sachsen finanzierte Personal, geht weit über den im Kernhaushalt abgebildeten Stellenbestand hinaus. Das außerhalb des Kernhaushaltes beschäftigte Personal wird nicht einheitlich und übersichtlich dargestellt. Dem Landtag als Träger des Budgetrechts und als letzte Steuerungsinstanz muss bekannt sein, in welchem Umfang Personal über das Personalsoll A, B, C, und D hinaus für welche Aufgaben/Leistungen finanziert bzw. mitfinanziert wird. Dafür bedarf es eines umfassenden und abschließenden Überblicks über sämtliche Personalbestände.

Obwohl sich schon heute die Besetzung des vorhandenen Stellenbestands im Freistaat Sachsen schwierig gestaltet, werden immer mehr Stellen und Planstellen neu eingerichtet. Im Haushalt des Freistaates Sachsen waren im Hj. 2021 insgesamt 93.397 Planstellen und Stellen veranschlagt, von denen am 1. Januar 2022 insgesamt 87.780 Stellen besetzt bzw. 5.517 unbesetzt waren. Die Stellenschere, die Differenz zwischen den vorhandenen und besetzten Stellen, wird tendenziell größer. Die Besetzungsquote ging von 95 % am 1. Januar 2018 auf 92,3 % am 1. Januar 2023 zurück. War am 1. Januar 2018 noch jede 20. Stelle unbesetzt, so blieb am 1. Januar 2023 bereits jede 13. Stelle frei.

Kritisch ist, neben dem ungebremsen Stelleaufwuchs der letzten Jahre, auch die Entwicklung des Stellenniveaus sowie der hohe Anteil an neuen Planstellen zu beurteilen. In den beiden letzten DHH 2019/2020 und 2021/2022 stieg das Beschäftigungsvolumen allein im Personalsoll A um insgesamt 4.371 Planstellen und Stellen. Der Anteil neu eingerichteter Planstellen für Beamte und Richter lag dabei bei 10.593 Stellen, die Stellen für Beschäftigte verringerten sich um 6.222 Stellen. Der Stellenzuwachs an Planstellen konzentrierte sich vor allem auf Besoldungsgruppen der LG 2 und der B-Besoldung. Die damit eingegangenen Ausgabeverpflichtungen für die Planstellen (Besoldung, Beihilfe, Versorgung sowie Zuführungen an den Generationenfonds) werden den Landeshaushalt über Jahrzehnte belasten.

Dieser Trend, hin zu immer mehr und höheren Stellen, ist alarmierend. Der Anteil der Personalausgaben für den Kernhaushalt betrug im Hj. 2021 mit 5,054 Mrd. € schon rd. 25 % der gesamten Ausgaben des Freistaates Sachsen. Hinzu kamen noch 3,054 Mrd. € für das Personal in den Nebenhaushalten (wie Staatsbetriebe, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen), für die Zuführungen an den Generationenfonds und die AAÜG-Erstattungen. Damit wurden im Hj. 2021 für Personal und personalindizierte Verpflichtungen 8,108 Mrd. € verausgabt. Das waren fast 40 % der Gesamtausgaben. Der für das Hj. 2024 prognostizierte Ausgabenanstieg allein für den Kernhaushalt auf über 6 Mrd. €, wird den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben dauerhaft weiter ansteigen lassen.

Der Freistaat muss den Stellenaufwuchs stoppen, da der hohe Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben ein bedeutendes Haushaltsrisiko darstellt. Auch wenn die Personalausgaben aufgrund der positiven Haushaltssituation im DHH 2021/2022 finanzierbar waren, geht die Staatsregierung aufgrund der Mai-Steuerschätzung 2023 davon aus, dass die geplanten Ausgaben in 2023 mit den zu erwartenden Einnahmen nicht mehr gedeckt werden können und Bewirtschaftungsmaßnahmen bereits im Haushaltsvollzug 2023 erforderlich werden.

Die rückgehenden Einnahmen und die damit verbundenen Haushaltsrisiken sollten Anlass sein, endlich eine Gesamtstrategie für das Personal zu entwickeln. Mit den Berichten der Personalkommissionen I und II liegen der Staatsverwaltung spätestens seit 2020 Handlungsgrundlagen und -empfehlungen zur Ermittlung künftiger Personalbedarfe vor. Auf deren Grundlage sollten die staatlichen Aufgaben kritisch hinterfragt und das dafür erforderliche Personal bestimmt werden.

Mit seiner Personalausstattung liegt der Freistaat Sachsen in allen Kernaufgabenbereichen – außer der Finanzverwaltung – erheblich über der Personalausstattung der FLW. Besonders groß sind die Abweichungen zwischen Sachsen und den FLW im Hochschul- und Polizeibereich. Bei den Hochschulen (ohne Hochschulkliniken, einschließlich Berufsakademie) liegt Sachsen mit rd. 4.741 VZÄ über diesem Durchschnitt.

Die Entscheidung darüber, wie viel Personal sich ein Land leistet, sollte auch nach Maßgabe der bestehenden bzw. zu erwartenden Entwicklung der öffentlichen Einnahmen unter Berücksichtigung anderer Ausgabenverpflichtungen getroffen werden.

II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

23

Flickenteppich statt Effizienz: IT-Verfahren zur Erfassung der Arbeitszeit in der sächsischen Staatsverwaltung

Die Vielzahl unterschiedlicher IT-Verfahren zur Zeiterfassung ist unnötig. Trotz der vielen Verfahren erfolgt die Erfassung der Arbeitszeit für rd. 17.000 Bedienstete immer noch manuell.

Anstelle einer oder weniger zentraler Lösungen, beschaffen und betreiben viele Behörden eigenständig IT-Verfahren. Diese Kleinteiligkeit ist nicht effizient. Sie führt z. B. zur Überlizenzierung und zu unnötigem Personalaufwand. Dies ist insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels im IT-Bereich unverantwortlich.

Vielfach fehlen Informationssicherheitskonzepte.

Es fehlt auch hier an zentraler Koordination und Steuerung.

Der SRH hat bei den Behörden und Einrichtungen der sächsischen Staatsverwaltung die Arbeitszeiterfassung geprüft. Zum Einsatz kommen sowohl digitale als auch manuelle Lösungen. In 5 Stellen erfolgt die Arbeitszeiterfassung in Excel-Tabellen. Bei 7 Dienststellen und allen nachgeordneten Dienststellen des Landespolizeipräsidiums wird die Arbeitszeit immer noch manuell erfasst, was rd. 17.000 Bedienstete betrifft.

In den untersuchten Behörden und Einrichtungen wurden insgesamt 16 verschiedene IT-Lösungen für die Arbeitszeiterfassung verwendet. Die meisten Behörden betrieben ihre IT-Lösungen zur Arbeitszeiterfassung selbst, außer den Geschäftsbereichen des SMJusDEG und SMF, wo ein zentrales Zeiterfassungssystem für das gesamte Ressort verwendet und den Dienststellen zur Verfügung gestellt wurde.

