

Medieninformation

4 / 2020

Sächsischer Rechnungshof

Sperrfrist: 9. November 2020, 11:00 Uhr

Ansprechpartnerin Presse

Lydia-Marie Popp

Durchwahl

Telefon +49 341 3525-1015

presse@srh.sachsen.de*

Leipzig,

9. November 2020

Sächsischer Rechnungshof legt Jahresbericht vor

Am 9. November 2020 veröffentlicht der Sächsische Rechnungshof (SRH) seinen Jahresbericht mit Feststellungen zum Haushalt und zu Prüfungsergebnissen aus der Staatsverwaltung und der überörtlichen Kommunalprüfung.

Staatliche Finanzlage

Mit dem Übergang von 2019 zu 2020 trat ein deutlicher Wandel in der Einnahmenbasis für den Staatshaushalt des Freistaates Sachsen ein. Die zunehmenden Konjunktoreinflüsse, die Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sowie die COVID-19-Pandemie verändern erkennbar die Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Ausgaben des Landes.

Der Präsident des SRH, Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, betrachtet dies mit Besorgnis: *„Wir haben in unseren Berichten wiederholt darauf hingewiesen, dass der Freistaat Sachsen sich auf größere jährliche Schwankungen der Einnahmen einstellen muss. Wir haben immer wieder empfohlen, Mehreinnahmen zur wirkungsvollen Haushaltsvorsorge zu nutzen und die Abführung an die Haushaltsrücklage gesetzlich zu regeln. Doch die Vorbereitung auf konjunkturell schwierige Zeiten war in den vergangenen Jahren für die sächsische Staatsregierung offensichtlich von nachrangiger Bedeutung. Von 2010 bis 2019 führte sie der Haushaltsrücklage lediglich 1,7 Mrd. € zu, obwohl der Haushalt im Vergleichszeitraum insgesamt 6,6 Mrd. € Mehreinnahmen verbuchen konnte. So waren die Aufstellung eines Nachtragshaushalts und eine Kreditemächtigung von rund 6 Mrd. € erforderlich, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bewältigen zu können. Zudem entstand neben dem Staatshaushalt ein weiteres Sondervermögen, das zum allergrößten Teil aus der Kreditemächtigung finanziert wird.“*

Ein Sondervermögen mit einem Ausgabevolumen von rund 7 Mrd. € neben einem Kernhaushalt von 21,4 Mrd. € hält Prof. Dr. Binus für sehr bedenklich: *„Im Lichte der Grundsätze für das staatliche Finanzwesen ist ein solches Sondervermögen kaum mehr vertretbar. Mit dem Sondervermögen entsteht eine Sonderrechnung neben der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsrechnung. Damit kann die Haushaltsrechnung in den kommenden Jahren die Zwecke öffentlicher Rechnungslegung - für Rechenschaft, Vergleichbarkeit und Transparenz zu sorgen - nur noch sehr eingeschränkt erfüllen.“*

Postanschrift:

Sächsischer Rechnungshof
Postfach 10 10 50
04010 Leipzig

Hausanschrift:

Sächsischer Rechnungshof
Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

www.srh.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte
sowie für verschlüsselte elektronische
Dokumente.

Der Jahresbericht 2020 enthält eine Reihe von sehr kritischen Anmerkungen des Rechnungshofs. Zwar stellt der SRH für das Haushaltsjahr 2018 eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung fest, aber ob das für zukünftige Haushaltsjahre der Fall sein wird, wird davon abhängen, inwieweit Haushaltsrecht konsequent eingehalten wird, gibt Präsident Prof. Dr. Binus zu bedenken: *„Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen im sächsischen Haushalt entwickelt sich immer stärker von einer Ausnahme von der straffen Bindung an das Haushaltsjahr zu einer weit ausgedehnten Restwirtschaft. Seit 2009 haben die Ausgabereste den Gesamtwert von 2 Mrd. € nicht unterschritten. Im Jahr 2018 wurden rd. 1,38 Mrd. € an außer- und überplanmäßigen Ausgaben zusätzlich bewilligt. Wir stellen insgesamt fest, dass sich Entscheidungen im Grenzbereich der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit mehren.“*

