



Wir prüfen für Sachsen.
Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2021

PRÜFUNG

Vorwort

Ein Zug fährt mit beachtlicher Geschwindigkeit in eine Richtung. Durch das Gewicht des Zuges lässt sich die Geschwindigkeit nur langsam reduzieren. Der Lokführer, der die Strecke kennt, Kurven einschätzen kann, abschüssige Abschnitte genauso beherrscht wie Anstiege, reagiert bedachtsam. Taucht plötzlich eine Gefahr auf, hilft oftmals nur die Notbremse. Bremsen haben eine wichtige Funktion: sie können die Fahrt angemessen ausgleichen und im schlimmsten Fall Unfälle verhindern. Niemand würde ein Fahrzeug ohne Bremse bauen.

Die viel zitierte „Notbremse“ hat im Frühsommer dieses Jahres mitgeholfen, die 3. Corona-Welle zu brechen. Das zeigt, wie wichtig es auch im politischen Alltag ist, ab und zu innezuhalten und sich wieder einen Überblick zu verschaffen. Der Rechnungshof wird bisweilen von politischen Akteuren abfällig als Bremse angesehen. Betrachtet man jedoch die Hauptfunktion einer Bremse – das Fahrzeug aus jeder Geschwindigkeit sicher abzubremsen und so ein unfallfreies Fahren zu ermöglichen – wird klar, wie unersetzlich das Bremsen beim Führen eines Fahrzeugs ist. Durch seine unabhängige Position ist es dem Rechnungshof möglich, eine andere Perspektive einzunehmen, als die direkt Beteiligten. Er will den Blick schärfen für Sachverhalte, die manchmal aus der Sicht geraten können.



© Steffen Giersch

Die Auswirkungen der Pandemie, auch auf die finanzielle Situation des Freistaates Sachsen, sind enorm. Die Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den nächsten Jahren ist nur begrenzt abschätzbar. Gerade in dieser Situation ist Beraten und Prüfen durch den Rechnungshof als Ausübung seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe besonders wichtig, da öffentliche Haushalte durch die Mehrausgaben für die Bekämpfung der Corona-Pandemie auf Jahre belastet sein werden. Aufgenommene Schulden drohen nächste Generationen zu belasten.

Vor dem Hintergrund dieser krisengeprägten wirtschaftlichen Lage des Freistaates hat die Sächsische Staatsregierung ihren Doppelhaushalt 2021/2022 aufgestellt. Diesen Prozess hat der Sächsische Rechnungshof wie immer intensiv begleitet. Im Zugverkehr ermöglichen Weichen den Wechsel der Fahrtrichtung, ohne dass die Lok zum Stillstand kommen muss. Der vorliegende Doppelhaushalt stellt die Weichen für die Finanzpolitik des Freistaates bis Ende 2022. Aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs bestand die gute Chance, eine gebotene Neujustierung der Richtung in der Finanzpolitik vorzunehmen. Anstatt einer Kurskorrektur zeichnet der Doppelhaushalt jedoch das Bild eines sich verfestigenden Ausgabeverhaltens. Die aktuelle Situation gebietet nach Ansicht des Sächsischen Rechnungshofs eine aufgabenkritische Auseinandersetzung mit den Ausgaben zum gegenwärtigen Zeitpunkt und die Ausnutzung aller Potenziale, die der sächsische Haushalt zur Verringerung der geplanten Kreditaufnahme aufweist. Dies ist nur zu erreichen, wenn alle Ausgaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Dringlichkeit hinterfragt werden, um mit dem Einsatz der knapper werdenden Mittel die geplanten politischen Ziele erreichen zu können.

Ein modernes Antiblockiersystem ergänzt beim Fahrzeug das eigentliche Bremssystem, es soll das Fahrzeug in kritischen Situationen stabilisieren und verhindern, dass der Fahrer die Kontrolle verliert. Mit der Verankerung des Rechnungshofs in der Verfassung verfügt der Staat in Bezug auf die Kontrolle über die öffentlichen Finanzen über ein solches Sicherheitssystem. Ordnungspolitisch ist die verfassungsgemäße Schuldenbremse ein Kernstück der Finanzpolitik. Dieses Instrumentarium hat dafür gesorgt, dass unsere Haushalte in normalen konjunkturellen Zeiten stets ausgeglichen waren und Spielräume für das Ansammeln von Rücklagen sichtbar wurden. Leider wurde in der letzten Wachstumsdekade zu wenig Vorsorge betrieben. Dank der Schuldenbremse war es möglich, unverzüglich auf die Corona-Krise reagieren zu können. Sie hat sich damit bewährt, stabilisiert den Konjunkturzyklus und sollte nach Überwindung der Pandemie erneut das Leitbild unserer Haushalts- und Finanzpolitik sein. Naturgemäß erhöht die Schuldenbremse den Druck auf den Freistaat, seine öffentlichen Aufgaben effektiv und effizient zu erfüllen.

Sorgen bereiten uns die Schulden, die dem Freistaat Sachsen durch die Corona-Krise entstehen und die künftige Generationen abzutragen haben. Das Thema Nachhaltigkeit, hier bezogen auf die Finanzpolitik, ist auch in den Rechnungshöfen im Fokus. Dem Sächsischen Rechnungshof geht es um solide, transparente, nachhaltige und generationengerechte Haushalte in den kommenden, zugegeben sehr schwierigen Jahren. Ein kreditfinanzierter Haushaltsausgleich 2021 und 2022 ist hinzunehmen, aber er ist ohne gleichzeitige Einsparungsanstrengungen in allen Gliederungen und Bestandteilen nicht mehr generationengerecht. Der Gesetzgeber hat aus sehr guten Gründen die strenge Verpflichtung zum zügigen Abbau von Schulden in der Verfassung verankert. An dieser Regelung darf im Sinne künftiger Generationen nicht gerüttelt werden.

Es stehen viele Arten von Bremsen zur Verfügung. Elektrische Bremsen geben zum Beispiel die beim Abbremsen gewonnene Energie in das Stromnetz zurück. Der so entstehende Kreislauf ist nachhaltig und produktiv. So kann auch Finanzkontrolle wirken, wenn sie in Zeiten sich überstürzender Ereignisse zur Umsicht mahnt und ihre Expertise zur Verfügung stellt.

Der Sächsische Rechnungshof hat sich im vergangenen Jahr entschlossen, zeitnah Prüfungen im Rahmen der Förderkulisse der Corona-Maßnahmen zu eröffnen, um mit den Empfehlungen den Eintritt von Risiken für den sächsischen Haushalt zu minimieren. Dabei liegt der Fokus eher auf der Prüfung von Prozessen als auf der Prüfung von Einzelsachverhalten. Der Sächsische Rechnungshof ist insbesondere mit begleitenden Prüfungen im aktuellen Krisenfall bestrebt, mit seinen Erkenntnissen und Empfehlungen nicht nur für eine valide Entscheidungsgrundlage für die Zukunft zu sorgen, sondern auch Risiken für den Haushalt aus getroffenen Entscheidungen noch abzuwenden. Erste Ergebnisse dieser Prüfungen enthält der vorliegende Jahresbericht.

Ich danke allen Beteiligten für die bisweilen kontroverse und doch konstruktive Zusammenarbeit. Erstmals wird der Jahresbericht nur noch in elektronischer Form an die Empfänger verteilt – damit geht der Sächsische Rechnungshof einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung einer modernen, digitalisierten Verwaltung. Da sich durch die Aufstellung des Doppelhaushalts die Behandlung des letzten Jahresberichtes im Parlament verzögert hat, enthält der vorliegende Bericht noch nicht den Ergebnisbericht 2020.

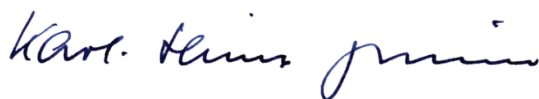
Dass unsere Prüfungserkenntnisse immer wieder in der Öffentlichkeit deutlich vernehmbar sind, verdanken wir unseren unabhängigen Printmedien und den Radio- und Fernsehberichterstattungen. Dafür möchte ich mich sehr herzlich bedanken.

Allen Mitgliedern des Großen Kollegiums und allen Prüferinnen und Prüfern beim Sächsischen Rechnungshof danke ich für die professionelle und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die ich in meinen 11 Jahren als Präsident und den 26 Jahren als Mitglied des Sächsischen Rechnungshofs überaus geschätzt habe. Auch wenn unsere Arbeit bisweilen einem Kampf gegen Windmühlen zu gleichen scheint, ist die Funktion des Rechnungshofs doch elementar wichtig für das Funktionieren des Staatsgefüges. Ganz im Sinne Erich Kästners, der einmal gesagt hat:

„Wer wagt es, sich den donnernden Zügen entgegenzustellen?
Die kleinen Blumen zwischen den Eisenbahnschwellen.“

Leipzig im August 2021

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	29
Einleitung	-	31
Teil A Staatsfinanzen		33
I. Haushalts- und Vermögensrechnung		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019	1	35
Haushaltssituation des Freistaates	2	55
Personalhaushalt	3	77
II. Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen		
Vollzug des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und Neuverschuldungsverbot	4	91
Aus dem Corona-Bewältigungsfonds finanzierte Hilfsleistungen des Freistaates Sachsen	5	101
Konzeption von Corona-Hilfsmaßnahmen am Beispiel der Maßnahmen für den Bereich Kultur	6	105
Corona-Pandemie – Richtlinie Soforthilfe-Darlehen des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	7	109
Leistungen aus Gründen der Billigkeit zum Ausgleich der Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung	8	113
Richtlinie Corona-Soforthilfe soziale Organisationen	9	117
Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020	10	121
Soforthilfe Sportvereine	11	125
III. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse		
Neues Steuerungsmodell und neue betriebswirtschaftliche Steuerung	12	129
Einsatz mobiler Endgeräte in der Staatsverwaltung	13	133
IV. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Ausgaben zur Sicherung von Fußballspielen, insbesondere für Polizeieinsätze und Fanprojekte	14	137

	Nr.	Seite
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Vereinfachte Steuererklärung für Rentner und Pensionäre	15	141
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Förderung von Forschungs- und Entwicklungs-Kooperationen zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren	16	145
Einnahmen, Gebühren und tarifliche Entgelte - SMWA	17	149
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt		
Schulsozialarbeit	18	153
Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft		
Holzvermarktung durch den Staatsbetrieb Sachsenforst	19	157
Neubau von Hochwasserrückhaltebecken	20	161
Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus		
Sächsische Forschungsförderung im Spannungsfeld zum Europäischen Wettbewerbsrecht	21	165
HHL Leipzig Graduate School of Management	22	169
Sächsische Rechtsmedizin	23	175
Neubau Haus 7 des Universitätsklinikums Leipzig	24	179
Einzelplan 14: Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung		
Unterbringung der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig	25	183
Unterbringung der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) und des Fortbildungszentrums Bautzen	26	189
Teil B Kommunen		
Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Betätigung der Stadt Zwickau bei Unternehmen in Privatrechtsform und Prüfung ausgewählter Unternehmen	27	193
Neubau Gymnasium Wilsdruff	28	197

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Staatsfinanzen

I. Haushalts- und Vermögensrechnung

1

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019

Für das Hj. 2019 ist eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Die Ausgabereste verharren weiterhin auf hohem Niveau.

Die Bewilligung von üpl. und apl. Haushaltsmitteln war im Umfang von 67,8 Mio. € zu beanstanden.

Die in den Büchern des Hj. 2019 ausgewiesene apl. Zuführung von rd. 52 Mio. € an das Sondervermögen „Schadensbeseitigung Extremwetter – Forst“ erfüllte nicht die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts. Die Bewilligung erfolgte in 2020. Ein unabweisbarer Mittelbedarf für 2019 konnte nicht vorgelegen haben.

Die Haushaltsrechnung für das Hj. 2019 weist Ausgaben von 20,5 Mrd. € aus. Der Haushalt schloss ausgeglichen.

Der Freistaat Sachsen verminderte seine Verpflichtungen in 2019 durch Rückzahlung von Schuldscheindarlehen und Ablösung von Landesschatzanweisungen um 632 Mio. €. Die verbliebenen Verbindlichkeiten gegenüber Gläubigern des Kreditmarktes betragen zum Ende des Hj. 2019 rd. 2,8 Mrd. €.

Mit 14,9 % erreichte das Land eine niedrigere Investitionsquote als im Vorjahr (18,5 %). Die Personalausgaben stellten mit 4.761 Mio. € einen der größten Ausgabenblöcke im Staatshaushalt dar.

Die in das Hj. 2020 übertragenen Ausgabereste beliefen sich auf rd. 2,7 Mrd. €. Sie entstanden ganz überwiegend in Förderbereichen. Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen entwickelt sich immer stärker von einer Ausnahme von der straffen Bindung an das Haushaltsjahr zu einer ausgedehnten Restwirtschaft. Die neuen Maßnahmen des SMF zur Begrenzung der Ausgabereste aus den Landesmitteln erbrachten eine Verringerung um 278 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr. Der SRH sieht weiterhin Handlungsbedarf.

Bei den im Hj. 2019 insgesamt bereitgestellten Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen im Umfang von 3,3 Mrd. € blieb die Inanspruchnahme mit 69 % hinter dem Soll zurück. Seit Jahren empfiehlt der SRH mit dem Instrument angemessen umzugehen und den Verfügungsrahmen nicht unnötig zu erhöhen. Auf bedarfsgerechte Mittelveranschlagung ist zu achten.

Der SRH hat anhand einer Stichprobe die Belastbarkeit der Einwilligungen in üpl. und apl. Ausgaben und VE erneut vertieft geprüft. Zu beanstanden waren Bewilligungen von insgesamt rd. 67,8 Mio. €. Die Zuführung an ein Sondervermögen zulasten des Hj. 2019 fiel dabei besonders ins Gewicht. Denn diese Zuführung wurde per Gesetz erst Anfang Juni 2020 beschlossen, als eine apl. Ausgabe Ende Juni 2020 vom SMF bewilligt und in den Büchern des Hj. 2019 nachgewiesen. Eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit für eine apl. Ausgabe des Hj. 2019 konnte in 2020 nicht mehr vorgelegen haben. Der Mittelbedarf hätte außerdem im Nachtragshaushalt 2020 Berücksichtigung finden können. Die unterlassene Veranschlagung im Nachtragshaushalt 2020 widersprach den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit. Dementsprechend war auch die Abbildung in der HR für das Hj. 2019 nicht mit diesen in der Verfassung verankerten Grundsätzen für das staatliche Finanzwesen vereinbar.

Haushaltssituation des Freistaates

Die Schulden des Freistaates Sachsen steigen infolge der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise von 2,8 Mrd. € auf 5,5 Mrd. € in 2020.

Mit den Einnahmen des Landes sind vorrangig die landeseigenen Gebäude und Straßen sowie weitere Vermögensgegenstände zu erhalten und der Bestand auszubauen. Die sich im Haushalt abzeichnende verstärkte Entwicklung zur Ausdehnung der konsumtiven Ausgaben nimmt ihm zunehmend Raum für den Einsatz finanzieller Ressourcen im investiven Aufgabenbereich.

Rund ein Drittel der Staatsausgaben geht an die Körperschaften der kommunalen Ebene. In den vergangenen 10 Jahren nahmen die Zuweisungen insgesamt um 2.450,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 46,5 %.

Die COVID-19-Pandemie beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Sachsen weiterhin sehr stark. Der Industriestandort Deutschland hat sich in Krisenzeiten als robust erwiesen. Die konjunkturelle Entwicklung Sachsens in den kommenden Monaten hängt nicht zuletzt von Impfgeschwindigkeit und der Immunisierung der Bevölkerung ab.

Der Freistaat hat 2020 in der Corona-Krise Schulden in Gesamthöhe von 2,7 Mrd. € aufgenommen, darunter 1,8 Mrd. € im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Bis 2019 war der Abbau der Finanzschulden von starken Steuereinnahmen begünstigt. Sie erreichten mit 686 € je EW in diesem Jahr den Tiefststand. In 2020 steigen die Finanzschulden je EW auf 1.356 € an.

Die Steuerdeckungsquote fällt im Hj. 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 8,3 Prozentpunkte auf 60,5 %.

Mit der Änderung der Regelungen über den Bund-Länder-Finanzausgleich erhöhte sich 2020 strukturell die Konjunkturabhängigkeit des Staatshaushaltes. Die Umsatzsteuer bestimmt dabei aufgrund ihres Umfangs zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes. Wie sich die erhöhte Abhängigkeit in einem normalen Konjunkturzyklus darstellt, lässt sich derzeit nicht am Haushalt ablesen. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie mit einem Stillstand in weiten Teilen der Volkswirtschaft in den Jahren 2020 und 2021 überlagern die Entwicklung.

In der Corona-Krise blieben die Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs trotz der gewandelten Finanzsituation für das Land stabil. Das Nachtragshaushaltsgesetz vom April 2020 sah keine Änderungen an den bewilligten Mitteln vor. Zum Ausgleich erwarteter Gewerbesteuererinnahmen erhöhte der Gesetzgeber im Lauf des Jahres 2020 die Finanzausgleichsmasse und passte die Regelungen über die Bedarfzuweisungen an die Herausforderungen der Pandemiebekämpfung an.

Die Mittel der EU für Sachsen werden in der Förderperiode 2021 bis 2027 voraussichtlich 4,3 Mrd. € betragen. Geringere Fördersätze bedeuten jedoch erhöhte Anstrengungen zur Bereitstellung der erforderlichen Kofinanzierungsmittel für das Land.

Personalhaushalt

Zwischen 2016 und 2020 wurden rd. 5.000 neue Stellen geschaffen. Weitere rd. 2.200 Stellen kommen im aktuellen Doppelhaushalt hinzu.

Die Personalausgaben werden in den Folgejahren weiter stark steigen. Der Stellenaufwuchs führt zu einem überproportionalen Anstieg des Anteils der Personalausgaben am gesamten Haushaltsvolumen (Personalausgabenquote). Bereits 2019 überstieg die Personalausgabenquote erstmals in dem 10-jährigen Betrachtungszeitraum die 40-%-Marke.

Mit dem Stellenaufwuchs schränkt der Freistaat nicht nur seine finanziellen Handlungsspielräume weiter ein, sondern bindet zukünftige Haushalte über Jahrzehnte und belastet damit auch nachfolgende Generationen. Die Personalausgaben je EW des Freistaates Sachsen stiegen innerhalb des 10-jährigen Betrachtungszeitraumes um rd. 35 %, von 900 auf 1.218 € im Jahr 2020. Der Anstieg wird sich in den Folgejahren fortsetzen.

Es fehlt an einer Gesamtstrategie für den Personalhaushalt, die auf einem aufgabenorientierten Personalbedarf beruht.

Für den aktuellen Doppelhaushalt wurde erstmals kein Stellenentwicklungsbericht vorgelegt. Das SMF sollte den Stellenentwicklungsbericht für den Doppelhaushalt 2021/2022 erstellen.

Das im Haushaltsvollzug des Jahres 2020 konzipierte sog. Paket über 270 Stellen zur Regierungsneubildung hätte aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zumindest eines Nachtragshaushalts bedurft. Diesen ungeachtet waren die Stellenbedarfe entweder nicht stellenkonkret dargelegt oder der Bedarf nicht nachvollziehbar.

Der Freistaat betreibt einen erheblichen und nachhaltigen Stellen- und Personalzuwachs. Der zuvor verfolgte Stellenabbau wurde beendet. Weitere Stellen kommen im aktuellen Doppelhaushalt hinzu. Der Stellenplan umfasst dann insgesamt 93.397 Stellen im Hj. 2021 und 94.139 Stellen im Hj. 2022. Das ist ein Aufwuchs von nahezu bereinigt 7.200 Stellen gegenüber dem Jahre 2016.

Diese Entwicklung hat einen erheblichen Anstieg der Personalausgaben auf erstmals über 8 Mrd. € (Ausgaben der HGr. 4 und HGr. 6) schon in 2020 zur Folge. Ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 bis 2024 ist ein weiterer Anstieg der Personalausgaben allein im Kernhaushalt auf 5.724 Mio. €, d. h. um 15 % gegenüber 2020, vorgesehen. Im Gegensatz dazu sollen die bereinigten Gesamtausgaben (vorläufiges Kassen-Ist 2020 im Verhältnis zur Finanzplanung 2024) um 2,2 % sinken. Auch dies verdeutlicht, wie sehr die Personalausgaben Handlungsspielräume immer mehr einschränken.

Der überproportionale Anstieg des Anteils der Personalausgaben am gesamten Haushaltsvolumen (Personalausgabenquote) von erstmals über 40 % in 2019 und der Anstieg der Personalausgaben je EW des Freistaates Sachsen innerhalb des 10-jährigen Betrachtungszeitraumes um rd. 35 %, von 900 auf 1.218 € im Jahr 2020 beunruhigen besonders, da die EW-Zahlen perspektivisch weiter sinken. Es sollte kritisch hinterfragt werden, ob eine immer geringere Zahl von EW einer immer größeren Anzahl öffentlicher Bediensteter bedarf. Auch insofern wird deutlich, dass die Abkehr vom Stellenabbau hin zum erheblichen und nachhaltigen Stellenaufwuchs ohne eine konzeptionelle Untersetzung erfolgte. Die von der Staatsregierung angekündigte Untersuchung eines aufgabenorientierten Personalbedarfs steht nach wie vor aus.

Zwar haben die Personalkommissionen I und II in ihren Abschlussberichten vom Juni 2016 und Juni 2020 zu zahlreichen Punkten eine beachtliche faktenreiche Analyse vorgelegt, jedoch fehlt es nach wie vor an der beabsichtigten umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung und an einer Personalgesamtstrategie. Insbesondere der Bericht der Personalkommission II enthält zur Frage des künftigen Stellenbedarfs lediglich eine allgemein gehaltene Einschätzung. Auch das von der SK beauftragte ifo Institut in Dresden kommt in seiner Stellungnahme (ifo Dresden berichtet 06/2020, S. 21) zu dem Ergebnis, dass der Bericht der Personalkommission II keine ausreichende Entscheidungsgrundlage darstellt.

Mit Beschluss des SLT vom Dezember 1997 (Drs. 2/7610) war mit jedem Haushalt ein Bericht über die Stellenentwicklung vorzulegen. Im Doppelhaushalt 2021/2022 wurden erstmals vorgesehene Stellenmehrungen ohne die Vorlage eines Stellenentwicklungsberichtes eingeplant. Damit fehlen dem Parlament Informationen über längerfristige Entwicklungen in dem hochkomplexen Stellenhaushalt und der daraus resultierenden Personalausgaben.

Für den Personalhaushalt sollte eine Gesamtstrategie entwickelt werden, die sich bei der Ermittlung von Bedarfen an den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie an der nachhaltigen Finanzierbarkeit neuer Stellen orientiert.

Um notwendige Spielräume bei der Bewirtschaftung des Haushaltes nicht weiter einzuschränken, sollte die Gesamtpersonalausgabenquote (HGr. 4 und HGr. 6) begrenzt werden. Durch eine entsprechende Konfiguration des Stellenplans könnte die Gesamtpersonalausgabenquote gedeckelt werden.

Das im Haushaltsvollzug des Jahres 2020 konzipierte sog. Paket über 270 Stellen zur Regierungsneubildung hätte aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zumindest eines Nachtragshaushalts bedurft.

Die Umsetzung von Stellen ohne Aufgabenübergang stellt einen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments dar, der nur dann gerechtfertigt ist, wenn für die Umsetzung ein unabweisbarer und vordringlicher Personalbedarf besteht. Hierbei handelt es sich um ein Notbewilligungsrecht der Exekutive, das das beim Gesetzgeber liegende Budgetrecht nicht unterlaufen darf.

Die Ressorts haben den zusätzlichen Bedarf für die beantragten Stellen in Umfang und Wertigkeit nicht in jedem Fall dargelegt. Der unabweisbare Stellenbedarf in sachlicher und zeitlicher Hinsicht wurde in keinem Fall nachgewiesen. Das SMF hat entgegen rechtlicher Voraussetzungen Stellenumsetzungen nicht kostenneutral bewilligt und damit im Haushaltsvollzug 2020 Personalmehrausgaben i. H. v. mindestens 7,6 Mio. € (5,3 Mio. € Personalausgaben und 2,3 Mio. € Generationenfonds) gebunden.

Sowohl der Stellenumfang von 87 % als auch die Stellenwertigkeit der vom SMF genehmigten überwertigen Besetzungen gehen weit über die haushaltsrechtlichen Grenzen des „besonderen Einzelfalls“ hinaus. Die Ressorts und das SMF haben damit die Ausnahme zur Regel gemacht.

Gemäß der Vereinbarung der Koalitionäre wurden auch 76 Stellen aus dem Personalpool Demografie in die aufnehmenden Ressorts umgesetzt. Mit diesen Stellen sollen im Vorgriff auf anstehende Altersabgänge Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, um demografisch bedingten Personalgewinnungsbedürfnissen hinreichend Rechnung tragen und insbesondere den notwendigen Wissenstransfer und die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen sicherstellen zu können.

Diese Voraussetzungen waren im Rahmen der Regierungsneubildung nicht gegeben. Zudem musste die Finanzierung der Personalausgaben für die 76 Stellen des Personalpools Demografie vollständig zusätzlich aus dem Haushalt 2020 erbracht werden.

II. Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen

4

Vollzug des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und Neuverschuldungsverbot

Der Schwerpunkt der Mittelbereitstellung im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ liegt in der Kompensation von Steuermindereinnahmen. Nur 37 % der Landesfondsmittel sind für Maßnahmen zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Pandemie vorgesehen.

Die Landesfondsmittel von 2,5 Mrd. € für Maßnahmen zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Pandemie sind nach über einem Jahr vollständig gebunden.

Am Ende des Hj. 2020 betragen die Kreditaufnahmen des Fonds auf dem Finanzmarkt 1,76 Mrd. €. In der ersten Hälfte des Hj. 2021 nahm das SMF weitere Kredite von 244,3 Mio. € auf.

Die Regelung in der Verfassung des Freistaates Sachsen über die Frist von 8 Jahren zur Tilgung der in Ausnahmefällen zum Neuverschuldungsverbot aufgenommenen Kredite sollte beibehalten werden.

Als zentrales Element für die Bewältigung der finanziellen Risiken aus den Folgen der COVID-19-Pandemie hat der Freistaat Sachsen am 09.04.2020 mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ein neues, nicht rechtsfähiges Sondervermögen errichtet. Der Zweck des Sondervermögens besteht in der Finanzierung von Maßnahmen, die auf die Beseitigung der aus der COVID-19-Pandemie resultierenden Folgen sowie auf die Vorbeugung weiterer Schäden abzielen.

Die Mittel für diese Unterstützungen reicht die Staatsregierung nach der vorgeschriebenen Einwilligung des HFA direkt aus dem Fonds an die Empfänger aus. Die Voraussetzungen für die Mittelvergabe, ob als Darlehen, als Zuschuss oder als Billigkeitsleistung, sind in Verwaltungsvorschriften der Ministerien festgelegt.

Der Fonds finanziert sich aus dem Landeshaushalt, den Kreditaufnahmen im Rahmen der Ermächtigung von bis zu 6 Mrd. €, dem Haushalt des Bundes und den Mitteln der EU. Der Gesetzgeber hat die Höhe der für einzelne Zwecke bereitgestellten Landesmittel gedeckelt. So stehen für den Zweck der Beseitigung der Pandemiefolgen und deren Vorbeugung bis zu 2,5 Mrd. € bereit. Da das Fondsvolumen insgesamt bis zu 6,7 Mrd. € an Landesmitteln umfasst, stehen demzufolge für Zwecke der Kompensation von Steuermindereinnahmen bis zu 4,2 Mrd. € (rd. 63 %) zur Verfügung. Diese vereinnahmt der Staatshaushalt.

Der Schwerpunkt der Mittelbereitstellung im Fonds liegt unverkennbar bei dem Zweck der Kompensation von Steuermindereinnahmen. Lediglich 37 % der Landesfondsmittel sind für Maßnahmen zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Pandemie vorgesehen.

Bei den zur Verfügung stehenden Steuerkompensationsmitteln von 4,2 Mrd. € waren zum Stand 30.06.2021 rd. 1.041 Mio. € (25 %) an den Staatshaushalt abgeführt. Weitere Ablieferungen können mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 folgen.

Bis Ende Juni 2021 hat der HFA in Ausgaben für die Corona-Maßnahmen von 3.778 Mio. € eingewilligt. Davon entfallen 2.583 Mio. € auf Landesmittel. Sie erreichten damit bereits nach über einem Jahr die dafür vorgesehene Fondsdeckelung von 2,5 Mrd. €. Der finanzielle Spielraum für die Bewilligung von neuen Maßnahmen aus Landesmitteln ist dadurch vorerst ausgeschöpft.

Der Freistaat Sachsen hat bis zum Jahresabschluss des Hj. 2020 im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ Kredite in Gesamthöhe von 1.756 Mio. € aufgenommen. Im Hj. 2021 nahm das SMF weitere Kredite von 244,3 Mio. € auf. Ob der Freistaat Sachsen das voraussichtliche Verschuldungspotenzial des Fonds vollständig ausschöpfen wird, hängt nicht zuletzt von dem Ausgabeverhalten der Sächsischen Staatsregierung bis Ende 2022 ab. Denn jede Maßnahme, die sie zulasten des Fonds beantragt, ist mit einer Neuverschuldung in der gleichen Höhe behaftet.

Der SRH begrüßt das beabsichtigte Unterschreiten der eingeräumten Kreditermächtigung im Wirtschaftsplan des Fonds. Damit könnte die notwendige Tilgungslast um über 450 Mio. € sinken. Er empfiehlt, die Notwendigkeit der beantragten Maßnahmen verstärkt zu hinterfragen und die Gewährung von Darlehen den Zuschüssen und Billigkeitsleistungen vorzuziehen.

Die Regelung in der Verfassung des Freistaates Sachsen über die Frist von 8 Jahren zur Tilgung der in Ausnahmefällen zum Neuverschuldungsverbot aufgenommenen Kredite sollte beibehalten werden. Die angemessene Konsolidierungsverpflichtung liegt zwischen dem mittelfristigen Planungszeitraum und der Zeitspanne einer langfristigen finanzwirtschaftlichen Betrachtung. Dies vermeidet das Entstehen von Ewigkeitschulden. Der Sächsische Staatshaushalt ist grundsätzlich leistungsfähig genug, um die Raten aufzubringen.

5

Aus dem Corona-Bewältigungsfonds finanzierte Hilfsleistungen des Freistaates Sachsen

Im Freistaat Sachsen wurden 24 heterogene Corona-Sonderprogramme aufgelegt. 7 dieser Sonderprogramme wurden zeitnah einer Prüfung durch den SRH unterzogen, um den denkbaren Eintritt von Risiken für den Sächsischen Staatshaushalt zu minimieren.

Auch im Rahmen der Anhörungen nach § 103 SÄHO zu Hilfsmaßnahmen hat der SRH frühzeitig konkrete Empfehlungen gegeben, die durch die Fachressorts nur teilweise umgesetzt wurden.

Der exekutive Handlungsdruck ging nach den Prüfungserkenntnissen vielfach zulasten der Zielgenauigkeit der Hilfsmaßnahmen. Die tatsächlichen Bedarfe wurden unzureichend und ohne gebotene Plausibilisierung erfasst. Auch wegen vielfach nur eingeschränkter nachgelagerter Kontrollen können Mittelfehlverwendungen und Überkompensationen nicht ausgeschlossen werden.

Aus den vorliegenden Prüfungserkenntnissen leitet der SRH zu den geprüften Sonderprogrammen folgende Schlussfolgerungen ab:

1. Konzeption von Corona-Hilfsmaßnahmen am Beispiel der Maßnahmen für den Bereich Kultur

Besteht hoher zeitlicher Handlungsdruck, Fördermittel kurzfristig und zielgerichtet bereitzustellen, sollte auf bestehende Fördersysteme aufgebaut werden.

Ein Kontrolldefizit bei der Antragsprüfung ist in dieser Situation hinnehmbar, sofern dieses im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vertiefte Prüfung ausgeglichen wird.

2. Corona-Pandemie – Richtlinie Soforthilfe-Darlehen des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Die Corona-Pandemie stellt den Freistaat Sachsen vor noch nie da gewesene existenzielle Herausforderungen.

Im Spagat zwischen der Ad-hoc-Umsetzung von Förderrichtlinien zum Zwecke der Existenzsicherung der sächsischen Wirtschaft bzw. der Vermeidung eines überdurchschnittlich hohen Anstiegs von Insolvenzen und der Belastung des Landeshaushaltes ist trotz der gebotenen Eile die Transparenz des Handelns sowie das Budgetrecht des Parlaments einschließlich dessen Kontrollfunktion zu wahren.

Dies kann nur in Form eines effizienten Förderverfahrens, einer von Anfang an festgelegten Prüfung des Nachweises der konkreten Darlehensverwendung sowie durch eine vorgelagerte Missbrauchskontrolle erreicht werden.

3. Leistungen aus Gründen der Billigkeit zum Ausgleich der Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung

Das SMK nutzte nicht das bereits vorhandene Förderinstrument der Zuwendung im Bereich der Weiterbildung zur Ausreichung der Corona-Finanzhilfen, sondern gewährte stattdessen Billigkeitsleistungen zur Sicherung des Fortbestandes anerkannter Weiterbildungseinrichtungen.

Die Einnahmeausfälle waren nicht eindeutig und abschließend definiert. Dadurch erfolgte eine Ungleichbehandlung der Antragsteller.

Die LD Sachsen wich teilweise von den vorgegebenen Antragsvoraussetzungen ab und verringerte damit das vom SMK vorgegebene Kontrollniveau.

4. Richtlinie Corona-Soforthilfe soziale Organisationen

Die ausbezahlten Finanzhilfen wurden weder im Vorfeld noch im Nachgang auf Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft. Eine einheitliche Definition des Liquiditätsengpasses fehlte. Die Berechnungsgrundlage des Auszahlungsbetrages wurde zusätzlich nicht sachgerecht ermittelt.

Der für Übernachtungsstätten gezahlte Pauschalbetrag wurde nicht sachgerecht und nicht plausibel ermittelt. Finanzhilfen wurden auch an nicht in der Existenz bedrohte Träger gezahlt.

Die Richtlinie des SMS stellte nicht ausschließlich auf Härtefälle und eine existenzielle Notlage ab, sondern auch auf den Erhalt des bestehenden Geldvermögens.

5. Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020

Für die Förderung bestand nur ein geringer Bedarf.

Die Richtlinie Härtefälle ist zu unbestimmt. Regelungen zu wichtigen Kriterien für die Förderung und zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Förderung fehlten. Es war jedoch angesichts der situationsbedingten Eilbedürftigkeit vertretbar, nähere Vorgaben erst im Musterantragsformular des LfULG zu benennen.

Die sowohl bei der Antragsprüfung als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich auf Eigenerklärungen gestützte Kontrolle reicht grundsätzlich nicht aus, um potenzielle Risiken der Mittel-
fehlverwendung zu reduzieren.

6. Soforthilfe Sportvereine

Die Gewährung von Soforthilfen war in vielen Fällen nicht gerechtfertigt.

Das SMI hat das Förderverfahren zwischenzeitlich angepasst, die Bewilligungsvoraussetzungen konkretisiert und Haushaltsmittel reduziert.

6

Konzeption von Corona-Hilfsmaßnahmen am Beispiel der Maßnahmen für den Bereich Kultur

Besteht hoher zeitlicher Handlungsdruck, Fördermittel kurzfristig und zielgerichtet bereitzustellen, sollte auf bestehende Fördersysteme aufgebaut werden.

Ein Kontrolldefizit bei der Antragsprüfung ist in dieser Situation hinnehmbar, sofern dieses im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vertiefte Prüfung ausgeglichen wird.

Das Corona-Hilfsprogramm der Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung (Solo-Selbstständige) war darauf ausgerichtet, die Existenz der Solo-Selbstständigen im Bereich des außerschulischen Musikunterrichts durch prozentualen Ausgleich ihrer pandemiebedingt entgangenen Honorareinnahmen zu sichern.

Die hierfür eingesetzten Mittel aus dem Coronabewältigungsfonds waren mit der Zweckbestimmung versehen, diese für den Erhalt von Kultureinrichtungen einzusetzen. Der Ausgleich von Honorareinnahmen ermöglichte nicht nur die Sicherung des Fortbestands der geschäftlichen Tätigkeit, z. B. zur Deckung der Fixkosten, sondern sollte auch der Sicherung des individuellen Lebensunterhalts dienen. Dieser hätte wie bei anderen Personen über soziale Sicherungssysteme, wie z. B. die Grundsicherung, abgedeckt werden müssen.

Die Prüfung der Abwicklung der Förderung über den Sächsischen Musikrat e. V. als Weiterleitungsstelle führte zu erheblichen Feststellungen, die der SRH auf die mangelnde Erfahrung mit Förderverfahren dieser Dimension und möglicher Interessenkonflikte zurückführt. Im Ergebnis der Prüfung des SRH hat das SMWK eine gründliche Nachprüfung im Rahmen des wiederholten Verwendungsnachweisverfahrens zugesagt.

Um eine schnelle und risikoorientierte Abwicklung bei hohen Fördervolumina und einer Vielzahl an Anträgen zu gewährleisten, sollten mit diesen Förderverfahren nach Ansicht des SRH nur Stellen betraut werden, die über langjährige Förderpraxis und gewachsene Risikokontrollsysteme verfügen.

Die Förderung nach der Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur wurde allen Antragstellern gewährt, die angaben, im Bereich Kunst und Kultur tätig zu sein, ohne dass ihr Beitrag für die sächsische Kulturlandschaft begründet werden musste. Der SRH hat daher vorgeschlagen, zukünftig auf bestehende Fördersysteme, wie z. B. die Sächsischen Kulturräume, zurückzugreifen, deren Fördernehmerkreis über eine fachliche Güte verfügt.

Bis zu einem Förderbetrag von 10.000 € war bei der Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur bei Antragstellung die Angabe, dass der Antragsteller in dieser Höhe Einnahmeausfälle hatte, ausreichend. Ein Nachweis oder eine Begründung war nicht erforderlich. Bei der darüber hinausgehenden Förderung bis 50.000 € reichte

eine Eigenerklärung über den Liquiditätsbedarf aus. Im Bewilligungsverfahren konnte so nicht überprüft werden, ob und in welcher Höhe der Antragsteller einen Existenzsicherungsbedarf hatte. Ein solches Kontrolldefizit auf Antragsebene ist in dieser Situation nur hinnehmbar, wenn es im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vollständige Nachprüfung ausgeglichen wird. Das SMWK ist aufgefordert, dies sicherzustellen.

7

Corona-Pandemie - Richtlinie Soforthilfe-Darlehen des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Die Corona-Pandemie stellt den Freistaat Sachsen vor noch nie da gewesene existenzielle Herausforderungen.

Im Spagat zwischen der Ad-hoc-Umsetzung von Förderrichtlinien zum Zwecke der Existenzsicherung der sächsischen Wirtschaft bzw. der Vermeidung eines überdurchschnittlich hohen Anstiegs von Insolvenzen und der Belastung des Landeshaushaltes ist trotz der gebotenen Eile die Transparenz des Handelns sowie das Budgetrecht des Parlaments einschließlich dessen Kontrollfunktion zu wahren.

Dies kann nur in Form eines effizienten Förderverfahrens, einer von Anfang an festgelegten Prüfung des Nachweises der konkreten Darlehensverwendung sowie durch eine vorgelagerte Missbrauchskontrolle erreicht werden.

Um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie einzudämmen, hat das SMWA die Voraussetzungen zur Gewährung von Soforthilfe-Darlehen von bis zu 100 T€ für Unternehmen geschaffen, um deren Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Innerhalb weniger Monate wurden rd. 756 Mio. € bewilligt.

Angesichts der Eilbedürftigkeit wurde daher das Förderverfahren derart gestrafft, das im Wesentlichen auf Eigenerklärungen der Antragsteller abgestellt werden musste, was sich nach den Erhebungen des SRH als fehleranfällig herausstellte. Die Eigenerklärungen erwiesen sich teilweise als zu pauschal und wenig differenziert, sodass eine umfangreiche automatisierte IT-gestützte Prüfung nicht möglich war.

So mangelte es bereits an essenziellen Voraussetzungen wie einem Förderkonzept mit messbaren programmspezifischen Zielen.

Bis zum 23.04.2020 wurden erwartete Betriebseinnahmen zur Ermittlung des Liquiditätsbedarfs bei der Antragstellung nicht abgefragt. Infolgedessen wurden für tausende Vorhaben überhöhte Darlehensbeträge ausbezahlt. Auf die Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Antragsteller wurde bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinien seitens des SMWA komplett verzichtet. Unberücksichtigt blieben daher das Jahresergebnis des Vorjahres, verfügbare Liquiditätsreserven bzw. eine mögliche Kreditwürdigkeit.

In den Darlehensverträgen ist keine Mitteilungspflicht für den Darlehensnehmer verankert, die ihn verpflichtet, einen tatsächlich niedrigeren Liquiditätsbedarf der SAB unverzüglich anzuzeigen.

Vor dem Hintergrund der Darlehensgewährung auf Basis von Eigenerklärungen hat der SRH kritisiert, dass rd. 6 Monate nach Programmstart und Bewilligung von über 750 Mio. € keine verbindliche Festlegung zur Verwendungsnachweisprüfung existiert. Die Verwendungsnachweisprüfung ist frühestens Mitte 2023 geplant.

Die Erhebungen des SRH haben gezeigt, dass es in 1.235 Einzelfällen zu einer Überkompensation des auf die Pandemie zurückzuführenden Liquiditätsbedarfs kam. Des Weiteren haben 2.016 Darlehensnehmer keine Bundes-Zuschüsse in Anspruch genommen, wodurch der Einsatz von Landesmitteln nicht reduziert werden konnte.

Leistungen aus Gründen der Billigkeit zum Ausgleich der Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung

Das SMK nutzte nicht das bereits vorhandene Förderinstrument der Zuwendung im Bereich der Weiterbildung zur Ausreichung der Corona-Finanzhilfen, sondern gewährte stattdessen Billigkeitsleistungen zur Sicherung des Fortbestands anerkannter Weiterbildungseinrichtungen.

Die Einnahmeausfälle waren nicht eindeutig und abschließend definiert. Dadurch erfolgte eine Ungleichbehandlung der Antragsteller.

Die LD Sachsen wich teilweise von den vorgegebenen Antragsvoraussetzungen ab und verringerte damit das vom SMK vorgegebene Kontrollniveau.

Das Land stellte nach Maßgabe der VwV zur Abmilderung der Folgen der Einnahmeausfälle die Finanzhilfen auf Grundlage von § 53 SÄHO als Billigkeitsleistungen zur Verfügung, um den weiteren Fortbestand der anerkannten Einrichtungen im Bereich der allgemeinen Weiterbildung zu sichern. Das SMK bekannte zur Begründung der Erforderlichkeit der Mittel ein hohes Interesse des Freistaates Sachsen am Fortbestand eines leistungsfähigen Weiterbildungswesens sowie deren Alternativlosigkeit, um weiter gehenden Verwerfungen der bestehenden Weiterbildungsstrukturen und Nachteilen für die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen und Landesorganisationen entgegenzuwirken.

Die VwV sieht insbesondere ein abschließendes Kontrollinstrument vor, nach dem der Antragsteller bis zum 30.06.2021 die Bestätigung eines Wirtschaftsprüfers u. a. darüber vorzulegen hat, dass die für das Jahr 2020 geplanten Einnahmen nicht erzielt werden konnten und er alle zumutbaren Maßnahmen zur Vermeidung von Liquiditätsproblemen ergriffen hat. Dies stellt eine nachträgliche Überprüfung der bei Antragstellung angenommenen Bedarfssituation sicher und entspricht damit einem Verwendungsnachweis i. S. d. § 44 SÄHO zur Kontrolle des zweckgerichteten Mitteleinsatzes. Der SRH empfahl dem SMK, verfahrensliehende Hinweise zur Ausgestaltung der durch den Wirtschaftsprüfer zu bestätigenden Erklärung zu erteilen.

Unabhängig von den in der VwV durch das SMK aufgenommenen Sicherungsmechanismen zur Begrenzung des Risikos einer Überkompensation, erachtet der SRH für zukünftige Maßnahmen in vergleichbaren Fällen die Ausreichung der Finanzhilfen als Zuwendungen nach §§ 23, 44 SÄHO als notwendig.

Das SMK stellte in den Begründungen der Ausreichung der Finanzhilfen auf erhebliche Einnahmeausfälle aus Teilnehmergebühren bei den Weiterbildungseinrichtungen ab. Aufgrund der fehlenden Definition der Einnahmeausfälle wurden auch andere Einnahmen, wie z. B. Drittmittel, Spenden oder Mieten als Einnahmeausfälle zum Ansatz gebracht. Dies führte im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der Antragsteller. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch Finanzhilfen für entfallene, nicht nach der Weiterbildungsförderungsverordnung anerkannte Weiterbildungsveranstaltungen ausgereicht wurden.

Der SRH stellte in seiner Prüfung fest, dass teilweise Anträge von der LD Sachsen bewilligt wurden, die weder die vom SMK vorgesehene Plausibilisierung und verbale Untersetzung der Höhe der Einnahmeausfälle enthielten noch Ausführungen zu ergriffenen Maßnahmen zur Vermeidung von Liquiditätsproblemen. Fehlende Angaben wurden nicht nachgefordert. Dadurch verringerte die Bewilligungsstelle das vom SMK vorgesehene Kontrollniveau.

Richtlinie Corona-Soforthilfe soziale Organisationen

Die ausgezahlten Finanzhilfen wurden weder im Vorfeld noch im Nachgang auf Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft. Eine einheitliche Definition des Liquiditätsengpasses fehlte. Die Berechnungsgrundlage des Auszahlungsbetrages wurde zusätzlich nicht sachgerecht ermittelt.

Der für Übernachtungsstätten gezahlte Pauschalbetrag wurde nicht sachgerecht und nicht plausibel ermittelt. Finanzhilfen wurden auch an nicht in der Existenz bedrohte Träger gezahlt.

Die Richtlinie des SMS stellte nicht ausschließlich auf Härtefälle und eine existenzielle Notlage ab, sondern auch auf den Erhalt des bestehenden Geldvermögens.

Die Gewährung der Corona-Finanzhilfen erfolgte auf der Grundlage der Richtlinie des SMS über die Gewährung von Billigkeitsleistungen an soziale Organisationen sowie Übernachtungsstätten zur Bewältigung von finanziellen Notlagen infolge der Covid-19-Pandemie (RL CSO), gültig vom 23.03. bis zum 31.12.2020. Diese Finanzhilfen wurden als Billigkeitsleistung nach § 53 SÄHO und nicht als Zuwendung i. S. d. §§ 23, 44 SÄHO ausgereicht. Indem sich das SMS jedoch für das Finanzierungsinstrument der Billigkeitsleistung entschieden hat, werden Nachweisprüfungen der Verwendung der bewilligten Mittel und etwaig erforderliche Rückforderungen rechtlich erschwert.