Das Verwalten der Zeitkonten verursacht einen jährlichen Personalaufwand von mehr als 2,7 Mio. €.

Die geprüften Stellen wurden aufgefordert, anzugeben, wie viele digitale Zeitkonten sie mithilfe ihrer bestehenden Lizenzen verwalten können. Dabei wurde festgestellt, dass die Anzahl der verfügbaren Lizenzen fast doppelt so hoch ist wie die tatsächliche Anzahl der aktiven Nutzer, was ein Ungleichgewicht darstellt.

Aus Sicht des SRH führt die vorgefundene Kleinteiligkeit zur Überlizenzierung. Sie verhindert die Nutzung von Skaleneffekten, sowohl bei der Lizenzbeschaffung als auch beim Personaleinsatz sowie der Erstellung von Informationssicherheitskonzepten. Dies ist besonders in Zeiten des Fachkräftemangels im IT-Bereich unverantwortlich.

In 13 Behörden und Einrichtungen werden monatlich Papierausdrucke von Arbeits-, Anwesenheits- oder Abwesenheitszeiten für alle Bediensteten erstellt, was zu einer Druckmenge von 2.496 Ausdrucken je Monat führt.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

24 Energiemanagement bei Landesliegenschaften

Der SIB sollte Möglichkeiten zur energieeffizienteren Nutzung der vom SIB für den Freistaat Sachsen verwalteten Bestandsgebäude identifizieren, systematisch erfassen und auch umsetzen.

Flächeneinsparungen und die Umrüstung der Beleuchtung auf LED verbunden mit dem Einsatz von Photovoltaik haben das Potenzial den Haushalt erheblich zu entlasten.

Geprüft wurde das Energiemanagement der staatlichen Liegenschaftsverwaltung im Zeitraum 2017 bis 2020 mit Blick auf zukünftige Haushaltsjahre. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf dem Stromverbrauch. Mit Kosten von rd. 62,8 Mio. € im Jahr 2020 stellte die Strombeschaffung den größten Posten der Medienversorgung dar (rd. 67 %). Binnen 5 Jahren (zwischen 2019 und 2023) steigerten sich die Stromlieferungsmengen um mindestens 29 % und der Preis netto um mehr als 54 %.

Der SRH empfiehlt, Einsparpotenziale zu ermitteln und Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen. Als Grundlage ist ein Maßnahmenprogramm für die Landesverwaltung aufzustellen, das konkrete Zielvorgaben für Energieeinsparung und die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestandes festlegt. Hieran fehlt es bisher.

Flächeneinsparungen sieht der SRH als einen wesentlichen Faktor zur Kostensenkung. Moderne Bürokonzepte zur Flächenreduzierung sind entsprechend zu prüfen.

Durch den Einsatz von LED-Beleuchtung erwartet der SRH zusätzlich Einsparungen i. H. v. 8 bis 10 Mio. € pro Jahr.

Im Jahr 2011 hat der SRH in seiner Beratenden Äußerung empfohlen, den Anteil regenerativer Energien in höherem Maße als vorgesehen auszubauen. Bis 2020 ist der Anteil im Vergleich zu 2011 stattdessen gesunken. Um die Zielmarke des SIB von 5 % eigenerzeugtem Photovoltaikstrom am Gesamtstromverbrauch bis 2030 zu erreichen, müsste der Ausbau von Photovoltaik um mehr als das 8-fache gesteigert werden.

Assistenzen an allgemeinen und berufsbildenden Schulen des Freistaates Sachsen

Eine wirksame Steuerung des Einsatzes von Assistenzkräften mit dem Ziel der Gewinnung zusätzlichen Lehrerarbeitsvermögens für die Unterrichtsversorgung ist konzeptionell nicht unterlegt und findet bisher nicht statt.

Regelungen zur Reduzierung von Anrechnungsstunden bei der Inanspruchnahme von Assistenzen fehlen.

Die Schülerzahlenprognose bildet nach wie vor den grundlegenden Faktor in der Lehrerbedarfsplanung. Eine allein auf eine Schüler-Lehrer-Relation bezogene Sichtweise ist allerdings nicht mehr sachgerecht. Eine transparente und wirkungsvolle Personalbedarfsprognose darf nicht nur die Lehrkräfte umfassen, sondern muss auch dasjenige Personal berücksichtigen, das die Lehrkräfte bei pädagogischen Aufgaben unterstützen oder bei sonstigen Aufgaben zeitlich entlasten soll.

Zum 1. Januar 2023 waren an den Schulen des Freistaates Sachsen insgesamt 337 Schulassistenten beschäftigt, davon 22 Sprach- und Integrationsmittler und 315 allgemeine pädagogische Schulassistenten. Die aktuellen Planungen des SMK sehen bereits beginnend ab dem Schuljahr 2023/2024 einen weiteren Aufwuchs auf bis zu 751 Assistenzen vor.

Ein vom Kabinett 2016 beschlossenes Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule für Sachsen“ sieht Maßnahmen zur Reduzierung von Belastungen von Schulleitungen und Lehrkräften vor. Hierzu wurde mit Beginn des Schuljahres 2017 das Modellprojekt „Schulverwaltungsassistent“ gestartet. Zum Stichtag 1. Januar 2023 waren in Sachsen insgesamt 105 Schulverwaltungsassistenten beschäftigt. Seit August 2023 bestehen Einstellungsmöglichkeiten für weitere 175 Schulverwaltungsassistenten.

Welche Auswirkungen die Assistenzen auf die unmittelbare Gewinnung zusätzlichen Lehrerarbeitsvermögens tatsächlich haben, ist dem SMK derzeit nicht in Gänze bekannt und wird auch nicht durch Evaluationen belegt. Damit bleibt offen, ob die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen neben der durch Befragung festgestellten Steigerung der Zufriedenheit und der Verbesserung der Unterrichtsqualität einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung durch zusätzliches Lehrerarbeitsvermögen leisten.

InnoStartBonus – Modellprojekt mit holprigem Start

Gründungen im Rahmen des InnoStartBonus erfolgten auch in den Nebenerwerb, was der Intention der Förderung zur Umsetzung einer Existenzgründung widerspricht.

Im Rahmen des InnoStartBonus, der als Zuschuss zum Lebensunterhalt ausgereicht wird, werden auch Studierende gefördert. Die gemäß Förderkonzept angestrebte „Schaffung eines zeitlichen Freiraumes für eine systematische Gründungsvorbereitung“ wird bei dieser Antragstellergruppe nicht erreicht, sofern das Studium nicht unterbrochen wird.

In seinem Förderkonzept hat das SMWA als messbare Zielgröße eine Gründungsquote von 90 % je Förderaufruf definiert. Eine Zielerreichungskontrolle als Soll-Ist-Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen ist unterblieben.