Gegenüber den früheren Jahren hat sich der Tragboden für die öffentlichen Finanzen im Land tiefgreifend verändert: Für die Zukunft werden die Entscheidungen der Staatsregierung und des Parlaments zur Bewältigung der COVID-19-Krise die staatliche Haushaltswirtschaft des Landes maßgeblich beeinflussen. Dem SRH ist sehr wohl bewusst, dass eine Soforthilfe, wie die zur Abwendung der Schäden einer Pandemie, Ausnahmen von den Grundsätzen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit bedingt. Aber die Gesetze zur Bewältigung der Corona-Krise in Sachsen begegnen in weiten Teilen verfassungsrechtlichen Bedenken und die Schuldenaufnahme im Sondervermögen verzerrt die finanziellen Verhältnisse des Staates.

Prof. Dr. Binus warnt vor den finanziellen Lasten, die künftige Generationen zu tragen haben werden: *„Die Corona-Schulden könnten die Finanzschulden des Landes mehr als verdreifachen. Das Finanzministerium verfügt neben der neuen Kreditermächtigung im Corona-Bewältigungsfonds von 6 Mrd. € über alte Ermächtigungen zur Aufnahme von Schulden über 8 Mrd. €. Der wesentliche Unterschied ist: Bei diesen alten Kreditermächtigungen von 8 Mrd. € greifen die Regeln der Verfassung zur Tilgung der Neuverschuldung nicht. Sollte das Finanzministerium sie in Anspruch nehmen, ist das Entstehen von ‚Ewigkeitsschulden‘ nicht ausgeschlossen. Wir sehen unbedingten Regelungsbedarf zur Wahrung der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Außerdem stellt die Finanzierung von Sondervermögen mit Kreditmitteln diese als Vorsorgeinstrumente in Frage. Deshalb empfehlen wir eine kritische Bestandsaufnahme aller Sondervermögen im Hinblick auf künftig finanzierbare, zwingend notwendige Bedarfe und deren Wiedereingliederung in den Staatshaushalt.“*

Der SRH fordert die sächsische Staatsregierung auf, baldmöglichst mit der Konsolidierung des Gesamthaushaltes zu beginnen. Dazu gehört insbesondere die Einhaltung der verfassungsmäßigen Tilgungsverpflichtung.

Kommunale Finanzlage

Die sächsischen Kommunen konnten 2019 ihre Schulden in den Kernhaushalten weiter reduzieren. Aber auch die Kommunen sind stark von der COVID-19-Krise betroffen, wie Prof. Dr. Binus betont: *„Für die Gemeinden des Freistaats Sachsen ist davon auszugehen, dass trotz der Bereitstellung umfangreicher finanzieller Mittel durch den Freistaat sowie durch den Bund nicht alle Einnahmeverluste bzw. Mehrausgaben in Folge der Corona-Pandemie ausgeglichen werden können. Daher wurden zur Sicherung der Haushalte u. a. auch Erleichterungen bei Kreditaufnahmen getroffen. Im Sinne der Generationengerechtigkeit sollten Entscheidungen mit langfristiger finanzieller Tragweite, insbesondere Kreditaufnahmen ohne investiven Hintergrund, durch die Kommunen jedoch mit Bedacht getroffen werden, um auch für die Zukunft einen finanziellen Handlungsspielraum zu erhalten.“*

Der SRH weist zum wiederholten Male auf die dringend zu erstellenden Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse hin. Ohne diese sind die Ziele, welche mit der Einführung der kommunalen Doppik verbunden sind, nicht zu erreichen.

Die Situation bei nicht festgestellten Jahresabschlüssen hat sich insgesamt weiter verschärft. Der Zeitverzug ist weiter angewachsen und eine Trendumkehr nicht erkennbar. Für das Jahr 2018 sind lediglich rd. 13 % der Jahresabschlüsse fristgerecht festgestellt.

Bei knapp der Hälfte der Körperschaften erfolgt die Haushaltsführung bereits über 6 Jahre ohne Abschluss der vorangegangenen doppelischen Haushaltsjahre. Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft auf Basis verlässlicher Daten ist aus Sicht des SRH aufgrund der viel zu spät erstellten bzw. noch gar nicht vorliegenden Jahresabschlüsse kaum möglich.