Der SRH hat im Rahmen der Richtlinienanhörung auf mögliche vorhersehbare Vollzugsschwierigkeiten sowie Rechtsmängel hingewiesen. Hierauf hat das SMS jedoch nicht reagiert.

Die wesentlichen Tatbestandsmerkmale der RL CSO, wie die sog. „fortlaufenden Einnahmen“ und der Liquiditätsengpass, sind nicht hinreichend eindeutig und sachgerecht definiert worden. Außerdem wurde in Bezug auf die Darlegung des Liquiditätsengpasses allein auf die Eigenerklärung der Antragsteller abgestellt, die ausschließlich auf der Angabe des konkreten Betrages in Form einer einzigen Zahl beruhte. Eine Herleitung und Darlegung des Liquiditätsengpasses anhand von Belegen war nicht gefordert, obwohl das SMS dies im parlamentarischen Genehmigungsverfahren zugesagt hatte.

Nach Aktenlage wurde der beantragte Liquiditätsbedarf in den meisten Fällen ohne jegliche sachliche Prüfung übernommen. Rücklagen, unregelmäßige Einnahmen und mögliche pandemiebedingte Reduzierungen der Ausgaben wurden nicht berücksichtigt. Leistungs- und vermögensstarke Antragsteller, die z. B. über Rücklagen in Millionenhöhe verfügen, erhielten dadurch ohne Vorliegen einer Existenzbedrohung umfangreiche, nicht notwendige Finanzhilfen.

Für Übernachtungsstätten wurde ein Pauschalbetrag i. H. v. 500 € pro Bett gezahlt. Dieser Betrag wurde ohne plausible Berechnung angesetzt. Das SMS nahm als Bezugsgröße das vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellte Mittelvolumen sowie die Gesamtbettzahl der potenziellen Einrichtungen. In dem Antragsformular musste lediglich die Anzahl der Betten angegeben werden und nicht eine anhand der Vorjahre ermittelte, durchschnittliche Bettenauslastung unter Berücksichtigung der saisonalen Auslastung. Damit wurde die potenzielle Ertragslage nicht berücksichtigt.

Die Bewilligung nach RL CSO erfolgte durch die SAB. Gemäß § 2 Abs. 3 FörderbankG setzt die Wahrnehmung der Förderaufgaben durch die SAB einen schriftlichen Auftrag des fachlich zuständigen Staatsministeriums voraus, in dem die staatlichen Fördermaßnahmen konkret zu beschreiben sind. Eine solche Vereinbarung wurde – über ein Jahr nach Inkrafttreten der Förderung – immer noch nicht abgeschlossen.

Es ist noch keine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Soforthilfe absehbar, da die Beauftragung der SAB fehlt. Durch den bereits eingetretenen zeitlichen Verzug einer Prüfung mindert das SMS eine rechtssichere Durchsetzung etwaiger Rückforderungen zu Unrecht ausgereicher Fördermittel.

Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020

Für die Förderung bestand nur ein geringer Bedarf.

Die RL Härtefälle ist zu unbestimmt. Regelungen zu wichtigen Kriterien für die Förderung und zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Förderung fehlten. Es war jedoch angesichts der situationsbedingten Eilbedürftigkeit vertretbar, nähere Vorgaben erst im Musterantragsformular des LfULG zu benennen.

Die sowohl bei der Antragsprüfung als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich auf Eigenerklärungen gestützte Kontrolle reicht grundsätzlich nicht aus, um potenzielle Risiken der Mittel Fehlverwendung zu reduzieren.

Das SMEKUL erließ zur Abfederung von Härtefällen bei gemeinnützigen Trägern in den Bereichen Umwelt und Landwirtschaft in der Corona-Krise die bis zum 31.12.2020 befristete „Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020“, für die ein Gesamtbedarf i. H. v. 600 T€ festgelegt wurde. Die Richtlinie kam unter einem hohen Handlungsdruck zustande und es war Intention, die Mittel zeitnah und „unbürokratisch“ zu bewilligen.

Ein wesentlicher Bedarf an Unterstützung der gemeinnützigen Träger war nicht feststellbar. Bewilligt wurde schlussendlich nur ein Anteil i. H. v. rd. 3 % der in Betracht kommenden gemeinnützigen Träger.

Es fehlen ermessenslenkende Weisungen, die dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) eine dem Zweck der Ermächtigung entsprechende Ermessensausübung i. S. d. § 40 VwVfG ermöglicht hätten.

Die Soforthilfe ist lt. Ziff. V. 1 der RL Härtefälle als Festbetragsfinanzierung konzipiert. Die Gesamtkonzeption der Förderung entspricht jedoch insgesamt der Beschreibung der Fehlbedarfsfinanzierung.

Die RL Härtefälle ist an mehreren Stellen unvollständig. Wichtige Kriterien für die Förderung sowie Konkretisierungen der Bemessungsgrundlage werden erst im Musterantragsformular des LfULG aufgeführt. Dies widerspricht grundsätzlich dem Transparenzgebot und kann zu einer Beeinträchtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes führen. Angesichts der Sondersituation und der daraus folgenden besonderen Eilbedürftigkeit war dieses Vorgehen jedoch vertretbar.

Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren beruhten regelmäßig auf Eigenerklärungen der Antragsteller. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Fehler- und Missbrauchsanfälligkeit sieht der SRH den Umfang des Rückgriffs auf Eigenerklärungen in der RL Härtefälle als problematisch an. Aus Sicht des SRH ist der einfache Verwendungsnachweis in Kombination mit dem für die RL Härtefälle vorgesehenen niedrigen Kontrollniveau der Antragsprüfung nicht geeignet.

11 Soforthilfe Sportvereine

Die Gewährung von Soforthilfen war in vielen Fällen nicht gerechtfertigt.

Das SMI hat das Förderverfahren zwischenzeitlich angepasst, die Bewilligungsvoraussetzungen konkretisiert und die Haushaltsmittel reduziert.

Mit der „RL Existenzsicherung von Sportvereinen“ (RL) stellte das SMI im April 2020 ein Hilfspaket im Umfang von 10 Mio. € bereit, um angesichts der COVID-19-Pandemie die Existenz der rd. 4.500 im Landessportbund Sachsen e. V. (LSB) organisierten Sportvereine im Freistaat Sachsen „schnell und unbürokratisch“ zu sichern.

Der SRH hat geprüft, ob die Förderziele mit dieser Soforthilfe aus dem Sächsischen Corona-Bewältigungsfonds, die der Freistaat Sachsen durch Kredite finanziert, erreicht wurden. Die begleitende Prüfung wurde im April 2021 abgeschlossen.

Die Förderpraxis entsprach nicht den Anforderungen der RL. Die festgestellte Fokussierung auf die Eigenerklärungen begünstigte Soforthilfezahlungen an Sportvereine, auch wenn sie tatsächlich nicht in ihrer Existenz bedroht waren.

Zum weit überwiegenden Teil – in rd. 71 % aller geprüften Fälle – wurden die Zuwendungen ausgereicht, ohne dass eine finanzielle Notlage bei den Sportvereinen festgestellt werden konnte. Die Soforthilfe verbesserte lediglich die Kassenlage der Vereine. Die Gewährung der Soforthilfen war in diesen Fällen nicht gerechtfertigt.

Gegenüber dem Verfahren nach der Sportförderrichtlinie enthielt die RL allerdings geringere Regelungsinhalte. Dies erhöhte die Gefahr für Vollzugsprobleme und Verfahrensrisiken.

Der Verwendungsnachweis muss geeignet sein, die zweckentsprechende Fördermittelverwendung zu belegen. Die Angaben, die von den Sportvereinen formularmäßig gefordert wurden, waren dazu nicht ausreichend. Konkrete Vorgaben, dass die Sportvereine die Fördermittel für die Sicherung ihrer Existenz tatsächlich benötigt und verwendet haben, fehlten.

Der SRH erkennt an, dass das SMI zügig tätig geworden ist, um evtl. Existenzgefährdungen von Sportvereinen aufgrund der COVID-19-Pandemie abzuwenden. Ungeachtet dessen blieb der tatsächliche Zuschussbedarf jedoch gering. Der SRH begrüßt daher, dass das SMI das Förderverfahren zwischenzeitlich angepasst, die Bewilligungsvoraussetzungen konkretisiert und die Haushaltsmittel reduziert hat. Das Auslaufen des Soforthilfeprogramms zum 31.12.2021 ist somit folgerichtig.

III. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

12 Neues Steuerungsmodell und neue betriebswirtschaftliche Steuerung

Neue auf ein Mindestmaß zurückgeführte Bestimmungen zur betriebswirtschaftlichen Steuerung werden nicht ausreichen, um künftig ein einheitliches Verwaltungshandeln sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherstellen zu können.

Die Zulässigkeit der Rücklagenbildung und die Abweichung von der Stellenplanbindung im Rahmen der Budgetierung sollten gestrichen werden.

Für im Staatshaushalt mit Einnahmen und Ausgaben veranschlagte Einrichtungen und für Staatsbetriebe sind getrennte Regelungen zu erwägen.

Der Begriff Neues Steuerungsmodell (NSM) bezeichnet in der Organisationslehre öffentlicher Verwaltungen eine Form der strategischen Steuerung durch Funktionsträger im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung. Es nutzt aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnte Instrumente für das Führungs- und Finanzmanagement.

Das SMF beabsichtigt, neue Regelungen über Methoden der betriebswirtschaftlichen Steuerung zu verabschieden. Der SRH gibt zu bedenken, dass die neuen Regelungen nicht ausreichend sein werden, um künftig ein einheitliches Verwaltungshandeln durch die Anwender und die Fachaufsicht sicherstellen zu können. Ein Mehrwert für künftige Verfahren der Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug ist nicht erkennbar. Das SMF tritt der Auffassung des SRH entgegen und verweist auf eine gutachterliche Besicherung der Neuregelung. Demgegenüber wird sich zeigen müssen, ob die fachaufsichtführenden Ministerien die erforderlichen einrichtungsspezifischen Regelungen in der nötigen Art und Weise erlassen und anwenden werden.

Bei wirksamer Nutzung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten können die Dienststellen ein erhöhtes Maß an haushaltswirtschaftlicher Flexibilität erhalten. Diese Budgetierung umschließt auch die Bildung von Rücklagen und Abweichungen von der Stellenplanbindung. Der SRH empfiehlt, die aus dem Jahr 2000 stammenden Regelungen in der Haushaltsordnung zu streichen. Für die Bildung von Rücklagen fehlt es den Einrichtungen an selbst erwirtschafteten Überschüssen. Eine Vielzahl von Flexibilisierungsmöglichkeiten im Stellenhaushalt führte in der Vergangenheit zur schrittweisen dauerhaften Erweiterung des Stellenplans und nicht zu Einsparungen.

Staatsbetriebe sind als Nebenhaushalte nicht mit Einnahmen und Ausgaben im vom Parlament bewilligten Haushaltsplan veranschlagt. Sie stellen einen Wirtschaftsplan auf, der nicht verbindlich ist. Es findet also keine Ressourcensteuerung bei Einnahmen und Ausgaben des StHpl. statt. Budgetierung ist bei diesen Einrichtungen nicht denkbar. Das SMF meint, die fehlende Verbindlichkeit des Wirtschaftsplans sei nicht von Bedeutung. Dem ist nicht beizutreten, da die Bindung an Ausgabenansätze und andere Festlegungen die Ressourcensteuerung darstellt, an welcher die Regelung über die Budgetierung in der Haushaltsordnung ansetzt.

Der SRH empfiehlt, die Bestimmungen für die betriebswirtschaftliche Steuerung und Budgetierung von im Haushalt geführten Organisationseinheiten und die operative Steuerung und Kontrolle der Staatsbetriebe zur Erreichung deren erwerbswirtschaftlichen Zielstellung getrennten Regelungsorten zuzuweisen. In diesem Zusammenhang fordert der SRH erneut zu einer strengen Prüfung der bestehenden Staatsbetriebe auf das Vorliegen der Voraussetzungen für die Ausgliederung aus dem Staatshaushalt auf. Der SRH verweist auf seine Darlegungen im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 4, Übersicht 1 und Tz. 30 ff.

13 Einsatz mobiler Endgeräte in der Staatsverwaltung

Der Einsatz mobiler Endgeräte in der sächsischen Staatsverwaltung erfolgt mit grundlegenden Mängeln bei der Informationssicherheit. Es handelt sich nicht um Einzelfälle.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Beschaffung setzt eine Bedarfsermittlung voraus. Diese fehlt häufig.

In der Staatsverwaltung sind mehr als 280 verschiedene Gerätemodelle für Smartphones und Tablets im Einsatz. Die Notwendigkeit dieser Modellvielfalt sollte kritisch hinterfragt werden. Sie erschwert die Gewährleistung eines angemessenen Informationssicherheitsniveaus.

Die für den Einsatz mobiler Endgeräte maßgebenden Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wurden häufig nicht erfüllt. So wurde gegen fast alle Basisanforderungen des Bundesamtes, die der SRH in seine Prüfung einbezogen hat, in der Mehrzahl der Dienststellen verstoßen. Verstöße gibt es in allen Ressorts.

Die Risiken, die der Einsatz mobiler Endgeräte in sich birgt, können durch ein zentrales Management von mobilen Endgeräten (Mobile Device Management – MDM) minimiert werden. 78 % der geprüften Stellen verwalten ihre mobilen Endgeräte nicht über eine MDM-Lösung. Dies betrifft 1.250 im Einsatz befindliche Smartphones und 313 Tablets.

Der Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (SID), als zentraler IT-Dienstleister, betreibt eine MDM-Lösung und bietet diese den Behörden zur Nutzung an. Daneben gibt es in der Staatsverwaltung viele andere MDM-Lösungen. So sind in 10 der geprüften Stellen weitere 8 MDM-Lösungen anderer Hersteller im Einsatz. Durch die Aufteilung von IT-Aufgaben – weg vom zentralen IT-Dienstleister – entsteht ein unwirtschaftlicher Mehraufwand. Lösungen zur Mobilgeräteverwaltung sowie entsprechendes Fachpersonal müssen mehrfach vorgehalten werden. Die Ressorts sollten bedenken, ob sie wirklich ausreichend IT-Personal haben, um es für die Bearbeitung einer Aufgabe einzusetzen, die der SID gemäß VwV SID für sie betreibt.

Ausgaben dürfen nur insoweit geleistet werden, wie sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Beschaffung setzt deshalb eine Bedarfsermittlung voraus. Mehr als die Hälfte der geprüften Stellen hat keine Bedarfsermittlungen durchgeführt.

IV. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

14 Ausgaben zur Sicherung von Fußballspielen, insbesondere für Polizeieinsätze und Fanprojekte

Hochrisikofußballspiele verursachen bei der Polizei jährlich zusätzliche Kosten von über 7 Mio. €, welche derzeit von der Allgemeinheit getragen werden.

Der Freistaat Sachsen sollte eine Rechtsgrundlage schaffen, damit die Kosten zur Absicherung kommerzieller Großveranstaltungen, welche ein hohes Gewaltpotenzial aufweisen, in angemessener Weise von den Veranstaltern erhoben werden können.

Der SRH hat den Aufwand der Polizei im Jahr 2019 zur Absicherung von Fußballspielen im Freistaat Sachsen geprüft und dabei auch die Personal- und Sachkosten für die sogenannten Grün-, Gelb- und Rot-Spiele ermittelt. Dafür wurden 5 sächsische Vereine aus der 1. und 2. Bundesliga, der 3. Liga und der Regionalliga ausgewählt. Darüber hinaus wurde die Förderung der 6 sächsischen Fanprojekte durch das SMI näher betrachtet.

Ob und inwieweit die Förderung der Fanprojekte Aue, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Plauen-Vogtland und Zwickau durch das SMI mit jährlich rd. 400 T€ zur Reduzierung des polizeilichen Sicherungsaufwandes geführt hat, war nicht zu ermitteln. Es ließ sich nicht feststellen, welche Umstände und Maßnahmen der an den Fanprojekten Mitwirkenden für die jeweilige Entwicklung in der Fanszene ursächlich waren. Gewaltsuchende Fußballfans waren nicht Zielgruppe der Förderung.

Die von den 5 ausgewählten Vereinen im Jahr 2019 ausgetragenen 93 Fußballspiele wurden mit insgesamt rd. 140.800 Einsatzstunden der Polizei abgesichert. Dies entspricht 86 Beamtenstellen (VZÄ). Daneben fielen Sachausgaben für 5.272 Fahrzeuge mit einer Gesamtkilometerleistung von rd. 516.000 km, für 94 Pferde und für rd. 50 Betriebsstunden der Polizeihubschrauber an.

Für die Einsätze der Polizei zur Absicherung dieser 93 Spiele sind auf der Grundlage einer pauschalierten Berechnung Personalkosten i. H. v. rd. 6,8 Mio. € und Sachkosten i. H. v. rd. 526 T€ entstanden (zusammen 7,3 Mio. €).

Anders als das Land Bremen stellt der Freistaat Sachsen bisher keine Kosten für die Polizeieinsätze bei Fußballspielen in Rechnung. Im sächsischen Kostenrecht besteht eine Regelungslücke.

Eine Erhebung von Verwaltungskosten für Polizeieinsätze bei Hochrisiko-Spielen erscheint im Verhältnis zu den weitaus höheren Aufwendungen der sächsischen Bundesligavereine (bspw. für Personal, Spielbetrieb und Transfer) als sehr gering bis vernachlässigbar.

Negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der sächsischen Bundesligisten wären bei einer Erhebung von Verwaltungskosten für Polizeieinsätze aus Sicht des SRH wenig wahrscheinlich. Auch bestünde für die Vereine die Möglichkeit, die zusätzlichen Kosten auf die Eintrittskarten umzulegen.

15

Vereinfachte Steuererklärung für Rentner und Pensionäre

Die vereinfachte Steuererklärung bot ab dem Veranlagungszeitraum 2019 weder für die Verwaltung noch für die Steuerpflichtigen Vorteile gegenüber den herkömmlichen Erklärungsvordrucken. Der geringe Grad der Digitalisierung führt im Gegenteil sogar zu Mehrkosten von rd. 250 T€ p. a. (ab 2020), ohne dass sich wesentliche Verbesserungen für die steuerpflichtigen Rentner ergaben. Das vereinfachte Erklärungsverfahren wird daher von 12 Bundesländern nicht angewendet.

Der SRH empfiehlt, das Modellprojekt auf seine Zielerreichung zu überprüfen und allenfalls mit einer klaren zeitlich unteretzten Entscheidungsperspektive fortzusetzen.

Die sächsische Steuerverwaltung testet seit dem Veranlagungszeitraum 2018 eine vereinfachte Steuererklärung für die Bezieher von Alterseinkünften. Das vereinfachte zweiseitige Formular fasst diverse Einzelformulare zusammen und beinhaltet nur die häufig für Rentner und Pensionäre relevanten Angaben. Durch die Verkürzung sollen diese dabei unterstützt werden, ihre Steuerklärungspflicht leichter zu erfüllen. Die Nutzung dieses Formulars wird in 3 weiteren Bundesländern pilotiert, 12 Bundesländer haben dies abgelehnt.

Das vereinfachte Formular wird bislang nur in Papierform verwendet. Für die Verwaltung ist die mangels Scanbarkeit notwendige manuelle Datenerfassung personalaufwendiger und somit teurer. Die Steuerpflichtigen müssen im Vergleich zur elektronischen Erklärungsabgabe mit ELSTER teils länger auf ihren Steuerbescheid warten.

In der Praxis entfaltet die vereinfachte Steuererklärung nur eingeschränkte Wirkung. Ursachen sind die vergleichsweise geringe Nutzerzahl aufgrund restriktiver Nutzungsbedingungen und fehlende digitale Abgabemöglichkeiten. Parallel zu dem Modellprojekt sind die bundesweit eingesetzten regulären Erklärungsformulare deutlich verbessert und vereinfacht worden. Ihre bereits bestehende Digitalisierung bietet für alle Bürger und die Verwaltung bereits nachgewiesene Vorteile. Wesentliche Vorteile des vereinfachten Formulars sind bisher nicht ersichtlich.

Der SRH empfiehlt, das vereinfachte Formular zeitnah in ein scanbares Verfahren überzuleiten und eine digitale Abgabemöglichkeit in ELSTER einzuführen.

16

Förderung von Forschungs- und Entwicklungs-Kooperationen zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren

Der Freistaat fördert Projekte mit innovativem und technologieorientiertem Inhalt, die auch durch eine Kooperation von Unternehmen, Forschungseinrichtungen sowie (Hoch-)Schulen gemeinsam entwickelt werden. Der SRH hat die FuE-Projektförderung der Jahre 2014 bis 2018 geprüft. Diese betrug 309,4 Mio. €.

Von 2014 bis 2018 wurde nur rund ein Viertel der FuE-Projektfördermittel an kleine und mittlere Unternehmen geleistet. Ein weiteres Viertel ging an Großunternehmen, fast die Hälfte der Förderung kam den in hohem Maße öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen zugute. Die regelmäßige 100 %ige Förderung von Forschungseinrichtungen birgt Risiken für verfehlte Anreize in Form von Mitnahme- und Gewöhnungseffekten.

Die FuE-Förderung weist teilweise revisionsrelevante Mängel auf, insbesondere in Bezug auf die Dokumentation der Teilschritte der Antragsprüfung. Bei den geprüften Einzelfällen konnte die Chronologie von der Antragstellung bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises nicht immer lückenlos bzw. ohne Nachfragen beim zuständigen SMWA nachvollzogen werden.

Der Freistaat Sachsen fördert Unternehmen, Kommunen, Forschungseinrichtungen, Schulen sowie die Hochschullandschaft aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). In seiner 5. Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen dem Freistaat Sachsen insgesamt rd. 2,1 Mrd. € aus Mitteln des EFRE zur Verfügung. Das SMWA wies darauf hin, dass hiervon rd. 475,2 Mio. € EFRE-Mittel für FuE-Projekt-, Technologie-transferförderung und InnoPrämie zur Verfügung stehen. Dies entspricht rd. 22,7 % der Gesamtförderung.

Der SRH hat die FuE-Projektförderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 überprüft. Erster Prüfungsschwerpunkt war die Antragsprüfung bzw. die Projektauswahl durch die SAB. Hier hat der SRH insbesondere die Förderfähigkeit der jeweiligen Projekte sowie die Finanzierungsstruktur der Projekte untersucht. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt bezog sich auf die Prüfung der Projektergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit. Der letzte Schwerpunkt der Prüfung beinhaltete die in der Förderrichtlinie geforderte Beurteilung der Marktgängigkeit anhand eines Verwertungskonzeptes durch die SAB. Der SRH prüfte stichprobenartig Förderakten von bewilligten FuE-Verbundprojekten verschiedener Forschungsbereiche (Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnologien, Fortgeschrittene Produktionstechnologien, Photonik, Neue Materialien).

Der SRH monierte in seiner Prüfung zunächst die fehlende Adressatenfreundlichkeit der Förderrichtlinie. Im Antragsverfahren waren teilweise unvollständige Unterlagen zu verzeichnen. Die Gründe für die Entscheidungen der SAB zur faktischen Vollfinanzierung wurden nicht nachprüfbar dokumentiert. Die regelmäßige 100 %ige Förderung von Forschungseinrichtungen birgt Risiken für verfehlte Anreize in Form von Mitnahme- und Gewöhnungseffekten. Darüber hinaus empfahl der SRH, dass insbesondere bei Gesellschaftern aus Nicht-EU-Staaten die Chancen und Risiken hinsichtlich der Erreichung der mit der Förderung verbundenen Ziele gesondert zu würdigen und ebenfalls zu dokumentieren sind. Weiterhin ist der SRH der Ansicht, dass eine Deckelung der Fremdleistungen Eingang in die Förderrichtlinie finden sollte.

Einnahmen, Gebühren und tarifliche Entgelte – SMWA

Die vom SMWA im Jahr 2018 vereinnahmten Abführungen von Überschüssen der Pfandleiher, die auf Eigenerklärungen beruhen, unterlagen in den vergangenen Jahren nahezu keiner Prüfung. So ist nicht auszuschließen, dass Überschüsse nicht an den Freistaat abgeführt wurden.

Die beim SMWA angesiedelte Landesregulierungsbehörde erhebt Gebühren nach Sächsischem Kostenverzeichnis, das den Gebührenrahmen begrenzt. In dem vom SRH geprüften Fall blieben daher Gebühren i. H. v. 81.000 € unberücksichtigt.

Der Freistaat Sachsen hat dem Eisenbahn-Bundesamt die Eisenbahnaufsicht übertragen, dem die Kosten zu erstatten sind. Die dafür vereinbarte Pauschale ist höher als der Verwaltungsaufwand, der den Antragstellern auferlegt wird. Dies führte rechnerisch im Jahr 2018 zu einer Unterdeckung von rd. 100.000 € und widerspricht dem Kostendeckungsprinzip.

Bei der Festsetzung von Rahmengebühren blieb die Bedeutung der Angelegenheit für die Antragsteller häufig unbewertet. Auch dadurch sind Einnahmen des Freistaates nicht erzielt worden.

Der SRH hat stichprobenweise geprüft, ob das SMWA die dem Freistaat Sachsen zustehenden Einnahmen, Gebühren und tariflichen Entgelte – vorrangig im Hj. 2018 – ordnungsgemäß erhoben hat.

Gemäß Pfandleiherverordnung abzuführende Überschüsse verfallen dem Fiskus des Freistaates Sachsen. Bei den Verfahren, die lediglich auf Selbstanzeigen der Pfandleiher beruhen, ist nicht auszuschließen, dass Überschüsse nicht an den Freistaat abgeführt wurden. Das SMWA als oberste Fachaufsichtsbehörde hat künftig sicherzustellen, dass die dem Freistaat zustehenden Abführungen vollumfänglich vereinnahmt werden.

Die beim SMWA angesiedelte Landesregulierungsbehörde erhebt Verwaltungskosten gemäß dem Sächsischen Verwaltungskostengesetz. Aufgrund des begrenzten Gebührenrahmens blieben Gebühren unberücksichtigt. Das SMWA sollte darauf hinwirken, dass die Rahmengebühren der Landesregulierungsbehörde im Sächsischen Kostenverzeichnis erhöht werden.

Der Freistaat hat die Eisenbahnaufsicht dem Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Der mit den übertragenen Aufgaben verbundene Aufwand ist dabei in Anlehnung an die Bundes-Gebührenverordnung zu erstatten. Gegenüber den Antragstellern werden die Gebühren und Auslagen nach sächsischem Gebührenrecht erhoben, das niedrigere Stundensätze vorsieht. Der SRH hat eine Unterdeckung im Hj. 2018 von ca. 100.000 € ermittelt. Das SMWA sollte darauf hinwirken, dass künftig entsprechend dem Kostendeckungsgebot der dem Eisenbahn-Bundesamt zu erstattende Stundensatz der Gebührenerhebung zugrunde gelegt wird.

Bei der Festsetzung von Rahmengebühren ist die monetäre Bewertung der Bedeutung der Angelegenheit für die Antragsteller häufig unterblieben, was die Gebühreneinnahmen verringerte. Das SMWA hat künftig die kostenrechtlichen Vorschriften auch im Hinblick auf die Bedeutung für die Antragsteller einzuhalten.

Schulsozialarbeit

Der Bedarf an Schulsozialarbeit besteht über alle Schularten nahezu gleichmäßig. Ein signifikant höherer Bedarf an den Oberschulen im Vergleich zu anderen Schularten hat sich nicht gezeigt. Zum gleichen Ergebnis kommt die vom SMS beauftragte Evaluation.

Die Erfüllung der dem SMS nach dem Sächsischen Schulgesetz und dem SGB VIII zugeordneten Aufgaben erfordert die Erarbeitung und Zusammenstellung übergeordneter Grundlagen, wie Bedarfsermittlungen und Soll-Ist-Analysen, um eine notwendige, übergeordnete Steuerung vorzunehmen. Das SMS nimmt diese Aufgaben derzeit nur unzureichend wahr.

Das SMS fördert auf Basis der geltenden Förderrichtlinie (FRL) die Schulsozialarbeit i. H. v. jährlich rd. 30 Mio. €, welche durch die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe durchgeführt wird.

Die mit der Novellierung des Sächsischen Schulgesetzes im Jahre 2017 eingeführte Pflicht, für alle Schularten und Schulstufen angemessene Ressourcen für die Schulsozialarbeit zur Verfügung zu stellen, setzte für die Schulsozialarbeit einen neuen Rechtsrahmen. Inwieweit hierdurch die Übertragung einer neuen bzw. erweiterten Aufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte als die örtlichen Träger der Jugendhilfe gem. §§ 69, 85 SGB VIII erfolgte, wurde bisher rechtlich nicht geklärt. Von der Klärung dieser Rechtsfrage ist abhängig, ob Zuwendungsrecht anwendbar oder Mehrbelastungsausgleich gem. Art. 85 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen zu leisten ist.

Es mangelt an einer übergeordneten Steuerung durch das SMS in Gestalt einer überörtlichen Bedarfsermittlung i. S. d. § 80 Abs. 4 SGB VIII, um eine zielgerichtete, bedarfsgerechte und evaluierbare Förderung im Bereich der Schulsozialarbeit zu gewährleisten. Insoweit sind das Förderkonzept und die FRL Schulsozialarbeit zu überarbeiten, und es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Schulsozialarbeit mit klaren Zielsetzungen gefördert wird sowie einheitliche und messbare Indikatoren festgelegt werden.

Die Prüfungen des SRH bei den Trägern und den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie die vom SMS beauftragte Evaluation haben ergeben, dass der nachgefragte Bedarf an Schulsozialarbeit über alle Schularten nahezu gleichmäßig besteht. Die Annahme, dass es einen signifikant höheren Grundbedarf an den Oberschulen im Vergleich zu anderen Schularten gibt, hat sich nicht bestätigt. Wie hoch die tatsächliche durchschnittliche Bedarfsquote je Schulart ist und anhand welcher Kriterien diese zu ermitteln wäre, bedarf einer dringenden Klärung durch das SMS in Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern und den Schulträgern.

Das in der FRL Schulsozialarbeit geregelte Feststellungsverfahren zur Anerkennung gleichgestellter Abschlüsse aus Erziehung, Bildung und sozialstaatlicher Intervention ist aufwendig und führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand, der wiederum Rechtsunsicherheiten und zeitliche Verzögerungen nach sich zieht.

Das mehrstufige Förderverfahren ist insgesamt zu komplex und bindet vor allem ab der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte umfangreiche Ressourcen. Ebenso erbringen die ausführenden Träger sehr hohe Verwaltungslasten.

Gerade vor dem Hintergrund der Folgen der Corona-Pandemie für Schüler aller Altersgruppen und Schularten ist nicht nur die zentrale Bereitstellung von Finanzmitteln wichtig, sondern auch eine übergeordnete Steuerung und Bedarfsermittlung durch das SMS i. S. d. § 80 Abs. 4 SGB VIII.

19 Holzvermarktung durch den Staatsbetrieb Sachsenforst

Mit dem Holzverkauf erwirtschaftet der SBS jährlich rd. 71 Mio. € (Durchschnitt 2012 bis 2018), die maßgeblich für die wirtschaftliche Lage des SBS sind. Insgesamt hängt damit eine hohe Verantwortung für den entscheidenden Anteil am Betriebsergebnis an einem optimalen Prozess der Holzvermarktung.

Der SBS sollte deshalb bei der Ressourcensteuerung ein hohes Augenmerk auf den Bereich der Holzvermarktung legen. Aus diesem Grund und angesichts der Vielzahl von Schadereignissen bedarf es einer kontinuierlichen Überprüfung der Personalressourcen und der Art und Weise der Aufgabenerledigung.

Der Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) ist ein kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb. Ihm obliegt insbesondere die ordnungsgemäße und nachhaltige Bewirtschaftung und Verwaltung des rd. 202.500 ha umfassenden Staatswaldes unter Berücksichtigung der auf den jeweiligen Waldflächen ausgewiesenen Waldfunktionen. Die Bewirtschaftung einschließlich der Holzernte dient dabei maßgeblich der langfristigen Sicherung der Bestände, u. a. durch gezielten klimagerechten Waldumbau.

Durch den Verkauf des dabei eingeschlagenen Holzes wird der wesentliche Teil der Erlöse des SBS (jährlich rd. 71 Mio. €) erzielt. Diese Erlöse bestimmen maßgeblich das finanzielle Gesamtergebnis und damit die Zuschusshöhe des Freistaates Sachsen an den SBS. Der SBS verfügt für Holzproduktion, -ernte und -verkauf über strategische Grundlagen und ein leistungsfähiges Prozessmanagement, sodass die Prozesse der Holzvermarktung stabil funktionieren.

Unabhängig davon sollte aufgrund nachfolgender Aspekte weiterhin ein hohes Augenmerk auf den Bereich der Holzvermarktung gelegt werden:

Die Holzproduktion findet in den Staatswaldrevieren statt, wobei ein Staatswaldrevier durchschnittlich 1.600 ha umfasst und von einem Forstrevierleiter betreut wird. Der Holzeinschlag und die damit verbundenen Tätigkeiten wurden insbesondere aufgrund des Stellenabbaus im SBS (in Umsetzung der Personalabbaustrategie des Freistaates) an externe Dritte vergeben. Dadurch erweiterten sich – insbesondere durch intensive Betreuung der Forstdienstleister – bei den Forstrevierleitern das Arbeitsspektrum und der Arbeitsumfang. Es entstand hoher Transaktionsaufwand für die Einweisung, Überwachung und Abnahme der Leistungen. Auch aufgrund der Verbreiterung des Kundenstamms sind die speziellen Aushaltungs- und Polterungskriterien für die verschiedenen Kundenwünsche vielfältiger geworden, sodass die Abstimmung mit den Dienstleistern kleinteiliger erfolgen muss. Gleichzeitig steigen die Holzeinschlagmengen. Insbesondere die gegenwärtig hohen Schadholzmengen, mit denen auch in künftigen Jahren aufgrund der klimatischen Verhältnisse gerechnet werden muss, wirken sich in diese Richtung aus.

Entsprechend sollte der Personalbestand, vor allem in den Forstrevieren, so bemessen sein, um ein optimales Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Erlösen zu erzielen. Es ist zu ermitteln, ab wann Kostenreduktionen zu einer Erlösreduktion bzw. hohen Erlörisiken führen. Dazu bedarf es der kontinuierlichen Analyse und Überwachung der Wechselwirkungen von naturalen Informationen, betriebswirtschaftlichen, personalwirtschaftlichen und organisatorischen Kenngrößen sowie auch von Marktinformationen. Regelmäßige Personalbedarfsermittlungen sollten durchgeführt werden.

Der SBS sollte insbesondere die Ressource Personal sowie die Art und Weise der Aufgabenerledigung (extern vs. intern) kontinuierlich prüfen, sodass ein optimales Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Erlösen erzielt und die Funktionen des Waldes erhalten werden kann. Darüber hinaus wird eine weitergehende Kosten-Nutzen-Analyse empfohlen.

Neubau von Hochwasserrückhaltebecken

Die geprüften Hochwasserrückhaltebecken verteuerten sich um rund den Faktor 3. Ursache ist insbesondere eine erhebliche Abweichung von den ursprünglichen ortsbezogenen Hochwasserschutzkonzepten.

Trotz einer für alle Betriebe gleichlautenden Baurichtlinie wurden die verschiedenen geprüften Baumaßnahmen uneinheitlich abgewickelt. Der SRH empfiehlt der Landestalsperrenverwaltung, die Baurichtlinie im Hinblick auf eine einheitliche Projektstruktur und -organisation sowie eine rechtssichere Dokumentation zu überarbeiten und deren Einhaltung in den jeweiligen Betrieben zu kontrollieren.

Die Landestalsperrenverwaltung muss ihr Projektmanagement verbessern.

Durch den SRH erfolgte eine Nachschau zur Prüfung des Hochwasserrückhaltebeckens Rennersdorf aus dem Jahr 2014 sowie die vergleichende Betrachtung zweier neu gebauter Becken in Neuwürschnitz und Niederpöbel.

Durchschnittlich verteuerten sich alle 3 Projekte um rund den Faktor 3. Die Planungsstufen brachten Entwürfe hervor, die weit von dem abwichen, was ursprünglich den Hochwasserschutzkonzepten und Machbarkeitsstudien zugrunde lag. Die zu Projektbeginn von der Landestalsperrenverwaltung geschätzten Kosten erwiesen sich als nicht tragfähig. Die Variantenuntersuchungen bezogen nicht immer alle geeigneten Varianten ein. Zudem orientierten sie sich nicht durchgängig am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die für die Steuerung der zahlreichen Projektbeteiligten zu erstellenden Organisations- und Projekthandbücher wurden nicht durchgängig geführt und beachtet. In der Baurichtlinie sollten verbindliche Projektstrukturen in Anhängigkeit von der Projektgröße verankert und Regelungen zum Organisations- und zum Projekthandbuch aufgenommen werden.

Verträge wurden wiederholt nicht rechtzeitig geschlossen und Friständerungen unzureichend dokumentiert.

21

Sächsische Forschungsförderung im Spannungsfeld zum Europäischen Wettbewerbsrecht

Die Vorgaben der EU-Kommission zur Einführung einer Trennungsrechnung an den Hochschulen wurden im Freistaat Sachsen teils Jahre verspätet umgesetzt.

Das SMWK muss eine valide Informationsgrundlage schaffen, um einschätzen zu können, ob der Mitteleinsatz konform mit dem EU-Recht erfolgt.

Durch dezentrale Umsetzung der Trennungsrechnung seitens der Hochschulen und geringe Prozessbegleitung bei der Einführung durch das SMWK konnten mögliche Synergieeffekte nicht realisiert werden.

Die EU-Mitgliedstaaten hätten bis zum 01.01.2009 eine Trennungsrechnung an den Hochschulen einführen müssen. Damit sollen die Finanzströme (Kosten, Finanzierung, Erlöse) der wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten der Hochschulen getrennt erfasst und ausgewiesen werden. Dies soll sicherstellen, dass staatliche Mittel von den Hochschulen gemäß dem EU-Beihilferecht ausschließlich für die Finanzierung nicht-wirtschaftlicher Tätigkeiten wie bspw. Grundlagenforschung und Lehre herangezogen und nicht für die Subventionierung wirtschaftlicher Tätigkeiten eingesetzt werden und so zu Marktverzerrungen führen.

Bei einem Großteil der sächsischen Hochschulen erfolgte die Implementierung der Trennungsrechnung erst 2014 und damit deutlich nach der gesetzten Frist.

Es bestand die Besorgnis, dass die nicht vollumfängliche Begleitung der Umsetzung des Gemeinschaftsrahmens durch das SMWK den Freistaat Sachsen einem Inanspruchnahmrisiko seitens der EU-Kommission aussetzt.

Das SMWK hat bei der Einführung den Hochschulen verspätet und lediglich nicht tiefer gehende inhaltliche und prozesslenkende Hilfestellungen gegeben. Bei jeder Hochschule wurden Kapazitäten zur Lösung gleichgerichteter Fragestellungen gebunden. Dies verzögerte den Einführungsprozess und führte u. a. zu unterschiedlichsten Verfahrensweisen in der sächsischen Hochschullandschaft, wodurch mögliche Synergieeffekte nicht genutzt werden konnten. Der SRH empfiehlt für die Zukunft, einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch auf Ebene der Landesrektorenkonferenz zu etablieren.

Die aktuellen Jahresabschlüsse der Hochschulen bieten nach Ansicht des SRH keine ausreichende Informationsgrundlage für die fortlaufende Beurteilung der beihilferechtskonformen Mittelverwendung. Dies erschwert die Einschätzung, ob Risiken bestehen, hinsichtlich derer rechtsaufsichtlich gegengesteuert werden muss. Der SRH empfiehlt hier, dass die Beauftragung des Wirtschaftsprüfers zur Durchführung der Jahresabschlussprüfung um die Prüfung der Einhaltung des EU-rechtskonformen Mitteleinsatzes erweitert wird.

22

HHL Leipzig Graduate School of Management

Die Unterstützung der HHL Leipzig Graduate School of Management (HHL) durch den Freistaat Sachsen hat sich in den vergangenen Jahren erweitert und verstetigt, ohne dass der SLT als Haushaltsgesetzgeber über die Gesamtheit der Maßnahmen in Kenntnis gesetzt wurde und sein diesbezügliches Budgetrecht wahrnehmen konnte. Der SLT konnte daher die notwendigen Grundsatzentscheidungen nicht treffen.

Die vielfältigen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für die HHL sollten im Rahmen eines Gesamtkonzeptes gebündelt werden.

Das SMWK sollte in seinen Verträgen verlässliche Mechanismen zur Sicherung des Vermögens des Freistaates Sachsen einbauen.

Die HHL wird seit ihrer Gründung 1994 auf vielfältige Weise durch den Freistaat Sachsen unterstützt. Die Unterstützungsmaßnahmen wurden im Zeitablauf sukzessive erweitert. So wurde im Jahr 2018 die Rückzahlungsfrist für das im Jahr 1994 gewährte Darlehen i. H. v. rd. 12,78 Mio. € zum zweiten Mal bis 2030 verlängert und gleichzeitig der Darlehensbetrag um 4,9 Mio. € erhöht. Zudem übernimmt der Freistaat Instandsetzungskosten für Gebäude bis zu 3 Mio. €, obwohl dies vertragsgemäß durch die HHL zu finanzieren wäre. Die SAB wurde neuer Gesellschafter der HHL und haftet mit einem Stammkapital von rd. 170 T€. Des Weiteren ist im Doppelhaushalt 2021/2022 ein jährlicher Zuschuss i. H. v. 1 Mio. € für die HHL veranschlagt.

Zur Finanzierung der Darlehenserhöhung um 4,9 Mio. € bewilligte das SMF im Jahr 2018 eine apl. Ausgabe in vorgenannter Höhe. Zu diesem Zeitpunkt befand sich der Doppelhaushalt 2019/2020 noch in der parlamentarischen Beratung und die Ausgabe hätte in diese noch einbezogen und damit im Januar 2019 getätigt werden können. Aus Sicht des SRH hätte eine Auszahlung der Mittel zu diesem späteren Zeitpunkt ausgereicht, da keine Dringlichkeit für eine apl. Ausgabe bestand, zumal diese tatsächlich erst wenige Tage vor Inkrafttreten des HG 2019/2020, am 28.12.2018, getätigt wurde. Zudem standen der HHL zum Verlustausgleich noch 4,6 Mio. € unverbrauchte Darlehensmittel zur Verfügung. Mithin lagen aus Sicht des SRH die engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Wahrnehmung dieses Notbewilligungsrechts nicht vor. Das Budgetrecht des SLT wurde verletzt.

Der SRH hält das Darlehen für das falsche Förderinstrument, da es aufgrund der wirtschaftlichen Situation der HHL sehr unwahrscheinlich ist, dass sie den Darlehensnennbetrag zum Laufzeitende zurückzahlen kann. Das SMWK hätte vor der Darlehensverlängerung prüfen müssen, welche weiteren Optionen bestanden, die den Zweck genauso gut erfüllen, den Tatbestand jedoch transparent darstellen und den Freistaat in seiner Risikoposition verbessern.

Der SRH kritisiert im Weiteren, dass der SLT als Haushaltsgesetzgeber in den vergangenen Jahren nur am Rande einbezogen war. Der SRH hat Zweifel, ob es ihm möglich war, seine Entscheidungen im Kontext der Gesamtheit der Unterstützungsmaßnahmen gegenüber der HHL zu treffen. Nach Einschätzung des SRH wird die HHL auch in den kommenden Jahren auf die Unterstützung des Freistaates Sachsen angewiesen sein. Es bedarf folglich einer langfristigen Strategie, in welcher Form die Finanzierung der HHL künftig sichergestellt werden soll. Die zahlreichen Maßnahmen müssen zielgerichtet gebündelt und der SLT in die Entscheidung eingebunden werden.

Der SRH stellte im Rahmen seiner Prüfung fest, dass seine Empfehlungen aus seiner Prüfung in den Jahren 2012/2013 nicht vollumfänglich umgesetzt wurden. Insbesondere wurden die seinerzeit empfohlenen zusätzlichen Sicherungsmechanismen für das Vermögen des Freistaates, wie Prüfungs- und Auskunftsrechte, nicht implementiert. Die Notwendigkeit für die Sicherungsmechanismen wird bspw. im Fall der unberechtigten Inanspruchnahme des Darlehens durch die HHL im Jahr 2019 deutlich.

Das Dienstleistungsspektrum der Rechtsmedizinischen Institute ist einer Aufgabenkritik zu unterziehen, um deren seit Jahren vorhandenes Defizit zu verringern.

Das SMWK soll nur die notwendigen Aufgaben den Instituten formal übertragen und finanzieren. Dabei sind das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die beihilferechtliche Ausgestaltung zu beachten.

Die beiden sächsischen Rechtsmedizinischen Institute der Medizinischen Fakultäten in Dresden und Leipzig nehmen Aufgaben für Forschung und Lehre wahr und erbringen daneben rechtsmedizinische Dienstleistungen. Trotz Ausfinanzierung von Forschung und Lehre durch den Freistaat Sachsen und Einnahmen aus Gebühren für rechtsmedizinische Dienstleistungen sind beide Institute seit Jahren defizitär. Zum Ausgleich der

Defizite hat der Freistaat Sachsen diesen erstmals mit Doppelhaushalt 2019/2020 einen Zuschuss zur Finanzierung der rechtsmedizinischen Dienstleistungen gewährt. Dennoch schlossen beide Institute das Jahr 2019 mit einem Defizit ab.

Nach Ansicht des SRH ist ein Teil des Dienstleistungsspektrums der Rechtsmedizinischen Institute nicht von der Aufgabenzuweisung durch den Gesetzgeber oder das SMWK umfasst. Nur eine bestehende Aufgabenzuweisung spricht auch für eine Finanzierungsnotwendigkeit durch den Freistaat Sachsen.

Diese rechtsmedizinischen Dienstleistungen werden auch von anderen Marktteilnehmern erbracht. Insofern empfiehlt der SRH, die Institute einer umfangreichen Aufgabenkritik zu unterziehen, um die tatsächlich notwendigen Aufgaben zu identifizieren. Den Instituten sind nur solche Dienstleistungen zu übertragen, die nicht durch Dritte besser oder bei gleicher Qualität kostengünstiger erbracht werden können.