Das SMWA fördert im Rahmen der „Richtlinie InnoStartBonus“ (ISB) Gründerinnen und Gründer, die beabsichtigen, ein innovatives Gründungsvorhaben umzusetzen und die Geschäftsidee in eine tatsächliche Gründung münden zu lassen. Die Zuwendung ist ein Zuschuss zum Lebensunterhalt der Gründerinnen und Gründer. Die Auswahl der Vorhaben erfolgt in einem wettbewerblichen Verfahren durch futureSAX GmbH unter Einbeziehung eines vom SMWA eingesetzten Expertengremiums. Mit der Durchführung des sich anschließenden Bewilligungsverfahrens ist die SAB beauftragt. Der SRH hat die ISB-Förderung von 2019 bis Juni 2022 stichprobenweise geprüft. Die Stichprobe des SRH beinhaltete 33 Antragsteller in 24 Projekten aus den Förderaufrufen 1 bis 6.

Von 16 der vom SRH geprüften ISB-Gründungen der Förderaufrufe 1 bis 5 erfolgten 7 in den Haupterwerb und 9 – und damit überwiegend – in den Nebenerwerb. Eine Gründung lediglich in den Nebenerwerb entspricht nicht der Intention der Förderung und den Vorgaben der Förderrichtlinien, die auf eine Existenzgründung abstellen. Außerdem besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Die ISB-Förderung von Gründungen in den Nebenerwerb sollte künftig unterbleiben und die Förderrichtlinie dahingehend präzisiert werden.

Während der Förderung sind andere entgeltliche Tätigkeiten der Zuwendungsempfänger bis maximal 15 Stunden pro Woche (bis Januar 2022) bzw. 20 Stunden pro Woche (seit Februar 2022) erlaubt. Dazu wird lediglich eine Eigenerklärung abgefordert, so dass eine Überprüfung der Zuwendungsvoraussetzung nicht möglich ist. Durch eine Änderung der FRL sollte sichergestellt werden, dass der Umfang anderer entgeltlicher Tätigkeiten nachgewiesen und geprüft wird.

Im Rahmen des ISB, der als Zuschuss zum Lebensunterhalt ausgereicht wird, werden auch Studierende gefördert. Die gemäß Förderkonzept mit dem ISB angestrebte „Schaffung eines zeitlichen Freiraumes für eine systematische Gründungsvorbereitung für die Gründer“ durch die ISB-Förderung wird bei Studierenden allerdings nicht erreicht, sofern sie nicht ihr Studium unterbrechen. Die Förderfähigkeit für diese Antragstellergruppe ist daher nicht gegeben. Die Förderrichtlinie ist entsprechend anzupassen.

Erst in das Förderkonzept 2021 nahm das SMWA die messbare Zielgröße auf, bei einer Bewilligung von bis zu 25 Förderungen je Förderaufruf bzw. Stichtag eine Ausgründungsquote von 90 % zu erreichen. Eine Zielerreichungskontrolle als Soll-Ist-Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen je Förderaufruf ist unterblieben. Die Gründungsquote je Förderaufruf ist künftig zu überwachen, um die Wirksamkeit der Förderung zu messen und ggf. nachzusteuern.

Zur Förderung von Gründern/Gründungen hat das SMWA zahlreiche Förderrichtlinien erlassen. Dies erhöht den Verwaltungsaufwand und erschwert die Abgrenzung der Förderungen. Das SMWA sollte die derzeitige Fortschreibung der sächsischen Existenzgründungsstrategie nutzen, um die zahlreichen Gründungs-/Gründerförderungen zu bündeln und voneinander abzugrenzen.

27

Maßnahmen der Assistierte Reproduktion: Erfolgreiche Förderung, aber rechtlich bedenkliche Mitfinanzierungsforderungen des Bundes gegenüber den Ländern

Der Freistaat Sachsen vollzieht entgegen der grundgesetzlich festgelegten Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung eine Förderrichtlinie des Bundes, damit Paare sowohl eine Förderung aus Bundes- als auch aus Landesmitteln erhalten können. Im Ergebnis ist es zu einem neuen, finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Mischfinanzierungstatbestand zwischen Bund und Ländern gekommen.

Die ohne entsprechende finanzverfassungsrechtliche Grundlage in der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung festgeschriebenen Finanzierungsforderungen des Bundes gegenüber dem Freistaat wirken als „Goldener Zügel“. Die Mitfinanzierungspflicht des Freistaates bedeutet eine Einschränkung der Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des sächsischen Haushaltsgesetzgebers.

Der Fördervollzug wird durch das SMS und den KSV Sachsen ordnungsgemäß durchgeführt. Verwaltungsvereinfachungen, welche die Ausgaben für die Durchführung der Richtlinie reduzieren, sind jedoch möglich.

Auf Grundlage der Richtlinie Familienförderung gewährt der Freistaat Sachsen gemeinsam mit dem Bund Zuwendungen für Maßnahmen der assistierten Reproduktion (sog. künstliche Befruchtung). Die Zuwendung wird als Ergänzung zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen und der privaten Krankenversicherungen sowie der Beihilfestellen gewährt. Bis Ende des Jahres 2018 beantragten die berechtigten Paare die Bundesförderung gesondert beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA). Seit dem 1. Januar 2019 reicht der KSV Sachsen als zuständige Bewilligungsstelle die Bundes- und die Landesförderung gemeinsam und unmittelbar an die Paare als Antragsteller aus.

Die Bundesförderung setzt voraus, dass sich die Länder mit einem eigenen Anteil in mindestens der gleichen Höhe wie der Bund beteiligen. Das Land bzw. die nach Landesrecht zuständige Stelle hat zudem das für den Verwaltungsvollzug erforderliche Personal und die Sachmittel zur Verfügung zu stellen. Die formulierte Mitfinanzierungspflicht begegnet aus Sicht des SRH finanzverfassungsrechtlichen Bedenken.

Der SRH empfiehlt, beim Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen und die Haushaltsautonomie des Freistaates Sachsen stärker in den Blick zu nehmen und in der Zukunft darauf hinzuwirken, dass eine Neuordnung der Förderung der assistierten Reproduktion in Deutschland diskutiert wird.

Beitrag der Raumordnung zur Bewältigung von Zukunftsaufgaben

Zeiträume von 7 bis 10 Jahren für die Anpassung der Regionalpläne an den Landesentwicklungsplan stehen in einem deutlichen Missverhältnis zum Wirkzeitraum. Effizientere Verfahren sind nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern auch zur schnelleren Berücksichtigung aktueller Entwicklungen notwendig.

Die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde SMR hat dem Landtag umfassend zu raumbedeutsamen Entwicklungen zu berichten, damit auf fundierter Grundlage Einfluss auf die rechtlich und finanziell notwendigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Landesentwicklung genommen werden kann.

Dem Ziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist mehr Bedeutung beizumessen. Bei einer zu erwartenden schrumpfenden Bevölkerung wäre eine weiterhin stetige Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche kritisch. Soweit verbindliche quantitative Zielstellungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme künftig getroffen werden sollen, sind diese im Landesentwicklungsplan zu normieren.