Derartige Defizite müssen sanktioniert werden, fordert der Präsident des SRH: *„Angesichts der enormen Herausforderungen, vor denen alle öffentlichen Haushalte stehen, um die Folgen der Corona-Pandemie zu bewältigen, sind solche Steuerungsdefizite und Verletzungen von Transparenzpflichten bei der Verwendung öffentlicher Mittel nicht hinnehmbar. Der weiter zunehmende Zeitverzug bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse ist inakzeptabel und muss abgebaut werden. Es ist jedoch zu befürchten, dass sich der Prozess durch eine Verschiebung der Aufgabenprioritäten aufgrund der Corona-Pandemie zunächst weiter verzögern wird.“*

Der SRH hat seine Prüfungserkenntnisse zu „Einsatz und Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik“ in einem Sonderbericht veröffentlicht. Der Bericht ist auf der Homepage des SRH unter www.srh.sachsen.de einsehbar.

Ausgewählte Ergebnisse aus dem Jahresbericht 2020:

Kostenintensiv

Personalhaushalt (Beitrag Nr. 3)

Die Personalausgaben des Freistaats Sachsen sind in den vergangenen Jahren nicht nur kontinuierlich gestiegen, sondern auch deutlich schneller als die Gesamtausgaben, d. h. alle anderen Ausgaben des Freistaats Sachsen. Erhöht sich der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben, verringert das den finanziellen Handlungsspielraum der Staatsregierung, um andere Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Dieser Zustand verschärft sich aktuell dadurch, dass die Bewältigung der Corona-Krise einerseits zu erheblichen Mehrausgaben führte und andererseits Mindereinnahmen zu erwarten sind. In 2019 entfielen auf jeden Einwohner rein rechnerisch Personalkosten von 1.169 €, vor 5 Jahren waren dies noch rund 200 € weniger. Aufgrund des demografischen Trends werden immer weniger Sachsen wachsende Personalkosten tragen müssen.

Es wird daher empfohlen, Leitplanken für die Personalausgabenquote zu setzen. Dabei sind auch die Personalausgaben für die Stellen außerhalb des Stellenplans einzubeziehen.

Die demografische Entwicklung hatte daneben bereits in den letzten Jahren Auswirkungen auf die Stellenbesetzung. Der Anteil der unbesetzten Stellen stieg von nahezu jeder 30. Stelle im Jahr 2016 auf jede 16. Stelle in 2020. Zum Stand 01.01.2020 waren 5.620 Stellen in der sächsischen Staatsverwaltung unbesetzt. Die demografische Entwicklung der vergangenen Jahre führt dazu, dass bis zum Jahr 2030 rd. 20 % weniger Personen in den Arbeitsmarkt eintreten als wieder hinzukommen. Um dieses Personal muss der Freistaat in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft treten.

Kleinteilig

Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung (Beitrag Nr. 6)

Die sächsische Staatsverwaltung hat im Jahr 2017 rund 16,9 Mio. € für Reisekosten verausgabt. Der SRH hat das Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Reisekostenabrechnung in der sächsischen Staatsverwaltung sehr kleinteilig organisiert ist, dadurch bleiben mögliche Synergieeffekte ungenutzt. Zudem führt die kleinteilige Organisation zu einer unzureichenden IT-Unterstützung: 37 Stellen verwenden für die Reisekostenabrechnung sog. Standardsoftware, insbesondere Officeanwendungen. 83 Stellen setzten spezielle IT-Verfahren ein. Dabei kamen 8 unterschiedliche Verfahren zum Einsatz. 28 Stellen nutzten für die Abrechnung keine IT. Fast drei Viertel der Reisekostenabrechnungsstellen gaben an, dass Medienbrüche innerhalb ihres Prozesses vorlägen.

Es besteht erhebliches Optimierungs- und Einsparpotenzial beim Reisekostenmanagement in der sächsischen Staatsverwaltung. Jährlich könnten mindestens 1 Mio. € Personal- und Sachkosten bei der Reisekostenabrechnung eingespart werden.

Im Rahmen

Mehrarbeitsstunden der sächsischen Polizei (Beitrag Nr. 7)

Der SRH hat die Hintergründe für Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei der Jahre 2016 bis 2019 ermittelt und geprüft, ob und ggf. welcher Handlungsbedarf sich daraus ableiten lässt. Die Prüfung hat gezeigt, dass das Thema Mehrarbeit für die sächsische Polizei kein ernsthaftes Problem darstellt. Anhaltspunkte dafür, dass der Umgang mit der Mehrarbeit bei der sächsischen Polizei nicht rechtskonform erfolgt, lagen nicht vor. Das Instrument Mehrarbeit wird situationsangepasst und überwiegend zweckmäßig eingesetzt.