Bisher haben beide Institute einen Zuschuss in gleicher Höhe erhalten, obwohl sie sich in der Anzahl der Beschäftigten, der zu erbringenden Leistungsmengen, dem zu betreuenden Einzugsgebiet und der Höhe des Defizits unterscheiden. Dies ist ein Indiz für eine nicht bedarfsorientierte Mittelgewährung. Die Zuschusshöhe ist künftig auf der Grundlage von den Finanzierungsbedarf begründenden Planzahlen zu bestimmen. Die beihilferechtliche Ausgestaltung der Zuweisung ist wegen der Marktnähe der Dienstleistungen sorgfältig zu prüfen.

Im Rahmen der Prüfung wies das SMWK bezüglich der Feststellungen des SRH auf seine begrenzten rechtsaufsichtlichen Handlungsmöglichkeiten gegenüber den Hochschulen hin. Die vorgenannten ganz grundlegenden Empfehlungen des SRH leiten sich jedoch aus den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen ab, zu deren Einhaltung das SMWK bei der Bewirtschaftung der eigenen Ausgabeansätze des Haushaltsplans verpflichtet ist.

24 **Neubau Haus 7 des Universitätsklinikums Leipzig**

Der Freistaat Sachsen überwies dem Universitätsklinikum Leipzig (UKL) auf Grundlage eines Vertrages 85 Mio. € für verschiedene Baumaßnahmen, ohne dass zu diesem Zeitpunkt der konkrete Umfang der Baumaßnahmen feststand. Im Ergebnis hat das UKL die Baumaßnahmen anders umgesetzt als bei Vertragsabschluss angenommen.

Beim Einsatz von verbleibenden Mitteln aus sog. Einsparungen ist der Freistaat Sachsen als Gewährträger nicht mehr eingebunden, obwohl er für den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel verantwortlich ist.

Der SRH empfiehlt dem Gewährträger, Haushaltsmittel künftig erst nach Vorliegen einer Kostenkalkulation aufgrund einer maßnahmebezogenen Planung auszureichen und seine Steuerungskompetenzen stärker einzusetzen.

Die Durchführung von Baumaßnahmen des UKL auf Grundlage des vorliegenden Vertrages sieht der SRH in Teilaspekten kritisch. Zukünftig sollte der Schwerpunkt auf eine maßnahmebezogene Planung als Grundlage für die Ermittlung des Finanzierungsbedarfes gelegt werden. Damit wäre in der Folge auch die einfache Kontrolle eines zweckentsprechenden Mitteleinsatzes möglich. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH, die Verfahrensabläufe zu überdenken.

Der Gewährträger ist für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz verantwortlich. Die alleinige Steuerung über den Aufsichtsrat des UKL ist dafür nicht ausreichend.

Die beteiligten Staatsministerien haben bei der Kalkulation des Investitionszuschusses die Kostenkennwerte aus bereits realisierten Maßnahmen des UKL nicht berücksichtigt. Somit waren die Investitionskosten für die Baumaßnahmen der Priorität 1 rd. 19 Mio. € zu hoch angesetzt.

Laut Vertrag kann das UKL mit nicht benötigten Mitteln weitere Maßnahmen finanzieren. Das UKL kann die Maßnahmen frei, lediglich mit Beschluss des Aufsichtsrates, bestimmen. Der Gewährträger hat hierbei keine Steuerungsfunktion mehr.

25 Unterbringung der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig

Der Freistaat Sachsen hat zur Unterbringung der HTWK im Jahr 2017 ein Grundstück für rd. 28 Mio. € zu einem Preis erworben, der rd. 10 Mio. € über dem ermittelten Ertragswert lag.

Die zu erwartende Finanzierungslücke bei Unterbringung der Stiftungsfakultät „Digitale Transformation“ summiert sich über die vorgesehene Laufzeit bis zum Jahr 2031 auf mehr als 12 Mio. €.

Der Instandhaltungsrückstau für die Gebäude der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) hat sich binnen 10 Jahren auf 85 Mio. € erhöht, das ist mehr als das 4-Fache des Ausgangswertes. Ein regelmäßiger Bauunterhalt dient dem Werterhalt einer Immobilie. Der SRH empfiehlt daher, den Bauunterhalt für die HTWK zu erhöhen, um einem weiteren Anstieg vorzubeugen und vorzeitige Folgeinvestitionen zu verhindern.

Die zum Erwerb der Liegenschaft der Hochschule für Telekommunikation Leipzig (HfTL) erstellte Ertragswertermittlung erfüllt nicht die gesetzlichen Mindestanforderungen. Verkehrswertgutachten dürfen nicht dazu dienen, individuelle Preisforderungen der Verkäuferseite zu begründen.

Zum Zeitpunkt des Erwerbs der Liegenschaft besaß die Deutsche Telekom AG (DTAG) ein Optionsrecht auf Verlängerung des Mietverhältnisses bis längstens zum 31.12.2030. Ein Verzicht erfolgte erst 2 Jahre nach erfolgtem Kauf. Es bestand somit ein erhebliches Risiko zur Deckung des eigenen Bedarfs.

Bei den Kosten für die Unterbringung der 2018 gegründeten Stiftungsfakultät rechnet das SMF auf Grundlage der bestehenden vertraglichen Abmachung allein im Jahr 2020 mit einem Defizit von zumindest 470 T€ bei den Liegenschaftskosten. Interne Differenzen und unzureichende Abstimmungen der Ressorts untereinander haben die Verhandlungsposition des Freistaates Sachsen gegenüber der DTAG deutlich geschwächt.

26 Unterbringung der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) und des Fortbildungszentrums Bautzen

Die Standorte der Polizeihochschule in Rothenburg/O.L. und Bautzen werden für rd. 160 Mio. € ausgebaut. Der erhöhte Einstellungskorridor besteht nach der Beschlusslage nur bis 2024. Die erweiterte Unterbringung wird erst nach diesem Zeitpunkt fertig. Eine den langfristigen Bedarf begründende Gesamtkonzeption für Aus- und Fortbildung fehlt.

Für den Polizeicampus in Rothenburg/O.L. hat der Freistaat Sachsen städtische Grundstücke zu 9 Mio. € deutlich über Wert erworben, muss sie aber bis mindestens 2024 als städtischen Schulstandort zur Verfügung stellen. Die Umsetzung des vollständigen Bau- und Modernisierungsprogramms ist dadurch gefährdet. Eine vertragliche Risikovorsorge ist nicht vereinbart.

Als notwendige Grundlage zur Vermeidung teurer Fehlinvestitionen ist eine aktuelle und aussagekräftige Gesamtkonzeption für Personalbestand sowie Aus- und Fortbildung der Polizei unverzichtbar.

Das Vorhalten maximaler Unterbringungskapazitäten basiert auf einer kurzfristigen Ausbildungsoffensive. Es ist derzeit nicht gesichert, dass die geplanten Kapazitäten in Bautzen und Rothenburg/O.L. langfristig angemessen sind. Der SIB hätte eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die monetär vorteilhafteste Variante einer Unterbringung der Studierenden durchführen müssen.

Grundlage staatlicher Grundstücksgeschäfte müssen zutreffende Verkehrswertgutachten sein. Der für die städtische Liegenschaft gezahlte Kaufpreis ist mehr als 3-mal höher als der gutachterlich ermittelte Wert ohne Abbruchkosten.

Der Freistaat Sachsen ist ein erhebliches Risiko für die geplante Erweiterung des Polizeicampus in Rothenburg/O.L. eingegangen. Erst mit Verlegung der städtischen Oberschule in Rothenburg/O.L. kann die staatliche Baumaßnahme vollständig realisiert werden.

Teil B Kommunen

Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

27

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

Die hohen Zahlungslasten der Stadt Zwickau zugunsten der städtischen Beteiligungen sind mit Risiken für den städtischen Haushalt verbunden. Eine städtische Gesamtstrategie für das Beteiligungsportfolio ist unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der Stadt erforderlich.

Der SRH hat die Betätigung der Stadt Zwickau in Unternehmen in Privatrechtsform und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft. Die Stadt Zwickau war im Geschäftsjahr 2018 an insgesamt 34 Unternehmen beteiligt. Der SRH hat 12 dieser Unternehmen in die Prüfung einbezogen.

Die Stadt leistet mittels Zuschüssen und Vertragsentgelten in einem hohen Umfang Zahlungen für ihre kommunalen Unternehmen zur Erfüllung kommunaler Aufgaben. Die Jahresabschlüsse der Stadt ab dem Jahr 2016 waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht festgestellt.

Aufgrund dessen kann keine Aussage zur tatsächlichen Leistungsfähigkeit getroffen werden. Der Stadt wird empfohlen, nach Abbau dieser Rückstände jährlich einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Der SRH empfiehlt der Stadt die Erarbeitung einer städtischen Gesamtstrategie zum Beteiligungsportfolio als Grundlage für die Ableitung konkreter Unternehmensziele, die wiederum eine Steuerung der Unternehmen ermöglichen.

In 5 städtischen Unternehmen nehmen 1 Bürgermeister bzw. Amtsleiter die Aufgaben der Geschäftsführung im Rahmen einer Nebentätigkeit wahr. Nach § 147 i. V. m. § 104 Abs. 1 Nr. 2 SächsBG ist eine Nebentätigkeit ganz oder teilweise zu untersagen, soweit sie geeignet ist, dienstliche Interessen zu beeinträchtigen.

Somit verbietet es sich, einem hauptamtlichen Bürgermeister die Tätigkeit eines Geschäftsführers als Nebentätigkeit zu genehmigen. Hinsichtlich der Tätigkeit der Amtsleiter als Geschäftsführer ist zu prüfen, inwieweit sich Interessenkonflikte ergeben können.

Die Stadt Zwickau hat im Jahr 2019 ihren Anteil an der Business and Innovation Centre Zwickau GmbH durch Erwerb der Anteile eines privaten Mitgesellschafters um 20 % auf 60 % erhöht.

Die Stadt hat den Erwerb der Geschäftsanteile als unwesentliche Veränderung des Unternehmens bewertet und das LRA Zwickau hielt diese Einschätzung für möglich. Der Landkreis ist selbst Gesellschafter der Business and Innovation Centre Zwickau GmbH und somit mit eigenen Interessen an dem Vorgang beteiligt. Nach § 112 Abs. 4 SächsGemO entscheidet in diesen Fällen die obere RAB.

Die Stadt hat den Vorgang der LD Sachsen als zuständige RAB vorzulegen.

Die Bedarfsplanung im Vorfeld der eigentlichen Planung war unzureichend. Dies führte im weiteren Planungsprozess zu umfangreichen Bedarfsänderungen.

Die ursprünglich ermittelten Gesamtkosten stiegen um rd. 83 %.

Bei einer wirtschaftlicheren Planung hätte allein durch Optimierung der Flächen für Aula und Lagerräume eine Kosteneinsparung von rd. 1,2 Mio. € für das Gymnasium erzielt werden können.

Die für den Planungsentwurf zugrunde gelegten Kosten zum Zeitpunkt der Entwurfsplanung waren nicht ausreichend. Die vom Planungsbüro angesetzten Kosten lagen rd. 19 % unterhalb der Mittelwerte vergleichbarer Schulen. Durch Besonderheiten des Gebäudeentwurfs wurde der Kostensteigerungseffekt zusätzlich verstärkt.

Darüber hinaus vergrößerte sich das Raumprogramm mit dem Voranschreiten der Planung immer wieder. Eine Ursache war, dass der Nutzer erst spät eingebunden wurde und infolgedessen die Planungsgrundlagen zu einem sehr späten Zeitpunkt geändert wurden. Auch wurden Nutzerwünsche nicht konsequent auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit geprüft.

Die Stadt Wilsdruff sollte bei der Vorbereitung künftiger Baumaßnahmen die Bedarfsplanung als wesentlichen Teil der Bauherrenaufgaben optimieren. Ebenfalls sollten Aspekte des wirtschaftlichen Bauens bei künftigen Bauaufgaben deutlich stärker Berücksichtigung finden. Kennwertvergleiche in Bezug auf Flächen und Kosten sind dazu ein geeignetes Mittel.

Die Stadt Wilsdruff als öffentlicher Bauherr sollte künftig ihre Steuerungs- und Lenkungsfunktion gegenüber den Nutzern und dem beauftragten Planer stärker wahrnehmen.

Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung
ABl.	Amtsblatt	RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
AO	Abgabenordnung	SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt
apl.	außerplanmäßig	SächsBG	Sächsisches Beamtengesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz	SächsCorBG	Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch	SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
BB	Beschäftigungsbereich		Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
BesGr.	Besoldungsgruppe	SächsGemO	Gesetz zur Neuordnung des Krankenhauswesens (Sächsisches Krankenhausgesetz)
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen	SächsKHG	Sächsisches Haushaltsordnung
BgA	Betrieb gewerblicher Art	SäHO	Sozialgesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	SGB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
BGBI.	Bundesgesetzblatt	SIB	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
BHO	Bundshaushaltsordnung	SID	Sächsischer Staatskanzlei
BMF	Bundesministerium der Finanzen	SK	Sächsischer Landtag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	SLT	Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (ab 11.02.2020)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	SMEKUL	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
EG	Europäische Gemeinschaft	SMF	Sächsisches Staatsministerium des Innern
Epl.	Einzelplan	SMI	Sächsisches Staatsministerium der Justiz (bis 10.02.2020)
ESF	Europäischer Sozialfonds	SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung (ab 11.02.2020)
EU	Europäische Union	SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
EuGH	Europäischer Gerichtshof	SMK	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
EW	Einwohner	SMR	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (bis 10.02.2020)
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter	SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (ab 11.02.2020)
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)	SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (bis 10.02.2020)
FLO	Flächenländer Ost	SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
FLW	Flächenländer West	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (bis 10.02.2020)
FörderbankG	Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank - Förderbank -	SRH	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus (ab 11.02.2020)
GG	Grundgesetz	StLa	Sächsischer Rechnungshof
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung	StHpl.	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt	StRPrA/StRPrÄ	Staatshaushaltsplan
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags	Tit.	Staatliche(s) Rechnungsprüfungsamt/-ämter
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)	Tit.Gr.	Titelgruppe
HGB	Handelsgesetzbuch	Tz.	Textziffer
HGr.	Hauptgruppe	UGr.	Untergruppe
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)	üpl.	überplanmäßig
Hj.	Haushaltsjahr	UStG	Umsatzsteuergesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	VE	Verpflichtungsermächtigung
HR	Haushaltsrechnung	VO	Verordnung
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste	VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
IT	Informationstechnik	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Kap.	Kapitel	VwV-NSM	Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung
KOM	Europäische Kommission	VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des SMF zur SäHO
KSV	Kommunaler Sozialverband	VZÄ	Vollzeitäquivalente
LD	Landesdirektion	ZDL	Zentrale Datenstelle der Länder
LFA	Länderfinanzausgleich		
LfULG	Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie		
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter		
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen		
LT-Drs.	Landtagsdrucksache		
NSM	Neues Steuerungsmodell		
OGr.	Obergruppe		
ÖPNV/SPNV	Öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr		
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft		
OVG	Oberverwaltungsgericht		
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde		

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2020, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2021 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO).

Der Sächsische Rechnungshof berichtet überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Sächsischen Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus diesen Erkenntnissen zu ziehen. Entsprechende Hinweise werden in den einzelnen Beiträgen gegeben. Dort ist dargestellt, welche Folgerungen aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofs notwendig sind.

Erste Prüfungsergebnisse zu den Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen sind in einem gesonderten Abschnitt des Jahresberichts dargestellt. Die aktuellen und zeitlichen Gegebenheiten waren der Grund, im vorliegenden Bericht nur einige wenige Beiträge zum Kommunalhaushalt vorzustellen und sowohl auf die Darstellung der Gesamtsituation der Kommunen als auch der Ergebnisse zu den Feststellungen aus dem Vorjahresbericht zunächst zu verzichten.

Die Entwürfe der Jahresberichtsbeiträge sind den zuständigen Ministerien und betroffenen Stellen vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs übersandt worden. Ihnen wurde somit Gelegenheit gegeben, im kontradiktorischen Verfahren ihre Stellungnahme abzugeben. Die Stellungnahmen sind in den Beiträgen berücksichtigt bzw. auszugsweise wiedergegeben.

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

Nach Art. 100 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen prüft der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Rechnungshof gemäß Sächsischer Gemeindeordnung für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. In dieser Prüfungstätigkeit wird er von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 RHG).

Der Rechnungshof prüft außerdem die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Bewilligung und Verwendung von EU-Mitteln, die über den sächsischen Landeshaushalt gewährt werden.

Der Jahresbericht vermittelt kein repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns des Freistaates, da die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorgehensweisen aber in der Regel unerwähnt bleiben. Der Umfang des Prüfungsstoffs und die Personalkapazität des Sächsischen Rechnungshofs lassen nicht zu, die Verwaltung vollständig zu prüfen. Der Rechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Ermächtigung Gebrauch, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken (§ 89 Abs. 2 SäHO). Dauer und Umfang der Prüfungen variieren je nach Prüfungsthema.

III. Politische Entscheidungen

Der Rechnungshof ist ausschließlich der externen Finanzkontrolle verpflichtet und hat keinen politischen Auftrag. Er hat auch keine Eingriffsrechte, um seine (nicht justiziablen) Prüfungsergebnisse zu vollziehen.

Der Rechnungshof kann jedoch Gesetzesänderungen empfehlen, insbesondere, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze den Normzweck nicht mehr umfassend erfüllen oder zu vom Gesetzgeber nicht intendierten Auswirkungen führen.

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

Der Rechnungshof kontrolliert, ob die vom Parlament erteilten Auflagen durch die geprüften Stellen erfüllt und die zugesagten Verbesserungen umgesetzt werden. Gegebenenfalls mündet das Follow-up der jeweiligen Prüfung in eine erneute Prüfung. Den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle wird somit Rechnung getragen.

V. Entlastung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO).

Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs für die Haushaltsrechnung 2018 hat der Sächsische Landtag in seiner Sitzung am 04.11.2020 erteilt. Die Haushaltsrechnung 2019 (LT-Drs. 7/5393) hat der Rechnungshof vorgelegt. Die Entlastung für das Haushaltsjahr 2019 stand bis Redaktionsschluss noch aus.

VI. Beratende und gutachterliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Der Rechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Staatsregierung und einzelne Ministerien beraten. Soweit der Rechnungshof den Landtag berät, unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung (§ 88 SäHO). Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Staatsregierung jederzeit unterrichten (§ 99 SäHO). Berichtet der Rechnungshof dem Landtag, so unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung.

Der Rechnungshof hat im vergangenen Jahr die Beratende Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“ und den Sonderbericht „Einsatz und Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik“ vorgelegt (vgl. LT-Drs. 7/4241 vom 12.10.2020 und LT-Drs. 7/4499 vom 09.11.2020).

VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen gemäß § 32 MDR-Staatsvertrag sowie § 42 Abs. 3 Medienstaatsvertrag die Wirtschaftsführung des MDR und seiner Beteiligungen. Die Ergebnisse der Prüfungen werden nicht in den Jahresbericht des Sächsischen Rechnungshofs aufgenommen, sondern dem Landtag und der Staatsregierung unmittelbar zugeleitet. Die abschließenden Berichte über die Ergebnisse der Prüfungen der Rundfunkanstalten werden zudem unter www.rechnungshof.sachsen.de veröffentlicht.

Die Rechnungshöfe der MDR-Staatsvertragsländer haben gemeinsam das Controlling beim MDR geprüft sowie die Prüfung der Betätigung des MDR bei Kooperationen und Eventmarketing begonnen. Abgeschlossen wurde die gemeinsame Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR gemäß § 43 Abs. 1 Medienstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2019. Der Sächsische Rechnungshof hat zudem die Wirtschaftlichkeit des neuen integrierten Telemedienangebotes beim MDR geprüft.

VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Kollegium an:

Präsident	Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektorin	Isolde Haag

IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 02.09.2021 veröffentlicht.

Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs (www.rechnungshof.sachsen.de) verfügbar.

Teil A Staatsfinanzen

Staatshaushalt Sachsen 2018 und 2019

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2018	Durchschnitt		
		Sachsen 2019	Flächenländer Ost 2019	Flächenländer West 2019
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	66,6	68,8	65,9	80,6
Kreditfinanzierungsquote in % <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	-0,4	-0,4	1,5	-1,7
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	1,3	0,9	3,0	2,9
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	0,8	0,6	2,0	2,4
Kommunalzuweisungsquote in % <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	33,3	34,5	32,5	30,4
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	24,2	24,5	24,3	36,1
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	18,5	14,9	15,6	9,3
Investitionsausgaben in €/Einwohner	864	709	782	420
Zinsausgaben in €/Einwohner	39	30	100	107
Steuereinnahmen in €/Einwohner	3.110	3.281	3.304	3.636
Personalausgaben in €/Einwohner	1.131	1.169	1.219	1.629
Kommunalzuweisungen in €/Einwohner	1.552	1.646	1.630	1.372
Nettokreditaufnahme in €/Einwohner	-18	-18	77	-77
Finanzschulden in €/Einwohner	841	686	4.840	5.640
Finanzierungssaldo in €/Einwohner	313	-11	-58	147

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

Hinweis: Die Darstellung von Finanzschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich erfolgt ohne Kassenkredite.

1. Haushalts- und Vermögensrechnung

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019

1

Für das Hj. 2019 ist eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung festzustellen.

Die Ausgabereste verharren weiterhin auf hohem Niveau.

Die Bewilligung von üpl. und apl. Haushaltsmitteln war im Umfang von 67,8 Mio. € zu beanstanden.

Die in den Büchern des Hj. 2019 ausgewiesene apl. Zuführung von rd. 52 Mio. € an das Sondervermögen „Schadensbeseitigung Extremwetter – Forst“ erfüllte nicht die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts. Die Bewilligung erfolgte in 2020. Ein unabweisbarer Mittelbedarf für 2019 konnte nicht vorgelegt haben.

1 Vorbemerkungen

- ¹ Der Staatsminister der Finanzen hat dem SLT über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen; vgl. Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen. Für das Hj. 2019 erfolgte dies mit der Haushalts- und Vermögensrechnung 2019 vom 09.12.2020. Diese Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich.¹
- ² Die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Hj. 2019 bildete der StHpl. 2019/2020, den der SLT mit dem HG am 13.12.2018 festgestellt hatte.
- ³ Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des HG 2019/2020 und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der SäHO den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung.

2 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2019

- ⁴ Der SRH stellt auf der Grundlage der HR 2019 und in Zusammenschau auf die aus seinen Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse eine insgesamt ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung für 2019 fest.
- ⁵ Der Freistaat Sachsen verminderte seine Verpflichtungen in 2019 durch Rückzahlung von Schuldscheindarlehen und Ablösung von Landesschatzanweisungen um 632 Mio. €. Die verbliebenen Verbindlichkeiten gegenüber Gläubigern des Kreditmarktes betragen zum Ende des Hj. 2019 rd. 2,8 Mrd. €; vgl. HR 2019, Gesamtbericht, Übersicht 4.22.
- ⁶ Mit 14,9 % erreichte das Land eine spürbar niedrigere Investitionsquote als im Vorjahr (18,5 %).

3 Staatshaushaltsplan 2019/2020

- ⁷ Der Landtag hat den StHpl. 2019/2020 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2019 auf 20.240.529.100 € festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr (18.945.857.800 €) ist das Haushaltsvolumen um rd. 6,8 % gestiegen.
- ⁸ Zuzüglich der aus dem Vorjahr in Form von Haushaltsresten übertragenen Bewilligungen betragen im Hj. 2019 die Ausgabenbefugnisse insgesamt 23.190.575.579,55 €; vgl. Pkt. 4.4.1, Tz. 24.

¹ <https://www.finanzen.sachsen.de/haushaltsrechnung-2019-6415.html>.

4 Haushaltsrechnung

4.1 Haushaltsabschluss

- 9 Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.
- 10 Die Isteinnahmen im Hj. 2019 betragen insgesamt 20.184.641.017,25 € und die Istausgaben 20.464.011.247,72 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2019 ergab sich somit ein Saldo i. H. v. -279.370.230,47 €.
- 11 Nach Berücksichtigung des Differenzbetrages der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. 279.370.230,47 € schloss das Hj. 2019 mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

4.2 Finanzierungssaldo

- 12 Der → **Finanzierungssaldo** ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen. Der Finanzierungssaldo gibt positiv als Überschuss oder negativ als Defizit Auskunft über die finanzielle Gesamtlage des Landes.
- 13 Für das Hj. 2019 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 46 Mio. €, der sich gegenüber dem Vorjahr (1.275 Mio. €) ausweislich der folgenden Übersicht deutlich verschlechterte.

Übersicht 1: Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr

Einnahmen/Ausgaben	2018	2019	Veränderung gegenüber dem Vorjahr %
	Ist	Ist	
	Mio. €	Mio. €	
Gesamteinnahmen	20.799	20.185	-3,0
<u>Abzüglich</u>			
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt einschließlich Tilgungen (OGr. 32)	-75	-75	0,0
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	577	865	49,8
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0	0	0,0
Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	20.297	19.395	-4,4
<u>Abzüglich</u>			
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38)	28	5	-80,9
bereinigte Einnahmen	20.269	19.390	-4,3
Gesamtausgaben	20.702	20.464	-1,2
<u>Abzüglich</u>			
Zuführungen an Rücklagen, Fonds, Stöcke (OGr. 91)	1.681	1.023	-39,2
Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0	0	0,0
Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.022	19.441	2,2
<u>Abzüglich</u>			
Haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)	5	5	2,2
bereinigte Ausgaben	19.016	19.436	2,2
Finanzierungssaldo	1.275	-46	>100,0

Quelle: 2018 und 2019 HR.

Hinweis: Nettokreditaufnahmen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung/Gesamtdeckung werden nach Abstimmung mit Bund und Ländern ab dem Haushaltsvollzug 2017 unabhängig von der Zugehörigkeit des Gläubigers zum privaten oder öffentlichen Bereich bei Titeln der OGr. 32 gebucht; vgl. Erläuterung zu Tit. 15 10/314 01 und 314 02 im Epl. 15, StHpl. 2019/2020.
Die Einzelheiten zur Berechnung der Nettokreditaufnahme sind unten in Pkt. 5, Tz. 139 erläutert.

4.3 Haushaltsvollzug

- 14 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Isteinnahmen und -ausgaben ausweislich der HR gegenübergestellt.

Übersicht 2: Vergleich des Planansatzes mit dem Istergebnis im Hj. 2019

Einnahmen/Ausgaben	StHpl.	Ist	Veränderung gegenüber dem StHpl.
	Mio. €	Mio. €	%
Steuern und steuerähnliche Abgaben (HGr. 0)	13.171	13.385	1,6
Verwaltungseinnahmen (HGr. 1)	422	458	8,5
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	4.653	4.598	-1,2
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	1.995	1.744	-12,6
Gesamteinnahmen	20.241	20.185	-0,3
Personalausgaben (HGr. 4)	5.077	4.761	-6,2
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54)	1.030	964	-6,4
Ausgaben für Schuldendienst (OGr. 56-57)	130	124	-4,7
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	10.953	10.699	-2,3
Baumaßnahmen (HGr. 7)	507	523	3,2
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81, 82)	148	170	14,7
Investitionsförderung (OGr. 83-89)	2.339	2.196	-6,1
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	57	1.028	>100,0
Gesamtausgaben	20.241	20.464	1,1

Quelle: 2019 HR und StHpl.

Hinweis: Abweichungen in der dargestellten Veränderung gegenüber StHpl. sind rundungsbedingt.

- 15 Mit Isteinnahmen i. H. v. 20.185 Mio. € und Istaussgaben i. H. v. 20.464 Mio. € lag der Freistaat im Hj. 2019 knapp unter dem Höchststand von 2018, als er zum ersten Mal in seiner Finanzgeschichte die „magische“ Grenze von 20 Mrd. € überschritt.
- 16 Gegenüber dem Planansatz 2019 erzielte der Freistaat bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen i. H. v. 214 Mio. €. Mindereinnahmen im Ist 2019 ergaben sich u. a. durch geringere Bundeserstattungen für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung von Arbeitssuchenden oder für Bundesausbildungsförderung sowie durch niedrigere Bundeszuweisungen für die Fortführung des Krankenhausstrukturfonds sowie zur Förderung von Stadtbahnprojekten in Sachsen.
- 17 Die Personalausgaben beliefen sich auf 4.761 Mio. €. Sie stellten einen der größten Ausgabenblöcke im Staatshaushalt dar.
- 18 Die Veränderungen der Haushaltsbeträge durch Umsetzungen gem. § 50 SÄHO betragen im Haushaltsvollzug 2019 insgesamt 2,7 Mio. €, das sind 6,4 Mio. € weniger als im Vorjahr (rd. 9,1 Mio. €). Es entfielen 1,3 Mio. € auf sächliche Verwaltungsausgaben, 1,1 Mio. € auf Personalausgaben und 0,3 Mio. € auf Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

4.4 Ausgabereste und Vorriffe

- 19 Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Davon wird mit der Übertragung von Haushaltsresten abgewichen.

4.4.1 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

- 20 Als → **Ausgabereste (AR)** werden nicht ausgeschöpfte Ausgabeansätze bezeichnet, die am Jahresende nicht verfallen, sondern ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Sie werden auch als „verbliebene“ AR bezeichnet und dienen der überjährigen Finanzierung von gebundenen Maßnahmen.

- 21 Die Übertragung von AR ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass
- es sich um übertragbare Ausgaben für Investitionen oder aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 Satz 1 SäHO) oder
 - sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan (§ 19 Satz 2 SäHO) oder im jeweiligen Haushaltsgesetz für übertragbar erklärt wurden (Ausgaben für Bauunterhalt der Gr. 519 gem. § 9 Abs. 4 HG 2019/2020, zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen gem. § 11 Abs. 1 HG 2019/2020) oder
 - das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat und es sich um Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen, soweit diese noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind, handelt (§ 45 Abs. 4 SäHO).
- 22 Die Übertragung und die Inanspruchnahme von AR bedarf gem. § 45 Abs. 3 SäHO der Einwilligung des SMF. Das SMF war nach § 9 Abs. 1 und 2 HG 2019/2020 ermächtigt, AR auf Titel mit dem gleichen Zweck, aber mit einer anderen Bezeichnung und Titelnummer im StHpl. zu übertragen sowie zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages einzuziehen. Bezeichnet als „Vorjahresreste“ wachsen die übertragenen AR den Ausgabebefugnissen des Haushaltsplanes im Folgejahr zu. Sie sind aus einem Haushaltsentwurf für den Haushaltsgesetzgeber nicht ersichtlich. Dadurch beeinträchtigen sie die Transparenz des Haushalts.
- 23 Bei übertragbaren Ausgaben z. B. für eine Baumaßnahme kann die Verwaltung bei Vorliegen der Voraussetzungen von § 37 SäHO mit Einwilligung des SMF den Ausgabenansatz überziehen, ohne eine Einsparung an anderer Stelle im Einzelplan anbieten zu müssen. Der Mittelantrag des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die üpl. Ausgabe vermindert (Vorgriff). Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Vorgriffe ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.
- 24 Das SMF stimmte 2018 keinen Vorgriffen zu. Die im Hj. 2018 verbliebenen und in das Hj. 2019 übertragenen Brutto- und Nettoausgabereste betragen gesamt betrachtet deckungsgleich 2.950.046.479,55 €. Das im Hj. 2019 für Ausgaben zur Verfügung stehende Gesamtsoll stieg dadurch auf 23.190.575.579,55 €.
- 25 Der Freistaat hat davon 20.464.011.247,72 € an Ausgaben in 2019 getätigt. Somit ergaben sich Minderausgaben i. H. v. 2.726.564.331,83 €. Das bedeutet, dass rd. 12 % der im Hj. 2019 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht ausgeschöpft waren. Aus den Minderausgaben wurden AR von 2.687.130.757,54 € gebildet und nach 2020 übertragen.
- 26 Die folgende Übersicht stellt den Umfang der AR nach Einzelplänen und Geschäftsbereichen dar.

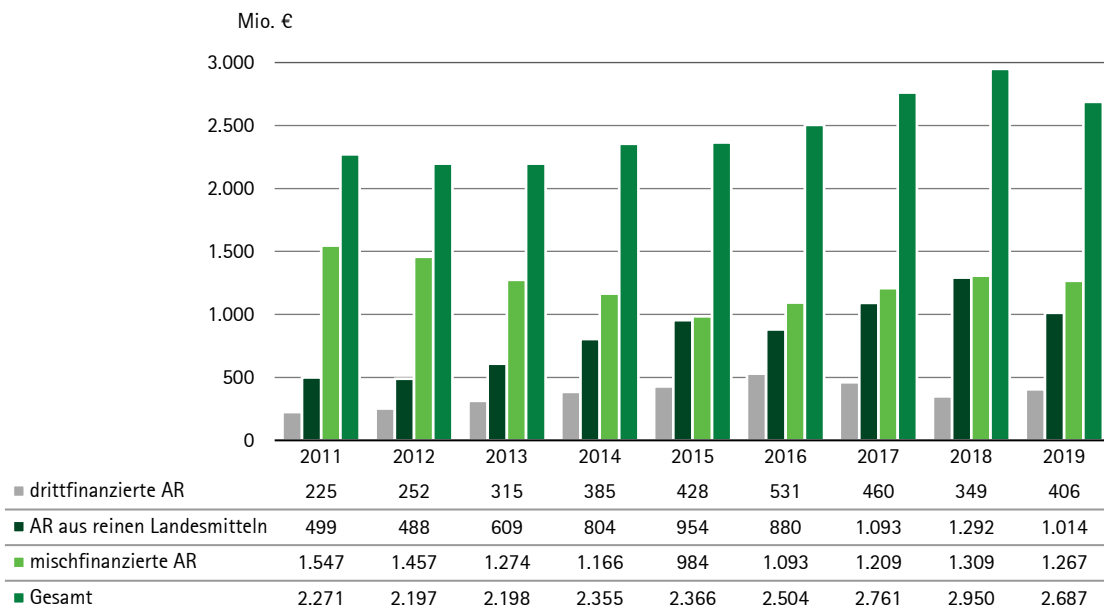
Übersicht 3: Verteilung von im Hj. 2019 verbliebenen AR auf Einzelplan

Epl.	Ressort	verbliebene AR in €	Anteil AR am Gesamt AR in %
01	SLT	3.549.623,23	0,1
02	SK	16.624.176,14	0,6
03	SMI	334.564.459,92	12,5
04	SMF	6.356.216,47	0,2
05	SMK	118.874.798,70	4,4
06	SMJus	12.197.760,70	0,5
07	SMWA	759.555.931,10	28,3
08	SMS	168.038.040,94	6,3
09	SMUL	446.249.174,00	16,6
11	SRH	126.665,60	0,0
12	SMWK	317.465.105,74	11,8
13	SDB	101.150,00	0,0
14	Staatlicher Hochbau	262.378.367,08	9,8
15	Allgemeine Finanzen	241.049.287,92	9,0
Gesamt		2.687.130.757,54	100,0

Quelle: 2019 HR.

- 27 Die in den Epl. 03, 07 und 09 gebildeten AR summieren sich in 2019 auf über 1,5 Mrd. €. Sie liegen nur leicht unter den Vorjahreswerten von 1,6 Mrd. € und erreichen 57,3 % der gesamten Haushaltsreste im Hj. 2019.
- 28 Die höchsten AR waren bei den folgenden Haushaltsstellen gebildet:
- 152,6 Mio. € bei Kap. 07 20 Tit. 686 11 für Technologieförderung (EU-Strukturfonds – Förderzeitraum 2014–2020);
 - 116,2 Mio. € bei Kap. 12 07 Tit. 685 53 für Zuschüsse für sonstige Projekte (Hochschulpakt 2020);
 - 108,9 Mio. € bei Kap. 09 09 Tit. 893 01 für Zuschüsse für Investitionen an Sonstige für den Bereich LEADER (Förderung aus dem ELER-Förderzeitraum 2014–2020).
- 29 Die AR für investive Maßnahmen der HGr. 7 und 8 umfassten im Jahr 2019 rd. 71,5 % der verbliebenen Reste. Dieser Anteil sank im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 Prozentpunkte.
- 30 Nach Angaben des SMF im Schreiben vom 13.07.2020 teilen sich die aus 2019 in das Hj. 2020 übertragenen AR nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:
- 1.267 Mio. € mischfinanzierte AR, darunter EU-Mittel einschließlich Landeskofinanzierungsmittel i. H. v. rd. 1.174 Mio. €,
 - 1.014 Mio. € AR aus reinen Landesmitteln und
 - 406 Mio. € drittmittelfinanzierte AR, darunter EU-Mittel i. H. v. rd. 122 Mio. €.
- 31 Die folgende Abbildung stellt die seit Jahren kontinuierlich hohen AR dar. Sie erreichten im Hj. 2018 den Höchstwert im betrachteten Zeitraum. Allein die AR aus reinen Landesmitteln sind im Zeitraum 2011 bis 2018 um 793 Mio. € gewachsen. In 2019 ist eine Absenkung von 278 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr aufgrund der Anwendung eines restriktiven Prüfungsmaßstabes, wie das SMF im Schreiben vom 13.07.2020 verlauten ließ, zu verzeichnen.

Abbildung 1: Entwicklung der AR 2011 bis 2019 nach Finanzierungsquelle



Quelle: Angaben des SMF.
Hinweis: Abweichungen in Summen sind durch Rundungen bedingt.

- 32 Das Jährigkeitsprinzip stellt einen wichtigen Haushaltsgrundsatz dar. Ausgaben dürfen aus dem jeweiligen Haushaltsplan regelmäßig nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden. Die Bildung von AR gem. § 45 SÄHO ist ausnahmsweise unter engen Voraussetzungen zulässig; vgl. Tz. 20 ff.

- 33 Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen im sächsischen Haushalt entwickelt sich immer stärker von einer Ausnahme der straffen Bindung an das Haushaltsjahr zu einer weit ausgedehnten Restewirtschaft. Der SRH hat im Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.4, Tz. 36 empfohlen, Ansatzpunkte zur Vermeidung bei den AR aus Landesmitteln zu finden.
- 34 Das SMF hatte bereits Ende 2018 entschieden, AR aus reinen Landesmitteln bei einem Betrag unter 50 T€ je Titel nicht mehr zu bewilligen. Für die Bildung der AR aus den verbliebenen Resten der Bewilligungen fordert es seit 2019 zudem, dass eine vom Freistaat zu erfüllende rechtliche Verpflichtung vorliegt.
- 35 Zu den Gegenmaßnahmen teilt das SMF mit, es habe mit der Absenkung des Gesamtumfangs der AR aus 2019 von 278 Mio. € eine Verringerung von rd. 10 % erzielt. Im Verfahren 2020/2021 habe es wiederum eine Reduzierung bei AR aus Landesmitteln um rd. 20 % (auf 839 Mio. €) erreicht. Damit stoße das Ziel der weiteren Absenkung der AR innerhalb des Ausgaberesteverfahrens an seine Grenzen.
- 36 Der SRH begrüßt die Maßnahmen des SMF, die zum Abbau der Ausgabereste führen. Er empfiehlt, deren Wirksamkeit bei AR aus Landesmitteln weiterhin zu beobachten und ggf. weitere Schritte zur Begrenzung deren Anstiegs zu ergreifen.
- 37 Eine streng bedarfsgerechte Ansatzplanung und eine damit verbundene verstärkte Ausschöpfung der Bewilligungen könnten dem Anstieg der AR mittelfristig entgegenwirken.
- 38 Anlässlich der Ende des Jahres 2021 einzuleitenden Aufstellung des StHpl. 2023/2024 empfiehlt der SRH, die AR in den Fokus zu nehmen und die neuen Haushaltsansätze entsprechend anzupassen.

4.4.2 Einhaltung der Bagatellgrenze

- 39 Das SMF hat für Anträge auf Übertragung von AR aus reinen Landesmitteln in einem Erlass vom 06.12.2018 eine Bagatellgrenze festgelegt. Darin hieß es, AR aus reinen Landesmitteln unter 50 T€ je Titel werden nicht übertragen und sind deshalb nicht zu beantragen. Dies gilt nicht für AR aus zweckgebundenen Einnahmen sowie für Kofinanzierungsmittel. Ausnahmen bedürfen einer besonderen Begründung.
- 40 In der Liste des SMF vom 11.06.2019 über die aus dem Hj. 2018 zu übertragenden AR ist bei Kap. 07 06 Tit. 742 01 mit der Zweckbestimmung Straßenbau/Errichtung und Unterhaltung von Anlagen der Telematik an Bundesfern- und Staatsstraßen sowie Planungen an sonstigen Straßen ein AR i. H. v. 34.329,40 € enthalten. Die Ermittlung des im Hj. 2018 verbliebenen und in das Hj. 2019 übertragenen AR ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Übersicht 4: Ermittlung des verbliebenen AR 2018

	in €
Haushaltsbetrag 2018	500.000,00
+ Vorjahresrest	104.300,59
- Deckung	30.000,00
= Ausgabebefugnis 2018	574.300,59
- Istbetrag 2018	539.971,19
= verbliebener Rest 2018	34.329,40

Quelle: SMF.

- 41 Im o. g. Plan der Verwendung war der AR in voller Höhe als „Mittel des Landes“ dargestellt. Eine besondere Begründung für eine Ausnahme vom SMF-Erlass war aus dem Plan über die Verwendung der Haushaltsreste nicht ersichtlich.
- 42 Das SMF hat zugesagt, es werde künftig auf eine Verbesserung der Begründungen bei Ausnahmeentscheidungen hinwirken, um die Entscheidungsfindung transparent zu gestalten.

4.5 Einnahmereste

- 43 Als → Einnahmereste bezeichnet man Einnahmeansätze, bei denen die tatsächlichen Einnahmen hinter dem Soll zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Haushaltsjahr rechnen kann, ist die Bildung und Übertragung von Einnahmeresten möglich.
- 44 In das Hj. 2019 hat der Freistaat Einnahmereste von 1.406.465.792,78 € übertragen. Davon entfallen auf Epl. 07 rd. 1.176 Mio. € und auf Epl. 09 rd. 230 Mio. €. Die Einnahmereste dienen im Hj. 2019 zur Deckung von Ausgaben.
- 45 Am Ende des Hj. 2019 beliefen sich die gebildeten Einnahmereste auf 1.422.920.301,24 €.
- 46 Die verbliebenen Einnahme- und Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Abschluss ein. Die Differenz wird durch den Saldo des kassenmäßigen Jahresergebnisses i. H. v. -279.370.230,47 € ausgeglichen; siehe oben Pkt. 4.1, Tz. 10.

4.6 Bewilligung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

- 47 Die → Verpflichtungsermächtigungen (VE) gestatten das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 SäHO). Sie sind insbesondere erforderlich bei Investitionsmaßnahmen, die über einige Jahre laufen und eine Abfinanzierung in künftigen Haushalten bedingen. Die VE müssen im Haushaltsplan veranschlagt sein (§ 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO). Zur Erhöhung der Transparenz über die Vorbelastung künftiger Haushalte durch VE enthalten die Haushaltspläne Übersichten über deren Veranschlagung.
- 48 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von üpl. und apl. VE zulassen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO. Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 49 Die obersten Dienstbehörden erbringen gem. Nr. 9 der VwV zu § 34 SäHO dem SMF den Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des Haushaltsjahres. Sie haben weiterhin über den Bestand der Verpflichtungen, welche die Verwaltung zulasten von VE einging, zu berichten. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.
- 50 Auf Anregung des SRH hat das SMF in die HR 2017 erstmalig Informationen über die insgesamt bewilligten VE und deren Inanspruchnahme aufgenommen; vgl. Jahresbericht 2017, Beitrag Nr. 1, Tz. 33 ff. Seitdem wird diese Übersicht fortgeschrieben.
- 51 Für das Hj. 2019 waren im StHpl. 2019/2020 insgesamt VE i. H. v. 3.222.628.700 € veranschlagt (Vorjahr 2.575.870.500 €).
- 52 Das SMF hat in üpl. VE i. H. v. rd. 36 Mio. € (Vorjahr rd. 26 Mio. €) und apl. VE i. H. v. rd. 47 Mio. € (Vorjahr rd. 126 Mio. €) eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 i. H. v. rd. 51 Mio. € (Vorjahr rd. 15 Mio. €) zugestimmt.
- 53 Im Hj. 2019 standen insgesamt 3,3 Mrd. € VE (im Vorjahr 2,7 Mrd. €) zur Verfügung. Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, betrug die Inanspruchnahme der VE im Hj. 2019 rd. 69 % und lag damit unter dem Vorjahreswert (73 %).

Übersicht 5: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme im Hj. 2019

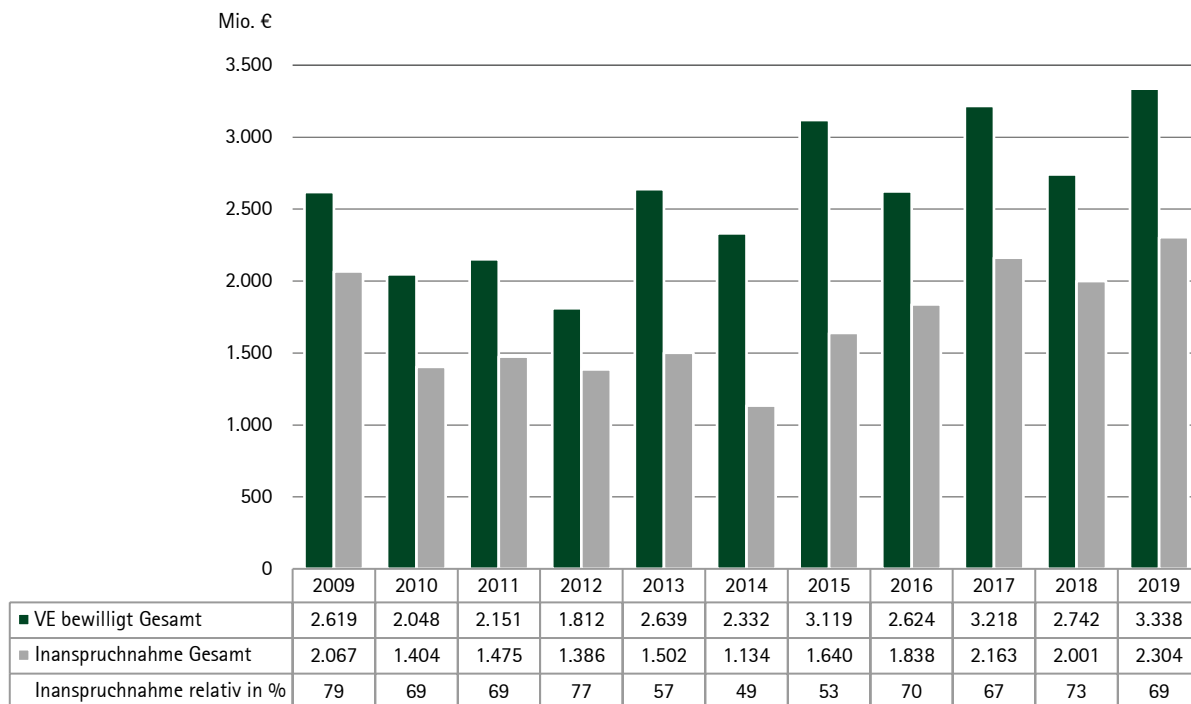
Epl.	Soll VE StHpl. 2019	Einwilligung/ Zuweisung im Haus- haltsvollzug 2019	Einsparforderungen bei den Einwilligungen in €	Gesamt	Inanspruchnahme 2019	in %
1	2	3	4	5=2+3-4	6	7=6/5
01	0	0	0	0	0	0,0
02	71.623.000	8.650.142	402.000	79.871.142	15.021.600	18,8
03	409.889.000	34.506.460	13.050.660	431.344.800	329.613.700	76,4
04	13.289.800	0	0	13.289.800	1.470.200	11,1
05	184.301.600	70.314.236	155.000	254.460.836	161.511.500	63,5
06	20.194.200	1.350.100	414.000	21.130.300	12.436.900	58,9
07	1.047.406.100	49.978.588	2.403.400	1.094.981.288	890.542.500	81,3
08	420.623.100	7.444.285	1.083.000	426.984.385	185.472.900	43,4
09	331.972.700	3.327.767	827.767	334.472.700	223.309.600	66,8
11	0	56.000	0	56.000	51.980	92,8
12	231.987.200	3.393.174	400.704	234.979.670	197.568.200	84,1
13	0	0	0	0	0	0,0
14	289.000.000	500.000	0	289.500.000	259.043.100	89,5
15	202.342.000	-45.073.100	0	157.268.900	27.985.200	17,8
gesamt	3.222.628.700	134.447.652	18.736.531	3.338.339.821	2.304.027.380	69,0

Quelle: 2019 HR, eigene Berechnung.