Die Regionalen Planungsverbände (RPV) erhielten jährlich Zuweisungen von 3.952,3 T€ zur Aufgabenerfüllung aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen. Unter anderem zur Fortschreibung der Regionalplanung wurden den RPV Zuweisungen von 34,3 Mio. € gewährt.

Der Landesentwicklungsplan (LEP) 2013 verpflichtete die RPV, die Regionalpläne innerhalb von 4 Jahren an den LEP 2013 anzupassen. Trotz zeitnaher Aufstellungsbeschlüsse konnte die Anpassung der Regionalplanung an die Landesplanung durch die RPV nicht entsprechend der Zielformulierung erreicht werden.

Um raumbedeutsame Entwicklungen frühzeitig und wirksam steuern und gestalten zu können, bedarf es effizienter Verfahren zur Aufstellung der Raumordnungspläne und einer wirksamen Aufsicht über die Regionalplanung. Sofern die rechtsaufsichtlichen Instrumentarien nicht ausreichen, langen Fortschreibungsverfahren wirksam zu begegnen, sollte die weisungsfreie Aufgabenübertragung auf die RPV hinterfragt und die Etablierung der Fachaufsicht geprüft werden.

Raumordnungsberichte müssen dem SLT eine Einschätzung des bisher erreichten Entwicklungsstandes und des notwendigen weiteren Handlungsbedarfes ermöglichen, damit auf fundierter Grundlage Einfluss auf die rechtlich und finanziell notwendigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Landesentwicklung genommen werden kann.

Zu 83 % der Ziele und Grundsätze des LEP 2013 erfolgte im Raumordnungsbericht 2020 keine Berichterstattung. Die Beschränkung des Raumordnungsberichtes 2020 auf die Daseinsvorsorge ist nicht mit § 17 Abs. 1 Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG) vereinbar. Die gesetzliche Berichtspflicht erstreckt sich auf raumbedeutsame Entwicklungen mit Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des LEP, nicht nur eines einzelnen Kapitels.

Das SMR als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde sollte dem SLT gem. § 17 Abs. 1 SächsLPlIG in jeder Legislaturperiode zu allen raumbedeutsamen Entwicklungen berichten. Der SRH empfiehlt, die Evaluierung des LEP zum Ausbau eines ergebnisorientierten Monitorings zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze des LEP zu nutzen. Das Monitoring sollte die Grundlage für die Berichterstattung an den SLT sein und als Instrument zur Ermittlung des Fortschreibungsbedarfes des LEP dienen.

In den Jahren 2019 und 2020 betrug die Flächenneuanspruchnahme im Freistaat Sachsen mit 6,1 bzw. 5,9 ha/Tag etwa das Dreifache des Zielwertes von 2,0 ha/Tag. Die Ziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme werden mit dem bisherigen Instrumentarium ohne ernsthafte zusätzliche Steuerungsmaßnahmen aller beteiligten Stellen offensichtlich nicht erreichbar sein. Grundsätze und Ziele des LEP sollten künftig stärker an der Bevölkerungsentwicklung ausgerichtet werden. Raumwirksame Förderprogramme sollten auch dem Ziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme Rechnung tragen. Zielkonflikte sind im Förderkonzept zu benennen und abzuwägen.

29 Ausgaben für Standort- und Tourismusmarketing

Die Beauftragung der Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen mbH (TMGS) muss enger mit den Entwicklungszielen der Tourismusstrategie des Freistaates Sachsen verknüpft werden.

Die Angemessenheit der Höhe der vertraglich vereinbarten Leistungssumme, die vom Freistaat Sachsen an die TMGS zu zahlen ist, kann nicht bewertet werden, weil der Umfang des Marketingbedarfs unbestimmt ist.

Untersuchungen und Bewertungen, ob von der TMGS durchgeführte Marketingkampagnen zu Effekten im Tourismus führen und die dafür eingesetzten Mittel einen wirtschaftlichen Erfolg für den Tourismus im Freistaat Sachsen bewirken, finden nicht statt.

Das derzeitige Auszahlungssystem bedingt Vorleistungen des Freistaates Sachsen und verursachte in den Pandemie Jahren Überzahlungen in Millionenhöhe.

Der SRH empfiehlt dem SMWK die ökonomischen, regionalen und zukunftsorientierten Entwicklungsziele der weiteren Teilbereiche der Tourismusstrategie stärker in die Beauftragung der TMGS einzubeziehen und die konkret hieraus folgenden Marketingziele auch vertraglich festzuschreiben. Es muss sichergestellt werden, dass jede einzelne Marketingmaßnahme der TMGS nicht nur dem Marketingziel gerecht wird, sondern nachweislich auch geeignet ist, die individuellen Ziele und Schwerpunkte der Tourismusstrategie als solche zu fördern und damit den Wirtschaftsfaktor Tourismus zu stärken. Bisher fehlt es an konkreten Zielwerten für das Tourismusmarketing. Somit bleibt unklar, wo die durchgeführten Marketingmaßnahmen schon Erfolge für den Tourismus in Sachsen gezeigt haben und an welcher Stelle nachjustiert werden müsste.

Die Höhe der Vergütung bemisst sich nach dem Haushaltsansatz. Dieser wird im Wesentlichen aus der Fortschreibung der Vorjahre unter Einbeziehung von Sonderprojekten ermittelt. Erst im Nachgang wird die Leistungssumme mit Marketingmaßnahmen unter setzt.

Der SRH kritisiert, dass zunächst keine Betrachtung stattfindet, welche Marketingmaßnahmen erforderlich sind, um die Ziele der Tourismusstrategie zu erreichen. Erst diese Leistungsschätzung bietet unter Beachtung der jeweiligen Haushaltslage eine Planungsgrundlage für den Haushalt und für das bei der TMGS zu beauftragende Volumen. Höhere Marketingausgaben führen nicht zwangsläufig zu einem größeren Erfolg der Kampagne für den Wirtschaftsfaktor Tourismus im Freistaat Sachsen.

Die TMGS erhält ihre Vergütung als Vorleistung. In den Jahren 2020 und 2021 konnte die TMGS pandemiebedingt nicht alle Leistungen wie geplant erbringen, so dass es aufgrund der pauschal gezahlten Vergütung zu einer Überzahlung kam. Entgegen der im Rahmenvertrag getroffenen Regelung wurde der Betrag nicht zurückgefordert, sondern für Maßnahmen im Folgejahr verwendet. Die Wirtschaftlichkeit des Nachholens von Marketingmaßnahmen hätte geprüft werden müssen.

Der SRH empfiehlt, die Vorauszahlungen am tatsächlichen Bedarf auszurichten, um so möglichen Rückforderungen bereits im Vorfeld entgegenzuwirken.