Dieses Ergebnis belegt gleichzeitig auch, dass die Mehrarbeit für sich keine Grundlage für Stellenmehrforderungen darstellt. Auch die festgestellte Höhe der Mehrarbeitsstunden zeigen im Jahresverlauf keinen zusätzlichen Personalbedarf auf. Einen generellen Bedarf an zusätzlichem Personal unter dem Blickwinkel der Mehrarbeit kann der SRH nicht feststellen.

Das Innenministerium sollte dennoch das stetige Ansteigen der absoluten Mehrarbeitsstunden verstärkt in den Blick nehmen. Die im Verhältnis zu anderen Polizeidienststellen festgestellte hohe Mehrarbeitsstundenbelastung beim LKA sollte einer vertieften Betrachtung und einer Analyse unterzogen werden. Ziel sollte sein, die jährlichen Ausgaben für die Mehrarbeitsvergütung künftig möglichst zu vermeiden.

Aktenschwund

Öffentlichkeitsarbeit im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Beitrag Nr. 11)

Bei seiner Prüfung der Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentationen und Öffentlichkeitsarbeit von 2011 bis 2016 im SMWA hat der SRH mehrfach Verstöße gegen das Haushaltsrecht festgestellt: Das Ministerium konnte in 40 von 90 Fällen begründende Unterlagen nicht vorlegen. Dabei handelte es sich bspw. um Ausschreibungsunterlagen, Angaben zu Verwendungszwecken, Verträge und Vereinbarungen. Vergabeentscheidungen waren teilweise nicht transparent und nicht nachvollziehbar.

Das Ressort begründete fehlende Unterlagen mit dem Wechsel in der Hausleitung und Personalveränderungen in der Pressestelle. Der Wechsel der Hausleitung eines Ministeriums im Ergebnis einer Regierungsneubildung darf nicht als Begründung für fehlende Unterlagen dienen. Jede Behörde hat die Pflicht zur objektiven Dokumentation des wesentlichen, wahrheitsgemäßen und sachbezogenen Geschehensablaufs. Alle wesentlichen Verfahrenshandlungen des SMWA sind vollständig in deren Akten abzubilden und diese sind aufzubewahren.

Reparaturbedürftig***Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen bei den Landkreisen (Beitrag Nr. 13)***

Unterhaltung und Instandsetzung sind wesentliche Bausteine im Lebenszyklus einer Straße und der zugehörigen Bauwerke. Eine Vernachlässigung dieser Aufgaben kann zur Beeinträchtigung der Dauerhaftigkeit sowie zur Verschlechterung des Straßen-/Bauwerkszustandes führen. Daher hat der SRH die Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise geprüft.

Der Freistaat Sachsen verfügt über ein Straßennetz mit einer Länge von rund 4.500 km sowie rund 3.900 Brücken und anderen Ingenieurbauwerken. Im Zeitraum von 2005 bis 2017 hat sich die Verteilung in den Zustandsklassenbereichen im Bereich der Staatsstraßen nicht wesentlich verändert. Bei rund zwei Dritteln des sächsischen Straßennetzes ist der Warnwert überschritten, ab dem ein Anlass zur intensiven Beobachtung gegeben ist. Bei mehr als 40 % der Staatsstraßen ist sogar der Schwellenwert überschritten, bei dessen Erreichen die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden muss.

Der SRH erwartet, dass eine Realisierung der in der Ausbau- und Erhaltungsstrategie beschriebenen Erhaltungsmaßnahmen zeitnah beginnt, damit eine ergebnisorientierte Unterhaltung und Instandsetzung der Staatsstraßen durch die Landkreise erfolgen kann.

Ungenutzte Millionen***Förderung der Telemedizin sowie Maßnahmen der Gesundheitswirtschaft (Beitrag Nr. 15)***

Der Freistaat Sachsen fördert Maßnahmen und Projekte, um den Grad der Digitalisierung im sächsischen Gesundheitswesen zu erhöhen, die medizinische Versorgung zu verbessern. Der SRH hat aus der entsprechenden Förderrichtlinie (eHealthSax 2017/2018) geförderte Projekte und die veranschlagten Haushaltsmittel überprüft.