Hinweise: Die Angaben in der Spalte 4 setzen sich aus üpl. und apl. VE gem. § 38 SÄHO, zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 HG, ressortübergreifenden Umschichtungen gem. § 10 Abs. 3 HG 2019/2020 und Zuweisungen von Verstärkungs-VE aus Kap. 15 03 zusammen.
Die Angaben zu Epl. 08 und Gesamt wurden nach Abstimmung mit SMS in Spalte Inanspruchnahme 2019 in € und in % geändert.

54 Im Betrachtungszeitraum der Hj. 2010 bis 2019 bewegte sich die Inanspruchnahme der bewilligten VE zwischen 49 und 77 %.

Abbildung 2: Entwicklung der Bewilligung und Inanspruchnahme von VE



Quelle: 2010 bis 2016 eigene Berechnung, 2017 bis 2019 HR.

55 Im StHpl. 2021/2022 sind VE im Umfang von 4 Mrd. € für 2021 und 3,8 Mrd. € für 2022 veranschlagt. Auf der Grundlage der Soll-VE 2022 ergeben sich zusammen mit den Vorbelastungen aus VE früherer Haushaltsjahre mögliche Gesamtbindungen ab 2023 von 6,6 Mrd. €.

- 56 Für die VE gilt, wie auch für die Ausgaben des Landes, der Grundsatz der Notwendigkeit gem. § 6 Abs. 1 SäHO. Bleiben die Inanspruchnahmen über mehrere Haushaltsperioden hinweg weit unter dem Ermächtigungsrahmen zurück, so deutet dies auf eine zu geringe Ausrichtung am voraussichtlichen Bedarf hin.
- 57 Die VE zeigen die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen an. Seit Jahren empfiehlt der SRH, mit dem Instrument angemessen umzugehen und den VE-Verfügungsrahmen nicht unnötig zu erhöhen. Auf bedarfsgerechte Mittelveranschlagung ist zu achten.

4.7 Bewilligung von über- und außerplanmäßigen sowie zusätzlichen Haushaltsmitteln

- 58 Das SMF kann nach § 37 SäHO in üpl. und apl. Ausgaben einwilligen. Bei → **üpl. und apl. Ausgaben** handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Einzelplans, möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, auszugleichen sind. Ausgaben sind üpl., wenn sie den Ansatz bei einer im Haushaltsplan enthaltenen Zweckbestimmung überschreiten und apl., wenn der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung enthält.
- 59 Die üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SäHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2019/2020).
- 60 Das Haushaltsgesetz räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein.
- 61 Das SMF kann → **zusätzlichen Ausgaben** einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 62 Im Hj. 2019 bewilligte das SMF üpl. Ausgaben i. H. v. 39.737.537,67 € und apl. Ausgaben i. H. v. 56.092.695,93 € sowie zusätzliche Ausgaben i. H. v. 33.356.011,85 €. Die Vorjahreswerte lagen mit 589.774.096,57 € bei den üpl. Ausgaben, 792.485.241,52 € bei den apl. Ausgaben und 60.216.095,30 € bei den zusätzlichen Ausgaben erheblich darüber. Im Hj. 2018 hatte das SMF im Haushaltsvollzug rd. 1,31 Mrd. € mehr Mittel als im Hj. 2019 bewilligt.
- 63 Die Bewilligungen von üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben für das Hj. 2019 verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt.

Übersicht 6: Verteilung der Bewilligungen des SMF im Hj. 2019

Epl.	üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	bewilligte zusätzliche Ausgaben in €	Gesamt
01	99.500,00	0,00	0,00	99.500,00
02	1.600.659,30	400.000,00	0,00	2.000.659,30
03	191.660,21	1.593.049,33	0,00	1.784.709,54
04	0,00	0,00	0,00	0,00
05	24.501.000,00	736.000,00	54.400,00	25.291.400,00
06	341.759,36	0,00	0,00	341.759,36
07	171.850,10	138.000,00	0,00	309.850,10
08	7.525.918,70	831.000,00	970.278,52	9.327.197,22
09	4.717.050,00	51.942.646,60	31.220.633,33	87.880.329,93
11	0,00	2.000,00	0,00	2.000,00
12	573.640,00	150.000,00	1.110.700,00	1.834.340,00
13	14.500,00	0,00	0,00	14.500,00
14	0,00	300.000,00	0,00	300.000,00
15	0,00	0,00	0,00	0,00
gesamt	39.737.537,67	56.092.695,93	33.356.011,85	129.186.245,45

Quelle: 2019 HR.

- ⁶⁴ Die höchsten üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Hj. 2019 vor allem in den Epl. 05, 08 und 09 mit einem Anteil von insgesamt rd. 92 % am Gesamtumfang. Dabei handelte es sich im Epl. 05 allein mit rd. 6 Mio. € um Mehrausgaben für die Vergütung der SAB zur Umsetzung des Digitalpaktes im Freistaat Sachsen und der Förderrichtlinien „Schullnfra“ und „EFRESchullnfra“. Die Einsparung dafür sollte ausschließlich im Epl. 05 erfolgen. Im Epl. 08 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. 6,8 Mio. € aufgrund der Erhöhung der Ausgaben für den Anteil des Freistaates an den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu, bei einer Einsparung allein aus dem Epl. 08. Im Epl. 09 bewilligte das SMF Mehrausgaben i. H. v. 4,7 Mio. € zur Beseitigung von Waldschäden, diese waren im Epl. 15 einzusparen.
- ⁶⁵ Der größte Teil der apl. Ausgaben im Haushaltsvollzug 2019 bildete sich im Epl. 09 ab. Eine weitere Bewilligung des SMF für das Hj. 2019 erfolgte im Hj. 2020. Es handelte sich um Mehrausgaben aus dem Epl. 09 für die Zuweisung an das Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ i. H. v. rd. 52 Mio. € gegen Einsparung im Gesamthaushalt; siehe dazu im Einzelnen unten Pkt. 4.7.2, Tz. 84 ff.
- ⁶⁶ Im Epl. 03 ließ das SMF Mehrausgaben i. H. v. 1 Mio. € für die Förderung und Abfinanzierung von Vorhaben aus dem Vermögen ehemaliger Parteien und Massenorganisationen der DDR (PMO-Mittel) der 5. Tranche zu. Die Einsparungen erfolgten aus dem Epl. 15.
- ⁶⁷ Einen Anteil von 81 % (27,0 Mio. €) der zusätzlichen Ausgaben bewilligte das SMF im Epl. 09 für landwirtschaftliche Unternehmen aufgrund zusätzlicher Einnahmen u. a. im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der Dürre 2018.

4.7.1 Ordnungsmäßigkeit der Einwilligungen

- ⁶⁸ Die üpl. und apl. Ausgaben und VE bedürfen einer Einwilligung durch das SMF. Sie darf das Ministerium nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilen. Dieses Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. §§ 37, 38 SÄHO. Unabweisbar ist ein Bedürfnis, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist; vgl. BVerfG, Urteil vom 25.05.1977, Az. 2 BvE 1/74.
- ⁶⁹ Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht haben die obersten Dienstbehörden im Antrag darzulegen und das SMF hat deren Vorliegen zu prüfen. Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.
- ⁷⁰ Der SRH hat in seinem Jahresbericht 2020 (Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 62 ff.) am Beispiel von üpl. und apl. Bewilligungen durch das SMF im Hj. 2018 mit Gesamtvolumen von rd. 1,3 Mrd. € (6,25 % der Istaussgaben 2018) beanstandet, dass die o. g. strengen gesetzlichen Maßstäbe nicht eingehalten waren. In der überwiegenden Anzahl der vertieft geprüften Fälle hätte das SMF nach Auffassung des SRH die Einwilligung nicht erteilen dürfen. Der SRH erneuert seine grundsätzlichen Bedenken.
- ⁷¹ Im Rahmen der Prüfung der HR 2019 hat der SRH erneut die Bewilligungspraxis des SMF bei den Anträgen auf üpl. und apl. Ausgaben und VE stichprobenhaft beleuchtet. Die Feststellungen des SRH zu einigen der betrachteten Fälle sind nachstehend aufgeführt.

Übersicht 7: Feststellungen zu Einwilligungen des SMF in Anträge auf üpl. oder apl. Ausgaben und VE

Kap. Tit.	Zweck	Einwilligung SMF		Feststellung SRH
		Datum	Betrag in €	
üpl./apl. Ausgaben				
03 23 893 40 apl.	Zuschüsse zur Förderung von Einzelmaßnahmen außerhalb der Denkmalschutzförderung aus den Mitteln des PMO-Vermögens	25.02.2019	1.000.000	Die Begründung der Unvorhergesehenheit sowie der sachlichen und zeitlichen Unabweisbarkeit bezüglich der ausstehenden Förderentscheidungen betreffend die beiden Gemeindezentren war mangelhaft. Der Wunsch des Antragstellers nach zeitnaher Mittelbewilligung wegen interner Planung ist nicht ausreichend für eine apl. Ausgabe.
07 07 547 03 üpl.	Ausgaben für die Abwicklung staatlicher Zuwendungen für Errichtung und Betrieb des Glascampus Torgau	17.07.2019	40.000	Ein Planungsfehler betreffend die Finanzierung und die bisherige „Sensibilisierung der Beteiligten“ begründen nicht die Statthaftigkeit einer üpl. Ausgabe. Die Unvorhergesehenheit und Eilbedürftigkeit war aus dem Antrag nicht erkennbar.
07 07 685 01 apl.	Errichtung und Betrieb des Glascampus Torgau	17.07.2019	38.000	Die Unvorhergesehenheit und Dringlichkeit war dem Antrag nicht zu entnehmen. Ein Planungsfehler betreffend die Finanzierung und die „Sensibilisierung der Beteiligten“ ist für eine Notbewilligung nicht ausreichend.
08 03 681 53 üpl.	Versorgungsbezüge, Beihilfen und sonstige Leistungen für Geschädigte und Hinterbliebene	02.12.2019	298.200	Die Fälligkeit der zu leistenden Zahlungen war aus dem Antrag nicht ersichtlich. Das SMS führt nicht genügend dazu aus, welche Folgen eine Nichtbewilligung der üpl. Ausgaben nach sich ziehen würde und warum diese nicht hinnehmbar sein sollen. Lediglich 10 % der bewilligten Ausgaben wurden im Hj. 2019 in Anspruch genommen, ein starkes Indiz für die fehlende Dringlichkeit.
08 07 636 01 apl.	Zuweisungen für Verwaltungskosten an die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland als zuständige Stelle für den Ausgleichsfonds nach dem Pflegeberufegesetz	31.01.2019	831.000	Die zeitliche und sachliche Unabweisbarkeit, insbesondere die Folgen der Nichtbewilligung der Leistungen waren aus dem Antrag nicht ersichtlich. Zudem fehlte es an der gesetzlichen Grundlage für die geplante vertragliche Zusicherung des SMS. Der Gesetzesentwurf des Sächsischen Pflegeausbildungsfondsgesetzes vom 08.02.2019 (LT-Drs. 6/16689) wurde erst nach der apl. Bewilligung im SLT eingereicht.
09 03 634 01 apl.	Zuweisung an Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“	17.06.2020	51.927.000	Die sachliche und zeitliche Dringlichkeit war nicht gegeben. Die Beantragung und Bewilligung erfolgten Mitte 2020 zulasten des abgelaufenen Hj. 2019; siehe unten Pkt. 4.7.2, Tz. 84 ff.
09 23 682 01 üpl.	Zuschüsse für laufende Zwecke	09.07.2019	4.700.000	Die Angaben im Antrag waren nicht ausreichend, um die Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit in zeitlicher sowie sachlicher Hinsicht konkret prüfen zu können.
09 05 883 02 üpl.	Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	29.10.2019	12.050	Die anstehende Verwendungsnachweisprüfung hatte noch nicht begonnen. Die Höhe der Zahlungsverpflichtung und der Zeitpunkt der Fälligkeit der Zahlung standen nicht fest. Die Angaben im Antrag waren nicht ausreichend, um die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht prüfen zu können.
Gesamt üpl./apl. Ausgaben			58.846.250	
üpl./apl. VE				
07 03 532 81 üpl.	Ausgaben für internationale Fachkongresse und Investorenakquise	23.04.2019	550.000	Die Voraussetzungen des § 37 SäHO lagen nicht vor. Der Antrag beantragte keine schwerwiegenden Gründe, die gegen die Verschiebung des Abschlusses des Geschäftsbesorgungsvertrages mit der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH sprachen. Die Erhöhung der Standortattraktivität rechtfertigt die sachliche Unabweisbarkeit nicht.
07 03 686 04 apl.	Zuschüsse zur Finanzierung des Betriebes eines Nationalen Bewacheregisters	13.06.2019	200.000	Der Bedarf war nicht unvorhergesehen. Die Vorlage des Entwurfs der Verwaltungsvereinbarung war ursprünglich im Jahr 2018 geplant. Das SMWA hätte somit entsprechende Vorsorge und für eine Veranschlagung im Hj. 2019 treffen können.
07 05 685 01 apl.	Errichtung und Betrieb des Glascampus Torgau	17.07.2019	382.000	Ein Planungsfehler betreffend die Finanzierung begründet nicht die Inanspruchnahme einer apl. VE. Die Unvorhergesehenheit und Dringlichkeit des Mittelbedarfs war aus dem Antrag nicht klar erkennbar.
08 06 894 61 apl.	Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Einrichtungen	17.07.2019	4.200.000	Die Angaben im Antrag waren nicht ausreichend, um die Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit in zeitlicher sowie sachlicher Hinsicht prüfen zu können. Zur Begründung der beantragten apl. VE fehlten Angaben. Die Genehmigung war pflichtwidrig.
08 08 633 01 apl.	Zuweisungen an Landkreise und kreisfreie Städte	28.11.2019	800.000	Der Antrag war in seiner Begründung der Unvorhergesehenheit und der zeitlichen Unabweisbarkeit zu allgemein gehalten. Die Einwilligung durch das SMF war pflichtwidrig.
09 03 682 93 üpl.	Zuschüsse für laufende Zwecke an Staatsbetriebe	03.04.2019	2.500.000	Die Angaben im Antrag waren nicht ausreichend, um die Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit in zeitlicher sowie sachlicher Hinsicht prüfen zu können. Die Genehmigung war pflichtwidrig.
09 13 685 71 apl.	Zuschüsse für laufende Zwecke an staatliche Projektträger im Rahmen des EU-Förderprogramms	06.09.2019	361.100	Im Antrag fehlten wesentliche Angaben zum Projekt und dessen Erforderlichkeit. Insgesamt war der Antrag zu allgemein gehalten. Die Einwilligung des SMF war pflichtwidrig.
Gesamt üpl./apl. VE			8.993.100	

- 72 In vorstehenden Fällen und auch bereits bei der Prüfung der HR 2018 stellte der SRH fest, dass in den Anträgen der Ressorts
- häufig erschöpfende Angaben zur sachlichen und zeitlichen Unabweisbarkeit der beantragten Mittel fehlten;
 - Ausführungen darüber nicht vorlagen, welche schwerwiegenden Folgen die Ablehnung des Antrages auf das beantragte Vorhaben haben würde oder warum ein Nachtragshaushalt nicht herbeigeführt werden konnte.
- 73 Als Begründung der zeitlichen Unabweisbarkeit haben die obersten Dienstbehörden u. a. genannt:
- eine zeitnahe Bewilligung nach Abschluss des Antragsverfahrens (Kap. 03 23 Tit. 893 40);
 - eine bisher erfolgte „Sensibilisierung der Beteiligten“ und Sicherung der Nachhaltigkeit (Kap. 07 07 Tit. 547 03) oder
 - gesetzliche Regelung im Änderungsgesetz von 2020 (Kap. 09 03 Tit. 634 01).
- 74 Die Anträge ließen nicht erkennen, weshalb die Ausgaben nicht bis zum nächsten Haushalt aufschiebbar gewesen sein sollen.
- 75 Der SRH vermisst aussagekräftige Antragsunterlagen und den gebotenen restriktiven Prüfungsmaßstab bei der Bewilligung der beantragten Mehrausgaben. Allgemeine Ausführungen der Ressorts zu den Anträgen mögen manchmal zutreffend gewesen sein, bei der Notbewilligung zu Mehrausgaben kommt es nach Auffassung des SRH aber auf den jeweiligen Einzelfall mit seinen Facetten an. Diese sind im Antrag ausführlich darzustellen. Fallgenaue Angaben zur zeitlichen und sachlichen Unabweisbarkeit sind unabdingbar.
- 76 Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Ausübung des Notbewilligungsrechts ist stets streng zu prüfen, im Zweifel sind Anträge abzulehnen und erst nach einer Wiedervorlage zu bescheiden.
- 77 Der SRH hat bereits im Jahresbericht 2020 empfohlen zu untersuchen, ob ergänzende Pflichtangaben in den Antragsvordrucken zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses über Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sowie VE geboten sind; siehe Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 71. Er regt auch weiterhin an, die Vordrucke nachzubessern.
- 78 Das SMF hat zu den Feststellungen teilweise Stellung genommen. Mit der apl. Ausgabe in Kap. 03 23 Tit. 892 40 habe das SMI Gemeindezentren fördern wollen. Dies sei nach der Zweckbestimmung der planmäßigen Haushaltsstelle Kap. 03 23 Tit. 893 36 nicht zulässig gewesen, da es sich nicht um Denkmalschutzmaßnahmen handelte. Dem SMI sei bei der Haushaltsaufstellung nicht bekannt gewesen, für welche konkreten Zwecke die PMO-Mittel zur Verfügung standen. Ferner hätten die ausgewählten Mittelempfänger die legitime Erwartung gehabt, dass Ihnen die Mittel zeitnah zu Verfügung gestellt werden. Ein Zurückstellen bis in den nächsten Doppelhaushalt könne zu einem erheblichen Vertrauens- und Ansehensverlust bezüglich des Freistaates Sachsen führen. Daher sei der Wunsch des Antragstellers nach zeitnaher Mittelbewilligung geeignet, die Unabweisbarkeit zu begründen.
- 79 Der SRH teilt die Auffassung des SMF nicht. Das SMI hat die vermeintliche „Unabweisbarkeit“ durch eigenes Handeln herbeigeführt, indem es für beide Maßnahmen – entgegen der Beschränkung des Haushaltsplans auf Vorhaben mit Denkmaleigenschaft – die PMO-Förderung in Aussicht gestellt hatte. Der Wunsch von mutmaßlichen Fördermittelempfängern ist kein sachlicher Grund für die Beantragung einer apl. Ausgabe.
- 80 Zur üpl. VE bei Kap. 09 03 Tit. 682 93 teilte das SMF mit, das SMUL habe diese zur Durchführung weiterer Vergabeverfahren zur Aktualisierung der Hochwasserschutzkonzepte für die Gewässer I. Ordnung beantragt. Aufgrund zügiger Planung hätten weitere Vergaben bereits 2020 erfolgen können. Die Voraussetzungen nach § 37 Abs. 1 SÄHO (unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis) seien erfüllt gewesen.

81 Der SRH bestreitet nicht, dass die Voraussetzungen von § 37 i. V. m. § 38 SÄHO tatsächlich vorlagen. Die Angaben im Antrag waren jedoch nicht ausreichend:

- Das SMUL hatte im Antrag keinen Zeitpunkt benannt, bis wann eine Bewilligung zwingend erfolgen muss. Es hieß nur, die vorhandenen Kapazitäten von geeigneten Ingenieurbüros müssten „zeitnah“ genutzt werden. Die Frist für die Hochwasserschutzkonzepte läuft bis 2021 (§§ 73 bis 75 Wasserhaushaltsgesetz).
- Im Antrag war nicht ausgeführt, zu welchen schwerwiegenden Folgen eine Nichtbewilligung führen würde. Das SMUL trug nur abstrakt vor, eine verzögerte Vertragsauslösung gefährde die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben und könne Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen. Dies widerspricht jedoch der Angabe im Antrag, wonach der mit den ordentlichen Haushaltsmitteln abgebildete Fachprozess zügig abgelaufen ist.

82 Zusammenfassend zur Ordnungsmäßigkeit der Einwilligungen wies das SMF auf die gängige Verwaltungspraxis hin, die Ausübung des Notbewilligungsrechts streng zu prüfen.

83 Aufgrund seiner Prüfungen sieht der SRH das zweite Haushaltsjahr infolge erheblichen Nachbesserungsbedarf in der Beantragungs- und Bewilligungspraxis. Er hält an seinen Empfehlungen weiterhin fest.

4.7.2 Bewilligung einer außerplanmäßigen Ausgabe in 2020 zulasten des Hj. 2019

84 In der HR 2019 ist bei einer Haushaltsstelle im Epl. 09 folgendes Ergebnis ersichtlich:

Abbildung 3: Auszug aus der HR 2019

Zentralrechnung Jahr 2019

09 03 Allgemeine Bewilligungen

Titel	Zweckbestimmung	A) Istergebnis B) Verblieb. Rest C) Gesamttist (A+B) (EUR)		A) Soll B) Vorjahresrest C) Gesamtsoll (A+B) (EUR)		Gesamttist gegen- über Gesamtsoll	
		3		4		A) Mehr B) Weniger	
1	2					5	
634 01 apl.	Zuweisung an Sondervermögen "Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst"	A) 51.927.000,00 B) -,- C) 51.927.000,00		A) -,- B) -,- C) -,-		A) 51.927.000,00 B) -,-	

85 Die Zuweisung war im StHpl. 2019/2020 nicht enthalten. Das Soll ist dementsprechend mit 0 € ausgewiesen. Die Buchung der Ausgaben bei Kap. 09 03 Tit. 634 01 erfolgte nach Angaben im Sachbuch am 29.06.2020.

Ausübung des Notbewilligungsrechts

86 Das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ vom 10.06.2020 (SächsGVBl. S. 283 - nachstehend auch „Änderungsgesetz-Forst“), in Kraft getreten am 01.07.2020, ordnete eine Zuführung aus dem Staatshaushalt im Hj. 2019 an das Sondervermögen i. H. v. 51.927.000 € an.

87 Das SMEKUL stellte daraufhin am 12.06.2020 einen Antrag auf apl. Ausgaben und begründete diesen im Wesentlichen folgendermaßen:

Das Bedürfnis ist unvorhergesehen, weil die Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“, die eine Zuführung in Höhe von 51.927,0 T€ vorsieht, erst nach der Planaufstellung für den Doppelhaushalt 2019/2020 bekannt wurde.

Das Bedürfnis ist unabweisbar:

- Aus sachlichen Gründen, weil mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst“ eine Rechtsverpflichtung zur Zuführung von Mitteln der Kernverwaltung zu erfüllen ist.

Aufgrund der anhaltend negativen Entwicklung der Rundholzmärkte als auch der hohen Kosten für die Beseitigung der Schadensfolgen infolge der Sturmereignisse seit dem Jahr 2017, der anhaltenden Dürre im

Jahr 2018 sowie der daraus entstandenen Borkenkäfermassenvermehrungen sind die der Planung 2020 zugrundeliegenden Einnahmen nicht realisierbar und die Betriebsausgaben nicht zu decken.

Gegenüber der Planung besteht ein Mehrbedarf, der mit der Zuführung zum Fonds gedeckt wird.

- *Aus zeitlichen Gründen (nicht aufschiebbar bis zum nächsten Haushalt), weil aufgrund der gesetzlichen Regelung in Art. 1 Nr. 3 des ersten Änderungsgesetzes eine Zuführung an das Sondervermögen zu Lasten des Haushaltsjahres 2019 zu tätigen ist.*

Um die Liquidität des Staatsbetriebes Sachsenforst zu sichern, erfolgt keine Verschiebung des Gesetzesvollzuges in die neue Haushaltsplanperiode. Die Umsetzung des Änderungsgesetzes erfolgt umgehend.

- ⁸⁸ Das SMF bewilligte den Antrag am 17.06.2020 unter aufschiebender Bedingung, richtete den apl. Titel ein und vollzog die Zuweisung haushaltsmäßig am 29.06.2020. Das geschah vor dem Inkrafttreten des „Änderungsgesetzes Forst“ am 01.07.2020 und damit vor Bedingungseintritt.
- ⁸⁹ Das Bedürfnis war nicht unvorhergesehen und für die Ausübung des Notbewilligungsrechtes durch das SMF fehlte die sachliche und zeitliche Unabweisbarkeit. Die Voraussetzungen des § 37 SÄHO lagen nicht vor.
- ⁹⁰ Die Antragstellung durch das SMEKUL und Einwilligung des SMF erfolgten, bevor das „Änderungsgesetz-Forst“ in Kraft trat. Der angebliche Mittelbedarf beruhte damit nicht auf diesem Gesetz. Das Vorbringen des SMEKUL im Antrag war unrichtig.
- ⁹¹ Das SMEKUL leitet die Unvorhergesehenheit des Bedürfnisses außerdem aus der Unkenntnis vom „Änderungsgesetz-Forst“ bei der Haushaltsaufstellung 2019/2020 ab. Diese Begründung trägt nicht, da die Staatsregierung mit dem Gesetzesentwurf zur Änderung des HG 2019/2020 vom 03.04.2020 das parlamentarische Verfahren zum Nachtragshaushalt 2020 eingeleitet hatte² und der erhöhte Bedarf für den o. g. Fonds hätte dort veranschlagt werden können. Zum Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfes für den Nachtragshaushalt 2020 war der Bedarf dem SMEKUL bekannt, denn der Entwurf des „Änderungsgesetz-Forst“ war bereits einige Tage zuvor am 19.03.2020 im SLT eingereicht.
- ⁹² Unerheblich ist, dass der Entwurf des „Änderungsgesetz-Forst“ die Zuweisung bereits enthielt. Dies wäre im Gesetzgebungsverfahren noch korrigierbar gewesen. Selbst wenn der Gesetzgeber die Regelung erlassen hätte, wäre sie lediglich leergelaufen.
- ⁹³ Ferner war mit der Zuführung an das Sondervermögen nicht die Erfüllung dringender staatlicher Aufgaben verbunden. Es handelte sich um einen Buchungsvorgang innerhalb des Staatsvermögens, der für sich betrachtet keinen Einsatz von Geldmitteln zur Erfüllung einer Aufgabe bedeutet. Mit dem „Änderungsgesetz-Forst“ hat der SLT die Mittelzuführung zulasten des abgelaufenen Hj. 2019 veranlasst. Diese gesetzliche Bestimmung hat das SMF als Rechtsgrund für die Notbewilligung der Mittel herangezogen. 6 Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres konnte von sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit jedoch nicht mehr die Rede sein.
- ⁹⁴ Der SRH hat ähnliche Vorgänge im Hj. 2018 bereits im Zusammenhang mit dem Errichtungsgesetz des Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“ und des „Breitbandfonds Sachsen“ im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.2 beanstandet.

Erfassung in den Büchern für das Hj. 2019

- ⁹⁵ Mit dem „Änderungsgesetz-Forst“ vom 10.06.2020 hat der SLT eine Zuführung an das Sondervermögen aus dem Staatshaushalt zulasten des Hj. 2019 i. H. v. 51.927.000 € beschlossen. Nach der Bewilligung des Antrages des SMEKUL durch das SMF am 17.06.2020 erfolgte die Buchung zulasten des Hj. 2019 zugleich bei Kap. 09 03 Tit. 643 01 und im Fonds.

² Siehe LT-Drs. 7/2097.

- ⁹⁶ Für Zahlungen gilt nach den Regelungen der SäHO das Kassenwirksamkeitsprinzip. Zahlungen sind für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie eingegangen oder geleistet worden sind. Der oben abgebildete Vorgang ist zwar nicht kassenwirksam, da er keine Zahlung, sondern nur Buchungsbewegungen auslöst. Auch hat das SMF die Bücher für 2019 erst am 15.07.2020 geschlossen, weshalb der buchmäßige Nachweis technisch noch möglich war.
- ⁹⁷ Die unterlassene Aufnahme der Zuführung in den Nachtragshaushalt 2020 widersprach jedoch den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit in Bezug auf den Haushaltsplan für das Hj. 2020. Dementsprechend war auch der oben abgebildete Nachweis in der Haushaltsrechnung für das Hj. 2019 nicht mit diesen in der Verfassung verankerten Prinzipien für das staatliche Finanzwesen vereinbar.
- ⁹⁸ Mit Verschiebung der Buchung eines dem Hj. 2020 zuzurechnenden Vorgangs in das abgelaufene Hj. 2019 beeinflusste das SMF den Aussagegehalt der HR 2019. Aus den in 2019 entstandenen Haushaltsspielräumen, aus denen die Zuführung geleistet wurde, wäre sonst aller Voraussicht nach eine Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage möglich gewesen (§ 25 Abs. 2 SäHO). Dies erübrigte sich im Ergebnis der o. g. Buchung; siehe oben Pkt. 4.1, Tz. 11.
- ⁹⁹ Das SMF bewilligte einen Antrag auf apl. Ausgaben, der offenkundig nicht die Voraussetzungen für die Ausübung des Notbewilligungsrechts erfüllte.
- ¹⁰⁰ Bei der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020 waren die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit nicht beachtet. Die HR 2019 leidet wegen dort in der Folge falsch nachgewiesener Ausgaben von 51,9 Mio. € an einem ins Gewicht fallenden Mangel.
- ¹⁰¹ Letzten Endes wird es die Aufgabe des SLT sein, über den Haushalt 2019 – angesichts des Eingriffes des SMF – mit dem Entlastungsbeschluss abschließend zu befinden.
- ¹⁰² Das SMF entgegnete, die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Anwendung des Notbewilligungsrechts hätten vorgelegen. Die Einwilligung sei rechtmäßig erfolgt, um dem gesetzgeberischen Auftrag aus dem „Änderungsgesetz-Forst“ nachzukommen. Damit habe eine Rechtsverpflichtung für die Fondszuführung aus dem Staatshaushalt 2019 vorgelegen.
- ¹⁰³ Die Bücher schließe das SMF erst dann, wenn das Resteverfahren abgeschlossen und entsprechend sich ergebende Abschlussbuchungen zum Haushaltsausgleich gebucht seien. Das Resteverfahren sei Ende Juni 2020 abgeschlossen gewesen. Nach gängiger Praxis werde der Haushalt rechnerisch immer ausgeglichen abgeschlossen, sodass nachfolgend noch entsprechende Abschlussbuchungen erfolgten. Parallel seien mit dem SLT Abstimmungen zu einem „Änderungsgesetz-Forst“ gelaufen, welche auch die Buchung der in Rede stehenden Zuführung im Hj. 2019 zum Gegenstand gehabt hätten. Entsprechend dieser Abstimmungen sei diese Buchung daher im Hj. 2019 vollzogen worden.
- ¹⁰⁴ Der SRH hält seine Beanstandung aufrecht. Bei einer nicht zahlungswirksamen Zuführung an ein Sondervermögen, noch dazu unter Zuordnung zu einem abgelaufenen Haushaltsjahr, ist es abwegig zu behaupten, es liege Eilbedürftigkeit vor. Der gesetzgeberische Auftrag ändert daran nichts, genauso wenig wie die noch offenen Bücher im Juni 2020. Die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts hätten unabhängig davon vorliegen müssen und die Abstimmung mit dem SLT über die Nachbuchung vermag den Rechtsmangel nicht zu beheben.

4.8 Mehrausgaben ohne Bewilligung

- 105 Für Mehrausgaben von 56.781,71 € lag weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch die Einwilligung des SMF in üpl. oder apl. Ausgaben vor; vgl. HR 2019, Band 1, S. 214, unter „Anmerkungen zur HR 2019“.
- 106 Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen betrafen folgende Haushaltsstellen:
- Kap. 03 23 Tit. 893 36 mit 39.123,78 €,
 - Kap. 08 02 Tit. 525 21 mit 640,26 €,
 - Kap. 08 50 Tit. 525 01 mit 17.017,67 €.

- 107 Entsprechende Einsparungen erfolgten nach Angaben des SMF in den jeweiligen Einzelplänen.

4.9 Mehrausgaben durch Deckungsfähigkeit und Kopplung mit Einnahmen

- 108 Entsprechend dem → Grundsatz der Gesamtdeckung dienen alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben (§ 8 Satz 1 SäHO). Zu diesem Grundsatz gibt es im sächsischen Haushaltsrecht Ausnahmemöglichkeiten zur Sicherstellung eines flexiblen Haushaltsvollzugs.
- 109 So können Ausgaben und VE für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird (§ 20 Abs. 2 SäHO). Durch die Ausbringung von sog. → Deckungsvermerken (DV) können die bei einer Haushaltsstelle nicht benötigten Haushaltsmittel zur Deckung von Mehrausgaben bei einer anderen Haushaltsstelle herangezogen werden, ohne dass es dabei zu üpl. Ausgaben kommt.
- 110 Darüber hinaus kann über die Ausbringung von sog. → Kopplungsvermerken (KV) die Zweckbindung zwischen Einnahmen und den dazugehörigen Ausgaben gem. § 8 Satz 2 SäHO hergestellt werden. Damit werden Ausgabebefugnisse an den Eingang bestimmter Einnahmen gekoppelt.
- 111 In der Zentralrechnung 2019 für den Epl. 07 finden sich Haushaltsstellen, bei denen sowohl einer oder mehrere DV als auch einer oder mehrere KV auf den Bewilligungsrahmen von Einfluss waren. Ein Beispiel ist Kap. 07 06 Tit. 780 71. Veranschlagt waren Ausgaben für Ingenieurleistungen im Straßenbau.
- 112 Über KV erhöhte sich der Planansatz um Mehreinnahmen bei Zuweisungen des Bundes für Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen in Kap. 07 06 Tit. 331 02. Der Bund erstattet den Ländern die entsprechenden Ausgaben durch Zahlung einer Pauschale.
- 113 Die DV bei Kap. 07 06 Tit. 780 71 erlaubten die Mittel zur Deckung von Mehrausgaben bei einer Reihe von Ansätzen heranzuziehen:
- 07 06/TG 71, 07 06/TG 72 sind einseitig deckungsfähig zugunsten von 07 06/537 01,
 - 07 06/TG 71, 07 06/TG 72, 07 06/TG 73, 07 06/TG 75 sind gegenseitig deckungsfähig.
- 114 Die Abkürzung TG steht dabei für die Titelgruppe. Jede Titelgruppe enthält wiederum eine Mehrzahl einzeln in die Deckungsfähigkeit einbezogener Haushaltsstellen.
- 115 Die obersten Dienstbehörden haben für ihren Einzelplan die Inanspruchnahme der ausgebrachten Haushaltsvermerke in einer Anlage zur Zentralrechnung zu erläutern. Im Beispielsfall kam neben oben aufgeführtem KV noch ein weiterer zur Anwendung und der gebundene Ausgabentitel stellte Mittel zur Deckung sieben anderer Haushaltsstellen kraft DV zur Verfügung.
- 116 Bei einer komplexen Veranschlagungsstruktur leidet trotz Erläuterungen der Überblick. Der mit Nutzung der Haushaltsvermerke aufgelegte Bewilligungsrahmen ist schwer zu ermitteln. Dies beeinflusst den Aufwand bei der Prüfung der Einhaltung der Ausgabebefugnisse. Im Beispielsfall kommt noch hinzu, dass die Zweckbindung der Bundesmittel zu gewährleisten ist. Eine zweckwidrige Verwendung bedeutet ein Haushaltsrisiko wegen möglicher Rückgewährpflichten.

- 117 Der SRH unterstützt grundsätzlich die Anwendung von Flexibilisierungsinstrumenten dort, wo sie für einen wirtschaftlichen Haushaltsvollzug erforderlich sind. Das Gleiche gilt für die haushaltsmäßige Absicherung der Zweckbindung von Einnahmen.
- 118 Allerdings blickt der SRH mit Sorge auf den Umfang mancher Deckungs- und Kopplungskreise. Sie schränken die Transparenz des Haushalts erheblich ein und erschweren das Nachvollziehen der Haushaltsprozesse von Jahr zu Jahr immer mehr.
- 119 Das SMF hat hierzu mitgeteilt, Haushaltsvermerke stellen zulässige Ausnahmen von den verfassungsrechtlich kodifizierten Haushaltsgrundsätzen dar und sollen den Ressorts die nötige Flexibilität einräumen, um so u. a. die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung zu fördern. Das SMF nimmt die Prüfungsbemerkungen vom Grundsatz her zur Kenntnis und wird im Rahmen der künftigen Haushaltsaufstellung versuchen, auf eine behutsame Nutzung hinzuweisen.
- 120 Der SRH dankt dem SMF für die Zusage. Er bittet die Staatsregierung zu untersuchen, welche Möglichkeiten bei der in 2025 geplanten Einführung eines medienbruchfreien digitalen Verfahrens im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen für eine technische Unterstützung des Prozesses der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung bestehen.

4.10 Umschichtungen und Verstärkungen

4.10.1 Aus dem Haushaltsgesetz

- 121 Das SMF ist gem. § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts Ausgaben und VE für Investitionen umzuschichten sowie Ansätze für Investitionsausgaben durch Einsparungen bei den laufenden Ausgaben im Einzelplan oder durch Deckung im Gesamthaushalt zu verstärken. Umschichtungen und Verstärkungen über 10 Mio. € im Einzelfall bedürfen der Einwilligung des HFA.
- 122 Insgesamt hat das SMF im Hj. 2019 Umschichtungen und Verstärkungen bei Ausgaben i. H. v. rd. 79,6 Mio. € (im Vorjahr rd. 264,1 Mio. €) bewilligt. Diese betrafen mit rd. 47,7 Mio. € (60 %) überwiegend den Epl. 07. Davon entfielen allein rd. 24,3 Mio. € auf die Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus aus Kap. 07 06 Tit. 883 15.

Übersicht 8: Umschichtungen und Verstärkungen

Epl.	Haushaltsbetrag aufnehmende Titel in €	Umschichtung/ Verstärkung in €	Anteil an Gesamt in %	Einsparung im	
				Gesamthaushalt in €	Epl.
03	8.228.000	3.858.596	4,8	0	3.858.596
04	4.234.000	203.327	0,3	0	203.327
05	900.000	427.717	0,5	0	427.717
06	0	240.000	0,3	0	240.000
07	174.624.400	47.700.500	59,9	7.240.500	40.460.000
08	67.350.000	21.268.625	26,7	0	21.268.625
09	62.972.500	5.127.992	6,4	0	5.127.992
12	4.329.100	775.000	1,0	775.000	0
Gesamt	322.638.000	79.601.757	100,0	8.015.500	71.586.257

Quelle: 2019 HR.

Hinweis: Rechnerische Korrektur des SRH bei der Summenbildung in der Spalte „Haushaltsbetrag aufnehmende Titel“; die HR 2019 weist im Band 1, S. 197 den Betrag von 282.638.000 € aus.

- 123 Die Einsparungen für Umschichtungen und Verstärkungen erfolgten nur zu rd. 10 % zulasten des Gesamthaushaltes. 90 % mussten die Ressorts aus eigenen Mitteln erbringen.
- 124 Das SMF stimmte im Jahr 2019 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. rd. 111 Mio. € (im Vorjahr rd. 191 Mio. €) zu, darunter rd. 36 Mio. € im Epl. 03 und rd. 56 Mio. € im Epl. 07. Die entsprechenden Einsparungen erfolgten titelkonkret.

4.10.2 Aus dem Kapitel 15 03

- 125 Neben der Verstärkungsmöglichkeit aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 waren Verstärkungsmittel im Kap. 15 03 i. H. v. 230 Mio. € einschließlich AR des Vorjahres für etwaige notwendige Mehrbedarfe im Hj. 2019 vorgesehen und i. H. v. rd. 82 Mio. € (35 %) in Anspruch genommen. Ein Anteil von rd. 36 % (82.340.462 €) der gesamten Verstärkungsmittel ist im Hj. 2019 als AR verblieben und rd. 29 % (66.109.819 €) davon standen als freie Minderausgaben im Abgang.
- 126 Die Mittel sind auf Verstärkungstiteln ausgebracht. Die Ausgabeermächtigungen stehen per Haushaltsvermerk anderen Haushaltsstellen zur Deckung von Mehrausgaben zur Verfügung. Der buchmäßige Nachweis erfolgt dementsprechend bei den Titeln, welchen die Verstärkung zugewiesen wird.
- 127 Die Veranschlagung von Verstärkungsmitteln stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der Spezialität dar, die nur in engen Voraussetzungen zulässig ist. Dies ist bei der Ansatzbemessung und der Restübertragung künftig zu beachten.

5 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2019

- 128 Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen gem. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer Ermächtigung durch Gesetz.
- 129 Für das Hj. 2019 enthielt das HG 2019/2020 gem. § 2 Abs. 1 keine Ermächtigung zur Aufnahme von Nettokrediten zur Deckung von Ausgaben. Eine Sonderkreditermächtigung aus § 2 Abs. 4 HG 2019/2020 hat das SMF nicht in Anspruch genommen.
- 130 Der Freistaat hat Kassenverstärkungskredite gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2019/2020 i. H. v. 66 Mio. € aufgenommen. Der vom HG eingeräumte Ermächtigungsrahmen von 2.024 Mio. € für 2019 war nicht ausgeschöpft.
- 131 Seit 01.01.2014 sieht die Verfassung des Freistaates Sachsen vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Eine Neuverschuldung ist nur noch bei Naturkatastrophen und Not-situationen sowie konjunkturbedingten starken Einnahmerückgängen zulässig.
- 132 Ob der Einnahmerückgang in einer gesamtwirtschaftlichen Schwäche für eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot ausreichend ist, bemisst sich gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen zunächst nach der → Normallage. Diese entspricht den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre.
- 133 Die Normallage für das jeweilige Haushaltsjahr ist im HG festgesetzt (§ 18 Abs. 3 SäHO). Sie betrug für das Hj. 2019 13,682 Mrd. € (§ 2 Abs. 2 HG 2019/2020).
- 134 Diese Kreditaufnahmeermächtigung wird ferner nur wirksam, wenn die Normallage um mindestens 3 % unterschritten wird. Für 2019 ergab sich damit ein Grenzwert von 13,272 Mrd. €. Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen lagen für das Hj. 2019 im Ist mit 15,4 Mrd. € weit über dem genannten Grenzwert.

Übersicht 9: Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot

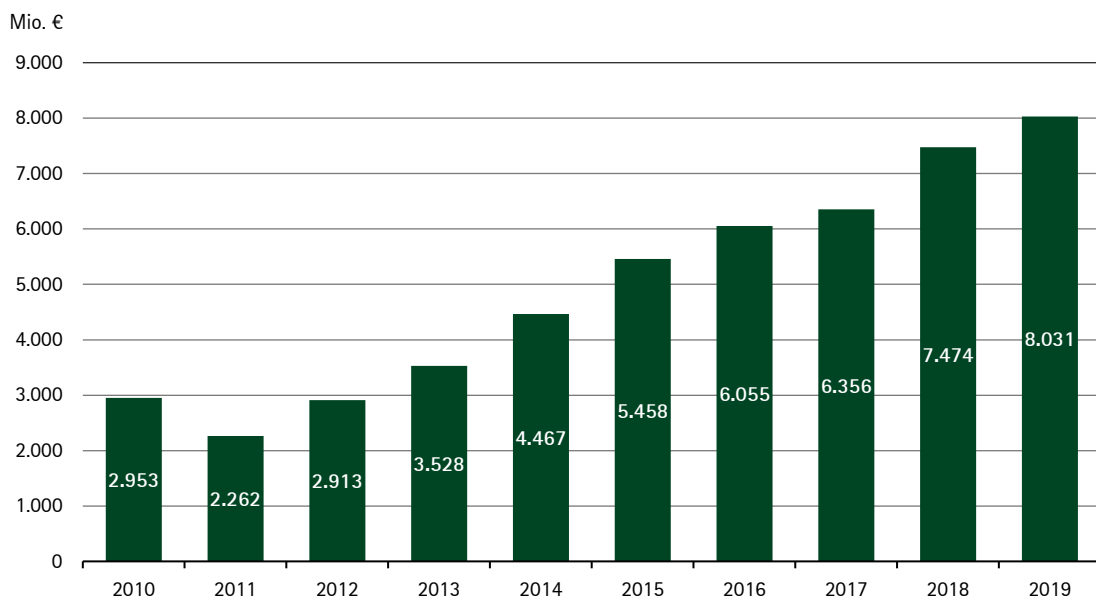
2019	in Mio. €
Normallage gem. § 2 Abs. 2 HG 2019/2020	13.682
davon 97 % (Grenzwert)	13.272
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen im Ist	15.418
Differenz zwischen Grenzwert und Ist 2019	2.146

Quelle: HG 2019/2020, HR 2019

- 135 Die Einnahmen hätten mindestens um 2.146 Mio. € geringer ausfallen müssen, um als Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot eine Kreditaufnahme zu erlauben.