30 Prüfung durch die Finanzämter nach § 146b AO (Kassen-Nachschau)

Zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung dürfen die FÄ seit 2018 unangekündigte Kassen-Nachschauen bei Unternehmen mit Bargeldverkehr und Kassenumsätzen durchführen. Die Größenordnung möglicher Steuerausfälle in Sachsen beträgt jährlich rd. 500 Mio. €. Die Ergebnisse der sächsischen FÄ zeigen die grundsätzliche Wirksamkeit dieses Instrumentes. Eine flächen-deckende Wirkung erzielen die vorgenommenen Kassen-Nachschauen aber noch nicht, weil sie zu selten stattfinden.

In Deutschland werden durch Manipulationen von Kassensystemen nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes Steuern von bis zu 10 Mrd. € jährlich hinterzogen. Dies entspricht einem Betrag von rd. 500 Mio. € für Sachsen. Der SRH hat hierzu die Arbeitsweise der FÄ bei der Durchführung von Kassen-Nachschauen nach § 146b AO untersucht.

Dabei hat er festgestellt, dass die sächsischen FÄ jährlich maximal 344 Kassen-Nachschauen erledigten. Diese Anzahl war nicht ausreichend, um eine wirksame Kontrolle der mehr als 57.000 prüfungswürdigen sächsischen Unternehmen zu gewährleisten. Obwohl das Gesetz eine Meldepflicht für Registrierkassen vorschreibt, bietet die Verwaltung aber auch nach 5 Jahren kein Melde-Verfahren an. Auch in dem komplett neuen Prüfungsverfahren wurden die Möglichkeiten einer digitalen Ausgestaltung seitens des Vorhabens KONSENS ab 2016 nicht genutzt.

Der SRH hat der Steuerverwaltung eine Reihe von Vorschlägen zur Beseitigung der Mängel unterbreitet.

Hierzu muss das Personal in den FÄ nicht erhöht werden. Vielmehr erscheint es zweckmäßig, die Betriebs- und Umsatzsteuerprüfer verstärkt mit Kassen-Nachschauen zu betrauen. Gleichzeitig sollten die Möglichkeiten der Verwaltungsdigitalisierung genutzt werden.

Das SMF hat zugesichert, die Empfehlungen des SRH aufzugreifen.

Teil B Kommunen

31 Prüfungsrecht und Prüfungsturnus der überörtlichen Kommunalprüfung

§ 109 Abs. 3 SächsGemO bestimmt, dass die überörtliche Prüfung innerhalb von 5 Jahren nach Ende des Haushaltsjahres vorgenommen werden soll. Das Sächsische Oberverwaltungsgericht hat entschieden, dass es sich hierbei um eine Ordnungsvorschrift handelt, welche sich allein an den SRH richtet und der keine Schutzwirkung zugunsten der Kommune zukommt. Damit wurde festgestellt, dass kein Verbot der Prüfung weiter zurückliegender Zeiträume und gar ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinde auf Unterlassen einer solchen Prüfung besteht. Der SRH wird davon auch in Zukunft Gebrauch machen.

Die sächsischen Kommunen erzielten erstmals seit 10 Jahren ein negatives Ergebnis.

Die Landkreise erwirtschafteten, anders als die Kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Kommunen, bereits bei ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit einen negativen Saldo. Ihre Sozialleistungen verzeichneten im Jahr 2022 einen Anstieg von rd. 10 % gegenüber dem Vorjahr.

Für das Jahr 2023 wurde bei 9 von 10 Landkreisen anhand ihrer Haushaltskennzahlen eine instabile Haushaltslage ermittelt, die weiterer Analysen bedarf. Die Diskrepanz in der finanziellen Entwicklung der Landkreise und der kreisangehörigen Kommunen setzt sich demzufolge auch in der Haushaltsplanung fort.

Lösungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssituation der Landkreise, auch auf eigeninitiativer Basis, sind grundsätzlich vorhanden.

Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen bis zum 31. Dezember 2022. Aufgrund der vorliegenden Daten legt der SRH den Schwerpunkt der Berichterstattung auf die finanzielle Situation der sächsischen Landkreise.

Die sächsischen Kommunen (insgesamt) erwirtschafteten erstmals seit dem Jahr 2012 ein negatives Ergebnis. Bei allen umfangreicheren Auszahlungsposten (u. a. Personal, Soziales, Sach- und Dienstleistungen, Sachinvestitionen) war ein Anstieg zu verzeichnen, der sich einzahlungsseitig jedoch nicht in dem Maße widerspiegelte.

Im Ländervergleich erzielten die sächsischen Kommunen im Jahr 2022 den niedrigsten Finanzierungssaldo.

Aufgrund der ungleichmäßigen Entwicklung der Ein- und Auszahlungen hat sich seit dem Jahr 2021 insbesondere die finanzielle Lage der Landkreise und der Kreisfreien Städte verschlechtert. Im Jahr 2022 erzielten alle 3 Kreisfreien Städte sowie 7 von 10 Landkreisen einen negativen Saldo. Bei den kreisangehörigen Gemeinden wiesen rd. 56 % einen positiven Saldo aus, so dass insgesamt noch ein positives Ergebnis erreicht werden konnte.

Um die originäre Leistungsfähigkeit der Haushalte abzubilden, ist eine Betrachtung der laufenden Verwaltungstätigkeit, d. h. ohne die Investitionstätigkeit, aussagekräftiger. Hier zeigt sich nur für die Landkreise ein negatives Ergebnis in den Jahren 2021 und 2022. Das demgegenüber deutlich positive Ergebnis der kreisangehörigen Kommunen spricht für einen möglichen Spielraum für eine Erhöhung der Kreisumlagen.

Die Haushalte der Landkreise unterscheiden sich auszahlungsseitig von denen der kreisangehörigen Gemeinden insbesondere durch die diversen Sozialleistungen, die bei den kreisangehörigen Kommunen eine untergeordnete Rolle spielen. Der im Jahr 2022 mit rd. 40 % größte Auszahlungsposten der Landkreise war der für Sozialleistungen, gefolgt von Personal- und Versorgungsauszahlungen mit rd. 19 % und Sach- und Dienstleistungen mit rd. 11 %. Etwa 4 % der Auszahlungen betrafen Sachinvestitionen. Die Sozialleistungen der Landkreise verzeichneten im Jahr 2022 einen erheblichen Anstieg von rd. 10 % gegenüber dem Vorjahr auf rd. 1,7 Mrd. € bzw. rd. 646 € je EW. Zum Vergleich: die Sozialleistungen der Kreisfreien Städte waren im gleichen Jahr um rd. 4 % gestiegen und die des KSV um weniger als 1 %.

Die unterschiedliche Entwicklung der Sozialleistungen bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten bedarf nach Auffassung des SRH einer Untersuchung und eines Gegensteuerns durch Staatsregierung und Landkreise. Eine Untersuchung der Kreishaushalte hat das SMF angekündigt. Der SRH sieht den Ergebnissen der Untersuchung mit Interesse entgegen.

Die anhand der Kassendaten festgestellte Diskrepanz in der finanziellen Entwicklung der Landkreise und der kreisangehörigen Kommunen setzt sich auch in der Haushaltsplanung fort.