Er hat dabei festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Haushalts-Veranschlagung weder die notwendigen fachlichen und konzeptionellen Vorarbeiten noch eine Richtlinie für eine entsprechende Förderung vorlagen. Ein effektiver Start der Förderung erfolgte erst ca. 2 bis 3 Jahre nach der ersten Haushaltsveranschlagung im Jahr 2015. In den Jahre 2015 und 2016 standen im Haushaltsplan jeweils 1 Mio. €, in den Jahren 2017 bis 2018 jeweils 5 Mio. € zur Verfügung, die ungenutzt blieben.

Das Sozialministerium verstieß damit gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit: Es beantragte Haushaltsmittel in Millionenhöhe ohne nachgewiesenen Bedarf. Die Förderkonzeptionen, die erst ab 2017 vorlagen, erfüllten nicht die rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen der Haushaltsordnung. Mittels einer angemessenen Förderkonzeption hätte die Förderung zielgerichteter und wirkungsvoller ausgestaltet werden können.

Nicht rechtsfähig**Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“****(Beitrag Nr. 19)**

Im Jahr 2007 hat der SRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung der nicht rechtsfähigen Stiftung „Fürst-Pückler-Park Bad Muskau“ geprüft und u. a. die damaligen Feststellungen nunmehr einer Erfolgskontrolle unterzogen. Auch wenn viele Forderungen zwischenzeitlich umgesetzt wurden, besteht weiterhin Handlungsbedarf:

Die Stiftung hat bis heute unstreitig keine Rechtsfähigkeit. Solange die Stiftung nicht wirksam errichtet ist, muss eine Einzelveranschlagung im Haushaltsplan erfolgen. Im Sinne der Haushaltstransparenz müssen die in den nächsten Jahren geplanten weiteren Bauausgaben in Höhe von rund 51 Mio. € dringend einzeln veranschlagt werden. Hieran fehlt es.

Das Finanzministerium plant, rund 34 Mio. € in ein Informations- und Bildungszentrum im Kavalierrhaus für ein anderes UNESCO-Projekt zu investieren, das selbst keine Stiftungsaufgabe ist. Der SRH weist darauf hin, dass Nutzungen, die nicht unabdingbar für den Erhalt und Betrieb des Parks notwendig sind, nur umgesetzt werden sollen, wenn diese zumindest im künftigen Betrieb für den Freistaat Sachsen kostenneutral sind. Im Vorfeld von Investitionen müssen detaillierte Einzelplanungen erstellt werden, die auch die Finanzierung der Folgekosten sicherstellen.

Wunsch und Wirklichkeit**Körse-Therme Kirschau (Beitrag Nr. 25)**

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweckverbandes Körse-Therme Kirschau geprüft. Der Zweckverband betreibt ganzjährig das Freizeit- und Gesundheitsbad Körse-Therme. Der Zweckverband kann den laufenden Betrieb nicht selbst kostendeckend erbringen, er ist auf kommunale Zuschüsse angewiesen. Die Mitgliedsgemeinden befinden sich ebenso in einer finanziell schwierigen Lage.

Die wirtschaftliche Situation und die daraus folgende Abhängigkeit von den Zahlungen der Mitglieder und des Landkreises erfordert eine strategische Positionierung der Mitglieder des Zweckverbandes und des Landkreises. Bis dahin dürfen nach Auffassung des SRH keine weiteren Investitionen getätigt werden.

Aufgrund der schwierigen Haushaltslage des Zweckverbandes und der Mitgliedsgemeinden besteht für die Mitgliedsgemeinden die Gefahr, ihre gesetzlichen Pflichtaufgaben nicht erfüllen zu können. Sie haben einen geringen bis keinen Handlungsspielraum für die laufende Aufgabenerfüllung.

Der Betrieb von Schwimmbädern insbesondere Erlebnisbädern und Freizeitbetrieben ist keine Pflichtaufgabe der Kommunen. Gelingt es dem Zweckverband nicht, ein langfristiges Finanzierungskonzept zu erstellen, muss über die Schließung des Bades entschieden werden.