- ¹³⁶ Der Freistaat Sachsen nahm im Hj. 2019 keine neuen Kredite auf dem Kapitalmarkt auf. Er verminderte seine Verpflichtungen aus Schuldscheindarlehen und aus Landesschatzanweisungen um 632 Mio. €, siehe oben Pkt. 2, Tz. 5.
- ¹³⁷ Beginnend mit der HR 2019 hat das SMF unter Pkt. 4.21 im Gesamtbericht eine umfassende Übersicht über die Kreditermächtigungen des Freistaates Sachsen nach § 2 HG 2019/2020 und nach § 18 SäHO sowie über deren Inanspruchnahme neu aufgenommen. Dort ist eine Kreditermächtigung von 8.030,7 Mio. € für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen ausgewiesen, vom SMF als aufgeschobene Kredite bezeichnet. Nach den Angaben in der Übersicht stützt das SMF diese Ermächtigung auf § 18 Abs. 10 SäHO i. V. m. § 2 Abs. 5 HG 2019/2020. Im Hj. 2019 lag keine Inanspruchnahme vor.
- ¹³⁸ Die Kreditermächtigungen erhöhten sich lt. Angaben im Kap. 15 10 Tit. 325 03 im Vergleich zum Vorjahr um 557 Mio. €.

Abbildung 4: Entwicklung der Kreditaufnahmeermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen



Quelle: 2010 bis 2019 HR.

- ¹³⁹ Als Saldo der Ausgaben für die Tilgung der Schuldscheindarlehen sowie der Ablösung der Landesschatzanweisungen von 632 Mio. € und der Erhöhung der Kreditermächtigung um 557 Mio. € ergab sich im Hj. 2019 die Nettokreditaufnahme i. H. v. -75 Mio. €.
- ¹⁴⁰ Zu der mit den Regelungen über das Neuverschuldungsverbot verbundenen Tilgungsfrist von in Ausnahmefällen statthaften Kreditaufnahmen und der hierzu eröffneten Diskussion äußert sich der SRH in Beitrag Nr. 4, Pkt. 2, Tz. 51 ff.

Die Schulden des Freistaates Sachsen steigen infolge der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise von 2,8 Mrd. € auf 5,5 Mrd. € in 2020.

Mit den Einnahmen des Landes sind vorrangig die landeseigenen Gebäude und Straßen sowie weitere Vermögensgegenstände zu erhalten und der Bestand auszubauen. Die sich im Haushalt abzeichnende verstärkte Entwicklung zur Ausdehnung der konsumtiven Ausgaben nimmt ihm zunehmend Raum für den Einsatz finanzieller Ressourcen im investiven Aufgabenbereich.

Rund ein Drittel der Staatsausgaben geht an die Körperschaften der kommunalen Ebene. In den vergangenen 10 Jahren nahmen die Zuweisungen insgesamt um 2.450,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 46,5 %.

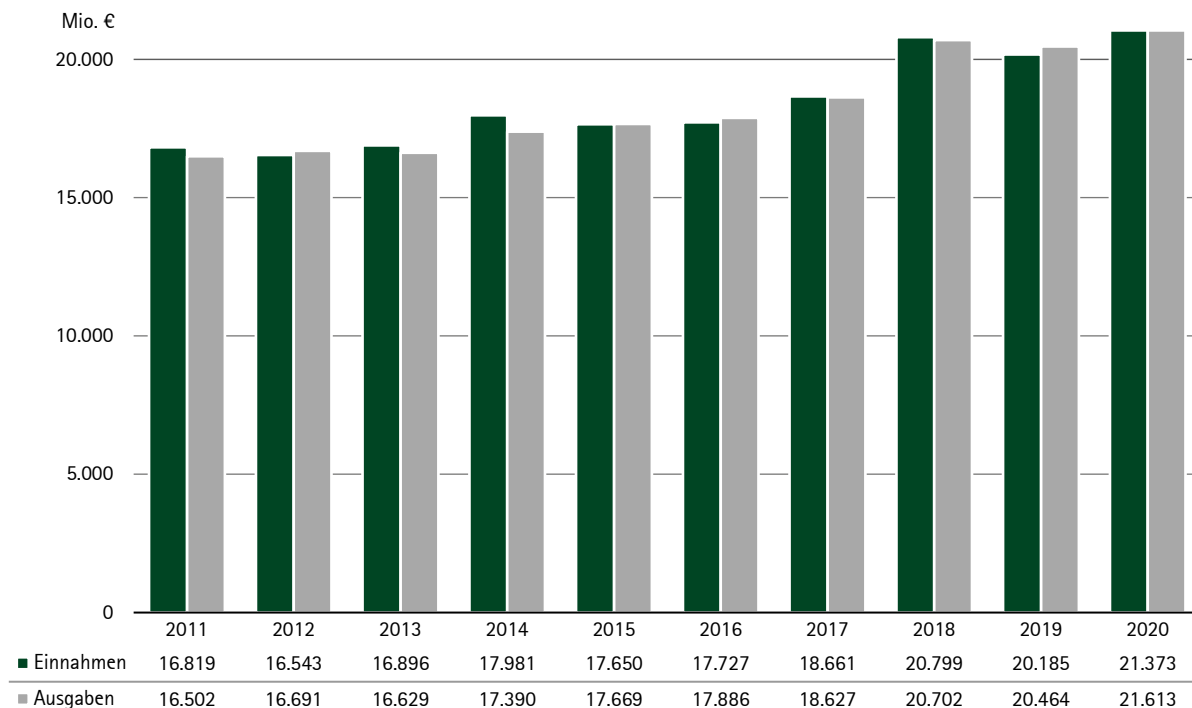
1 Einnahmen und Ausgaben

- ¹ Gegenstand dieses Beitrages ist eine Darstellung der Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der 1. Teil bietet einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten zwischen 2011 und 2020.
- ² In der Kennzahlenübersicht auf der S. 33 sind Kenndaten des Haushaltes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2018 und 2019 zusammengefasst. Das Kenndatenset enthält neben Einwohnerwerten v. a. die haushaltswirtschaftlichen Quoten. Das sind Kennzahlen, bei denen Haushaltsdaten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Anhand der haushaltswirtschaftlichen Quoten lässt sich die Struktur eines öffentlichen Haushaltes untersuchen und sie ermöglichen, die Haushalte der Länder miteinander zu vergleichen. Zu diesem Zweck sind in dieser Übersicht die Durchschnittswerte der Flächenländer Ost und der Flächenländer West aufgenommen.
- ³ Im 2. Teil dieses Beitrages beleuchtet der SRH ausgewählte Gegenstände des Finanzwesens, wie Abhängigkeiten und Bindungen des sächsischen Haushaltes sowie Zahlungen des Freistaates an Kommunen.

1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- ⁴ In der Abbildung Nr. 1 sind die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushaltes für die Hj. 2011 bis 2020 dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 5 Die Gesamteinnahmen des Freistaates stiegen vom Hj. 2011 zum Hj. 2020 um jährlich durchschnittlich 2,7 % auf 21.373 Mio. €. Die Gesamtausgaben wuchsen vom Hj. 2011 zum Hj. 2020 um jährlich durchschnittlich 3 % auf 21.613 Mio. €.
- 6 Auch in der Corona-Pandemie hielt die vorbeschriebene Entwicklung an. Die Finanzierung von gestiegenen Ausgaben war im Hj. 2020 insbesondere aufgrund von kreditfinanzierten Entnahmen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ möglich.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2019 und 2020

- 7 Betrachtet man die Arten von Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalt, so sind diese in Gruppen unterteilt. Der Gruppierungsplan unterscheidet zwischen Hauptgruppen, Obergruppen und Gruppen. Von der → **Hauptgruppe** (HGr.) spricht man als der obersten Gliederungsebene der Einnahmen- und Ausgabenarten. Jeder Hauptgruppe ist eine einstellige, jeder Obergruppe (OGr.) eine zweistellige Ziffer zugeordnet.

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen 2019 und 2020

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2019		2020		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
		Mio. €	Mio. €	€/EW	%		
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	13.385	12.999	3.199,0	-2,9		
1	Verwaltungseinnahmen	458	465	114,4	1,5		
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	4.598	5.763	1.418,1	25,3		
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.744	2.147	528,3	23,1		
	Gesamteinnahmen	20.185	21.373	5.259,8	5,9		
	<u>abzüglich</u>						
32	Nettokreditaufnahme	-75	0	0,0	-100,0		
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	865	1.402	345,0	62,1		
	Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.395	19.971	4.914,8	3,0		
	<u>abzüglich</u>						
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	5	5	1,3	-5,1		
	Bereinigte Einnahmen	19.390	19.966	4.913,6	3,0		
4	Personalausgaben	4.761	4.951	1.218,3	4,0		
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.087	1.087	267,6	0,0		
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen	10.699	12.122	2.983,3	13,3		
7	Baumaßnahmen	523	557	137,1	6,5		
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.366	2.733	672,7	15,5		
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1.028	162	40,0	-84,2		
	Gesamtausgaben	20.464	21.613	5.318,9	5,6		
	<u>abzüglich</u>						
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	1.023	157	38,7	-84,6		
	Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.441	21.456	5.280,2	10,4		
	<u>abzüglich</u>						
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	5	5	1,3	-5,1		
	Bereinigte Ausgaben	19.436	21.450	5.278,9	10,4		
	Finanzierungssaldo gem. SäHO	-46	-1.485	-365,4	3.102,1	>100%	
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss/Fehlbetrag)	-279	-240	-59,1	-14,1		

Quelle: 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

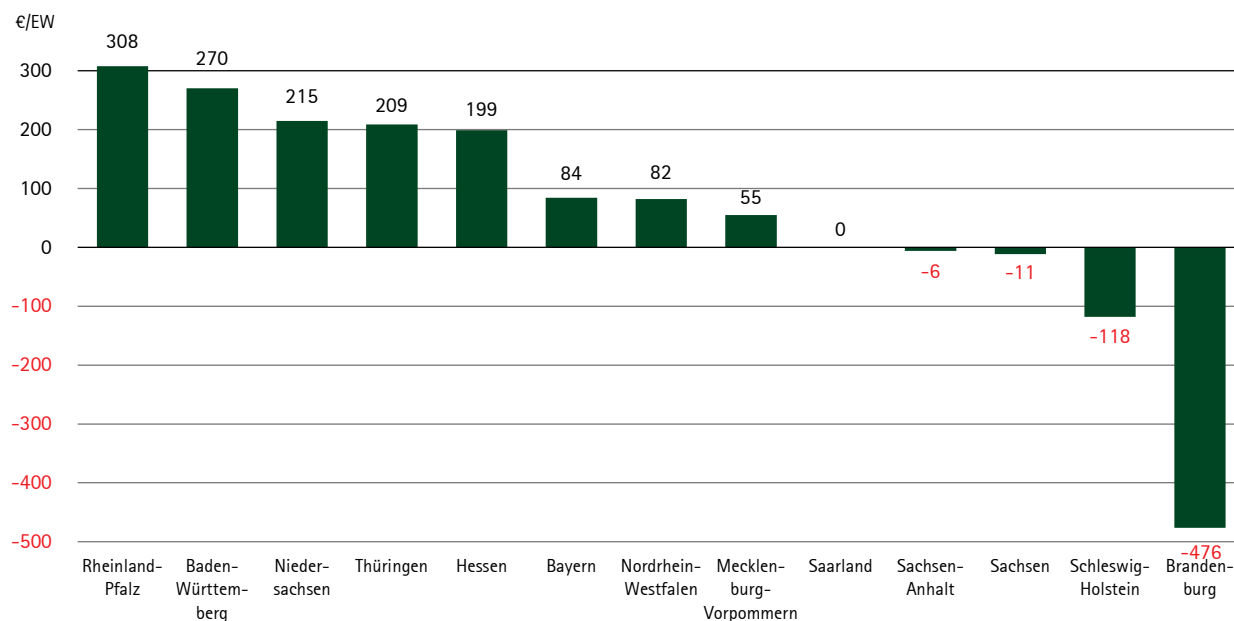
Hinweis: Die Einwohnerzahl zum 30.06.2020 beträgt 4.063.400.

- ⁸ Die Steuereinnahmen der HGr. 0, die sich in der HGr. 4 abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 und weiterhin die Zinsausgaben sowie die Schuldenstände, einschließlich jeweils deren Entwicklung im 10-Jahres-Zeitraum, sind in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Der SRH bedient sich hierbei auch Ländervergleichen zu Finanzierungssalden und Verschuldung.
- ⁹ Die Personalwirtschaft des Landes und seiner Nebenhaushalte einschließlich Stellenhaushalt und Personalbestand ist in Beitrag Nr. 3 mit dem Titel Personalhaushalt in diesem Jahresbericht ausführlich behandelt.

1.3 Ländervergleich der Finanzierungssalden im Jahr 2019

- 10 Der → Finanzierungssaldo als Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben des Staates ist ein wesentlicher Indikator zur Beurteilung der Haushaltslage; vgl. Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, Tz. 12. Bei einem positiven Finanzierungssaldo ist ein Überschuss zu verzeichnen, der für Minderung des Kreditbedarfs oder zur Schuldentilgung oder für Zuführungen an Rücklagen verwendet werden kann; vgl. § 25 Abs. 2 SÄHO. Ein negativer Finanzierungssaldo stellt einen Fehlbetrag dar, der auf eine strukturelle Deckungslücke schließen lässt.
- 11 Im Hj. 2019 wiesen die Länderhaushalte überwiegend positive Finanzierungssalden je EW aus, was der folgenden Abbildung zu entnehmen ist.

Abbildung 2: Finanzierungssalden der Kernhaushalte der Flächenländer 2019



Quelle: ZDL, Vierteljahreskassenstatistik (SKF 3), Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte).

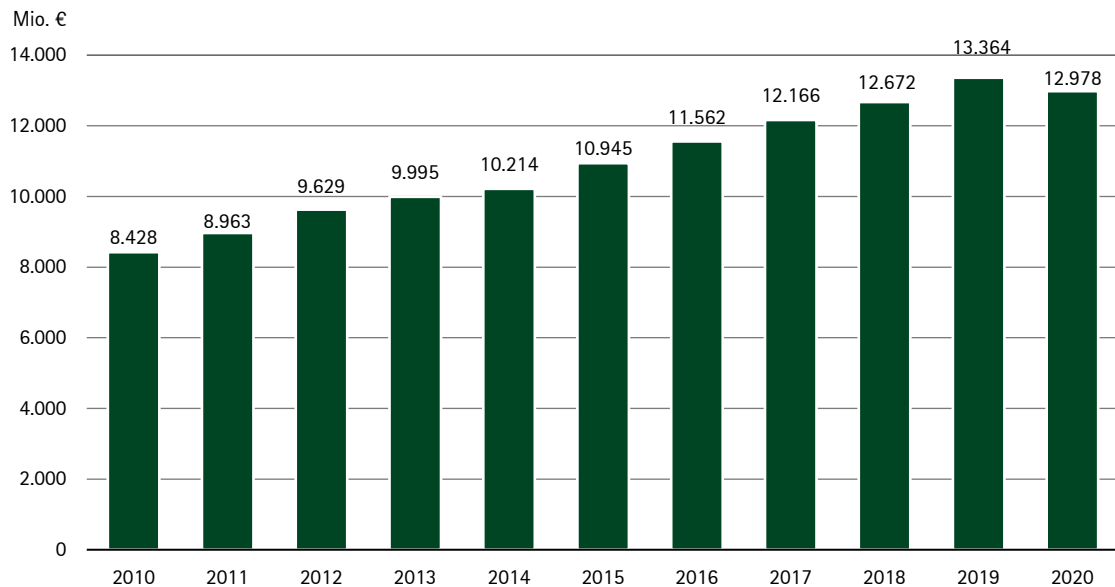
- 12 Die Ländergesamtheit kennzeichnete auch 2019 ein hohes Maß an Haushaltsstabilität, obgleich Verschlechterungen absehbar waren. So blieb die Kennzahl Finanzierungssaldo der Flächenländer je EW mit 113 € um ein Drittel unter dem Vorjahreswert.
- 13 Ein bemerkenswerter Rückgang ergab sich beim Durchschnittswert der Flächenländer Ost. Deren Finanzierungssaldo 2019 ist ins Negative (-58 €/EW) gefallen, nachdem er im Vorjahr noch 230 €/EW betrug. Der Hauptgrund ist eine starke Veränderung in Brandenburg, welche vorrangig auf den Nachtragshaushalt 2019 mit 1 Mrd. € Nettoneuverschuldung¹ zurückzuführen ist. Das Land hat diese Mittel vollständig verwendet für Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“.
- 14 Aber auch der Freistaat Sachsen verliert seine noch im Hj. 2018 überdurchschnittliche Position (drittbesten Platz) und findet sich nunmehr mit negativem Saldo an drittletzter Stelle im Flächenländervergleich wieder. Der sächsische Saldo wird sich im Hj. 2020 noch weiter verschlechtern. Wie der Übersicht 1 oben in Pkt. 1.2, Tz. 7 ff. zu entnehmen ist, gleitet der Finanzierungssaldo im Freistaat von -46 Mio. € im Hj. 2019 auf -1.485 Mio. € im Hj. 2020 ab. Ursachen hierfür sind u. a. der Rückgang der Steuereinnahmen (HGr. 0), der Anstieg von Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) und investive Maßnahmen (HGr. 7 und 8).

¹ Landtag Brandenburg, Drs. 7/123, Nachtragshaushaltsgesetz 2019 vom 13.12.2019 (GVBl. Teil I 2019, Nr. 57).

2 Steuereinnahmen

- ¹⁵ Die Steuereinnahmen (OGr. 01, 05, 06) des Freistaates Sachsen stiegen bis zum Jahr 2019 aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung erheblich an. Gegenüber 2011 betrug dieser Zuwachs fast 50 %. Im Hj. 2020 sind bereits deutliche Zeichen der Corona-Krise zu erkennen. Die sächsischen Steuereinnahmen gehen im Vergleich zum Hj. 2019 um 2,9 % zurück.

Abbildung 3: Entwicklung der Steuereinnahmen



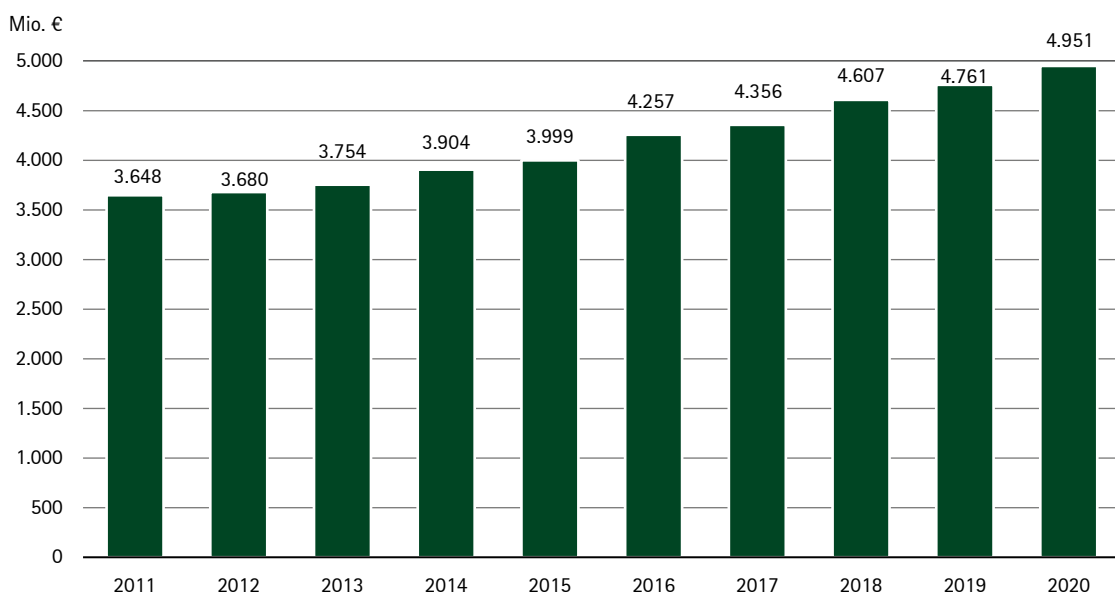
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.
Hinweis: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09) sind nicht berücksichtigt.

- ¹⁶ Die Steuereinnahmen, ihre Aufgliederung und die sich abzeichnende Entwicklung bei den Einnahmen der HGr. 0 einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen sind unten in Pkt. 7.2.1, Tz. 71 ff. und Pkt. 7.2.2, Tz. 86 ff. ausführlich dargestellt.

3 Personalausgaben

- ¹⁷ Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, steigen die Personalausgaben im Zeitraum 2011 bis 2020 ungebremst weiter an.

Abbildung 4: Entwicklung der Personalausgaben



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

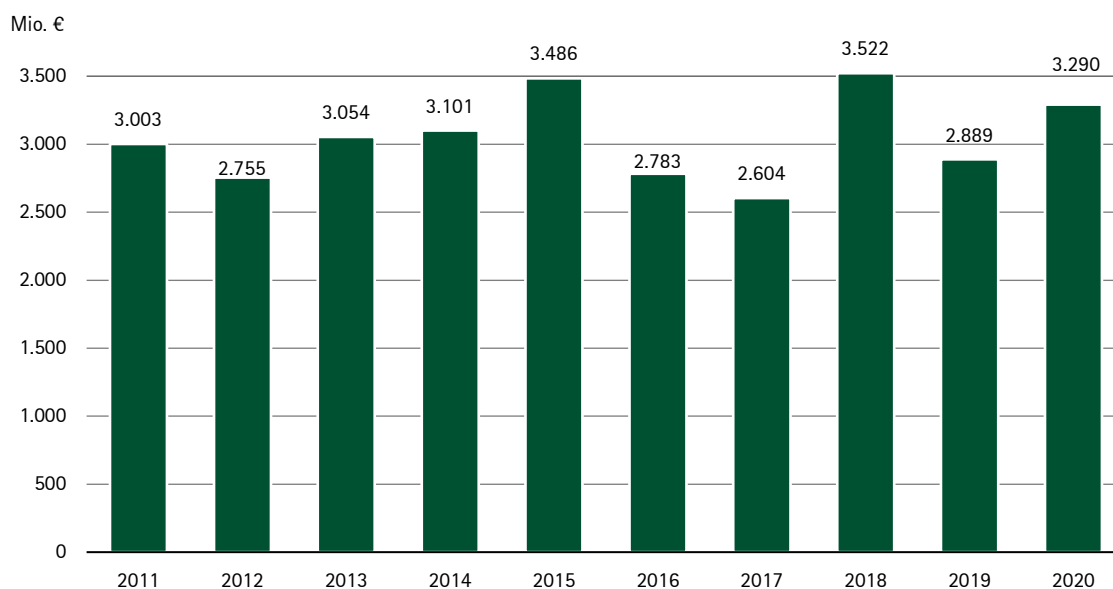
18 Die Ursachen für diesen Aufwärtstrend, die Entwicklung der Personalausgabenquoten und der Einwohnerwerte im 10-Jahres-Zeitraum sind beschrieben im Beitrag Nr. 3.

4 Landesinvestitionen

19 Zu den → **Investitionsausgaben** zählen die Bauausgaben (HGr. 7), eigene Sachinvestitionen des Freistaates (OGr. 81 und 82) und die Investitionsfördermaßnahmen (OGr. 83 bis 89).

20 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Freistaates Sachsen im Zeitraum 2011 bis 2020 stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 5: Entwicklung der Investitionsausgaben



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

21 Die rd. 3,5 Mrd. € hohen Investitionsausgaben der Hj. 2015 und 2018 bleiben weiterhin unerreicht.

22 Begründet waren diese Höchstwerte allerdings durch Zuführungen an Sondervermögen. So wurden im Hj. 2015 Zuführungen an das Sondervermögen „Garantiefonds“ i. H. v. 70 Mio. € und an das Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“ i. H. v. 322 Mio. € und 145 Mio. € getätigt.

23 Zuführungen an Sondervermögen sind als investive Ausgaben angesetzt, wenn im Wirtschaftsplan des Sondervermögens seinerseits Investitionen veranschlagt sind. Ist das nicht der Fall, sind die Zuführungen als besondere Finanzierungsausgaben eingestuft. Eine investive Wirkung entfaltet sich bei den anfangs genannten Sondervermögen jedoch erst dann, wenn das Sondervermögen investive Ausgaben leistet.

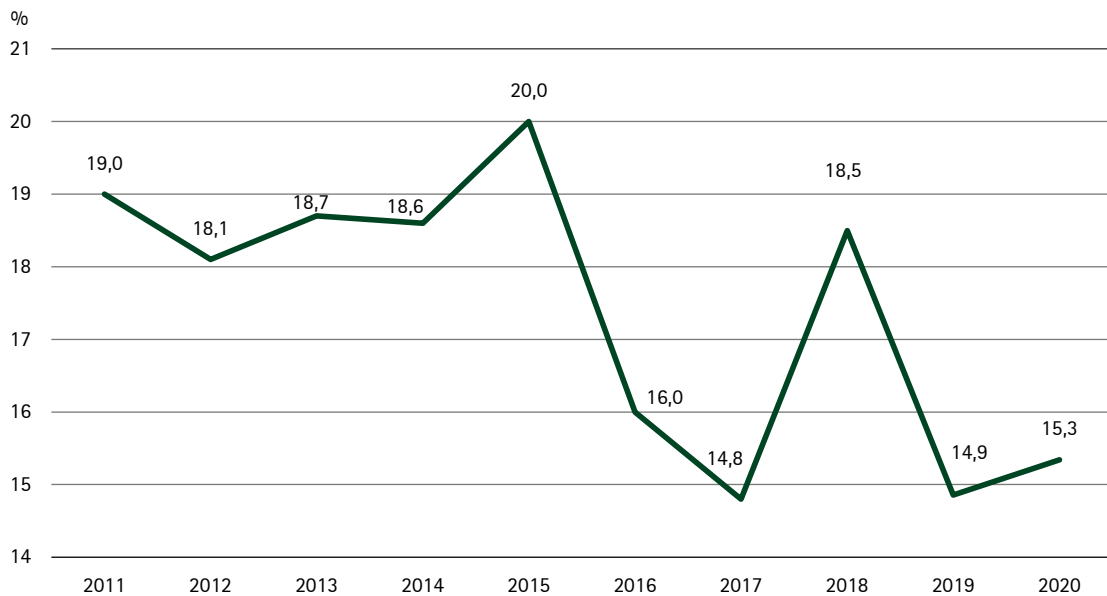
24 So erfolgte zwar im Hj. 2018 als Investitionsausgabe eine Zuführung i. H. v. 700 Mio. € an das neu gegründete Sondervermögen „Breitbandfonds Sachsen“. Aus diesem Fonds hat der Freistaat bis Ende 2020 aber weniger als 10 % der Mittel für Investitionen kassenwirksam verwendet.

25 Das Volumen an Investitionsausgaben sank im Hj. 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 633 Mio. € und lag um 105 Mio. € unter dem Soll 2019. Bei Investitionsfördermaßnahmen waren u. a. nachfolgende Minderausgaben zu verzeichnen:

- -65 Mio. € Zuschüsse für das Bildungsinfrastrukturprogramm,
- -42 Mio. € Zuschüsse für Investitionen der stationären Versorgung nach § 10 sowie §§ 12 bis 16 SächsKHG,
- -38 Mio. € Zuschüsse für den sozialen Wohnungsbau.

- 26 Mit dem Nachtragshaushalt 2020 war keine Veränderung der Planansätze für Investitionsausgaben verbunden. Im Hj. 2020 stiegen diese gegenüber dem Vorjahr um 13,9 % (401 Mio. €). Im Ist waren die Planansätze trotz Corona-Krise um 171 Mio. € überschritten.
- 27 Die o. g. Entwicklung der Investitionsausgaben bildet sich über die Jahre hinweg auch in der Investitionsquote ab. Die → **Investitionsquote** wird als Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben errechnet.

Abbildung 6: Investitionsquote Sachsen



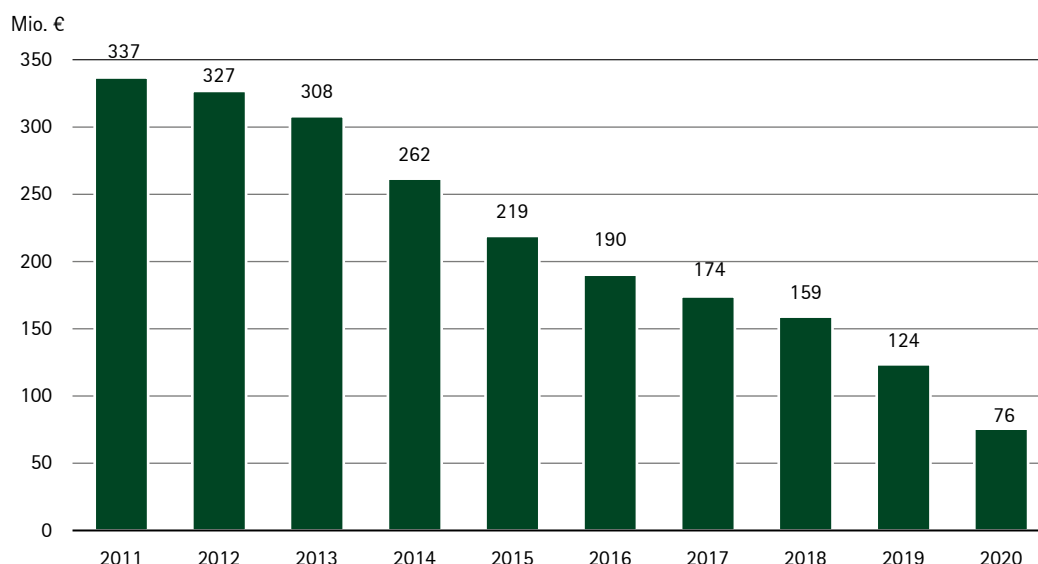
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 28 Im Hj. 2015 war im betrachteten Zeitraum mit 20 % ein Höchststand zu verzeichnen. Des Weiteren hob sich das Hj. 2018 positiv ab. Die Gründe sind oben in Tz. 22 und 24 erläutert. In den Hj. 2019/2020 fällt die Investitionsquote auf das Niveau der Hj. 2016/2017. Im Hj. 2020 liegt die Quote 3,7 Prozentpunkte unter der Quote des Hj. 2011.
- 29 Die Abbildung verdeutlicht insgesamt den Rückgang der Investitionsquote.
- 30 Die im StHpl. 2021/2022 veranschlagten Planansätze für Investitionsausgaben erreichen nicht mehr das Niveau von 2020. Sie liegen im Hj. 2022 mit 3.136 Mio. € sogar um 4,7 % tiefer (-154 Mio. €).
- 31 Der SRH sieht es als vorrangig an, mit den Einnahmen des Landes die landeseigenen Gebäude und Straßen sowie weiteren Vermögensgegenstände zu erhalten und den Bestand auszubauen. Der sich im StHpl. 2021/2022 abzeichnende verstärkte Trend zur Ausdehnung der konsumtiven Ausgaben nimmt dem Haushalt zunehmend Raum für den Einsatz finanzieller Ressourcen im investiven Aufgabenbereich.

5 Zinsausgaben

- 32 Nachdem sie im Hj. 2019 mit 124 Mio. € einen vorläufigen Tiefstand erreicht haben, sinken im Hj. 2020 die Zinsausgaben des Freistaates Sachsen (OGr. 57) weiter ab. Die Zinsverpflichtungen fallen mit 76 Mio. € erstmals in den zweistelligen Millionenbereich. Gegenüber dem Hj. 2011 bedeutet das einen Rückgang auf weniger als ein Viertel der damaligen Zinslast.

Abbildung 7: Entwicklung der Zinsausgaben



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- ³³ Die jährlichen Zinsausgaben je EW reduzierten sich – trotz sinkender Bevölkerungszahlen – von 30,33 € im Hj. 2019 auf 18,63 € im Hj. 2020.
- ³⁴ Diese Entwicklung geht hauptsächlich auf das anhaltend sehr niedrige Zinsniveau, das Schuldenmanagement des SMF sowie bis 2019 die jährlichen Kredittilgungen des Freistaates zurück. Auch mussten die Kreditgeber im Hj. 2020, bedingt durch die Marktzinssituation, bei der Aufnahme der Kapitalmarktschulden durch den Freistaat von 3,51 Mrd. € per Landesschatzanweisungen ein Agio akzeptieren. Das → **Agio** oder Aufgeld ist der Preis eines Wertpapiers über dem Nennwert. Es führte im Jahr der Emission zu zusätzlichen Einnahmen des Freistaates im Kernhaushalt und im Corona-Bewältigungsfonds von insgesamt 61,7 Mio. €. Diese Einnahmen werden als negative Kreditbeschaffungskosten verbucht und reduzieren innerhalb der OGr. 57 die Zinsausgaben.²
- ³⁵ Im StHpl. 2021/2022 sind die Zinsausgaben mit 78,8 Mio. € und 70,8 Mio. € angesetzt.

6 Schuldenstand

- ³⁶ Der SRH betrachtet in diesem Abschnitt vorrangig den Bestand der → **Finanzschulden** des Staates.³ Darunter versteht man die Beschaffung von rückzahlbaren Geldmitteln durch die Aufnahme von Krediten i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen. Die Finanzschulden umfassen Kreditaufnahmen beim nicht-öffentlichen Bereich, hierzu zählen insbesondere die Banken, und beim öffentlichen Bereich, etwa vermittelt Darlehensverträgen mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.
- ³⁷ Nicht zu den Finanzschulden gehören die Verbindlichkeiten aus Pensionsverpflichtungen und Beihilfen sowie aus dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG); siehe unten Pkt. 7.3.1, Tz. 101 ff. Das Gleiche gilt für die Rückstellungen für Altersteilzeit sowie die Verpflichtungen aus Instandhaltungs- und Investitionsrückstau.

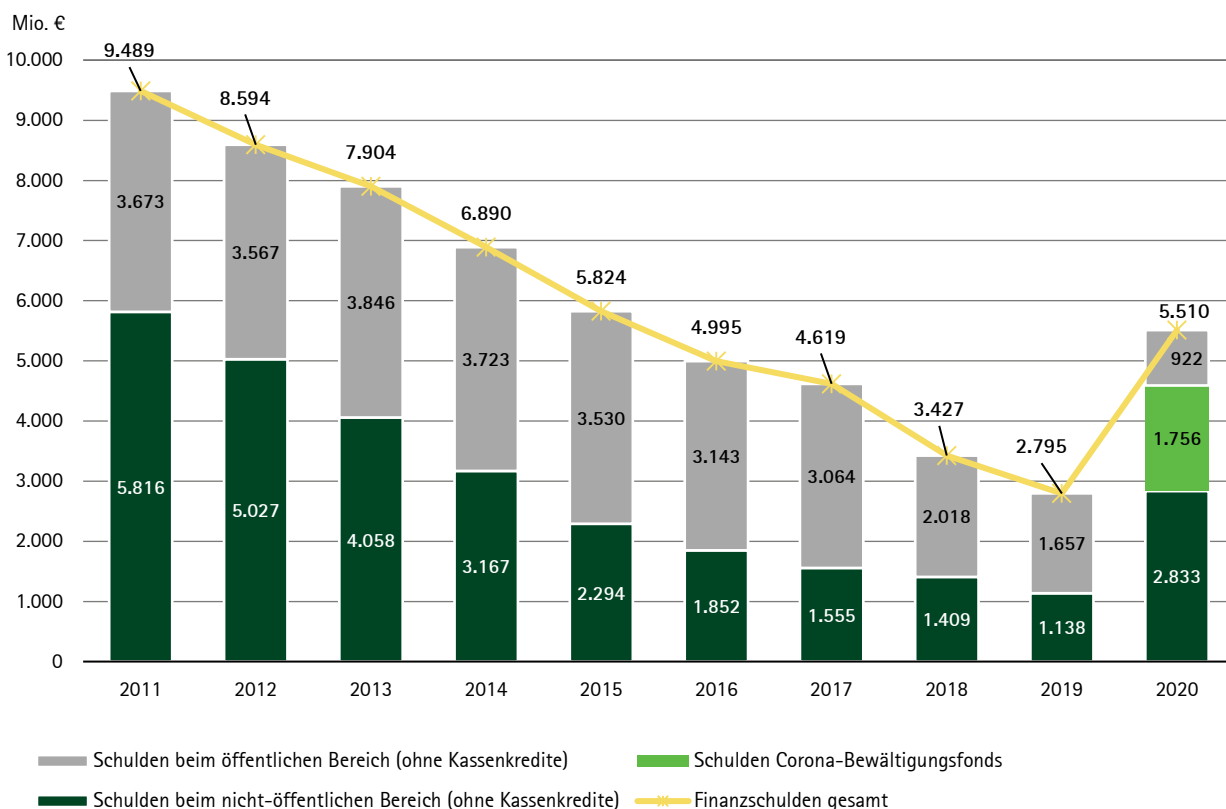
6.1 Stand der Finanzschulden

- ³⁸ Ende 2011 betragen die Finanzschulden des Freistaates 9.489 Mio. €. Diese sanken bis Ende 2019 um 6.694 Mio. € (-70,5 %) auf insgesamt 2.795 Mio. € ab.
- ³⁹ Zu dieser Entwicklung hat der Verzicht auf Neuaufnahme von Finanzschulden seit 2006 beigetragen, welche den Schuldenstand sonst entsprechend erhöht hätten.

² Quellen: Schreiben des SMF an den HFA vom 09.02.2021; Bericht des SMF über den Vollzug des Coronabewältigungsgesetzes zum 31.12.2020 (Jahresabschluss), Kassen-Ist 2020.

³ Zum Begriff siehe BT-Drs. 5/3040, Erläuterung zu Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG, S. 47 (Tz. 129); aus BT-Drs. 16/12410 keine Änderung in der Begriffsverwendung ersichtlich.

Abbildung 8: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates in Kernhaushalt und des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“



Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Statistisches Bundesamt (vorläufiger) Schuldenstand IV. Quartal; Bericht des SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31.12.2020 (Jahresabschluss), LT-Drs. 7/6840.

- 40 Der Abbau der Finanzschulden war bis 2019 von starken Steuereinnahmen begünstigt. Die Finanzschulden je EW erreichten im Hj. 2019 mit 686 € einen Tiefststand. Im öffentlichen Bereich bestehen die Schulden hauptsächlich beim Generationenfonds und werden bis Ende 2022 nahezu komplett auslaufen.
- 41 Das Hj. 2020 läutet eine Trendwende bei der Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland ein. Bedingt durch zurückgehende Steuereinnahmen und zusätzlichen Finanzbedarf aufgrund von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie sah sich auch der Freistaat Sachsen gezwungen, zusätzliche Liquidität über Kreditaufnahmen beim nicht-öffentlichen Bereich zu beschaffen. Insgesamt stiegen in Sachsen im Hj. 2020 die Finanzschulden je EW gegenüber dem Vorjahr um über 97 % auf 1.356 € an. Ohne Berücksichtigung der Finanzschulden des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ beträgt der Wert je EW 924 €.
- 42 Beim „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ handelt es sich um ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Freistaates. Deswegen sind seine Kreditaufnahmen dem Land vollständig zuzurechnen. Sie fließen mit Stand vom 31.12.2020 (Jahresabschluss) in die o. g. Berechnung der Finanzschulden pro EW mit ein.
- 43 Das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ vom 09.04.2020 ermächtigt das SMF, zur Deckung der Fondsausgaben im Zeitraum 2020 bis 2022 Kredite von bis zu 6 Mrd. € einzugehen. Im Hj. 2020 hat das SMF dementsprechend Kapitalmarktschulden im Umfang von 1,756 Mrd. € aufgenommen. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens in der Anlage zu Kap. 15 10, Tit. 325 01 im StHpl. 2021/2022 geht mit 91 % des Betrages der Kreditermächtigung von einer nahezu vollständigen Inanspruchnahme bis Ende 2022 aus. Die Finanzschulden des Landes werden somit aller Voraussicht nach gegenüber 2019 auf mehr als das 3-Fache steigen. Die Einzelheiten zur Bewirtschaftung und Verschuldung des Fonds sind im Beitrag Nr. 4 enthalten.
- 44 Eine gute Kassenlage in den vergangenen Jahren ermöglichte es dem SMF, die Anschlussfinanzierung fällig werdender vormals aufgenommener Kredite zu unterlassen. Das SMF bezeichnet dies als aufgeschobene Kreditaufnahme; vgl. hierzu auch Beitrag Nr. 1, Pkt. 5, Tz. 137. Seit 2017 weist das Land die Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen bei Kap. 15 10 Tit. 325 03 nach.

- 45 Die aufgeschobenen Kreditaufnahmen sollen neben den Finanzschulden einen festen Bestandteil der sog. → **haushaltsmäßigen Verschuldung** des Freistaates bilden. In der Sache handelt es sich um Kreditermächtigungen.
- 46 Die Entwicklung und Aufteilung der einzelnen Bestandteile der haushaltsmäßigen Verschuldung im Zeitraum 2011 bis 2020 kann der folgenden Übersicht entnommen werden.

Übersicht 2: Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schulden beim öffentlichen Bereich (ohne Kassenkredite)	3.673	3.567	3.846	3.723	3.530	3.143	3.064	2.018	1.657	922
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich (ohne Kassenkredite)	5.816	5.027	4.058	3.167	2.294	1.852	1.555	1.409	1.138	2.833
Schulden Corona-Bewältigungsfonds	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.756
aufgeschobene Kreditaufnahme	2.262	2.913	3.528	4.467	5.458	6.055	6.356	7.474	8.031	7.071
Gesamt	11.751	11.507	11.432	11.357	11.282	11.050	10.975	10.901	10.825	12.581

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Statistisches Bundesamt (vorläufiger) Schuldenstand IV. Quartal; Bericht des SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31.12.2020 (Jahresabschluss), LT-Drs. 7/6840.

- 47 Der Freistaat führte die haushaltsmäßige Verschuldung trotz starker Steuereinnahmen seit 2010 regelmäßig nur um 75 Mio. € jährlich zurück – Ausnahmen waren 2012 mit 244 Mio. € und 2016 mit 232 Mio. €. Ab dem Hj. 2020 sind Abschmelzungen vorerst ganz ausgesetzt.
- 48 Im Hj. 2020 ging parallel zum beschriebenen Anstieg der Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich erstmals seit mehreren Jahren der Umfang der aufgeschobenen Kreditaufnahmen zurück. Zum Jahresende 2020 betragen die verbliebenen Kreditermächtigungen noch rd. 7 Mrd. €.

6.2 Kreditermächtigung in der haushaltslosen Zeit

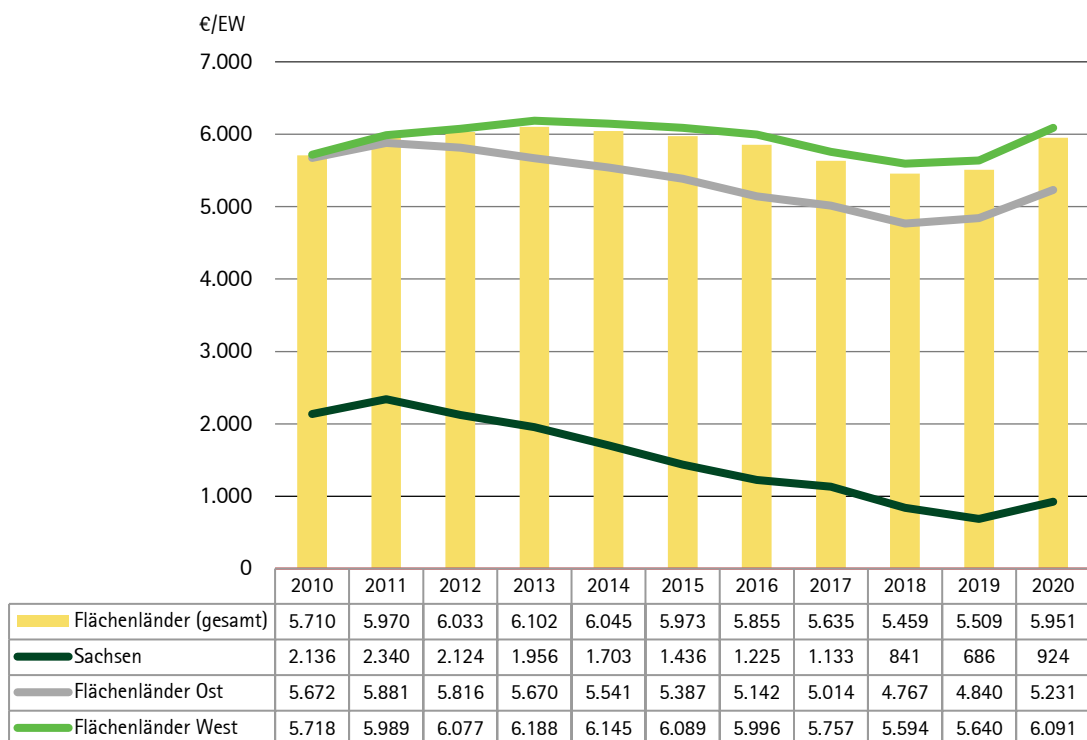
- 49 Wegen des verspäteten Beschlusses des HG 2021/2022 am 20.05.2021 begann das Hj. 2021 mit einer vorläufigen Haushaltsführung. Diese war nach Art. 98 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen mit einer Kreditaufnahmeermächtigung verbunden, soweit die auf besonderem Gesetz beruhenden Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen oder die Betriebsmittelrücklage die Ausgaben der haushaltslosen Zeit nicht decken. Der Ermächtigungsrahmen für die Kreditaufnahme reichte bis zu einem Viertel der Endsumme des letzten Haushaltsplanes und damit unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltes 2020 bis zu 5.345.499.400 €.
- 50 Bei der Aufstellung des StHpl. ist das Verbot der Schuldenaufnahme nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen zu beachten. Der Haushalt ist ohne Kredite auszugleichen, es sei denn, es liegt eine der Ausnahmen des Art. 95 Abs. 4 oder Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen vor.
- 51 Das HG trat in Bezug auf den Doppelhaushalt 2021/2022 rückwirkend in Kraft und damit überlagerte das Neuverschuldungsverbot die Kreditaufnahmeermächtigung aus Art. 98 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen. Dies findet sich in den geltenden Verfassungsbestimmungen nicht wieder. Das SMF hat hierzu mitgeteilt, im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung die Auslegung des Neuverschuldungsverbotes höher gewichtet und entsprechend einer Selbstbindung keinen Gebrauch von der Kreditermächtigung des Art. 98 Verfassung des Freistaates Sachsen im Sinne haushaltsmäßig neuer Schulden gemacht zu haben.
- 52 Der SRH empfiehlt, die Aufrechterhaltung der Regelung im Hinblick auf das Neuverschuldungsverbot zu überprüfen.

6.3 Verschuldung im Ländervergleich

- 53 Für einen Ländervergleich ist auf die Finanzschulden abzustellen, da diese grundsätzlich eine geeignete Vergleichsgrundlage darstellen. Selbst dies ist ab dem Hj. 2020 aber mit zunehmenden Unschärfen verbunden, da die Länder die Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise unterschiedlich innerhalb oder außerhalb der Kernhaushalte planen und rechnermäßig abbilden.