Die durchschnittlichen Kreisumlagesätze bewegten sich im bundesweiten Vergleich im Jahr 2022 zwischen 28,77 v. H. in Baden-Württemberg und 49,72 v. H. in Hessen. Der durchschnittliche Umlagesatz der sächsischen Landkreise lag im Jahr 2022 bei 32,79 v. H. und reichte von 28,70 v. H. im Erzgebirgskreis bis zu 35,00 v. H. im Landkreis Görlitz. Bei 8 der 10 sächsischen Landkreise waren die Kreisumlagesätze in den Jahren 2019 bis 2022 konstant. Erst mit dem Haushalt für das Jahr 2023 erhöhten 7 der 10 Landkreise ihren Kreisumlagesatz.

Aus Sicht des SRH ist angesichts der Datenlage fraglich, ob das Instrument der Anpassung der Kreisumlage-Hebesätze ausgeschöpft ist.

Das SächsFAG sieht grundsätzlich verschiedene Stellschrauben bzw. Möglichkeiten vor, die durch die Rechtsaufsicht bzw. durch das SMF/den FAG-Beirat geprüft werden könnten, so z. B. die auszahlungsseitige Untersuchung der Gleichmäßigkeitsgrundsätze I und II und im Ergebnis dessen die Anpassung der Finanzmassenverteilungsverhältnisse.

Lösungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssituation der Landkreise, auch auf eigeninitiativer Basis, sind grundsätzlich vorhanden. Einige Ansätze erfordern auch das Engagement des Gesetzgebers. Zunächst einmal sollten jedoch Konsolidierungspotenziale durch eine vergleichende Analyse der Landkreise erschlossen werden. Deren Ergebnisse sollten in eine Überprüfung und Aktualisierung des sächsischen Finanzausgleichs zwischen Freistaat und Kommunen für die Jahre 2025/2026 mit einfließen können.

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Bis zum Jahr 2030 wird im Freistaat Sachsen die Lücke zwischen den aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Personen und den nachkommenden Personen im erwerbsfähigen Alter bei rd. 100.000 liegen.

Der kommunale Bereich muss dem Fachkräftemangel durch eine Forcierung der Verwaltungsmodernisierung durch Digitalisierung entgegenreten, wenn er auch in Zukunft alle Aufgaben erfüllen will.

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen sind im Jahr 2022 um 182 Mio. € und damit um 5,3 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Mit 24,6 % binden sie fast ein Viertel der bereinigten Auszahlungen der Kommunen im Kernhaushalt. Aufgrund der hohen Tarifabschlüsse vom April 2023 müssen sich die Kommunen auf einen weiteren starken Anstieg in den nächsten Jahren einstellen.

Die Zahl der Beschäftigten im kommunalen Bereich einschließlich Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform ist um 670 (0,4 %) erneut gestiegen. Insgesamt ist der Personalbestand im kommunalen Bereich in den letzten 10 Jahren um rd. 10,8 % (rd. 15.000 Beschäftigte) gestiegen.

Im Freistaat Sachsen werden durch die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, mit seinen Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform einschließlich Krankenhäuser von Land, Kommunen und Sozialversicherungsträgern, insgesamt rd. 14,1 % aller Erwerbstätigen gebunden. Nach Variante 2 der 8. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung wird die Anzahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Sachsen von rd. 2,244 Mio. im Jahr 2021 auf rd. 2,061 Mio. Sachsen bis 2040 zurückgehen. Während die Kreisfreien Städte den Rückgang kaum spüren werden, wird er viele Landkreise besonders hart treffen.

Die Lücken zwischen den Abgängen und Zugängen von Personen im erwerbsfähigen Alter sind bereits heute nicht zu schließen, auch nicht unter Berücksichtigung der Zuwanderung. Die Möglichkeit, Personallücken im öffentlichen Dienst zu Lasten der freien Wirtschaft zu decken, würde in diesem Bereich zu einer Reduzierung der Leistungen führen. Der kommunale Bereich wird langfristig mit weniger Personal als bisher auskommen müssen.

Der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung auf rd. 48,2 % zu Lasten der Vollzeitbeschäftigung verschärft das Problem des Fachkräftemangels im kommunalen Bereich zusätzlich. Durch Teilzeit steigt der Bedarf an

Beschäftigten um rd. 11 %. Der kommunale Bereich muss versuchen über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zu mehr Vollzeit zu motivieren.

Zur Lösung des Fachkräftemangels bedarf es neuer Wege und erhöhter Anstrengung, wenn die Kommunen in Zukunft noch alle Leistungen sachgerecht anbieten wollen. Die Modernisierung der Verwaltung durch Digitalisierung sollte dabei als Chance genutzt werden, dem Fachkräftemangel zu begegnen.

34 Informationssicherheit in Kommunalverwaltungen

Bei den Kommunen und Zweckverbänden bestehen insbesondere hinsichtlich der Ernennung von Beauftragten für die Informationssicherheit und der Aufstellung von Sicherheitskonzepten erhebliche Defizite bei der Umsetzung des Sächsischen Informationssicherheitsgesetzes.

Regelungen für den IT-Notfall bestanden nur in jeder zweiten befragten Kommune. Teilweise fehlten einfache Schutzmaßnahmen.

Die Warnungen und Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik hinsichtlich der Verwendung einer russischen Virenschutzsoftware wurden teilweise nicht beachtet.

Der SRH hat die Gewährleistung der Informationssicherheit in kommunalen Körperschaften, insbesondere nach Maßgabe des Sächsischen Informationssicherheitsgesetzes geprüft. Hierzu führten die StRPrÄ im Zeitraum von Oktober 2022 bis April 2023 örtliche Erhebungen bei 52 Körperschaften durch (47 kreisangehörige Kommunen und 5 Zweckverbände).

Mit zunehmender Digitalisierung der Verwaltungen erhöhen sich die Risiken für die Informations- und Datensicherheit. Die Risikominimierung erfordert einen umfassenden Ansatz technischer und organisatorischer Maßnahmen, insbesondere die Schaffung personeller Kompetenzen, die Aufstellung von Sicherheitskonzepten und die Implementierung eines Notfallmanagements. Diesen Erfordernissen haben die geprüften Kommunen und Zweckverbände bisher nur unzureichend entsprochen.

Fast jede dritte Kommune und ein Zweckverband haben keinen Beauftragten für die Informationssicherheit und keinen Vertreter ernannt. Der überwiegende Teil der geprüften Kommunen und zwei Zweckverbände verfügten nicht über IT-Sicherheitskonzepte für die Ermittlung, Analyse und Behandlung von Risiken beim Betrieb informationstechnischer Systeme.

Ungefähr die Hälfte der geprüften Kommunen hat weder Regelungen für den Notfall, bspw. die Bestimmung von Verhaltensweisen, Ansprechpartnern und Meldewegen, noch Festlegungen über einfache Schutzmaßnahmen, bspw. die Sperrung von Arbeitsplatzrechnern beim Verlassen des Arbeitsplatzes, getroffen. Teilweise fehlten Gefahrenmeldeanlagen in den Serverräumen und ein ausreichender Zutrittsschutz zu diesen Räumen.

Einige der geprüften Körperschaften, darunter auch Zweckverbände, nutzten trotz entgegenstehender Empfehlung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) vom 15. März 2022 noch eine Virenschutzsoftware des russischen Herstellers Kaspersky. Aufgrund der tiefgreifenden Eingriffsrechte der Virenschutzsoftware in die IT-Infrastrukturen und der bestehenden Vertrauensverluste gegenüber dem Hersteller sind die Körperschaften gehalten, den Empfehlungen des BSI zu folgen.

Vereinbarungen und Abrechnungen für Kindertageseinrichtungen der freien Träger

Den erheblichen Mehrkosten je Platz bei den Kindertageseinrichtungen freier Träger gegenüber kommunalen Einrichtungen kann im Rahmen zielgerichteter und konkreter Vereinbarungen sowie einer effizienten Überprüfung der Abrechnungen begegnet werden.

Die Einräumung von Prüfrechten für Kommunen bei freien Trägern sind ein essentielles Element für Kostentransparenz. Eine Wahrnehmung dieser Prüfrechte trägt zur Ausgabenreduzierung bei.

Es ist ein starker Ausgabenanstieg bei den freien Trägern¹ innerhalb der Jahre 2018 bis 2021 um rd. 184 Mio. € auf 982,6 Mio. € zu verzeichnen. Auffallend war dabei, dass die durchschnittlichen Kosten je Platz bei den freien Trägern im Mittel (2018 bis 2021) um rd. 25 % über den Kosten für kommunale Einrichtungen lagen.

Kommunen haben Kosten übernommen, die nicht vereinbart waren, unwirtschaftliches Handeln wurde in Kauf genommen.

Der freie Träger hat im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit einen Eigenanteil an den Personal- und Sachkosten pro Jahr und Platz der Einrichtung zu leisten. Nicht in allen Vereinbarungen regelten die Kommunen Eigenanteile der freien Träger. Ein genereller Verzicht auf Eigenanteile darf nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung sowie auch aus Haushaltsgründen und dem Anreiz sparsamer Verwendung der bereitgestellten Mittel nicht erfolgen. Die fehlende Erbringung des Eigenanteils erhöht die kommunale Ausgabenlast.

Einige freie Träger vereinbarten mit einer Kommune, dass bei Unterschreitung des mit dieser Kommune abgestimmten Haushaltsplanansatzes um max. 5 % kein Anspruch auf Rückzahlung der gewährten kommunalen Zuschüsse besteht. Weitergehende Vereinbarungen über die zweckgebundene Verwendung dieser Mittel und deren Nachweis wurden nicht getroffen.

Darüber hinaus versäumten es viele Kommunen, entsprechende Prüfrechte in den mit den freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen zu verankern. Andere Kommunen, die Prüfrechte vertraglich vereinbart hatten, machten von ihrem Prüfrecht keinen Gebrauch.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert, dass die Kommunen darauf hinwirken, dass ihnen alle freien Träger umfassende Prüfrechte in den Vereinbarungen einräumen. Für bestehende Vereinbarungen ergibt sich ein zeitnaher Anpassungsbedarf.

Die eingegangenen Stellungnahmen (SMK und SMI) unterstreichen die Feststellungen des SRH außerordentlich. Der SRH nimmt dies als positiven Aspekt auf und motiviert zur stärkeren Zusammenarbeit zwischen dem SSG und den kommunalen Aufgabenträgern.

¹ Kindertageseinrichtungen werden u. a. von freien Trägern betrieben. Dazu erstattet die Kommune dem freien Träger Personal- und Sachkosten.

Neubau des Leistungssportzentrums Altenberg

Die in den Jahren 2010 bis 2014 zur Standortfindung erstellten Untersuchungen weisen Mängel auf und können nicht nachweisen, dass die wirtschaftlichste Variante gewählt wurde.

Für den Neubau zeichnet sich eine Kostensteigerung um rd. 11 Mio. € ab. Das ist mehr als das Doppelte der ursprünglich geplanten Kosten. Hauptursachen sind sich ändernde Planungsgrundlagen, eine zu niedrige 1. Kostenermittlung, ein späterer Baubeginn und eine erhebliche Verlängerung des Ausführungszeitraums.

Der SRH hat den Neubau des Leistungssportzentrums in Altenberg geprüft. Bauherr ist der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge.

Der Landkreis hat hierzu in den Jahren 2010 bis 2014 mehrere Untersuchungen beauftragt, die Entscheidungshilfen bei der Wahl der wirtschaftlichsten Variante darstellen sollten. Dabei hat der SRH Mängel festgestellt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen auf gesicherten Daten basieren, die dem aktuellen Kenntnisstand entsprechen. Mindestvoraussetzung bildet eine abgeschlossene Bedarfsplanung mit Raumprogramm. Sämtliche Investitions- aber auch die Folgekosten sind vollständig zu ermitteln und in Kostenströmen abzubilden. Bereits bekannte projektspezifische Risiken sind kostenseitig zu berücksichtigen. Alle Faktoren, Berechnungen und Entscheidungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Für die Erstellung muss zudem ausreichend Zeit eingeräumt werden. Der Landkreis hat dies künftig zu beachten.

Seit Beginn der Planung haben sich die Kosten von anfänglich rd. 7 Mio. € auf 18 Mio. € mehr als verdoppelt. Die 1. Kostenermittlung für das Leistungssportzentrum in Altenberg vom April 2014 stellte sich insgesamt als zu niedrig dar. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch keine Entwurfsplanung vorlag, hätten die Kosten mittels Kennwerten und belastbarem Raumprogramm zutreffender ermittelt werden können. Weiterhin hätte diese 1. Kostenermittlung bereits die bekannten projektspezifischen Risiken berücksichtigen müssen. Eine weitere Ursache der Kostensteigerung sieht der SRH im deutlich späteren Baubeginn und in der erheblichen Verlängerung des Ausführungszeitraums um 7 Jahre. Der Landkreis hat zukünftig den Zeitpunkt für den Projektbeginn, aber auch die Zeiträume für Planung und Bauausführung realistisch einzuschätzen.

Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards

Der Freistaat hat den Bau einer Erschließungsstraße zu einem am Nordufer des Berzdorfer Sees geplanten Campingplatzes gefördert. Die Straße ist fertig gestellt. Der Campingplatz soll jetzt jedoch an einer anderen Stelle errichtet werden. Es besteht die Gefahr verlorener Investitionen. Die Rückforderung von Fördermitteln ist zu prüfen.

Der schiffbare Überleiter zwischen dem Spreetaler See und dem Sabrodter See wird bis zum Auslaufen des aktuellen Verwaltungsabkommens im Jahr 2027 nicht fertig gestellt. Unklar ist, wer nach 2027 Projektträger wird und die Kosten für noch ausstehende Bauleistungen, den Einbau der technischen Ausrüstung und den Betrieb trägt.