- 54 Die Finanzschulden der Staatshaushalte aller Flächenländer erreichten im Zeitraum 2011 bis 2020 mit 424,4 Mrd. € den niedrigsten Wert zum Jahresende 2018. Mit diesem Jahr ging der moderate Schuldenabbau - vorerst auf nicht absehbare Zeit - zu Ende. Bereits im Hj. 2019 wuchs der Schuldenstand wieder um 1 % an. Die Corona-Krise führte im Verlauf des Hj. 2020 zu einer massiven Neuverschuldung. Mit 457,8 Mrd. € überstieg der Schuldenstand in der betrachteten Dekade den bisherigen Höchstwert des Jahres 2013. Damals lag er bei 456,4 Mrd. €.
- 55 In Sachsen erreichten die Finanzschulden im Betrachtungszeitraum ihren Höchstwert im Hj. 2011 mit 9,5 Mrd. € und gingen bis 2019 auf 2,8 Mrd. € zurück. Durch die Kreditaufnahmen allein im Kernhaushalt wuchs der Schuldenstand im Hj. 2020 gegenüber dem Vorjahr um 34 % auf 3,8 Mrd. € an.
- 56 Die Entwicklung der Schulden je EW zeichnet sich anhand der folgenden Abbildung zum Ländervergleich entsprechend ab.

Abbildung 9: Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Flächenländer



Quelle: 2011 bis 2019 ZDL, Schulden der öffentlichen Haushalte; 2020 Statistisches Bundesamt, vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushaltes.

Hinweis: Die Darstellung der Verschuldung beim öffentlichen und beim nicht-öffentlichen Bereich erfolgt ohne Kassenkredite.
 FLW: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.
 FLO: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

- 57 Während der Linienverlauf bei den Flächenländern West (FLW) ab 2014 und insbesondere in den Jahren 2017 und 2018 einen moderaten Abbau der Verschuldung widerspiegelt, können die Flächenländer Ost (FLO) bis 2018 ihre Verbindlichkeiten stark zurückführen. Für Sachsen trifft dies auch noch für das Hj. 2019 zu. Ab 2019 und ganz deutlich mit dem Hj. 2020 nehmen in allen Flächenländern die Schulden zu. Der Zeitraum der Entschuldung endet abrupt.
- 58 Die FLW erreichen bei der absoluten Verschuldung in der betrachteten Dekade wieder einen Schuldenhöchststand. Die FLO fallen mit den Schuldenabbauemühungen wieder zurück und stehen auf dem Niveau von 2016.
- 59 Im Ländervergleich für das Hj. 2020 hat der Freistaat mit 924 € weiterhin die niedrigsten Finanzschulden je EW.
- 60 Die Kenndaten im Ländervergleich für das Hj. 2018 und 2019 zu Finanzschulden und Nettokreditaufnahmen in € je EW sowie die Kreditfinanzierungsquoten sind in der Übersicht auf der S. 33 abgebildet.

7 Abhängigkeiten und Bindungen des Haushaltes

7.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

7.1.1 Bevölkerung

- ⁶¹ Am 30.06.2020 lebten im Staatsgebiet noch 4.063.400 Personen. Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den Jahren 2019 und 2020 regional unterschiedlich. Den größten Bevölkerungsverlust verzeichneten der Erzgebirgs-kreis sowie die Landkreise Zwickau, Vogtlandkreis, Mittelsachsen, Görlitz und Bautzen. Zu Rückgängen kam es ebenfalls in der Stadt Chemnitz.
- ⁶² Die größten Bevölkerungsgewinne stellte das StaLa in der Stadt Leipzig fest. Zunahmen waren auch bei der Stadt Dresden sowie leichte Anstiege bei den Landkreisen Leipzig und Nordsachsen zu verzeichnen.
- ⁶³ Das StaLa sieht in seiner 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung⁴ die sächsische Bevölkerung bis 2035 um jährlich durchschnittlich 0,2 bis 0,4 % zurückgehen. In der günstigeren Variante leben in 15 Jahren noch 3,95 Mio. Menschen in Sachsen. Bei weniger vorteilhaften Annahmen sind es nur 3,81 Mio.

7.1.2 Konjunktorentwicklung 2020 für Deutschland und für Sachsen

- ⁶⁴ Die COVID-19-Pandemie beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Sachsen weiterhin sehr stark. Der Industriestandort Deutschland hat sich in Krisenzeiten aber als robust erwiesen.
- ⁶⁵ Der Sachverständigenrat rechnet für 2021 in Deutschland mit einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 3,1 %. Im kommenden Jahr dürfte sich nach seiner Einschätzung die wirtschaftliche Erholung nicht zuletzt gestützt durch den Abbau der aufgestauten privaten Ersparnisse und der weltweit steigenden Nachfrage mit hohem Tempo fortsetzen. 2022 soll der Anstieg des BIP 4,0 % betragen.⁵
- ⁶⁶ Die Bundesregierung ist in ihrer Frühjahrsprognose vom 27.04.2021 noch optimistischer als der Sachverständigenrat. Sie rechnet für das Jahr 2021 mit dem Anstieg des BIP um 3,5 % (preisbereinigt). Für das Hj. 2022 erwartet sie den Zuwachs von 3,6 %. Sie geht von weiteren Lockerungen und anschließender Erholung der Binnenwirtschaft und der privaten Konsumausgaben aus. Das ifo Institut Dresden bescheinigt Ostdeutschland und Sachsen in seiner Konjunkturprognose für Sommer 2021 eine leicht gedämpfte Wachstumsprognose, anders als noch im Dezember 2020 erwartet.⁶ Für das kommende Jahr 2022 prognostiziert es eine Zunahme der wirtschaftlichen Leistung in Sachsen um 3,9 % und für Deutschland sogar um 4,3 %. Die weitere wirtschaftliche Erholung soll von den Fortschritten bei der Eindämmung der Pandemie und den Möglichkeiten zu Lockerungen abhängen, die eine Rückkehr zu einer höheren Wertschöpfung eröffnen.
- ⁶⁷ Die Wiedererlangung früherer Stärke setzt damit eine hohe Geschwindigkeit bei der Immunisierung voraus sowie die ausreichende Verfügbarkeit von Impfstoff. Sinkt die Infektionsgefahr wie geplant, sollte sich insgesamt wieder mehr wirtschaftliche Aktivität abzeichnen.
- ⁶⁸ Die verstärkte wirtschaftliche Betätigung wird unabdingbar sein zur Bewältigung von erheblichen Herausforderungen des Bundes und der Länder, auf die der Beirat beim Stabilitätsrat in seiner Stellungnahme⁷ hinweist. Neben dem Klimaschutz benennt er u. a. eine nicht auszuschließende künftige Zinswende und hohe Belastungen aus den bestehenden Tilgungsverpflichtungen. Er appelliert an den Bund und die Länder, die fiskalischen Gesamtherausforderungen im Blick zu behalten.

⁴ StaLa, Bevölkerungsmonitor, Bevölkerungsvorausberechnung, Ergebnisse für Sachsen, <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/7-regionalisierte-bevoelkerungsvorausberechnung.html>.

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Konjunkturprognose März 2021, Deutsche Wirtschaft trotz längerem Shutdown robust - im Sommer weitere Erholung zu erwarten, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/konjunkturprognose-2021.html>.

⁶ ifo Dresden, ifo Konjunkturprognose für Ostdeutschland und Sachsen Sommer 2021 vom 23.06.2021, <https://www.ifo.de/sites/default/files/secure/prognosen/2021-06-ifoKonjunkturprognose-Ostdeutschland-Sachsen.pdf>.

⁷ Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 11.06.2021; https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Dokumente/Dokumente_node.html.

69 Der SRH hat im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.2, Tz. 59 ff. herausgearbeitet, wie die Steuer- und damit die Konjunkturabhängigkeit im Haushalt des Landes infolge der Umstellung des Bund-Länder-Finanzausgleichs zugenommen hat. In den nachfolgenden Abschnitten ist die Entwicklung der Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen bis in das COVID-19-Krisenjahr 2020 hinein fortgeschrieben.

7.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

70 Zu den von der gesamtwirtschaftlichen Leistung abhängigen Teilen des Haushaltes zählen vor allem die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen. Sie sind in Kap. 15 01 der HR ausgewiesen. Die Entwicklung im 10-Jahres-Zeitraum ist oben in Pkt. 2, Tz. 15 ff. dargestellt.

7.2.1 Steuerabhängigkeit

71 Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern.

72 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern**. Hierzu zählen die Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer.

73 Die → **Landessteuern** umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die Spielbankabgabe steht ebenfalls den Ländern zu. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken betrieben werden. Im Sächsischen Staatshaushalt sind die Einnahmen in Kap. 15 01 veranschlagt.

74 In der folgenden Darstellung sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern sind ohne die Einnahmen aus der Spielbankabgabe als Summe angegeben.

Übersicht 3: Steuereinnahmen nach Gruppen

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umsatzsteuer	6.313	6.796	6.830	6.822	7.144	7.501	7.696	7.992	8.348	8.230
Lohnsteuer	1.721	1.847	1.998	2.149	2.325	2.442	2.582	2.767	2.954	2.806
Gewinn- und Ertragsteuern	579	664	794	818	1.040	1.144	1.347	1.384	1.461	1.311
Landessteuern	350	322	373	425	436	475	541	529	601	632
Gesamt	8.963	9.629	9.995	10.214	10.945	11.562	12.166	12.672	13.364	12.978

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

75 Die Umsatzsteuer stellt die einnahmestärkste Steuerart dar. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen betrug 63,4 % im Hj. 2020.

76 Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird nach festen Schlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Die Anteile der einzelnen Ebenen werden durch Festbeträge verändert, die im Rahmen gesetzlicher Regelungen vereinbart wurden. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird hiernach zunächst nach der Einwohnerzahl der Länder berechnet.

77 Nach § 1 Abs. 1 und 2 FAG stehen den Ländern ab 2020 vom Aufkommen der Umsatzsteuer rd. 45,19 % sowie zusätzlich ein Festbetrag zu. Im Weiteren werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern durch finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge auf die einwohnerbezogenen Länderanteile der Umsatzsteuer ausgeglichen. Aufgrund der Neuregelung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern wird der Finanzausgleich ab 2020 in verstärktem Maße über die Umsatzsteuer abgewickelt. Damit gewinnt diese Steuer ab 2020 nochmals an finanzieller Bedeutung.

- 78 Ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer ist die Konjunkturabhängigkeit. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes. Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel.
- 79 Die **→ Steuerdeckungsquote** bezeichnet den Anteil der bereinigten Ausgaben, der durch Steuern gedeckt ist. Sie betrug im Freistaat 68,8 % im Hj. 2019; siehe auch die Angaben in der Übersicht auf der S. 33. Der Freistaat Sachsen liegt bei der Steuerdeckungsquote auch weiterhin unter dem Durchschnitt der FLW. Der Abstand beläuft sich auf 11,8 Prozentpunkte. Er hat sich damit im Vergleich zum Hj. 2018 zwar um mehr als 2 Prozentpunkte verringert, war im Hj. 2019 aber noch immer erheblich.
- 80 Im StHpl. waren zunächst für 2020 – ohne Einnahmen aus der Spielbankabgabe – Steuereinnahmen von 14.337 Mio. € ausgewiesen. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 vom 09.04.2020 erfolgten unter Berücksichtigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie Anpassungen an die herrschenden Bedingungen. Dies ergab ein Soll von 12.272 Mio. €. Die Isteinnahmen 2020 beliefen sich auf 12.978 Mio. € und lagen damit 1.359 Mio. € unter den ursprünglichen Erwartungen. Davon entfällt allein auf die Umsatzsteuer ein Anteil von 1.030 Mio. €.
- 81 Die Steuerdeckungsquote fällt im Hj. 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 8,3 Prozentpunkte auf 60,5 %.
- 82 Nach Angaben im StHpl. wird im Hj. 2021 mit Steuereinnahmen i. H. v. 13.436 Mio. € gerechnet. Dies ist mit dem Einnahmenniveau aus dem Hj. 2019 vergleichbar.
- 83 Die Große Koalition im Bund hat sich am 03.06.2020 im Rahmen eines Konjunkturpakets auf eine befristete Senkung der Umsatzsteuersätze geeinigt. Danach verminderte sich bereits zum 01.07.2020 der Regelsteuersatz von 19 auf 16 %, der ermäßigte Steuersatz von 7 auf 5 %. Die Maßnahme war bis 31.12.2020 befristet.
- 84 Aufgrund der Änderung des FAG durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz vom 29.06.2020 übernimmt der Bund die auf die Länder und Gemeinden entfallenden Anteile an den für das Jahr 2020 geschätzten Ausfällen aus der verminderten Umsatzsteuer. Der Umfang des Anteils für das Jahr 2021 ist noch nicht bekannt. Es bleibt letztlich die endgültige Spitzabrechnung abzuwarten.
- 85 Nach Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Drittes Corona-Steuerhilfegesetz) vom 10.03.2021 gilt bis Ende 2022 für Speisen in Cafés und Restaurants der Steuersatz von 7 % weiterhin als eine Ausnahme. Die entstehenden Mindereinnahmen der Länder ersetzt der Bund nicht.

7.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

- 86 Neben den Steuern erhält Sachsen weitere **→ steuerinduzierte Einnahmen**.
- 87 Im Hj. 2020 bilden sie sich aus den
- Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für finanzschwache Länder,
 - Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut und
 - BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (GSK BEZ).
- 88 Wie die Steuern stellen auch die BEZ konjunkturbedingt schwankungsanfällige Einnahmen des Haushaltes dar.
- 89 Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen umfassen 2020 im Ist den ganz überwiegenden Anteil von 70,2 % der Gesamteinnahmen des Landes. Mit 15.006 Mio. € erreichte der Freistaat den Höchstwert aus 2019 nicht mehr. Gegenüber dem Vorjahr beträgt der Rückgang 412 Mio. €. Dies entspricht -2,7 %.

Übersicht 4: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solleinnahmen	9.713	10.217	11.325	11.524	12.279	12.619	13.779	14.177	15.210	14.609
Isteinnahmen	10.553	11.427	11.789	12.140	12.786	13.493	14.246	14.841	15.418	15.006
Differenzbetrag	841	1.210	464	616	507	874	467	664	208	397

Quelle: 2011 bis 2019 StHpl., 2020 Nachtragshaushalt, 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 90 Die Steuerschätzung vom Mai 2021 sieht nun mit 15.909 Mio. € für 2021 und 16.535 Mio. € für 2022 etwas bessere Einnahmen voraus als noch im November 2020. Jenseits der Talsohle kann sich im sächsischen Haushalt danach verhalten eine konjunkturelle Erholung abbilden.
- 91 Im Hj. 2020 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 396,5 Mio. € über den Ansätzen im StHpl. Damit übertrafen die Einnahmen auch im 10. Jahr infolge die Planungen. Allerdings war im Soll für 2020 über den Nachtragshaushalt ein Abschlag bei den Steuereinnahmen wegen der eingetrübten Konjunkturaussichten und der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Wirtschaft erfolgt.
- 92 Zum 01.01.2020 traten wesentliche Änderungen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Kraft, die sich auf die konjunkturabhängigen Bestandteile des sächsischen Haushaltes auswirken. Es entfielen die zu den steuerinduzierten Einnahmen zählenden Zuweisungen aus dem Finanzausgleich unter den Ländern (LFA).
- 93 Nach den neuen Regelungen wird der LFA über die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer durch Hinzurechnung von Zu- und Abschlägen zu/von der Finanzkraft herbeigeführt. Im Landeshaushalt ist der LFA grundsätzlich nicht mehr gesondert ausgewiesen.
- 94 Die zunehmenden Konjunkturabhängigkeiten verändern nach Angaben des SMF die Rahmenbedingungen für die Finanzierung des Staates:

„Aus der Neuregelung ab dem Jahr 2020 resultieren für den sächsischen Staatshaushalt weder Minder- noch Mehreinnahmen. Allerdings sind die Einnahmen des Freistaates stärker als bisher vom bundesweiten Umsatzsteueraufkommen und damit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig“ – Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 bis 2024, S. 7.

- 95 Bei der Aufstellung ihrer Haushalte für 2019 hatten Bund und Länder bereits vorsichtig mit einer Verringerung der Wirtschaftsleistung in Deutschland gerechnet. Dies allein hätte sich schon spürbar auf die konjunkturabhängigen Einnahmekomponenten im Haushalt Sachsens ausgewirkt. Wie sich die erhöhte Abhängigkeit in einem normalen Konjunkturzyklus darstellt, lässt sich derzeit am Haushalt nicht ablesen. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie mit einem Stillstand in weiten Teilen der Volkswirtschaft im Frühjahr 2020 und erneut im Herbst und Winter 2020 bis zum Anfang des Sommers 2021 überlagerten die Entwicklung.
- 96 2020 sind neben den bereits erwähnten Zuweisungen des LFA auch Solidarpakt- und Entflechtungsmittel weggefallen. Wesentlicher Bestandteil der Solidarpaktmittel waren die Sonderbedarfs-BEZ. Sie wiesen fest planbare und damit die Konjunkturabhängigkeit abfedernde Beträge auf. Die Zahlungen waren über die gesetzliche Laufzeit fallend. 2019 vereinnahmte das Land letztmalig 546,6 Mio. €.

7.3 Bindung des Haushaltes durch gesetzliche Leistungen

- 97 Die Ausgaben des Staates können auf Gesetzen beruhen, die zu einer Geldleistung verpflichten oder die Verwaltung zur Gewährung einer solchen unter bestimmten Voraussetzungen berechtigen. Den Haushalt des Freistaates Sachsen binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen.
- 98 Mit 48 % ist 2020 nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben der Kategorie der gesetzlichen Leistungen zuzuordnen. Einen starken Bindungsgrad weisen auch die stellenplangebundenen Personalausgaben auf, die einen Anteil von 20,1 % einnehmen. In den Förderbereichen binden Bundes- und EU-Programme weitere 10,1 %.
- 99 Innerhalb der gesetzgebundenen Ausgaben sind insbesondere die des Sozial- und Bildungsbereiches einschließlich der Vorsorge für die Altersversorgung der Beamten von Bedeutung. Die Mittel für die Ausstattung des Sondervermögens zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie rechnet das SMF ebenfalls zu den gesetzlichen Leistungen. Die Istaussgaben 2020 belaufen sich für die

- Zuweisungen für die Kinderbetreuung auf 810,5 Mio. €,
- Zuführungen an den Generationenfonds auf 755,2 Mio. €,
- Zuführungen an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ auf 725 Mio. € und die
- Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft auf 447,5 Mio. €.

100 Weitere gesetzliche Leistungen mit erheblichem Ausgabenumfang sind nachfolgend näher dargestellt.

7.3.1 Altersversorgung ehemaliger DDR-Beschäftigter

101 Die DDR hatte für die Altersvorsorge bestimmter Beschäftigtengruppen wie Ärzte, Tierärzte, Apotheker, Pädagogen, künstlerisch tätige Personen und Angestellte der Parteien eine Reihe von Zusatzversorgungssystemen als Bestandteil der gesetzlichen Rentenversicherung eingerichtet. Ähnliches galt zugunsten von u. a. den Angehörigen von Streitkräften und Polizei, für die es Sonderversorgungssysteme gab.

102 Das AAÜG, hierzu vgl. oben Pkt. 6, Tz. 37, bewirkte 1991 den Übergang der Anwartschaften aus diesen Systemen auf die gesetzliche Rentenversicherung des vereinten Deutschlands. Der Bund erstattet dem Rentenversicherungsträger seither die Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten für die Durchführung des Gesetzes und erhält dafür Zahlungen der Länder im Beitrittsgebiet.

Übersicht 5: Erstattungen des Freistaates Sachsen nach AAÜG an den Bund

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Erstattungen Sonderversorgung	241	233	234	235	239	244	249	253	261	267
Erstattungen Zusatzversorgung	527	489	498	507	519	536	553	560	575	579
Erstattungen gesamt	768	723	732	742	758	779	803	813	835	846

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

103 Die Ausgabenlast entwickelt sich in Abhängigkeit von der Zahl der Empfänger, der durchschnittlichen individuellen Rentenansprüche und der Rentenwerte. Von einer Trendwende ist unter sonst gleichen gesetzlichen Bedingungen nur auszugehen, wenn der Rückgang bei der Anzahl der Empfänger und der durchschnittlichen individuellen Rentenansprüche stärker ausfällt als die Rentenanpassungen.

104 Mittelfristig zeichnet sich eine deutlich flachere Ausgabenentwicklung ab. Im StHpl. 2021/2022 sind für 2021 Ausgaben von 774,5 Mio. € und für 2022 von 787,5 Mio. € eingeplant. In der vorliegenden Finanzplanung geht das SMF von 800 Mio. € in 2023 und 808 Mio. € in 2024 aus. Danach ist die Höchstlast im Hj. 2020 erreicht.

105 Die Abflachung beruht auf dem stetigen Absinken der Zahl der Anspruchsberechtigten und der durchschnittlichen individuellen Rentenansprüche gut 30 Jahre nach dem Ende der DDR. Darüber hinaus nehmen die Ausgaben dank jährlich rd. 100 Mio. € geringeren voraussichtlichen Zahlungen für die Zusatzversorgung ab. Dies geht auf eine Erhöhung der Bundesbeteiligung beim AAÜG zurück.

106 Im Zuge des im Frühjahr 2020 von der Regierungskoalition im Bund beschlossenen Konjunkturprogrammes hat dieser verschiedene gesetzliche Maßnahmen zur Entlastung von Kommunen und der neuen Länder ergriffen. Als eine Maßnahme erhöht der Bund seinen Anteil an den Erstattungen für die Aufwendungen der Rentenversicherung aus dem AAÜG für die Zusatzversorgung um 10 Prozentpunkte auf 50 %. Damit sollen die Haushalte der neuen Länder ab 2021 deutlich um rd. 340 Mio. € jährlich entlastet werden. In den neuen Ländern sollen so finanzielle Spielräume zur Stärkung der kommunalen Investitionen entstehen.⁸ Das Gesetz trat zum 01.01.2021 in Kraft.

107 Ausgehend von niedrigeren Sockelbeträgen muss der Freistaat Sachsen jedoch bis 2025 weiter mit steigenden Ausgaben rechnen, da sich in den AAÜG-Zahlungen künftige Rentenanpassungen niederschlagen.

108 Die neuen Länder und Berlin haben in den vergangenen Jahren wiederholt die vollständige Übernahme der Lasten aus dem AAÜG durch den Bund gefordert. Mit der oben dargestellten Erhöhung des Bundesanteils bleibt der Bund hinter den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag⁹ vom 12.03.2018 zwischen CDU, CSU und SPD für die

⁸ BMF, Pressemitteilung, Maßnahmen zur Entlastung von Kommunen und der neuen Länder beschlossen, Scholz: Wir stärken die Kommunen!, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/06/2020-06-24-Kommunen.html> (letzter Aufruf 31.03.2021); s. a. Art. 4 Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06.10.2020, BGBl. I, S. 2072.

⁹ Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf>.

19. Legislaturperiode (ab Zeile 4315) zurück. Die Sächsische Staatsregierung spricht sich vor dem Hintergrund der enormen Herausforderungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie für einen Stufenplan zu weiteren Entlastungsschritten aus.

7.3.2 Kommunalen Finanzausgleich

109 Im Bereich der gesetzlichen Leistungen sind weiterhin die Zahlungen auf der Grundlage des SächsFAG von Bedeutung. Sie umfassen in 2020 mit 4.115,2 Mio. € zugleich einen erheblichen Teil der Gesamtausgaben des Haushaltes.

Übersicht 6: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des SächsFAG

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
laufende Zuweisungen	2.399	2.249	2.531	2.767	2.496	2.508	2.771	2.869	3.118	3.649
investive Zuweisungen	191	161	331	405	442	408	416	440	283	467
Gesamt	2.590	2.410	2.863	3.173	2.938	2.915	3.186	3.309	3.401	4.115
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	16,4	15,8	17,5	19,0	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5	19,2

Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

110 Im Hj. 2020 erreichten die Ausgaben für die Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleiches mit Gemeinden und Landkreisen 19,2 % der bereinigten Ausgaben des Staatshaushaltes des Freistaates Sachsen. Bedingt durch den gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz verändern sich die Zuweisungen im Rahmen des SächsFAG in Abhängigkeit von der relativen Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen. Ab 2020 war im Steuerverbund wegen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eigentlich mit einem Anstieg zu rechnen. In der Corona-Krise kam es jedoch zu Rückgängen bei den Steuereinnahmen des Landes, die es jedoch nicht auf den kommunalen Finanzausgleich übertrug.

111 Das Nachtragshaushaltsgesetz vom April 2020 sah vielmehr trotz der gewandelten Finanzsituation für das Land keine Änderungen an den für den kommunalen Finanzausgleich bewilligten Haushaltsmitteln vor. Damit stand zunächst für den Haushaltsvollzug eine von den Einflüssen der COVID-19-Pandemie losgelöste Verteilungsmasse zur Ausreichung an die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verfügung.

112 Zum Ausgleich erwarteter Gewerbesteuermindereinnahmen hat der SLT im Juli 2020 und im Dezember 2020 Gesetze zur Änderung der Finanzausgleichsmasse erlassen. Mit dem ersten Gesetz erhöhte er diese für das Hj. 2020 von 3.824.165.000 € auf 4.445.515.000 €. Das zweite Gesetz bewirkte eine Verringerung auf 4.219.265.000 €.

113 Im selben Zug verminderte sich die vorgesehene Ablieferung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ an den Kommunalen Finanzausgleich im Staatshaushalt um 226.250.000 € von 621.350.000 € auf 395.100.000 €.

114 Neben der Erhöhung des Niveaus der zu verteilenden Mittel hat der Gesetzgeber auch deren Verwendung an die Herausforderungen der Pandemiebekämpfung angepasst. Er schuf dazu einen neuen Leistungstatbestand innerhalb der Gruppe der Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe. Die Mittel des neuen § 22c SächsFAG sind bestimmt für

- den Ersatz von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbe- und Einkommensteuer sowie bei weiteren Steuern,
- den Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben, insbesondere der Gesundheits- und Ordnungsämter, sowie im pflichtigen Aufgabenbereich der Sozialgesetzbücher und
- den Ausgleich von nicht erhobenen oder erstatteten Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung.

115 Für die Jahre 2021 und 2022 sollen die sächsischen Kommunen einen weiteren Ersatz für Einnahmerückgänge bekommen. Zur Stabilisierung ihrer eigenen Steuereinnahmen und damit der allgemeinen Deckungsmittel sind Ablieferungen an den kommunalen Finanzausgleich im Haushalt des Landes aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 59,7 Mio. € in 2021 und 103,5 Mio. € in 2022 eingestellt. Die Mittel fließen den Bedarfszuweisungen und von dort den Gemeinden zu.

- 116 Der SLT hat im März 2021 über Neuregelungen zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen entschieden.
- 117 Die Änderungen betrafen hauptsächlich die Verteilung der Zuweisungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Die Grundstruktur des Ausgleichsmechanismus bleibt danach aber erhalten. Die gesetzlich vorgeschriebene regelmäßige Überprüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ergab keinen eindeutigen Anpassungsbedarf zugunsten einer Seite.

7.3.3 Zuweisungen an den kommunalen Bereich

- 118 Die Zahlungen an kommunale Körperschaften beschränken sich nicht auf die durch das SächsFAG bedingten Leistungen. Der Freistaat erbringt weitere, zweckgebundene Zuweisungen, die mit dem Finanzausgleich zu den Zuweisungen an den kommunalen Bereich zusammengefasst werden können.

Übersicht 7: Kommunalzuweisungen

Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
laufende Zuweisungen	4.240	3.983	4.388	4.695	4.719	5.011	5.149	5.341	5.760	6.414
investive Zuweisungen	1.035	930	999	1.024	945	826	830	984	944	1.312
Zuweisungen gesamt	5.275	4.912	5.387	5.719	5.664	5.837	5.978	6.324	6.705	7.726
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	33,4	32,3	33,0	34,3	32,5	33,6	34,0	33,3	34,5	36,0

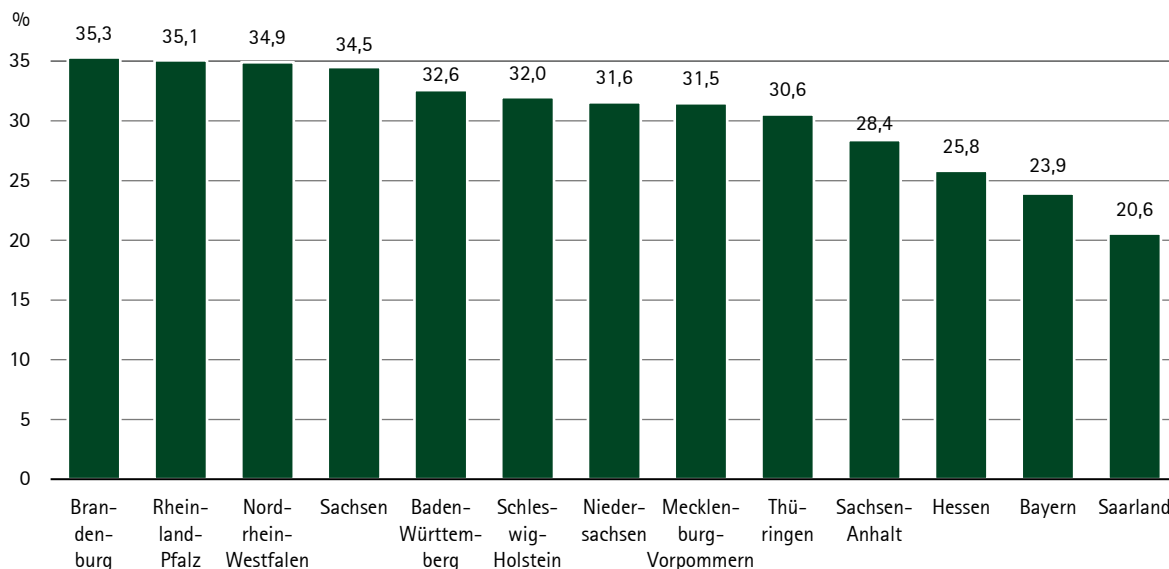
Quelle: 2011 bis 2019 HR, 2020 Kassen-Ist.

- 119 Rund ein Drittel der Staatsausgaben geht an die Körperschaften der kommunalen Ebene. Im Betrachtungszeitraum nehmen die Zuweisungen insgesamt um 2.450,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 46,5 %.
- 120 Die Entwicklung im Bereich der Kommunalzuweisungen ist seit einigen Jahren u. a. von neuen Kompetenzen des Bundes im Finanzwesen beeinflusst.
- 121 Der Bund kann finanzschwachen Kommunen mittelbar eine Unterstützung zukommen lassen. Dies erfolgt über die Landeshaushalte in Form von Finanzhilfen
- für ein Infrastrukturprogramm nach Art. 104b GG zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet mittels Investitionen, z. B. in Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie und frühkindliche Bildungseinrichtungen;
 - für ein Schulsanierungsprogramm nach Art. 104c GG zur Verbesserung der Schulinfrastruktur.
- 122 Die Grundlagen für die Bewilligung der Finanzhilfen sind im Gesetz über die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) verankert. Die Bundesmittel umfassen ein Volumen von 7 Mrd. €. Davon entfallen rd. 333,7 Mio. € auf den Freistaat Sachsen, die sich auf das Infrastruktur- mit 155,8 Mio. € und auf das Schulsanierungsprogramm mit 177,9 Mio. € aufteilen. Der Bund hat im April 2020 zur Entlastung der Kommunen die Förderzeiträume des KInvFG um 1 Jahr verlängert, bis Ende 2022 für das Infrastruktur- und bis Ende 2023 für das Schulsanierungsprogramm.
- 123 Die Finanzhilfen des Bundes bilden sich im Sächsischen Investitionskraftstärkungsgesetz (SächsInvStärkG) in einem „Budget Bund“ und einem „Budget Schulinfrastruktur“ ab. Diese umschließen jeweils die dem Freistaat Sachsen in den Jahren 2015 bis zum Ende des Förderzeitraums nach dem KInvFG zufließenden Mittel sowie weitere 33,4 Mio. € des Landes.
- 124 Die beim Bund abgerufenen Gelder vereinnahmt das SMF im Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Sie beliefen sich in 2017 auf 14,4 Mio. € und in 2018 auf 40,9 Mio. €. 2019 erhielt das Sondervermögen 57,2 Mio. €. Die Mittel reicht der Fonds direkt an die Empfänger aus.
- 125 Aufgrund der Abwicklung dieser Finanzhilfen über ein Sondervermögen findet sich die Förderung der Kommunen im Rahmen des KInvFG nicht in den oben aufgezeigten Kommunalzuweisungen wieder. Bei dem nachstehenden Vergleich der Ausgaben der Länder ist daher stets zu bedenken, dass Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten

bestehen können. Zudem ist eine in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene auf die Höhe der staatlichen Förderung von Einfluss.

- 126 Die → **Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben. Die sächsische Quote ist gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen. Im Vergleich mit den anderen Flächenländern liegt sie in 2019 an vierter Stelle.

Abbildung 10: Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer 2019



Quelle: ZDL, Vierteljahreskassenstatistik (SKF 3), Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte).

- 127 Die FLO schnitten im Ländervergleich – bedingt durch die Weitergabe von Bundes- und EU-Fördermitteln – im Durchschnitt mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote ab (32,5 %) als die FLW (30,4 %).
- 128 Die Entwicklung der Kommunalzuweisungsquoten und Einwohnerwerte nach dem Wegfall der Solidarpaktmittel ab 2020 und den Sonderzuweisungen zur Bewältigung der Folgen der Pandemiebekämpfung bleibt abzuwarten.

7.4 Fördermittel der Europäischen Union für Sachsen ab 2021

- 129 Zum Jahresende 2020 lief die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 ab. Gleichzeitig hat die neue EU-Förderperiode 2021 bis 2027 begonnen. Für die Abrechnung der Mittel aus der abgelaufenen Förderperiode besteht Zeit bis zum Ende des Jahres 2023.
- 130 Der Rat der EU hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments am 17.12.2020 die Verordnung zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021 bis 2027 i. H. v. insgesamt 1.074,3 Mrd. € angenommen. Der Umfang der vorgesehenen Finanzierung seitens der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Freistaat Sachsen steht inzwischen fest. Die inhaltlichen Grundlagen in Form von operationellen Programmen sind noch nicht aufgestellt und von der EU genehmigt.
- 131 Wie auch bisher wird der Freistaat Sachsen eine Förderung aus dem
- Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
 - Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+),
 - Europäischen Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung (ELER),
 - Programm für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) und aus dem
 - Europäischen Fischereifonds (EMFAF)

erhalten.

132 Darüber hinaus kommen EU-Mittel

- für Sachsen als Region der Braunkohle und des Strukturwandels aus dem neu errichteten Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund; abgekürzt JTF) sowie aus der
- Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe; REACT-EU) zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie

hinzu.

133 Nach Mitteilung des SMF vom 25.03.2021 rechnet der Freistaat derzeit in der Förderperiode 2021 bis 2027 mit insgesamt 4,3 Mrd. € an EU-Fördermitteln. Davon stammen 3,72 Mrd. € aus dem MFR und 562 Mio. € aus dem Wiederaufbauinstrument. Die Mittel aus dem REACT-EU i. H. v. 147 Mio. € vereinnahmt der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

134 Die Einzelheiten der Finanzierung lassen sich der folgenden Übersicht entnehmen:

Übersicht 8: Voraussichtliche EU-Mittelausstattung für den Freistaat Sachsen
EU-Förderperiode 2021 bis 2027

	EU-Mittel in Mio. €
A. Mehrjähriger Finanzrahmen (2021 bis 2027)	
EFRE	1.950
ESF+	588
ELER (Übergangsverordnung 2021 bis 2022)	252
ELER (2023 bis 2027)	501
ETZ/INTERREG	131
EMFAF	22
JTF	272
Zwischensumme A.	3.716
B. Wiederaufbauinstrument Next Generation EU (2021 bis 2023)	
JTF	351
ELER	64
REACT-EU	147
Zwischensumme B.	562
Gesamt A. und B.	4.278

Quelle, SMF, Stand: 25.03.2021.

135 Die Regionen Chemnitz und Dresden sollen – genauso wie in der abgelaufenen Förderperiode – den Übergangsregionen zugeordnet werden. Die Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP je EW, ist dort größer als 75 %, aber geringer als 100 % des EU-Durchschnitts. Die Region Leipzig bleibt als stärker entwickelte Region mit überdurchschnittlicher Wirtschaftskraft von mehr als 100 % erhalten.

136 Nach Planungen der EU sollen die Fördersätze sinken. Diese werden im Rahmen von EFRE und ESF+ für die Regionen Chemnitz und Dresden von 80 auf 60 % und in der Region Leipzig auf 50 % herabgesetzt. Für die Abnahme aller EU-Mittel durch den Freistaat wird der Bedarf an Landesmitteln zur Kofinanzierung von rd. 580 Mio. € im Förderzeitraum 2014 bis 2020 voraussichtlich auf weit über 1 Mrd. € im Förderzeitraum 2021 bis 2027 steigen.

137 Das Aufbringen der Kofinanzierungsmittel bedeutet eine außerordentliche zusätzliche Belastung für den sächsischen Haushalt bis 2027. Um die Abfinanzierung sicherzustellen, empfiehlt der SRH die EU-Fördermittel künftig verstärkt in Form von Darlehen auszureichen und die Möglichkeiten für Stundung, Niederschlagung oder Erlass der Rückforderungen mit Bedacht einzusetzen.

8 Ausblick

- ¹³⁸ Was seine Möglichkeiten zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben anbetrifft, hat sich der Freistaat auf verstärkte Konjunkturabhängigkeit einzustellen. Die gesamtwirtschaftliche Erholung hat zwar begonnen, die Rückkehr zu früherer Stärke ist aber noch nicht sicher.
- ¹³⁹ Der Anstieg der Finanzschulden in der Corona-Krise ist verbunden mit einer Vorbelastung künftiger Haushalte in Form der Tilgungsverpflichtungen im Umfang der beschafften Kreditmarktmittel.

Zwischen 2016 und 2020 wurden rd. 5.000 neue Stellen geschaffen. Weitere rd. 2.200 Stellen kommen im aktuellen Doppelhaushalt hinzu.

Die Personalausgaben werden in den Folgejahren weiter stark steigen. Der Stellenaufwuchs führt zu einem überproportionalen Anstieg des Anteils der Personalausgaben am gesamten Haushaltsvolumen (Personalausgabenquote). Bereits 2019 überstieg die Personalausgabenquote erstmals in dem 10-jährigen Betrachtungszeitraum die 40%-Marke.

Mit dem Stellenaufwuchs schränkt der Freistaat nicht nur seine finanziellen Handlungsspielräume weiter ein, sondern bindet zukünftige Haushalte über Jahrzehnte und belastet damit auch nachfolgende Generationen. Die Personalausgaben je EW des Freistaates Sachsen stiegen innerhalb des 10-jährigen Betrachtungszeitraumes um rd. 35 %, von 900 auf 1.218 € im Jahr 2020. Der Anstieg wird sich in den Folgejahren fortsetzen.

Es fehlt an einer Gesamtstrategie für den Personalhaushalt, die auf einem aufgabenorientierten Personalbedarf beruht.

Für den aktuellen Doppelhaushalt wurde erstmals kein Stellenentwicklungsbericht vorgelegt. Das SMF sollte den Stellenentwicklungsbericht für den Doppelhaushalt 2021/2022 erstellen.

Das im Haushaltsvollzug des Jahres 2020 konzipierte sog. Paket über 270 Stellen zur Regierungsneubildung hätte aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zumindest eines Nachtragshaushalts bedurft. Dessen ungeachtet waren die Stellenbedarfe entweder nicht stellenkonkret dargelegt oder der Bedarf nicht nachvollziehbar.

1 Ausgaben und Aufwand für Personal

- ¹ Als Personalausgaben im engeren Sinne werden gemäß der Haushaltssystematik nur die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt – insbesondere Verwaltung, Schulen und Polizei – sowie die Versorgungsbezüge und Beihilfen als „echte“ Personalausgaben ausgewiesen. Der Personalaufwand für Bedienstete in den sog. Nebenhaushalten wie Staatsbetrieben (z. B. Sächsisches Immobilien- und Baumanagement, Sachsenforst) sowie in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (insbesondere Hochschulen), die Erstattungen für Aufwendungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) und die Zuführungen zum Generationenfonds werden dagegen der Ausgabenkategorie „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ zugerechnet (personalinduzierte Ausgaben). Will man einen aussagekräftigen Überblick über den gesamten Personalhaushalt erhalten, so müssen stets Stellen und Ausgaben im Kern- und in den Nebenhaushalten in den Blick genommen werden. Nur so lässt sich der Personalhaushalt sachgerecht, d. h. aufgabenorientiert und nachhaltig steuern. Dabei legt der SRH einen Betrachtungszeitraum von 10 Jahren zugrunde, um langfristige Entwicklungen zu erkennen.

1.1 Personalausgaben Kernhaushalt

- ² Die Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) der vergangenen 10 Jahre ist in Übersicht 1 dargestellt.

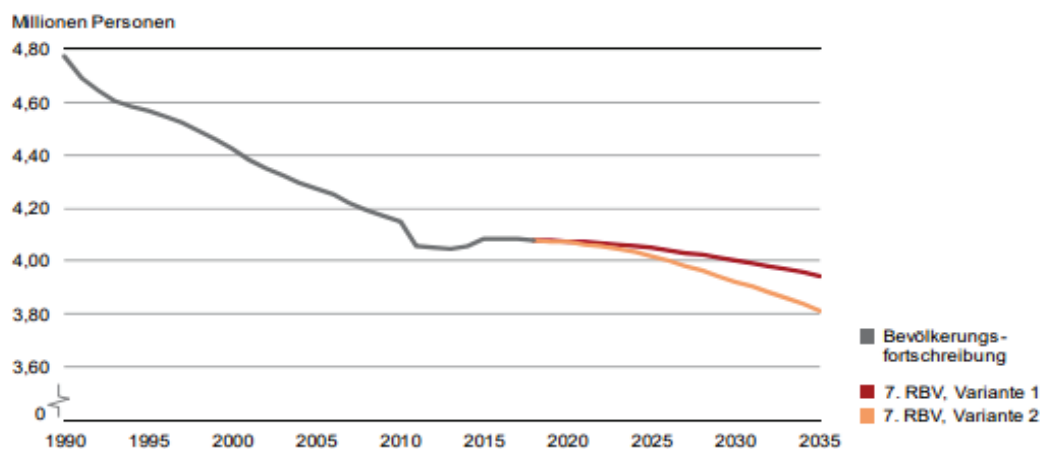
Übersicht 1: Entwicklung Personalausgaben (Ist) Kernhaushalt (HGr. 4) in den Hj. 2011 bis 2020 in Mio. €

Hj.	Ausgaben HGr. 4	Quote ¹	je EW	Veränderung Vorjahr	
	Mio. €	%	€	Mio. €	%
2011	3.648	23,1	900	52	-
2012	3.680	24,2	909	32	0,9
2013	3.754	23,0	929	74	2,0
2014	3.904	23,4	965	150	4,0
2015	3.999	23,0	986	95	2,4
2016	4.257	24,5	1.044	258	6,5
2017	4.356	24,8	1.068	99	2,3
2018	4.607	24,2	1.131	251	5,8
2019	4.761	24,5	1.169	154	3,3
2020	4.951	23,1	1.218	190	4,0

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist, Statistisches Bundesamt, Stand 30.06.

- 3 Im Betrachtungszeitraum erhöhten sich die Personalausgaben des Kernhaushaltes von 3.648 Mio. € im Hj. 2011 auf 4.951 Mio. € im Hj. 2020. Dies entspricht einem Anstieg um 35,7 %.
- 4 Der Anstieg der Personalausgaben hat sich auch im Doppelhaushalt 2019/2020 mit 3,3 bzw. 4 % fortgesetzt.
- 5 Die Personalausgaben je EW des Freistaates Sachsen stiegen innerhalb des Betrachtungszeitraumes um rd. 35 %, von 900 auf 1.218 €. Da sich die durchschnittliche EW-Zahl (4,061 Mio. Menschen) nicht signifikant verändert hat, ist die Entwicklung auf den Anstieg der Personalausgaben zurückzuführen. Durch den weiteren starken Stellenaufwuchs um rd. 2.200 Stellen im Doppelhaushalt 2021/2022 einerseits und das langfristige Absinken der EW-Zahl, werden die Personalausgaben je EW auch weiterhin ansteigen.

Abbildung 1: Bevölkerung im Freistaat Sachsen 1990 bis 2035



Datenquelle: 1990 bis 2010 - Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Registerdaten vom 3. Oktober 1990
 2011 bis 2018 - Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten vom 9. Mai 2011
 2019 bis 2035 - 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen bis 2035

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen.

- 6 Der Freistaat Sachsen sollte auch das Absinken der EW-Zahl zum Anlass nehmen, die Notwendigkeit des erheblichen Stellenaufwuchses kritisch zu hinterfragen.

¹ Berechnungsbasis für die Personalausgabenquote waren die bereinigten Gesamtausgaben der jeweiligen Haushaltsjahre.

- 7 Die aktuelle Entwicklung der wesentlichen Positionen der Personalausgaben (HGr. 4) ist der Übersicht 2 zu entnehmen.

Übersicht 2: Ausgabepositionen HGr. 4 (Ist)

OGr./Gr.	Bezeichnung	Ausgaben in Mio. €		Veränderung 2019/2020	
		2019	2020	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	35,0	34,6	-0,4	-1,1
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.281,8	4.420,9	139,1	3,2
	darunter:				
422	Bezüge Beamte und Richter	1.620,2	1.799,0	178,8	11,0
428	Entgelte Beschäftigte	2.644,8	2.605,5	-39,3	-1,5
43	Versorgungsbezüge und dgl.	292,5	330,9	38,4	13,1
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	128,4	140,5	12,1	9,4
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	23,6	23,6	0,0	0,0
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.761,3	4.950,5	189,2	4,0

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 8 Die Personalausgaben sind im Hj. 2020 insgesamt um 189,2 Mio. € (4 %) gegenüber dem Hj. 2019 angestiegen. Ursachen hierfür sind vor allem die Tarif- und Besoldungsanpassungen (3,2 % zum 01.01.2020) sowie der Stellenaufwuchs.
- 9 Die Höhe der Tarif- und Besoldungsanpassungen kann nur sehr eingeschränkt aktiv beeinflusst werden, da sie im Wesentlichen durch die Lohnentwicklung insgesamt geprägt ist. Die Tarife können zudem nicht einseitig vorgegeben werden, sondern müssen durch gleichberechtigte Tarifpartner ausgehandelt werden. Die Festlegung der Besoldung indes muss sich an zahlreichen rechtlichen Erfordernissen messen lassen, wie z. B. dem verfassungsrechtlichen Prinzip der amtsangemessenen Alimentation und dem Abstandsgebot der Besoldungsgruppen. Daraus folgt:
- 10 Wegen der geringen Möglichkeiten, die Entwicklung der Tarif- und Besoldungsanpassungen aktiv zu steuern, muss der Freistaat Sachsen vor allem die Anzahl der Stellen aber auch deren Wertigkeit in den Blick nehmen, um die Personalausgaben insgesamt zu steuern. Auch deshalb sollte er die Erstellung des Stellenentwicklungsberichts für den jeweils laufenden Doppelhaushalt wieder aufnehmen.
- 11 Die Ausgaben für die Bezüge der Beamten und Richter (Gr. 422) erhöhten sich im Hj. 2020 um 178,8 Mio. € (11 %). Dieser überdurchschnittliche Anstieg geht auch auf die Einstellung von Personal zur Deckung als dringlich bezeichnete Bedarfe, bspw. im Polizei- und Lehrerbereich sowie auf die Fortführung der seit 2019 begonnenen Verbeamtung von Lehrkräften zurück.
- 12 Die Versorgungsbezüge (OGr. 43) stiegen im Jahr 2020 um 38,4 Mio. € auf insgesamt 330,9 Mio. € (13,1 %) an. Dies ist sowohl auf die Erhöhung der Versorgungsbezüge als auch auf die gestiegene Anzahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen. Die Beihilfen (OGr. 44) erhöhten sich um 12,1 Mio. € (9,4 %).
- 13 Erheblichen Anteil an der Ausgabensteigerung hatten die Entwicklung der Bezüge der Beamten und Richter, der Versorgungsbezüge und Beihilfen sowie der Aufwuchs der Planstellen durch die Verbeamtung der Lehrer.
- 14 Ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 bis 2024 sollen die Personalausgaben im Hj. 2021 um 196 Mio. € über dem Haushaltsansatz des Hj. 2020 (3,9 %) liegen. Für die Folgejahre sind weitere Aufwüchse bis zu 6 % im Hj. 2022 vorgesehen. Finanziert werden sollen insbesondere die umfangreichen Stellenmehrungen, auch infolge der Regierungsneubildung, Stellenhebungen sowie die erwarteten Tarifentgeltsteigerungen und Besoldungsanpassungen.

15 In der Übersicht 3 ist das geplante Ausgabevolumen der HGr. 4 dargestellt.

Übersicht 3: Personalausgaben HGr. 4 in den Jahren 2021 bis 2024

Hj.	Ausgaben HGr. 4 in Mio. €	Mio. €	Differenz Vorjahr %
2020	4.974,2		
2021	5.170,4	196,2	3,9
2022	5.482,9	312,5	6,0
2023	5.587,9	105,0	1,9
2024	5.724,0	136,1	2,4

Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 bis 2024, Stand November 2020.

16 Die geplanten Mehrausgaben der Jahre 2021 bis 2024 liegen im Durchschnitt bei rd. 187 Mio. € und damit über dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre (135,5 Mio. €)².

17 Es sind enorme Ausgabensprünge nach oben geplant.

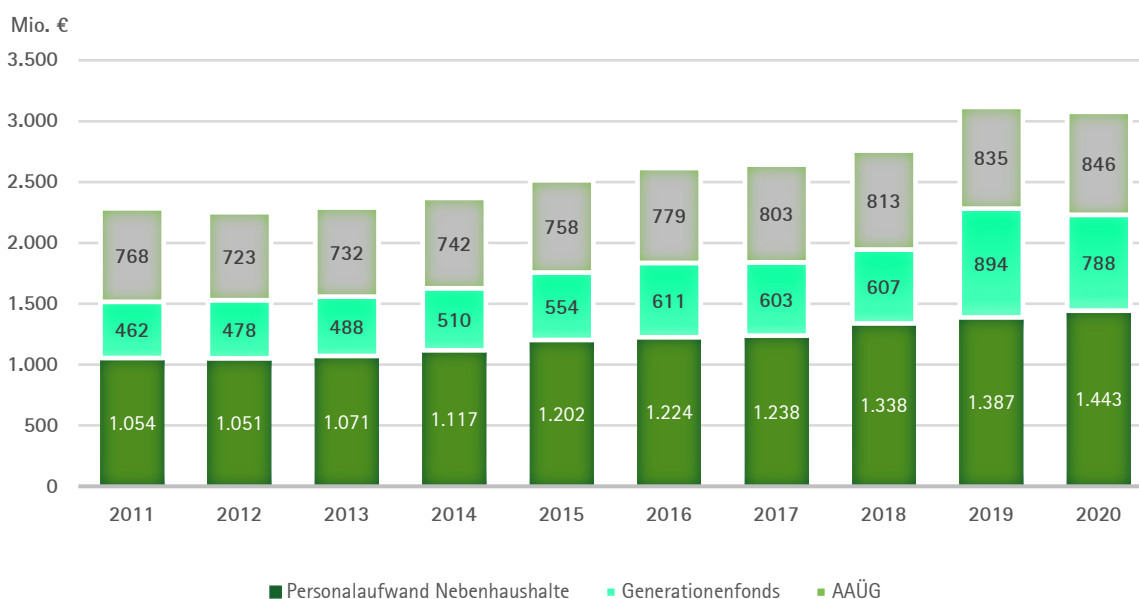
18 Bis zum Hj. 2024 ist nach der vorliegenden Mittelfristigen Finanzplanung ein Anstieg der Personalausgaben im Kernhaushalt auf 5.724 Mio. €, d. h. um 15 % gegenüber 2020 vorgesehen. Im Gegensatz dazu sollen die bereinigten Gesamtausgaben (vorläufiges Kassen-Ist 2020 im Verhältnis zur Finanzplanung 2024) um 2,2 % sinken.

19 Die Personalausgaben im Kernhaushalt entwickeln sich diametral zum Gesamthaushalt. Dies ist mit einem hohen Risikopotenzial behaftet, weil die aufgrund des Stellenplans eingegangenen personalwirtschaftlichen Verpflichtungen je Stelle über viele Jahrzehnte zu finanzieren sind und den Handlungsspielraum des Freistaates über Generationen hinweg immer weiter einschränken.

1.2 Personalinduzierte Ausgaben HGr. 6

20 Der Personalaufwand rechtlich unselbstständiger Teile der Staatsverwaltung, wie bspw. die Staatsbetriebe, Hochschulen und Krankenhäuser, gehört - wie unter Abbildung 1 dargestellt - nicht zum Kernhaushalt. Diese personalinduzierten Ausgaben werden aus der HGr. 6 bezuschusst bzw. finanziert. Die Entwicklung dieser Ausgaben der vergangenen 10 Jahre zeigt Abbildung 2.

Abbildung 2: Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 in den Hj. 2011 bis 2020



Quelle: Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden (ohne Uniklinika), Kassen-Ist.

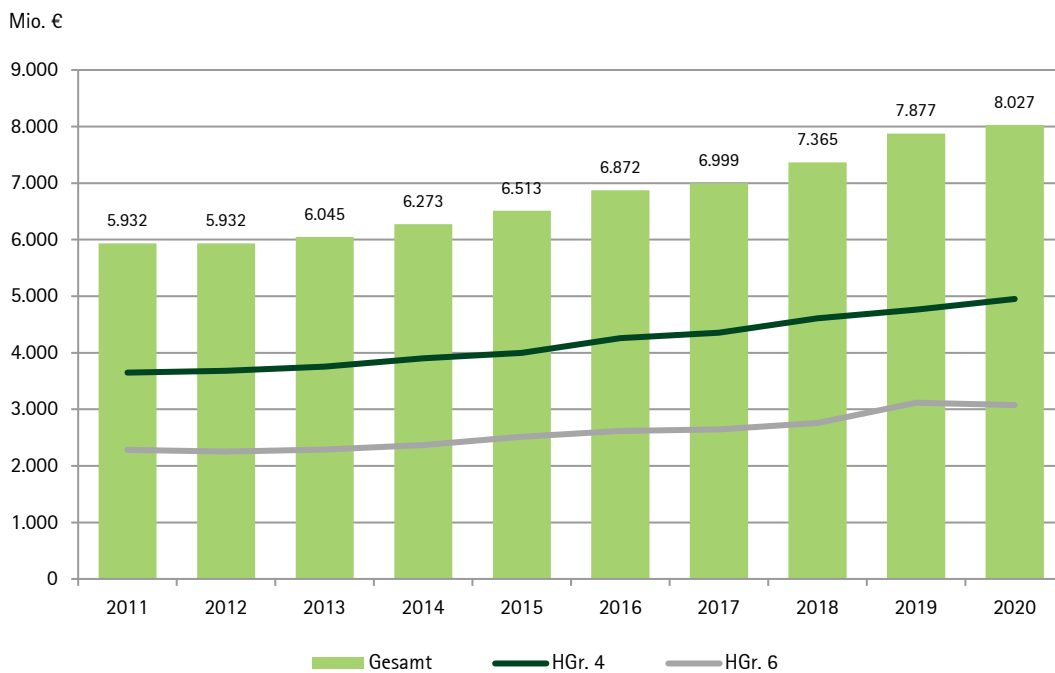
² Berechnung: Summe aus Übersicht 1, Spalte „Veränderung zum Vorjahr“ = 1.355 Mio. € : 10 Jahre.

- ²¹ Die personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 setzen sich aus dem Personalaufwand der Nebenhaushalte, den Abführungen an den Generationenfonds und den Ausgaben gemäß dem AAÜG zusammen. Im Zeitraum von 2011 bis 2020 sind diese Ausgaben ebenfalls kontinuierlich, insgesamt um 35 % angestiegen. Der sprunghafte Anstieg der Zuführungen an den Generationenfonds von 2018 zu 2019 geht im Wesentlichen auf eine Sonderzuführung i. H. v. rd. 162 Mio. € aufgrund der Verbeamtungen im Lehrerbereich zurück.
- ²² Die Zahlungen gemäß dem AAÜG kann der Freistaat Sachsen nicht beeinflussen. Ab 2021 wird infolge gesetzlicher Änderungen³ mit einer Entlastung dieser Zahlungen von jährlich über 100 Mio. € gerechnet.

1.3 Gesamtausgaben für Personal – HGr. 4 und HGr. 6

- ²³ Im Hj. 2020 betragen die Personalausgaben aus den HGr. 4 und 6 insgesamt 8.027 Mio. €. Seit dem Hj. 2011 ist ein Anstieg der Gesamtpersonalausgaben von 5.932 Mio. € auf 8.027 Mio. € im Hj. 2020, mithin um rd. 35 %, zu verzeichnen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung Personalausgaben gesamt Hj. 2011 bis 2020



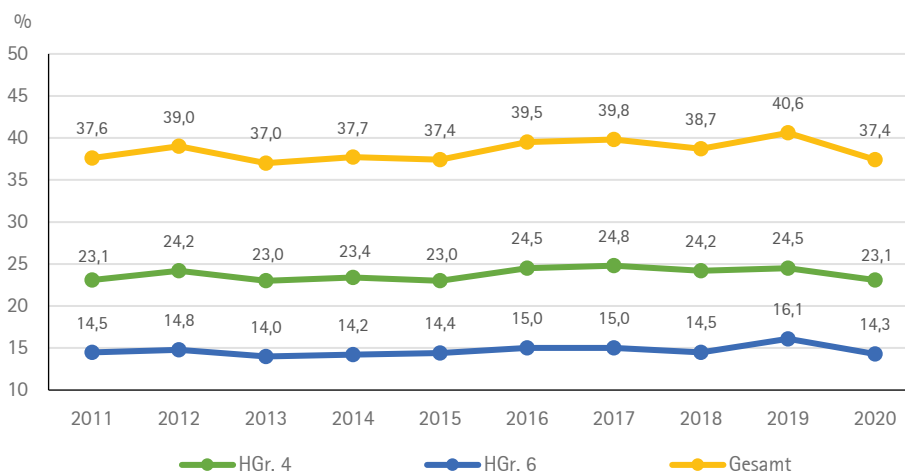
Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- ²⁴ Die Personalausgaben des Freistaates Sachsen übersteigen im Hj. 2020 erstmals 8 Mrd. €.
- ²⁵ Der Anteil der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 2019 24,5 % (23,1 % in 2020).
- ²⁶ Die Gesamtpersonalausgabenquote – der Anteil der Personalausgaben (Summe HGr. 4 und 6) an den Gesamtausgaben⁴ des Jahres – betrug 37,4 % im Hj. 2020.

³ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06.10.2020, BGBl. I, S. 2072).

⁴ Bereinigte Gesamtausgaben 2020: 21.450,5 Mio. €.

Abbildung 4: Personalausgabenquoten im Zeitraum 2011 bis 2020



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

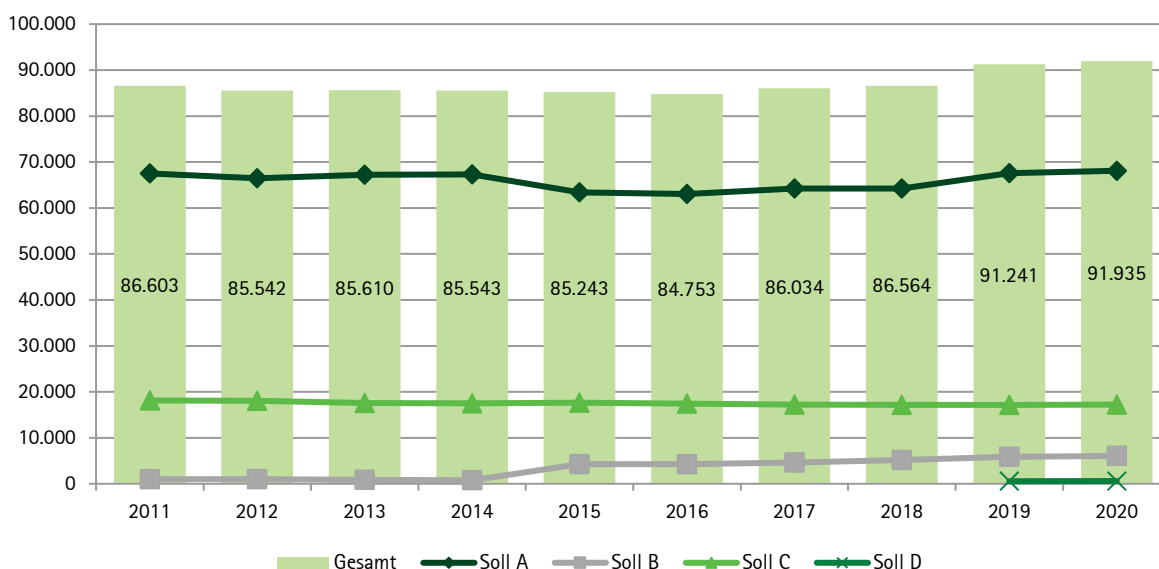
- 27 Der Anteil der personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 2019 16,1 % und 2020 14,3 %.
- 28 Zwar ist die Personalausgabenquote in 2020 um rd. 1,5 % niedriger ausgefallen als 2019. Dies ist jedoch nicht auf den Rückgang der Personalausgaben, sondern auf die im Wesentlichen pandemiebedingte Erhöhung der Gesamtausgaben um rd. 10 % infolge des Nachtragshaushalts 2020 zurückzuführen. Das Absinken der Personalausgabenquote in 2020 stellt insofern einen Sondereffekt dar, der keinen Anlass zur Entwarnung darstellt. Im letzten Vorpandemiejahr 2019 stieg die Personalausgabenquote erstmals über 40 %. Es ist damit zu rechnen, dass die Personalausgabenquote in den Folgejahren weiter ansteigt.
- 29 Der Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausgabenquote muss mehr Beachtung geschenkt werden. Um notwendige Spielräume bei der Bewirtschaftung des Haushaltes nicht weiter einzuschränken, sollte die Gesamtpersonalausgabenquote (HGr. 4 und 6) begrenzt werden. Die Gesamtpersonalausgabenquote könnte analog anderer Länder, z. B. Thüringen, gedeckelt werden.

2 Personalbestand

2.1 Entwicklung Stellenbestand Soll

- 30 Der Stellenplan umfasst Planstellen und andere Stellen (Stellen) und gliedert sich in Personalsoll A, B, C und D. Das Personalsoll A beinhaltet Stellen für Beamte, Richter und Beschäftigte, soweit diese nicht einem anderen Personalsoll zugeordnet sind. Personalsoll B enthält andere Stellen für Beamte im Vorbereitungsdienst, Anwärter und Referendare in öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnissen, Studenten, Praktikanten und Auszubildende in Ausbildungsverhältnissen, wissenschaftliche Volontäre sowie Akademiker in Fachausbildung. Zum Personalsoll C gehören alle Stellen in Staatsbetrieben, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Im Personalsoll D werden Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfes bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben - Projekte - ausgewiesen.
- 31 Die Gesamtstellenzahl hat sich von 86.603 im Hj. 2011 auf 91.935 Stellen im Hj. 2020 und damit um rd. 6 % erhöht (Abbildung 5).

Abbildung 5: Zeitreihe nach Personalsoll



Quelle: Haushaltsplanung.

- ³² Während bis zum Hj. 2016 ein strikter Stellenabbau verfolgt wurde, ist ab dem Hj. 2017 ein Kurswechsel durch Aussetzung des kw-Vollzuges und einem jährlichen Stellenaufwuchs zu verzeichnen. Dieser erreichte im Hj. 2019, mit einer Stellenmehrung von 4.677 Stellen gegenüber dem Hj. 2018, einen Höchststand.
- ³³ Nach dem Beschluss des Haushaltsplans 2021/2022 werden weitere 2.204 Stellen ausgebracht.⁵ Diese neuen Stellen sind u. a. für die Regierungsneubildung, Stärkung der Ausbildung, Umwandlung von befristeten in unbefristete Stellen im Personalsoll C und zusätzliche Projektstellen vorgesehen. Der Stellenplan soll dann insgesamt 93.397 Stellen im Hj. 2021 und 94.139 Stellen im Hj. 2022 umfassen. Das ist ein Aufwuchs von nahezu 9.400 Stellen gegenüber dem Jahre 2016.
- ³⁴ Die Maßnahmen des Stellenabbaus bilden auch in der 7. Legislaturperiode keinen Schwerpunkt mehr, so sind u. a. die bisher geschobenen 2.084 kw-Vermerke im aktuellen Doppelhaushalt nicht mehr enthalten.
- ³⁵ Vor dem Hintergrund prognostizierter rückläufiger Einnahmen, auch infolge der Corona-Pandemie, verringert die Staatsregierung mit dem beabsichtigten weiteren Stellenzuwachs dauerhaft ihren Handlungsspielraum und ihre Flexibilität.
- ³⁶ Im Personalsoll A ist seit dem Hj. 2016 ein Aufwuchs von insgesamt 5.053 Stellen⁶ (rd. 8 %) zu verzeichnen. Allein im Doppelhaushalt 2019/2020 betrug der Stellenanstieg insgesamt 3.870 Stellen, 3.383 Stellen im Hj. 2019 und 487 Stellen im Hj. 2020.
- ³⁷ Der Stellenbestand im Personalsoll A steigt seit dem Hj. 2016 stetig an und hat mittlerweile sogar das Stellenniveau von 2011 überschritten.
- ³⁸ Nachdem das Personalsoll B mit dem HG 2015/2016 neu definiert und abgegrenzt wurde, stieg der Stellenumfang bis zum Hj. 2020 um 1.810 auf 6.045 Stellen. Für den Doppelhaushalt 2021/2022 wurde ein weiterer Stellenzuwachs von 7,6 % im Rahmen der Ausbildungsinitiative beschlossen.
- ³⁹ Das Stellensoll C ist im Zeitraum 2011 bis 2018 um insgesamt 945 Stellen zurückgegangen und steigt seitdem wieder an, bis 2020 um 29 Stellen. Der Stellenrückgang bis 2018 wurde wesentlich durch Rechtsformwechsel von Staatsbetrieben bewirkt. Allein die Überführung der Staatsbetriebe „Landesbühnen Sachsen“ und „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten“ in eine GmbH bzw. gGmbH führte zu einem Wegfall von 500 Stellen im Personalsoll C. Beide Einrichtungen erhalten aber weiter wie Staatsbetriebe Zuschüsse aus dem Staatshaushalt.

⁵ 1.462 Stellen im Hj. 2021 und 742 Stellen im Hj. 2022.

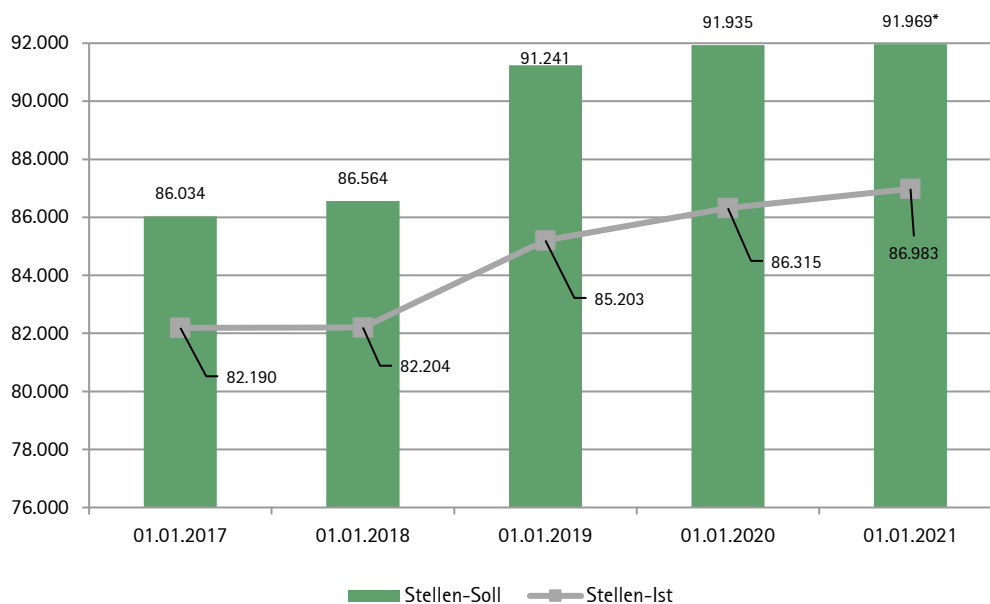
⁶ Differenz aus Stellenplan 2016: Personalsoll A = 63.044 Stellen und Stellenplan 2020: Personalsoll A = 68.097 Stellen

- 40 Das Personalsoll D wurde im Doppelhaushalt 2019/2020 neu, mit 556 Stellen in 2019 und 595 Stellen in 2020 im Haushalt eingestellt. Es umfasst Stellen für Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfs bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben.
- 41 Der hohe Stellenzuwachs kann auch nicht mit dem demografischen Wandel begründet werden. Denn jede durch altersbedingtes Ausscheiden freiwerdende Stelle kann ohnehin nahtlos nachbesetzt werden. Zusätzlicher Stellenbedarf besteht insofern nicht. Zudem erlaubt der Personalpool Demografie eine zeitweise überlappende Besetzung von Dienstposten und ermöglicht damit eine frühzeitige Personalrekrutierung an einem durch Fachkräfteknappheit gekennzeichneten Arbeitsmarkt und einen Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen dem ausscheidenden und dem neuen Stelleninhaber. Der SRH befürwortet den Personalpool Demografie als Instrument zur Bewältigung des demografischen Wandels in der Verwaltung, soweit er zweckentsprechend genutzt wird.
- 42 Die Abkehr der Landesregierung von den Zielen des Stellenabbaus, verbunden mit einem massiven Stellenaufwuchs wird auch weiterhin zu einem enormen und überproportionalen Anstieg der Personalausgaben führen, welche im Landeshaushalt langfristig Haushaltsmittel binden.
- 43 Für die Stellenentwicklung sind konkrete Personalbedarfsanalysen und eine personalwirtschaftliche Gesamtstrategie der Staatsregierung zwingend erforderlich. Hieran fehlt es bislang.
- 44 Zwar haben die Personalkommissionen I und II in ihren Abschlussberichten vom Juni 2016 und vom Juni 2020 zu zahlreichen Punkten eine faktenreiche Analyse vorgelegt, jedoch fehlt es nach wie vor an einer umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung und an einer Personalgesamtstrategie. Insbesondere der Bericht der Personalkommission II enthält zur Frage des künftigen Stellenbedarfs lediglich eine allgemein gehaltene Einschätzung der für Personal zuständigen Abteilungsleiter der Staatskanzlei und der Ministerien. Auch das von der Staatskanzlei beauftragte ifo-Institut in Dresden kommt in seiner Stellungnahme (ifo Dresden berichtet 06/2020, S. 21) zu dem Ergebnis, dass der Bericht der Personalkommission II keine ausreichende Entscheidungsgrundlage darstellt.
- 45 Mit Beschluss des SLT vom Dezember 1997 (Drs. 2/7610) war mit jedem Haushalt ein Bericht über die Stellentwicklung vorzulegen. Im Doppelhaushalt 2021/2022 wurden erstmals vorgesehene Stellenmehrungen ohne die Vorlage eines Stellentwicklungsberichtes eingeplant. Damit fehlen dem Parlament Informationen über längerfristige Entwicklungen in dem hochkomplexen Stellenhaushalt und der daraus resultierenden Personalausgaben.

2.2 Soll-Ist-Besetzung

- 46 Die Inanspruchnahme der in den Haushaltsplänen ausgebrachten Stellen liegt im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 bei 94,5 %. Der Anteil freier Stellen beträgt demzufolge durchschnittlich 5,5 %, das sind rd. 5.000 Stellen.

Abbildung 6: Istbesetzung der Jahre 2017 bis 2021



Quelle: SMF, Meldungen der Istbesetzung gemäß Anlage 1 der VwV-HWiF. Stellen im Haushaltsvollzug 2021.

47 Eine differenzierte Betrachtung der Stellenbesetzung im Doppelhaushalt 2019/2020⁷ ergibt eine Inanspruchnahme beim

Personalsoll A von 95,3 %,
 Personalsoll B von 81,1 %,
 Personalsoll C von 93,5 % und
 Personalsoll D von 60,8 %.

48 Die in der folgenden Übersicht aufgeführten Ressorts weisen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an unbesetzten Stellen aus.

Übersicht 4: Freie Stellen zum 01.01.2021 in ausgewählten Ressorts

Ressort	Anzahl freie Stellen	Anteil in %
SMWA	208	15,7
SMI	1.548	7,8
SMF	581	7,0
SMWKT	909	6,8

Quelle: SMF, Meldung der Ist-Besetzung Stand: 01.01.2021

49 Die höchste Besetzungsquote ist zu diesem Stichtag beim SMK mit 98,1 % zu verzeichnen.

50 Ohne Berücksichtigung des durchschnittlichen Anteils freier Stellen im Personalsoll B (Ausbildungsstellen) waren in den Hj. 2019/2020 durchschnittlich rd. 4.500 Stellen unbesetzt, was einem Volumen von rd. 7,2 Mio. Arbeitsstunden entspricht und Haushaltsmittel von mindestens 230 Mio. € bindet.

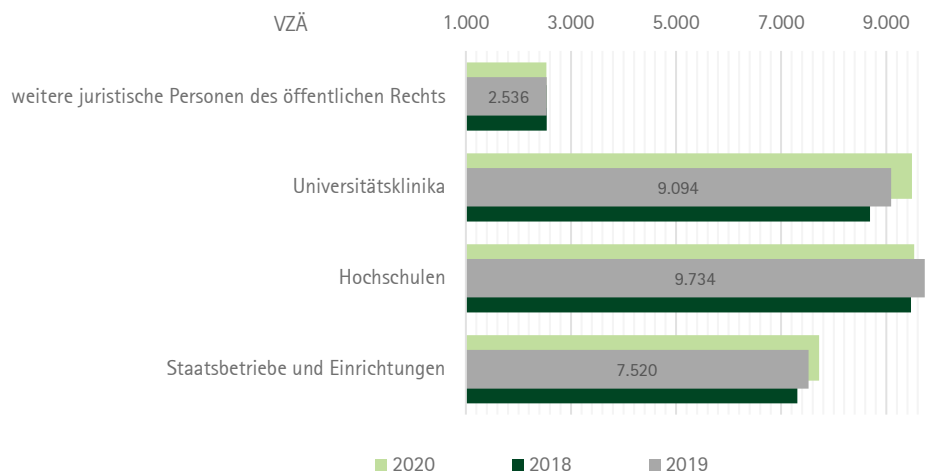
51 Die z. T. nicht nutzbaren freien Stellenanteile infolge Teilzeitbeschäftigung sind eine Ursache für die Unterschreitung des maximal möglichen Beschäftigungsvolumens. Alternativ sollten hierfür gesonderte Befugnisse übertragen werden, die den personalverwaltenden Stellen die Besetzung derartiger Stellenanteile erleichtern.

⁷ Stand jeweils 01.01. und 01.07. berücksichtigt.

2.3 Personalbestand der Nebenhaushalte

- 52 Die Nebenhaushalte sind institutionelle Einheiten, die öffentliche Aufgaben außerhalb der Kernverwaltung wahrnehmen und die ihre Finanzwirtschaft in einem separaten Rechnungswesen außerhalb der Kernhaushalte führen. Die Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige (z. B. Staatsbetriebe und Sondervermögen) und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts (z. B. Universitäten, Hochschulen und Stiftungen) unterteilen.
- 53 Der überwiegende Teil (90 %) der personalführenden Nebenhaushalte ist im Stellenplan des Landeshaushaltes als Personalsoll C abgebildet. Nicht abgebildet sind z. B. die SAB und die sächsischen Landeskrankenhäuser.
- 54 Der folgende Vergleich des Beschäftigungsvolumens beruht auf den Meldungen der Ressorts, ohne eine Aussage über den tatsächlichen Stellenbestand. Ein Teil der juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie die berufsständischen Kammern, die sich über Beiträge finanzieren und zu den Nebenhaushalten zählen, sind in die Betrachtung nicht einbezogen, ebenso drittmittelfinanzierte Beschäftigte.
- 55 Das Beschäftigungsvolumen in den Nebenhaushalten (einschließlich Uniklinika) stieg im Hj. 2019 um 878 VZÄ auf insgesamt rd. 28.884 VZÄ gegenüber dem Vorjahr.
- 56 Im Hj. 2020 wuchs das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte um 389 VZÄ auf 29.273 VZÄ.
- 57 Große Personalkörper außerhalb des Staatshaushaltes finden sich im Hj. 2019 vor allem bei den Hochschulen mit 9.734 VZÄ, bei den Universitätsklinika mit 9.094 VZÄ und bei den Staatsbetrieben und Einrichtungen mit 7.520 VZÄ.

Abbildung 7: Große Personalkörper der Nebenhaushalte in den Jahren 2018 bis 2020⁸



Quelle: Angaben der obersten Dienstbehörden.

- 58 Die Personalzuwächse der Nebenhaushalte lagen im Durchschnitt bei 3 % im Hj. 2019 gegenüber dem Vorjahr. Beträchtliche Steigerungen verzeichneten 2019 bspw. der Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (32 VZÄ/19 %), die Sächsischen Staatstheater (71 VZÄ/7 %) und die Medizinischen Fakultäten in Leipzig und Dresden (71 VZÄ/6 %).
- 59 Die Entwicklung im Hj. 2020 zeigt einen geringeren Anstieg der VZÄ der Nebenhaushalte. Reduzierungen des Beschäftigungsumfangs sind in einigen Bereichen, bspw. bei den Hochschulen, ersichtlich.

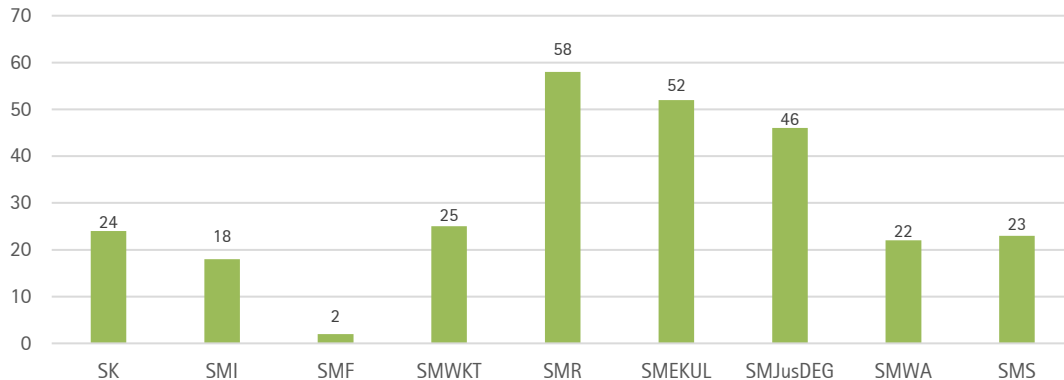
⁸ Angaben für 2020 teilweise noch vorläufig, da noch nicht alle Jahresabschlüsse vorliegen.

3 Stellen für die Regierungsneubildung

3.1 Ausgangslage

- ⁶⁰ Die Koalitionsparteien haben sich in einer ohne Datum versehenen Vereinbarung darauf geeinigt, im Zuge der Regierungsneubildung mit Wirkung ab 01.02.2020 insgesamt 270 neue Stellen zu schaffen. Im Haushaltsvollzug 2020 wurden dafür vorübergehend 76 Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ und 194 freie Stellen der Ressorts durch entsprechende Umsetzung genutzt. Zudem wurde eine kapitel-, personalsoll- und laufbahnübergreifende sowie überwertige Besetzung für die erforderlichen Ausnahmen im Einzelfall für zulässig erklärt. Konkret vereinbart haben die Koalitionsparteien auch, über welche Stellen die aufnehmenden Ressorts in Anzahl und Wertigkeit verfügen sollen.

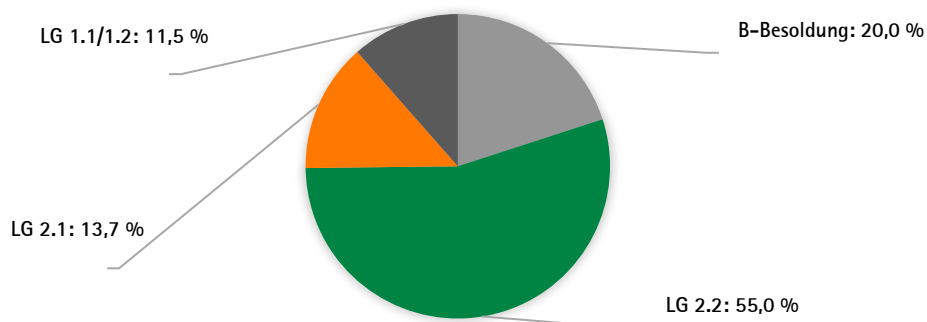
Abbildung 8: Aufteilung der 270 Stellen auf die aufnehmenden Ressorts



Quelle: Vereinbarung zur Regierungsneubildung Anlage B.

- ⁶¹ Den 9 Ressorts wurden 54 B-Stellen (B 2 bis B 9), 148 Stellen der LG 2.2 und vergleichbare EG (A 13 bis A 16; E 14, E 15, AT), 37 Stellen der LG 2.1 und vergleichbare EG (24 Stellen A 9 bis A 12; 13 Stellen E 9a bis E 12) sowie 31 Stellen vergleichbar LG 1.1/1.2 (4-PKP bis E 9) zugewiesen⁹.

Abbildung 9: Stellen für Regierungsneubildung



Quelle: Vereinbarung zur Regierungsneubildung Anlage B.

- ⁶² Auffällig ist, dass 75 % dieser Stellen in den höheren und höchsten Besoldungsgruppen ausgebracht wurden und damit einen weit überproportionalen Anteil haben. Eine Begründung dieses Stellenbedarfs bzw. dessen Unabweisbarkeit enthält die Vereinbarung der Koalitionsparteien nicht.

⁹ LG = Laufbahngruppe; EG = Entgeltgruppe; AT und PKP = Entgelt- und Pauschalgruppen

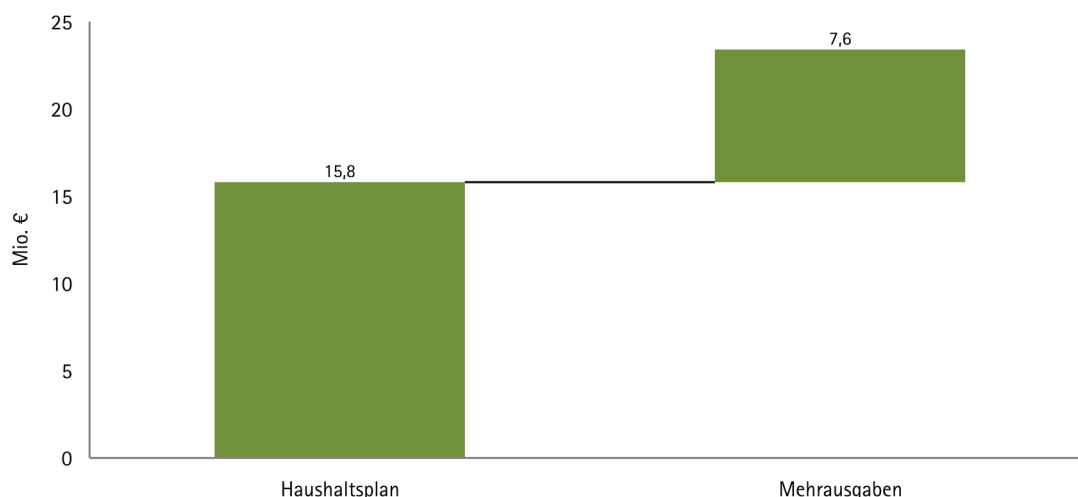
3.2 Stellenumsetzung

- 63 Nach Maßgabe der Vereinbarung der Koalitionsparteien konnten die betreffenden Ressorts ihre Stellenbedarfe beim SMF zur Zustimmung beantragen.
- 64 Anträge wurden gestellt nach § 50 Abs. 1 und 2 SäHO. Nach Abs. 1 dürfen Mittel und Stellen nur umgesetzt werden, wenn Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere Verwaltung übergehen. Gemäß Abs. 2 darf 1 Stelle in eine andere Verwaltung umgesetzt werden, wenn dort ein unvorhergesehener und unabweisbarer vordringlicher Personalbedarf (in sachlicher und zeitlicher Hinsicht) besteht.
- 65 Die Umsetzung von Stellen ohne Aufgabenübergang stellt einen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments dar, der nur dann gerechtfertigt ist, wenn für die Umsetzung ein unabweisbarer und vordringlicher Personalbedarf besteht. Hierbei handelt es sich um ein Notbewilligungsrecht der Exekutive, da das beim Gesetzgeber liegende Budgetrecht nicht unterlaufen darf.
- 66 Den unabweisbaren Personalbedarf in sachlicher Hinsicht haben die Ressorts lediglich allgemein mit neuen und geänderten Aufgaben infolge der Regierungsneubildung bzw. Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche begründet. Einigen Anträgen (z. B. SMWA, SMEKUL, SMR) war nicht einmal zu entnehmen, für welche konkreten Aufgaben und Funktionen/Dienstposten die beantragten Stellen tatsächlich benötigt wurden.
- 67 Dem SRH wurden auch auf Nachfrage nicht alle Anträge (z. B. SMS für 23 Stellen) zugänglich gemacht.
- 68 Die Ressorts haben den zusätzlichen Bedarf für die beantragten Stellen in Umfang und Wertigkeit nicht in jedem Fall dargelegt. Der unabweisbare Stellenbedarf in sachlicher und zeitlicher Hinsicht wurde in keinem Fall nachgewiesen.
- 69 Schon insofern hätte es aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zumindest eines Nachtragshaushalts bedurft. Die Vereinbarung der Koalitionspartner über das Paket und die Genehmigung einer Vielzahl von Einzelanträgen durch das SMF genügte den haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

3.3 Überwertige- und/oder laufbahnübergreifende Stellenbesetzung

- 70 Gemäß § 50 Abs. 2 Satz 2 SäHO kann das SMF im Rahmen von Stellenumsetzungen Stellenzahlen, -wertigkeiten und Amtsbezeichnungen kostenneutral ändern.
- 71 Das SMF willigte in rd. 87 % aller Stellenumsetzungen in eine überwertige und/oder laufbahnübergreifende Besetzung gem. Nr. 3.1.2 Satz 1 i. V. m. Nr. 3.1.1 Satz 3 der VwV zu § 49 SäHO ein.
- 72 Zulässig sind nach § 49 SäHO überwertige und laufbahnübergreifende Stellenbesetzungen nur dann, wenn dadurch geringere Personalausgaben entstehen oder dies im Rahmen der verfügbaren Personalausgaben in besonderen Einzelfällen unabweisbar ist.
- 73 Rund 87 % aller umgesetzten Stellen wurden überwertig und/oder laufbahnübergreifend besetzt.
- 74 Beispiel für überwertige Besetzungen:
- | | |
|--------|---|
| SMEKUL | A-13-Stellen wurden als B-9-, B-3- und B-2-Stellen genutzt, |
| SMS | A-11-Stellen wurden als B-6-, A-16- und A-15-Stellen genutzt, |
| SK | A-9-Stellen wurden als B-3-, A-15- und A-13-Stellen genutzt. |
- 75 Sowohl der Stellenumfang von 87 % als auch das Niveau der genehmigten überwertigen Besetzungen gehen weit über die haushaltsrechtlichen Grenzen des „besonderen Einzelfalls“ hinaus. Die Ressorts und das SMF haben die Ausnahme zur Regel gemacht.
- 76 Infolge der umfangreichen Ermächtigung zur überwertigen Besetzung der Stellen muss mit einem Anstieg der geplanten Personalausgaben des Hj. 2020 gerechnet werden.

Abbildung 10: Mehrausgaben 2020 bei überwertiger Besetzung der Stellen



Quelle: Berechnung des SRH anhand vorliegender Anträge der Ressorts.

- 77 Die Stellenumsetzungen im Rahmen der Regierungsneubildung erfolgten nicht kostenneutral.
- 78 Mit der Ermächtigung des SMF nach § 49 SäHO zur überwertigen und/oder laufbahnübergreifenden Besetzung von Stellen¹⁰ wird der Grundsatz der Unzulässigkeit überwertiger Stellenbesetzung durchbrochen. Sie ist insofern als Ausnahmeermächtigung im Einzelfall zu verstehen, insbesondere unter Beachtung der Tatsache, dass sich vergleichbare Ermächtigungen weder in der Bundeshaushaltsordnung noch in den Haushaltsordnungen anderer Länder wiederfinden.
- 79 Das SMF hat entgegen rechtlicher Voraussetzungen Stellenumsetzungen bewilligt und damit im Haushaltsvollzug 2020 Personalmehrausgaben i. H. v. mindestens 7,6 Mio. € (5,3 Mio. € Personalausgaben und 2,3 Mio. € Generationenfonds) gebunden.
- 80 Die weitreichenden Zustimmungen des SMF sind vom Haushaltsgesetzgeber nicht gedeckt gewesen.

3.4 Personalpool Demografie

- 81 Gemäß der Vereinbarung der Koalitionäre wurden 76 Stellen aus dem Personalpool Demografie in die aufnehmenden Ressorts umgesetzt.
- 82 Mit dem Personalpool Demografie sollen im Vorgriff auf anstehende Altersabgänge Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, um demografisch bedingten Personalgewinnungsbedürfnissen hinreichend Rechnung tragen und insbesondere den notwendigen Wissenstransfer und die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen sicherstellen zu können.¹¹ Eine Personalpoolstelle steht somit i. d. R. als Übergangslösung zeitlich befristet bis zum Freiwerden einer besetzten Stelle, bei der ein Altersabgang ansteht, zur Verfügung und fällt nach dem Altersabgang an den Pool zurück. Besetzbare bzw. durch Altersabgänge absehbar freiwerdende Stellen, sog. Einfädelstellen, standen für die Regierungsneubildung in den Ressorts gerade nicht zur Verfügung. Die bloße Erwartung bzw. Hoffnung, der Haushaltsgesetzgeber werde im kommenden Doppelhaushalt neue Stellen schaffen, um dann über genügend Einfädelstellen zu verfügen, genügt nicht. Hierin liegt eine Vorbindung des Haushaltsgesetzgebers, die sein Budgetrecht unterläuft.
- 83 Überdies sind für die Stellen des Personalpools Demografie keine Personalausgaben im Haushaltsplan eingestellt, weshalb auch die dafür erforderlichen Haushaltsmittel für eine derartige Stelle i. d. R. aus der HGr. 4 des antragstellenden Ressorts aufzubringen sind. Für die in Rede stehenden 76 Pool-Stellen betragen die jährlichen Personalausgaben rd. 5,6 Mio. €¹².

¹⁰ Nr. 3.1.2 Satz 1 letzter Hs. der VwV zu § 49 SäHO.

¹¹ Erlass der SK zum Verfahren für die Beantragung und Zuweisung von Stellen aus dem Personalpool Demografie vom 17.12.2018, Ziff. II Nr. 1 bzw. Neufassung des Erlasses vom 20.06.2020.

¹² Berechnungsgrundlage: durchschnittlicher Personalausgabenpauschsatz aus A 13 und E 13 x 76 Stellen.

⁸⁴ Die Stellen des Personalpools Demografie wurden im Rahmen der Regierungsneubildung nicht zweckentsprechend und entgegen der Rechtslage genutzt. Die Finanzierung der Personalausgaben für die 76 Stellen des Personalpools Demografie muss vollständig zusätzlich aus dem Haushalt 2020 erbracht werden.

II. Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen

Vollzug des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und Neuverschuldungsverbot

4

Der Schwerpunkt der Mittelbereitstellung im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ liegt in der Kompensation von Steuermindereinnahmen. Nur 37 % der Landesfondsmittel sind für Maßnahmen zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Pandemie vorgesehen.

Die Landesfondsmittel von 2,5 Mrd. € für Maßnahmen zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Pandemie sind nach über einem Jahr vollständig gebunden.

Am Ende des Hj. 2020 betragen die Kreditaufnahmen des Fonds auf dem Finanzmarkt 1,76 Mrd. €. In der ersten Hälfte des Hj. 2021 nahm das SMF weitere Kredite von 244,3 Mio. € auf.

Die Regelung in der Verfassung des Freistaates Sachsen über die Frist von 8 Jahren zur Tilgung der in Ausnahmefällen zum Neuverschuldungsverbot aufgenommenen Kredite sollte beibehalten werden.