Im Hinblick auf das Auslaufen des Verwaltungsabkommens in 2027 hat das SMWA generell zu klären, wie in der Umsetzung befindliche Projekte abschließend realisiert werden. Neben den finanziellen Aspekten ist insbesondere zu klären, ob die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH für die Projektsteuerung auch nach 2027 zur Verfügung steht. Auch hier besteht die Gefahr verlorener Investitionen.

Rekultivierungs- und Sanierungsmaßnahmen in den stillgelegten Braunkohletagebauen des Lausitzer Reviers werden auf der Grundlage von, seit dem Jahr 1992 fortlaufenden, Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den „Braunkohleländern“ Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen geregelt.

Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards sind Maßnahmen, die über die Grundsanierung ehemaliger Bergbauflächen hinausgehen und strukturelle Nachteile beseitigen, Flächen wieder nutzbar machen oder die regionale Entwicklung unterstützen sollen. Die Finanzierung obliegt ausschließlich den Ländern. Eine konkrete Förderrichtlinie existiert nicht. Der Freistaat überträgt die Projektträgerschaft für diese Maßnahmen regelmäßig der Lausitzer und Mitteldeutschen Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH. Diese übernimmt neben der Projektsteuerung der Einzelmaßnahmen auch die Budgetsteuerung für alle Sanierungsmaßnahmen innerhalb des jährlichen Haushaltsansatzes.

Der SRH hat eine baufachliche Prüfung von 2 Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards durchgeführt. Die baufachlichen Feststellungen deuten auf Defizite in der Projektsteuerung und Kostenkontrolle der Einzelmaßnahmen hin. Finanzielle Nachteile für den Freistaat sind nicht auszuschließen.

38

Betätigung der Stadt Plauen bei Unternehmen in Privatrechtsform und Prüfung ausgewählter Unternehmen

Die städtischen Unternehmen benötigen teilweise erhebliche finanzielle Unterstützungen der Stadt Plauen. Die Stadt muss unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit Überlegungen zur Kosteneindämmung anstellen. Dafür muss sie eine Gesamtstrategie für das Beteiligungsportfolio erarbeiten.

Der SRH hat die Betätigung der Stadt Plauen und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft.

Im Frühwarnsystem „Kommunale Haushalte“ des SMI (Stand 8. April 2023) wird die Stadt Plauen in der Kategorie D (instabile Haushaltslage) ausgewiesen. Die zuständige RAB sieht u. a. latente Risiken im Bereich der Betätigungen und Beteiligungen der Stadt.

Die Stadt Plauen zahlte im Jahr 2021 insgesamt 23,9 Mio. € Zuschüsse und Verlustabdeckungen an ihre Eigenbetriebe und Beteiligungen. In den Haushaltsplanungen veranschlagt die Stadt dafür (ohne Investitionszuschüsse) im Jahr 2022 rd. 25,2 Mio. €, in 2023 26,2 Mio. € und in 2024 26,0 Mio. €. Die Stadt muss unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit auch Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der städtischen Unternehmen ergreifen.

Für die bestehenden Unternehmen werden keine laufenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Auf Antrag einer Stadtratsfraktion im Jahr 2022 begann die Stadtverwaltung mit der Überprüfung der städtischen Gesellschaften und Eigenbetriebe in Hinblick auf Synergieeffekte.

Der SRH empfiehlt dringend, die begonnene Analyse des Beteiligungsportfolios zeitnah abzuschließen. Die Stadt Plauen muss eine Gesamtstrategie und Richtlinien für die Ausrichtung ihrer Unternehmen und Beteiligungen durch den Stadtrat festlegen und regelmäßig überprüfen. Daraus müssen sich konkrete Unternehmensziele ableiten lassen.

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Zum 1. Januar 2023 haben die Kommunen unverändert durchschnittlich je 4,4 nicht festgestellte Jahresabschlüsse. Die Rückstände müssen aufgeholt und das Tempo erheblich gesteigert werden.

Im Rahmen der Prüfungen wurden u. a. ungenügende finanzielle Transparenz und fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen festgestellt.

Die Feststellung des Jahresabschlusses für das Hj. 2013 steht bei 47 von 452 der doppisch buchenden Körperschaften aus. 8 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2022) besitzen damit noch rd. 10,4 % der Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2021 waren 439 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 88,5 %, nicht fristgerecht festgestellt worden. Im Jahr 2022 haben 295 der 429 Kommunen mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt – insgesamt kamen 439 Jahresabschlüsse hinzu. 134 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen.

Der durchschnittliche Rückstand betrug zum Jahresbeginn 2019 noch rd. 3,7 Jahresabschlüsse je Kommune und stieg kontinuierlich bis zum 1. Januar 2022 auf rd. 4,4 Jahresabschlüsse. Zum 1. Januar 2023 blieb der Rückstand nahezu unverändert – der Aufwuchs nicht festgestellter Jahresabschlüsse stagnierte. Dabei erhöhte sich zwar die Anzahl der Kommunen, welche ihre Jahresabschlüsse fristgerecht feststellen auf 35 Kommunen (Vj. 32), gleichwohl erhöhte sich die Anzahl der Kommunen mit einem Rückstand von 7 oder mehr Jahresabschlüssen auf 120 Kommunen (Vj. 112).

Ein nennenswerter Aufholprozess ist bislang nicht erkennbar. Nach wie vor legt eine Vielzahl der Kommunen keine bzw. viel zu späte Rechenschaft über die Verwendung der Steuermittel ab. Nicht nur in Anbetracht der künftigen Berichtspflichten ab dem Berichtsjahr 2025 nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) ist daher für das Aufholen der Rückstände in vielen Kommunen weiterhin eine erhebliche Steigerung des Tempos erforderlich.

Die turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen zeigten u. a. Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz der Haushaltsberatungen in der Gemeinde Weischlitz, mangelnde Erfüllung der Rechenschaftspflicht durch Zeitverzug bei der Feststellung von Jahresabschlüssen der Stadt Wurzen, des Weiteren unwirtschaftliches Vorgehen bei der Errichtung einer Straßenmeisterei sowie eine unzureichende Schätzung von Baukosten durch den Landkreis Zwickau, eine fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den Ersatzneubau einer Kindertagesstätte durch die Große Kreisstadt Freiberg, ungenügende Nachweise der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigungen der Eigengesellschaft der Gemeinde Thermalbad Wiesenbad und der im Kurbetrieb tätigen Beteiligungsgesellschaft der Großen Kreisstadt Aue-Bad Schlema. Zudem wurden die aufgrund der finanziellen Situation eingeschränkte Sicherstellung der Aufgabenerfüllung im Landkreis Nordachsen, Mängel im Forderungsmanagement der Stadt Geringswalde, eine mangelhafte Umlagenerhebung beim Zweckverband Parthenaue und schließlich die unzureichende Nachweisführung der Vertragserfüllung beim Betrieb der öffentlichen Beleuchtung der Großen Kreisstadt Borna im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfung beanstandet.