1 Bewältigung der Corona-Krise im Freistaat Sachsen

- ¹ Der Freistaat Sachsen hat zur Bewältigung der Corona-Krise in 2020 einen Nachtragshaushalt aufgestellt sowie ein Sondervermögen errichtet. In der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz ging die Sächsische Staatsregierung davon aus, dass Einsparungen nicht möglich und nachteilig im Hinblick auf das Ziel des Nachtrages wären. Die für das Land zu erwartenden Mehrausgaben begründete sie mit für die Bekämpfung der Pandemie erforderlichen Mitteln von 2 bis 2,5 Mrd. €. Die zusätzlichen Pandemieausgaben sollten aus dem neu geschaffenen Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ gedeckt werden. In der Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz waren die Angaben zu den finanziellen Folgen für das Land als „erste grobe Abschätzung“ bezeichnet.
- ² Der SRH hatte Bedenken angemeldet, da eine nachvollziehbare Herleitung der Steuermindereinnahmen sowie der Mehrbedarfe nicht vorlag. Zwar lässt die Verfassung des Freistaates Sachsen in Notlagen und Naturkatastrophen ausnahmsweise die Aufnahme von Krediten zu. Dem Anwendungsbereich der Notlagenverschuldung des Art. 95 Abs. 5 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen unterfallen hingegen grundsätzlich nicht solche staatlichen Maßnahmen, die das Land auch ohne Krise vorgenommen hätte oder eingetreten wären.
- ³ Vor dem Hintergrund des Neuverschuldungsverbots waren die Unschärfen für die Bedarfsermittlung der Corona-Maßnahmen somit nur hinnehmbar, wenn sich - nach Abrechnung der Ausgaben - deren Notwendigkeit zweifelsfrei nachweisen lässt. Nachstehend ist die Bewirtschaftung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zum Stand 30.06.2021 dargestellt.

1.1 Bewirtschaftung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

1.1.1 Überblick und Grundlagen für die Sonderfinanzierung

- ⁴ Als zentrales Element für die Bewältigung der finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie hat der Freistaat Sachsen am 09.04.2020 mit dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (SächsCorBG) ein neues, nicht rechtsfähiges Sondervermögen gebildet. Der Zweck des Sondervermögens besteht gem. § 2 Abs. 1 SächsCorBG in der Finanzierung von Maßnahmen, die auf die Beseitigung der aus der COVID-19-Pandemie resultierenden Folgen sowie auf die Vorbeugung weiterer Schäden abzielen.
- ⁵ Hierzu gehören:
 - Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz sowie Leistungen und Ansprüche, die auf Maßnahmen des Infektionsschutzgesetzes zurückzuführen sind,

und Maßnahmen

- zur Stärkung des Gesundheitswesens und zum Schutz vulnerabler Gruppen,
 - zur Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft und Landwirtschaft,
 - zur Unterstützung der sächsischen Kommunen (Gemeinden, Städte und Landkreise),
 - zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge,
 - zum Erhalt von Sozial-, Sport- und Kultureinrichtungen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts,
 - zur zielgerichteten Stärkung von Bildung und Wissenschaft.
- 6 Der Fonds kann darüber hinaus auch Verwaltungsausgaben, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen stehen, und Zinsausgaben finanzieren.
- 7 Die Mittel reicht die Staatsregierung direkt aus dem Fonds an die Empfänger aus. Die Voraussetzungen für die Bewilligung, ob als Darlehen, als Zuschuss oder als Billigkeitsleistung, haben Ministerien in Verwaltungsvorschriften festgelegt. Der SRH hat ausgewählte Förderprogramme einer Prüfung unterzogen. Näheres ist in den Beiträgen in diesem Abschnitt des Jahresberichtes dargestellt.
- 8 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ kann dem Staatshaushalt Mittel zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen bereitstellen; vgl. § 2 Abs. 2 SächsCorBG.
- 9 Ferner besteht nach § 4 Abs. 4 Satz 3 SächsCorBG die Möglichkeit, nicht verausgabte Steuerkompensationsmittel i. H. v. bis zu 375 Mio. € durch Beschluss des HFA für die oben in Tz. 5 genannten Zwecke einzusetzen.
- 10 Die Mittel des Fonds stehen grundsätzlich in den Jahren 2020 bis 2022 zu Verfügung. Da das Sondervermögen im April 2020 errichtet wurde und die ersten pandemiebedingten Ausgaben bereits in den Wochen davor anfielen, ist das SMF ermächtigt, diese in den Fonds umzubuchen. Das damit verfolgte Ziel ist eine möglichst vollständige Deckung aller krisenbedingten Ausgaben aus dem Sondervermögen.
- 11 Der Fonds finanziert sich im Soll aus
- dem Landeshaushalt mit
 - Zuführungen i. H. v. 725 Mio. € im Hj. 2020,
 - Zuführungen im Umfang der zu leistenden Tilgungen aus dem Staatshaushalt in den Hj. 2023 bis 2030,
 - weiteren Zuführungen nach Maßgabe des StHpl. sowie aus
 - Kreditaufnahmen im Rahmen der Ermächtigung von bis zu 6 Mrd. € in den Hj. 2020 bis 2022,
 - Mitteln des Bundes in Form von Finanzhilfen von voraussichtlich 830,3 Mio. € in den Hj. 2020 bis 2022 und
 - Mitteln der EU zur Bewältigung und Erholung von der Pandemie i. H. v. voraussichtlich 163 Mio. € in den Hj. 2021 bis 2022.

1.1.2 Ausgleich von Steuermindereinnahmen

- 12 Das SMF als gesetzlich benannter Fondsverwalter erstellt für jedes Wirtschaftsjahr einen Wirtschaftsplan, der alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben des Fonds enthält. Dieser Wirtschaftsplan ist als Anlage zu Kap. 15 10 dem StHpl. für das jeweilige Haushaltsjahr beizufügen.
- 13 Der Fondsverwalter kann die vorgesehenen Ausgaben grundsätzlich erst nach Einwilligung des HFA tätigen. Gleiches gilt für die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung.
- 14 Der Gesetzgeber hat die Höhe der für einzelne Fondszwecke bereitgestellten Landesmittel gedeckelt. Sie belaufen sich für die Beseitigung der Pandemiefolgen und deren Vorbeugung auf bis zu 2,5 Mrd. €. Da das Fondsvolumen insgesamt bis zu rd. 6,7 Mrd. € an Landesmitteln umfasst, stehen demzufolge für Zwecke der Kompensation von Steuermindereinnahmen bis zu rd. 4,2 Mrd. € zur Verfügung. Dies entspricht rd. 63 %.

- 15 Der Schwerpunkt der Mittelbereitstellung im Fonds liegt unverkennbar bei dem Zweck der Kompensation von Steuermindereinnahmen. Lediglich 37 % der Landesfondsmittel sind für Maßnahmen zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Pandemie vorgesehen.

1.1.3 Einnahmen von anderer Seite, Zusammensetzung der Ausgaben

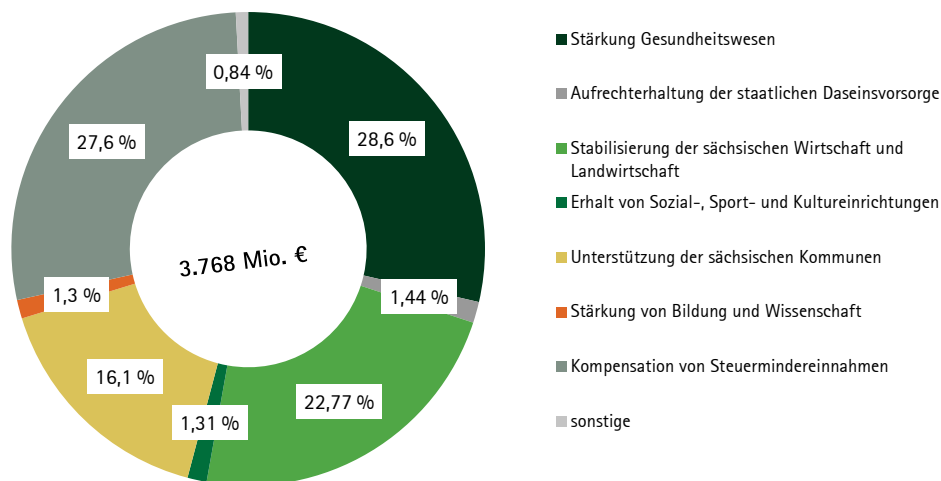
- 16 Der Bund stellte dem Freistaat Sachsen bis zum 30.06.2021 Corona-Hilfen im Umfang von rd. 1.093 Mio. € bereit. Dazu gehören insbesondere

- 722 Mio. € für Zuschüsse an Krankenhäuser zum Ausgleich COVID-19-bedingter Einnahmeausfälle,
- 156 Mio. € zum pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden,
- 91 Mio. € zum Ausgleich COVID-19-bedingter finanzieller Nachteile im ÖPNV,
- 47 Mio. € für Zuschüsse an Krankenhäuser zur Schaffung zusätzlicher Intensivkapazitäten,
- 30 Mio. € zum Ausgleich COVID-19-bedingter Einnahmeausfälle für Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen,
- 25 Mio. € für Maßnahmen der schulischen Digitalisierung und
- 17 Mio. € für Umsetzung des Impfkonzeptes.

- 17 Der Fonds hat zum Stand 30.06.2021 keine EU-Mittel vereinnahmt.

- 18 In der nachfolgenden Abbildung sind die Ausgaben nach Zwecken gem. § 2 Abs. 1 und 2 SächsCorBG mit Stand 30.06.2021 unter Einbeziehung der bereitgestellten Bundesmittel dargestellt.

Abbildung 1: Fondsvollzug nach Zwecken zum 30.06.2021



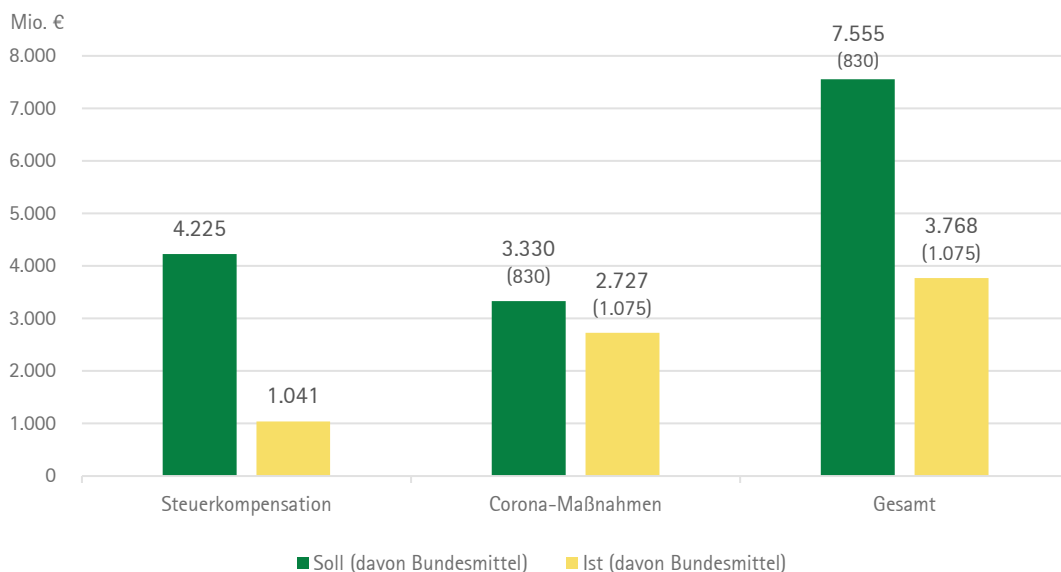
Quelle: Bericht SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 30.06.2021.

- 19 Die Kompensation von Steuermindereinnahmen (Pkt. 1.1.2, Tz. 12 ff.) beläuft sich im Ist auf 27,6 %. Rechnet man die Ausgaben für die Stabilisierung der Kommunen von 16,1 % hinzu, entfallen auf den Ausgleich im Steuersektor fast 44 %.
- 20 Beinahe 23 % der Fondsmittel kamen der sächsischen Wirtschaft und Landwirtschaft zugute; 28,6 % dienten der Stärkung des Gesundheitswesens.
- 21 Die Hilfen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge, zur zielgerichteten Stärkung von Bildung und Wissenschaft sowie für Maßnahmen zum Erhalt von Sozial-, Sport- und Kultureinrichtungen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts blieben insgesamt bei 4 % der Fondsmittel.
- 22 Für die in der Abbildung 1 als „sonstige“ bezeichneten Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz sowie Verwaltungs- und Zinsausgaben musste der Fondsverwalter bislang nur wenig Mittel (0,8 %) bereitstellen.

1.1.4 Soll-Ist-Vergleich und Bewilligungsstand

23 Die nachfolgende Abbildung zeigt den Soll-Ist-Vergleich der Fondsmittel für die gesetzlichen Verwendungszwecke sowie für das gesamte Sondervermögen:

Abbildung 2: Bewirtschaftungsstand des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zum 30.06.2021



Quelle: Bericht SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 30.06.2021.
Hinweis: Unterstützungsleistungen des Bundes erhöhen das Fondsvolumen.

24 Mit 3.768 Mio. € hat das Land bis 30.06.2021 insgesamt 50 % der eingeplanten Landes- und Bundesfondsmittel i. H. v. 7,6 Mrd. € für Ausgaben verwendet. Dabei sind Mehreinnahmen aus dem Haushalt des Bundes zu verzeichnen; vgl. oben Tz. 16.

25 Die Auszahlung der Fondsmittel ist erst nach deren Bewilligung durch den HFA zulässig. Diese Bewilligungen erreichten zum 30.06.2021 folgende Werte:

Übersicht 1: Mittelfreigaben durch den HFA zum 30.06.2021

	Steuerkompensation	Corona-Maßnahmen	Gesamt
Mio. €	1.741	3.778	5.519

Quelle: Bericht SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 30.06.2021.

26 Bei den zur Verfügung stehenden Steuerkompensationsmitteln von 4,2 Mrd. € waren zum Stand 30.06.2021 rd. 1.741 Mio. € (41 %) bewilligt und 1.041 Mio. € (25 %) an den Staatshaushalt abgeführt. Weitere Ablieferungen können 2021 und 2022 folgen. Gemäß Wirtschaftsplan des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sind jeweils 1.255 Mio. € und 1.001 Mio. € an Erstattungen zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen an den Kernhaushalt möglich.

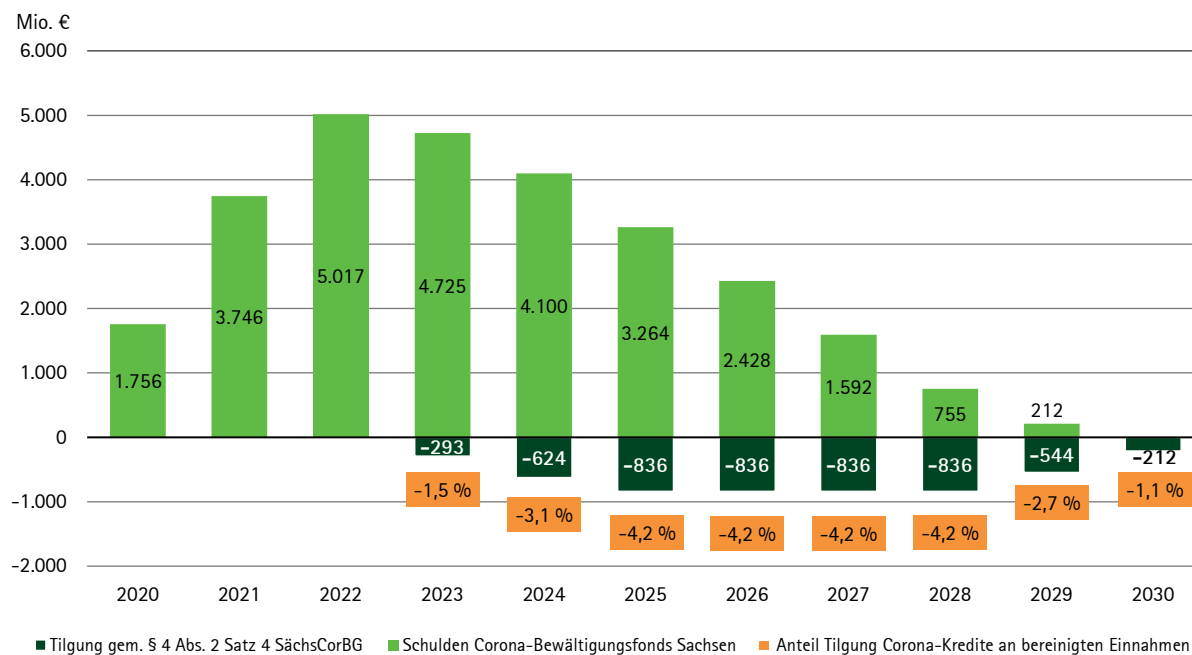
27 Bis Ende Juni 2021 hat der HFA in Ausgaben nach § 2 Abs. 1 SächsCorBG von 3.778 Mio. € eingewilligt. Davon entfallen 2.583 Mio. € auf Landesmittel. Sie erreichen damit bereits nach über einem Jahr die dafür vorgesehene Fondsdeckelung von 2,5 Mrd. €. Der finanzielle Spielraum für die Bewilligung von neuen Maßnahmen aus Landesmitteln ist dadurch vorerst ausgeschöpft. Die Auszahlungen betragen bis dahin 2.727 Mio. €, davon hat das SMF aus Landesmitteln 1.652 Mio. € verausgabt. Im Wirtschaftsplan des Fonds sind für die Jahre 2021 und 2022 für diesen Zweck grundsätzlich jeweils 700 Mio. € und 270 Mio. € vorgesehen.

28 Bis zum Ende des Hj. 2022 kann das SMF immer noch auf weitere Fondsmittel für die Steuerkompensation zurückgreifen. Die Landesfondsmittel von 2,5 Mrd. € für Maßnahmen zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Pandemie sind allerdings nach einem Jahr vollständig durch den HFA gebunden.

1.1.5 Finanzschulden

- 29 Bei seiner Errichtung stattete der Gesetzgeber das Sondervermögen mit einer Kreditermächtigung i. H. v. 6 Mrd. € aus. In 2020 erteilte der HFA seine Einwilligung in die Inanspruchnahme über insgesamt 3,1 Mrd. €. Bis zum 30.06.2021 erhöhte der HFA diese Bindung auf 3,6 Mrd. €.
- 30 Ausweislich des Abschlusses 2020 finanzierte das Sondervermögen seine Ausgaben aus neuen Krediten über 1,76 Mrd. €, aufgenommen auf dem Kapitalmarkt. In den ersten 6 Monaten des Hj. 2021 stieg dieser Betrag auf 2 Mrd. €. Diese Verschuldung wird unmittelbar dem Freistaat Sachsen angerechnet; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.1, Tz. 41 ff.
- 31 Infolge des Feststellungsbeschlusses des SLT vom 09.04.2020 über die außergewöhnliche Notsituation im Freistaat Sachsen gem. Art. 95 Abs. 6 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen konnte die o. g. Kreditermächtigung als Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot im SächsCorBG verankert werden. Daran ist die Verpflichtung zur Vorlage eines Tilgungsplanes gekoppelt, der die vollständige Rückführung der aufgenommenen Kredite spätestens innerhalb von 8 Jahren sichert; vgl. Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen. Das SächsCorBG konkretisierte den gebotenen Tilgungsplan. Einfachgesetzlich besteht die Verpflichtung, die Tilgung im 3. bis 8. Jahr nach Ablauf des Kreditaufnahmejahres jeweils in Höhe eines Sechstels der aufgenommenen Kredite vorzunehmen. Frühere Tilgungen sind möglich. Das bedeutet, dass der Freistaat Sachsen die Schulden in den Hj. 2023 bis 2030 abbauen muss.
- 32 Die Entwicklung des Schuldenstandes sowie eine modellhafte Berechnung des SRH zur Erfüllung der Tilgungsverpflichtungen sind in anschließender Abbildung dargestellt. Die Schuldenaufnahmen für 2021 und 2022 stellen Annahmen dar. Die Berechnung verwendet die Planzahlen für Einnahmen aus Krediten aus dem Wirtschaftsplan des Sondervermögens auf dem Tit. 352 01 in der Anlage zu Kap. 15 10.

Abbildung 3: Kreditaufnahmen und Tilgungsverpflichtungen des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“



Quelle: Bericht SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31.12.2020 (Jahresabschluss), LT-Drs. 7/6840; 2021/2022 StHpl., Übersicht Wirtschaftsplan SächsCorBG in der Anlage zu Kap. 15 10 und Annahmen, eigene Berechnungen SRH.

Hinweis: Den eigenen Berechnungen liegt ein unverändertes fortgeschriebenes Niveau der bereinigten Einnahmen des Jahres 2020 i. H. v. rd. 20 Mrd. € zugrunde.

- 33 In den letzten 8 Jahren vor der Krise hat das Land seine Finanzschulden stetig vermindert; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.1, Abbildung 8 und Tz. 40. Zum Vergleich mit dem Schaubild sind die Tilgungen nachstehend aufgeführt:

Übersicht 2: Tilgung von Finanzschulden

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mio. €	1.577	1.593	1.825	1.722	1.674	829	376	1.193	632

Quelle: 2011 bis 2019 HR

- 34 Anzumerken ist zu dieser Gegenüberstellung, dass die mit der Tilgungsverpflichtung der Corona-Schulden verbundenen Belastungen den Landeshaushalt natürlich in einer schwierigeren Ausgangslage treffen. Die Begrenzung der Neuverschuldung auf das Notwendige ist daher von entscheidender Bedeutung.
- 35 In Abbildung 3 summieren sich die Kreditaufnahmen bis Ende 2022 voraussichtlich auf insgesamt rd. 5.017 Mio. €. Dies erklärt sich mit der in der Wirtschaftsplanung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nur teilweise ausgeschöpften Kreditermächtigung von nominal 6 Mrd. €.
- 36 Der Anteil der Ausgaben für die Tilgung von Corona-Schulden wird nach Berechnung des SRH in den Jahren ab 2025 voraussichtlich auf rd. 4,2 % der bereinigten Einnahmen des Staatshaushaltes steigen. Ob der Freistaat Sachsen das voraussichtliche Verschuldungspotenzial des Fonds vollständig ausschöpfen wird, hängt nicht zuletzt von dem Ausgabeverhalten der Sächsischen Staatsregierung bis Ende 2022 ab. Denn jede Maßnahme, die sie zulasten des Fonds beantragt, ist mit einer Neuverschuldung in der gleichen Höhe behaftet.
- 37 Der SRH begrüßt das beabsichtigte Unterschreiten der eingeräumten Kreditermächtigung im Wirtschaftsplan des Sondervermögens. Damit könnte die notwendige Tilgungslast um über 450 Mio. € sinken. Er empfiehlt, die Notwendigkeit der beantragten Maßnahmen verstärkt zu hinterfragen und die Gewährung von Darlehen den Zuschüssen und Billigkeitsleistungen vorzuziehen.

1.2 Feststellungen des Sächsischen Rechnungshofs zum Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetz und zum Nachtragshaushalt 2020

- 38 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ lässt in Zusammenschau mit dem Nachtragshaushalt 2020 verfassungsrechtliche und haushaltsrechtliche Fragen offen. Der SRH hat in einer Stellungnahme an den HFA vom 07.04.2020 auf diese aufmerksam gemacht. Die wesentlichen Bedenken sind nachstehend wiedergegeben.

1.2.1 Konjunkturbedingte Verschuldung und Notlagenkredite

- 39 Die Verfassung des Freistaates Sachsen sieht Kreditaufnahmemöglichkeiten sowohl für
- Steuermindereinnahmen aufgrund von der Normallage abweichender konjunktureller Entwicklung (Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen) als auch bei
 - Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen)

vor.

- 40 Der SRH hat in seiner Stellungnahme vom 07.04.2020 eine unzulässige Vermischung der verfassungsrechtlich eingeräumten Kreditaufnahmemächtigungen gerügt, da die Schuldenaufnahme im Sondervermögen zum überwiegenden Teil mit dem Ausgleich der Steuermindereinnahmen begründet war und damit dem Konjunkturausgleich dient; vgl. Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 2, Pkt. 10, Tz. 162 ff. und oben Pkt. 1.1.2, Tz. 12 ff.

41 Anhand der Istergebnisse für 2020 hat der SRH ermittelt, dass die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen.

Übersicht 3: Kreditaufnahmeermächtigung zum Konjunkturausgleich

Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen	€
Normallage für Hj. 2020 nach § 2 Abs. 2 HG 2019/2020	15.016.000.000
Grenzwert für Hj. 2020 nach Abzug von 3 %	14.565.520.000
Steuereinnahmen 2020 ohne Spielbankenabgabe	12.978.222.146
Steuerinduzierte Einnahmen 2020	2.027.268.721
Einnahmen konjunkturelle Entwicklung	15.005.490.868

Quelle: 2020 Kassen-Ist.

42 Die maßgeblichen konjunkturabhängigen Einnahmen unterschreiten den Grenzwert für eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen nicht. Der SRH räumt jedoch ein, dass die Finanzentwicklung im Frühjahr 2020 nur schwer einzuschätzen war. Im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 2, Pkt. 10.1.2, Tz. 180, ist dargetan, dass, gestützt auf die Steuerschätzung vom Mai 2020, eine Kreditaufnahme zum Konjunkturausgleich statthaft gewesen wäre.

43 Der SRH hält seine Bedenken grundsätzlich aufrecht. Er erkennt an, dass dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum einzuräumen ist, um die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise zu erhalten.

44 Die Neuverschuldung zum Konjunkturausgleich ist jedoch – anders als die zur Bewältigung einer Notsituation – in ihrem Umfang beschränkt. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kreditermächtigung im Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetz setzte sich das Land über diese Schranke hinweg.

1.2.2 Präzisierung der Verwendungszwecke

45 Der Zweck des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ist die Beseitigung der Folgen und die Vorbeugung weiterer Schäden der im Jahr 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie. Die gesetzliche Regelung zur Verwendung der Fondsmittel ist mit Ausnahme der Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz nur ganz allgemein formuliert, womit die Staatsregierung über einen weiten Spielraum für den Mitteleinsatz verfügt.

46 Das Errichtungsgesetz sieht als Verwendungszwecke u. a. „Maßnahmen zur zielgerichteten Stärkung von Wissenschaft“ oder „zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamtes“ vor. Der SRH hat empfohlen, den Verwendungszweck der Fondsmittel zu präzisieren. Eine Nachschärfung ist nicht erfolgt.

1.2.3 Beteiligung des Haushalts- und Finanzausschusses

47 Das Errichtungsgesetz schreibt vor, dass die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen der Einwilligung des HFA bedürfen. Der SRH hat dem entgegengehalten, dass der HFA bei der Entscheidung über einzelne Ausgaben letztlich die Funktion einer Bewilligungsstelle innehat. Dies stellt eine Aufgabe der Exekutive dar.

48 Der SRH empfahl, die operative Beteiligung des HFA im SächsCorBG zu überdenken.

1.2.4 Vorwegnahme einer Etatentscheidung

49 Im Errichtungsgesetz ist die Kompensation von Steuermindereinnahmen gegenüber einem Betrag von 16.784 Mio. € im Hj. 2021 durch Kreditmittel verankert. Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ schaltete sich damit in den Ausgleich eines künftigen Staatshaushaltes ein. Dieser Regelungsgegenstand war dem vom SLT zu verabschiedenden HG für 2021 vorbehalten.

50 Der SRH hat Bedenken angemeldet, da die Kompensationsregelung im Errichtungsgesetz von 2020 eine verfassungsrechtlich problematische Vorwegnahme der Etatentscheidung für das Hj. 2021 darstellte.

2 Neuverschuldungsverbot

51 Für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ist die Rechtsentwicklung im Bereich des Neuverschuldungsverbot von Bedeutung. Das Neuverschuldungsverbot der Verfassung des Freistaates Sachsen ist am 01.01.2014 in Kraft getreten. Es setzt einer Aufnahme neuer Schulden durch das Land enge Grenzen und verpflichtet es zudem, bei Ausnahmen, zu denen die Kreditaufnahme in Notsituationen zählt, Tilgungsfristen von 8 Jahren einzuhalten.

- 52 Mit Blick auf die Kreditaufnahme zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie ist die Sinnhaftigkeit der vorgegebenen Zeitschiene für die Schuldentrückzahlung in die Diskussion geraten. So spricht sich etwa das ifo Institut Dresden für eine Verlängerung der Tilgungsfristen aus. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bleibe auch bei einer Verlängerung der Tilgungsfristen der Corona-Schulden auf 20 Jahre gewahrt. Der Schuldenstand Sachsens würde auch bei langsamerer Tilgung deutlich niedriger liegen als in den übrigen Ländern.¹ Andere Stimmen aus der Wissenschaft gehen nicht ganz so weit, regen aber zumindest an, die Streckung und Verschiebung der Tilgung als Option für die Entlastung der Länderhaushalte aktiv zu diskutieren.²
- 53 Bund und Länder sind aufgrund des Bundesverfassungsrechts dazu verpflichtet, das Neuverschuldungsverbot zu beachten. Nach Art. 109 GG sind Abweichungen von dieser Regelung u. a. im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen möglich. Die nähere Ausgestaltung dieses Grundsatzes regeln die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst. Der Blick über die Landesgrenzen hinaus zeigt zunächst, dass die Tilgungszeiträume recht unterschiedlich ausgefallen sind.
- 54 Die Tilgungsdauern im Falle der Corona-Krise belaufen sich auf zwischen 3 Jahren in Sachsen-Anhalt und 50 Jahren in Nordrhein-Westfalen. Das Gros der Länder hat Zeiträume um 20 bis 30 Jahre festgelegt.³
- 55 Das Sächsische Coronabewältigungsfondsgesetz sieht eine Rückführung der Schulden binnen 8 Jahren vor. Die Frist beginnt jeweils mit Ablauf des Jahres, in dem die Kredite aufgenommen werden, was die haushaltmäßige Last weiter verteilt. Die Tilgung erfolgt im 3. bis 8. Jahr jeweils in Höhe eines Sechstels der aufgenommenen Kredite. Dies eröffnet eine Erholungsphase in der unmittelbaren Nachkrisenzeit. Der voraussichtliche Tilgungsdruck ist oben in diesem Beitrag, Pkt. 1.1.5, Tz. 32 zahlenmäßig dargestellt.
- 56 Der SRH tritt den Bestrebungen zur Verlängerung des Tilgungszeitraums entgegen. Die geltende Regelung sieht eine angemessene Konsolidierungsverpflichtung vor, die zwischen dem mittelfristigen Planungszeitraum von 5 Jahren und der Zeitspanne einer langfristigen Betrachtung von 10 Jahren liegt.
- 57 Der Landeshaushalt dürfte in den nächsten Jahren grundsätzlich leistungsfähig genug sein, um die sich ergebenden Rückzahlungsverpflichtungen zu meistern. Um dies ansatzweise zu veranschaulichen, ist neben den Tilgungen oben in Pkt. 1.1.5, Tz. 33 f. auch der Abbau der Finanzschulden in den 8 Jahren vor der Krise dargestellt.
- 58 Der von manchen in die Diskussion eingebrachte Finanzbedarf wegen z. B. hohen nötigen Investitionen in Straßen- und Bildungsinfrastruktur der Kommunen darf sicher nicht übersehen werden. Der Freistaat Sachsen hat aber auch schon in der Vergangenheit erhebliche Mittel zur Unterstützung der kommunalen Ebene aufgebracht; siehe Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.4, Tz. 118 ff.
- 59 Außerdem sei die Frage erlaubt, ob lange Tilgungsfristen in manchen Ländern nicht weniger der Ausdruck einer weitsichtigen Haushalts-, Wirtschafts- und Strukturpolitik sind als mehr die Folge schon vor Krisenbeginn hoher Schuldenstände und zu zaghafter Konsolidierung.
- 60 Die Vorhersagen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland sprechen gegenwärtig für eine Erholung, an der auch die öffentlichen Haushalte teilhaben werden; siehe Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.1.2, Tz. 64 ff. und Pkt. 7.2.2, Tz. 86 ff. Ein engagierter Beitrag zur Stabilisierung ist daher das Gebot kommender Jahre. Je kürzer die Frist ist, desto eher endet die Belastung durch die Haushaltskonsolidierung. Bei einer Streckung über mehrere Jahrzehnte drohen Ewigkeitsschulden. Es geht nicht um eine Tilgungs-, sondern um eine Schuldenfalle.

¹ Joachim Ragnitz, Haushaltsaufstellung in Sachsen unter dem Eindruck der Corona-Pandemie, überarbeitete Fassung der Stellungnahme des ifo Instituts zum Entwurf der Sächsischen Staatsregierung zum „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2021 und 2022“ (LT-Drs. 7/4900) vor dem HFA des SLT, 25.01.2021, ifo Dresden berichtet, 1/2021, S. 38; <https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/haushaltsaufstellung-sachsen-unter-dem-eindruck-der-corona>.

² Thomas Lenk, Christian Bender, Oliver Rottmann, Schuldenbremse: Die Zeche wird am Ende gezahlt, 01.03.2021, Der Neue Kämmerer, Recht und Steuern; <https://www.derneuekaemmerer.de/recht/coronakrise/schuldenbremse-die-zeche-wird-am-ende-gezahlt-13397>.

³ Remo Nitschke, Die Bürde der Corona-Schulden - Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren? ifo Dresden berichtet, 1/2021, S. 3; <https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/die-buerde-der-corona-schulden-welche-belastungen-erwarten>.

- ⁶¹ Der Glaube an einen Ausweg allein über die konjunkturelle Entwicklung kann zwar trügerisch sein. Keiner weiß jedoch, wann die nächste Krise kommt – und die letzte war nur deshalb zu bewältigen, weil der Haushalt des Freistaates Sachsen nicht mit hohen Finanzschulden vorbelastet war.
- ⁶² Der Verfassungsgeber hatte mit der Frist von 8 Jahren einen intensiven Eingriff in die Handlungsspielräume der Politik vorgenommen. Damit sollten die Lasten im überschaubaren und bestimmten Zeitraum geschultert werden, auch um das auf die Legislaturperiode ausgerichtete Ausgabeverhalten zu bändigen und die künftigen Generationen nicht zu stark zu belasten.
- ⁶³ Die Regelung in der Verfassung des Freistaates Sachsen über die Frist von 8 Jahren zur Tilgung der in Ausnahmefällen zum Neuverschuldungsverbot aufgenommenen Kredite sollte beibehalten werden.

1 Corona-Sonderprogramme im Freistaat Sachsen

¹ Der Freistaat Sachsen hat die folgenden 24 Corona-Sonderprogramme aufgelegt, von denen 7 einer Prüfung durch den SRH unterzogen wurden (vgl. nachfolgende Übersicht).

Übersicht: Corona-Sonderprogramme im Freistaat Sachsen¹

Ifd. Nr.	Bezeichnung (amtliche Kurzbezeichnung soweit vorhanden)	Ressort	Außerkräfttreten
1	Ergänzungsrichtlinie der Länder zur Richtlinie der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) über die Gewährung von Billigkeitsleistungen durch die Länder zum Ausgleich des Covid19-bedingten Ausfallrisikos in der deutschen Kinofilm- und HighEnd-Serienproduktion (sog. „Ausfallfonds 1“)	SK	31.12.2021
2	RL der Länder über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zum Ausgleich des Covid19-bedingten Ausfallrisikos in der deutschen TV- und Streamingproduktion („Ausfallfonds II“)	SK	31.12.2021
3	Richtlinie Coronahilfe-Kinos vom 03.07.2020	SK	31.12.2020
4	RL Kino-Förderung Sachsen vom 06.08.2020	SK	31.12.2020
5	Zuwendungsrechtliche Vereinbarung zur Absicherung der privaten Rundfunksender im Freistaat Sachsen	SK	31.12.2020
6	„RL Existenzsicherung von Sportvereinen“ 21.04.2020	SMI	31.12.2021
7a	VwV Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung vom 29.05.2020	SMK	31.12.2020
7b	FRL Corona Weiterbildung 2021 vom 05.07.2021	SMK	31.12.2021
8a	VwV Ausgleich entgangene Elternbeiträge 2020 vom 12.08.2020	SMK	31.12.2020
8b	VwV Ausgleich entgangene Elternbeiträge 2021 vom 24.06.2021	SMK	30.06.2022
9	Mobile-Endgeräte-Förderverordnung vom 15.07.2020	SMK	31.12.2020
10	RL Corona-Soforthilfe Chancengleichheit vom 24.07.2020	SMJusDEG	30.06.2021
11a	„Richtlinie Unterbringungskosten für Einpendler und Einpendlerinnen“ vom 26.03.2020	SMWA	25.06.2020
11b	„Richtlinie Unterbringungskosten für Einpendler und Einpendlerinnen“ vom 26.11.2020	SMWA	17.01.2021
11c	Förderrichtlinie Berufspendelnde vom 19.01.2021	SMWA	04.06.2021
12	RL Corona-Billigkeitsleistungen ÖPNV vom 15.09.2020	SMWA	31.12.2021
13a	Richtlinie Soforthilfe-Darlehen vom 22.03.2020	SMWA	13.04.2020
13b	Richtlinie Soforthilfe-Darlehen vom 15.04.2020	SMWA	31.12.2020
14	Richtlinie Ausbildungszuschuss vom 21.04.2020	SMWA	31.12.2020
15	RL Corona-Härtefallhilfen Unternehmen vom 11.05.2021	SMWA	30.12.2021
16	RL Corona-Soforthilfe soziale Organisationen vom 20.05.2020	SMS	31.12.2020
17	RL Grundbetrag WfbM vom 19.05.2020	SMS	- ²
18	RL Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020 vom 18.05.2020	SMEKUL	31.12.2020
19	Richtlinie Soforthilfe-Darlehen SMEKUL vom 26.08.2020	SMEKUL	31.12.2020
20	FörderRL Musikschulen/Kulturelle Bildung vom 13.11.2013 (Ergänzung der FRL zum 06.05.2020 um Ziff. VI. „Corona-Hilfsprogramm für den Bereich der Musikschulen“) ³	SMWK	31.08.2020 (Ziff. VI.)
21	RL Corona-Härtefälle Kultur vom 25.06.2020	SMWK	31.12.2021
22	FRL Neustart Tourismus und Modellprojekte vom 28.04.2021	SMWK	31.12.2021
23	FRL Zoo vom 04.06.2021	SMWK	- ⁴
24	FRL MuTaCo vom 04.06.2021	SMWK	- ⁵

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Haushaltsplänen und Unterlagen der Anhörungsverfahren.

¹ Stand 26.07.2021. Die Tabelle erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Insbesondere sofern von den Staatsministerien ohne vorherige Beteiligung des SRH weitere Finanzhilfen gewährt wurden, sind diese nicht enthalten.

² Nach Nr. 2.4 der RL Grundbetrag WfbM vom 19.05.2020 ist die Förderung bis längstens 20.06.2020 befristet.

³ Die RL wurde nur im Bereich der freiberuflichen Einzelunternehmer (Solo-Selbstständige) geprüft.

⁴ Nach Ziff. II. Satz 1 der RL Zoo vom 04.06.2021 endet der Förderzeitraum am 31.05.2021.

⁵ Nach Ziff. VI Nr. 3 der RL MuTaCo vom 04.06.2021 endet der Förderzeitraum am 23.07.2021.

- 2 Der SRH hat den Entstehungsprozess der Hilfsmaßnahmen durch eine Stellungnahme zum Nachtragshaushalt sowie im Rahmen der Anhörungen nach § 103 SÄHO zu den Hilfsmaßnahmen eng begleitet. Es wurden konkrete Empfehlungen ausgesprochen, die durch die Fachressorts in unterschiedlichem Umfang aufgenommen und umgesetzt wurden.
- 3 Der SRH begann sehr zeitnah, Prüfungen für Corona-Sonderprogramme zu eröffnen, um den Eintritt von Risiken für den Sächsischen Staatshaushalt zu minimieren. In die Bewertung der Prüfungsfeststellungen wurde einbezogen, dass die Ressorts zwar unter hohem Handlungsdruck standen, jedoch auf langjährige Erfahrungen in der Konzeption von Unterstützungsleistungen in Krisensituationen zurückgreifen konnten.
- 4 Die Corona-Sonderprogramme sind sehr heterogen. Im Rahmen der Prüfungen wurde festgestellt, dass der exekutive Handlungsdruck vielfach zulasten der Zielgenauigkeit der Hilfsmaßnahmen ging. Eine konkrete Erfassung der Bedarfe erfolgte nur unzureichend. Eine Plausibilisierung der existenzgefährdenden Situation wurde vielfach nicht oder nur eingeschränkt vorgenommen. Nachgelagerte Kontrollen erfolgten nicht in allen Fällen und im Übrigen häufig nicht in der gebotenen Tiefe. Mittelfehlverwendungen und Überkompensationen konnten so nicht immer ausgeschlossen werden. Es sind insgesamt relevante konzeptionelle und rechtliche Defizite festzustellen, die nicht nur auf den zeitlichen Handlungsdruck zurückzuführen sind. Da eine frühzeitige ressortübergreifende Koordinierung nicht erfolgte, blieben mögliche Synergieeffekte ungenutzt und es entstanden sachlich nicht zu begründende Ungleichbehandlungen zwischen den Zuwendungsempfängern.
- 5 Aus seinen Prüfungserkenntnissen hat der SRH folgende Leitsätze abgeleitet:

Konzeption von Corona-Hilfsmaßnahmen am Beispiel der Maßnahmen für den Bereich Kultur⁶

- 6 Besteht hoher zeitlicher Handlungsdruck, Fördermittel kurzfristig und zielgerichtet bereitzustellen, sollte auf bestehende Fördersysteme aufgebaut werden.
 - 7 Ein Kontrolldefizit bei der Antragsprüfung ist in dieser Situation hinnehmbar, sofern dieses im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vertiefte Prüfung ausgeglichen wird.
- Corona-Pandemie – Richtlinie Soforthilfe-Darlehen des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**
- 8 Die Corona-Pandemie stellt den Freistaat Sachsen vor noch nie da gewesene existenzielle Herausforderungen.
 - 9 Im Spagat zwischen der Ad-hoc-Umsetzung von Förderrichtlinien zum Zwecke der Existenzsicherung der sächsischen Wirtschaft bzw. der Vermeidung eines überdurchschnittlich hohen Anstiegs von Insolvenzen und der Belastung des Landeshaushaltes ist trotz der gebotenen Eile die Transparenz des Handelns sowie das Budgetrecht des Parlaments einschließlich dessen Kontrollfunktion zu wahren.
 - 10 Dies kann nur in Form eines effizienten Förderverfahrens, einer von Anfang an festgelegten Prüfung des Nachweises der konkreten Darlehensverwendung sowie durch eine vorgelagerte Missbrauchskontrolle erreicht werden.

Leistungen aus Gründen der Billigkeit zum Ausgleich der Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung

- 11 Das SMK nutzte nicht das bereits vorhandene Förderinstrument der Zuwendung im Bereich der Weiterbildung zur Ausreichung der Corona-Finanzhilfen, sondern gewährte stattdessen Billigkeitsleistungen zur Sicherung des Fortbestandes anerkannter Weiterbildungseinrichtungen.
- 12 Die Einnahmeausfälle waren nicht eindeutig und abschließend definiert. Dadurch erfolgte eine Ungleichbehandlung der Antragsteller.
- 13 Die LD Sachsen wich teilweise von den vorgegebenen Antragsvoraussetzungen ab und verringerte damit das vom SMK vorgegebene Kontrollniveau.

⁶ Diese Prüfung umfasst die Förderung aus der RL Corona-Härtefälle Kultur sowie die Förderung aus der FörderRL Musikschulen/Kulturelle Bildung.

Richtlinie Corona–Soforthilfe soziale Organisationen

- 14 Die ausgezahlten Finanzhilfen wurden weder im Vorfeld noch im Nachgang auf Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft. Eine einheitliche Definition des Liquiditätsengpasses fehlte. Die Berechnungsgrundlage des Auszahlungsbetrages wurde zusätzlich nicht sachgerecht ermittelt.
- 15 Der für Übernachtungsstätten gezahlte Pauschalbetrag wurde nicht sachgerecht und nicht plausibel ermittelt. Finanzhilfen wurden auch an nicht in der Existenz bedrohte Träger gezahlt.
- 16 Die Richtlinie des SMS stellte nicht ausschließlich auf Härtefälle und eine existenzielle Notlage ab, sondern auch auf den Erhalt des bestehenden Geldvermögens.

Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020

- 17 Für die Förderung bestand nur ein geringer Bedarf.
- 18 Die Richtlinie Härtefälle ist zu unbestimmt. Regelungen zu wichtigen Kriterien für die Förderung und zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Förderung fehlten. Es war jedoch angesichts der situationsbedingten Eilbedürftigkeit vertretbar, nähere Vorgaben erst im Musterantragsformular des LFULG zu benennen.
- 19 Die sowohl bei der Antragsprüfung als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich auf Eigenerklärungen gestützte Kontrolle reicht grundsätzlich nicht aus, um potenzielle Risiken der Mittelfehlverwendung zu reduzieren.

Soforthilfe Sportvereine

- 20 Die Gewährung von Soforthilfen war in vielen Fällen nicht gerechtfertigt.
- 21 Das SMI hat das Förderverfahren zwischenzeitlich angepasst, die Bewilligungsvoraussetzungen konkretisiert und Haushaltsmittel reduziert.

Besteht hoher zeitlicher Handlungsdruck, Fördermittel kurzfristig und zielgerichtet bereitzustellen, sollte auf bestehende Fördersysteme aufgebaut werden.

Ein Kontrolldefizit bei der Antragsprüfung ist in dieser Situation hinnehmbar, sofern dieses im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vertiefte Prüfung ausgeglichen wird.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das SMWK hat zu Beginn der COVID-19-Pandemie Hilfsmaßnahmen für Kulturschaffende auf den Weg gebracht. Die Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur sollte der Abmilderung von Härtefällen in der Corona-Krise bei freien Trägern im Bereich Kunst und Kultur dienen und die Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung wurde um das Corona-Hilfsprogramm für den Bereich der Musikschulen ergänzt.
- 2 Die Mittel für diese Förderungen wurden aus dem Coronabewältigungsfonds Sachsen bereitgestellt und vom Haushalts- und Finanzausschuss für den Bereich Solo-Selbstständige i. H. v. 1,7 Mio. € und für Förderungen aus dem Bereich Corona-Härtefälle Kultur i. H. v. 28,5 Mio. € bewilligt.
- 3 Die Prüfung des SRH – die Richtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung wurde nur im Bereich der freiberuflichen Einzelunternehmer (Solo-Selbstständige) geprüft – war darauf ausgerichtet, Empfehlungen zu geben, wie es gerade unter zeitlichem Handlungsdruck gelingen kann, im Rahmen von Förderverfahren die Mittel zielgerichtet bereitzustellen. Dabei nahm der SRH aber auch in den Blick, wo Risiken der Mittelfehlverwendung entstanden sind, auf deren Vermeidung das SMWK besonderes Augenmerk legen muss. Der SRH möchte zugleich anerkennen, dass das SMWK unter erheblichem Handlungsdruck stand und sich Sachverhalte in der Ex-post-Betrachtung erst vollständig darstellen.

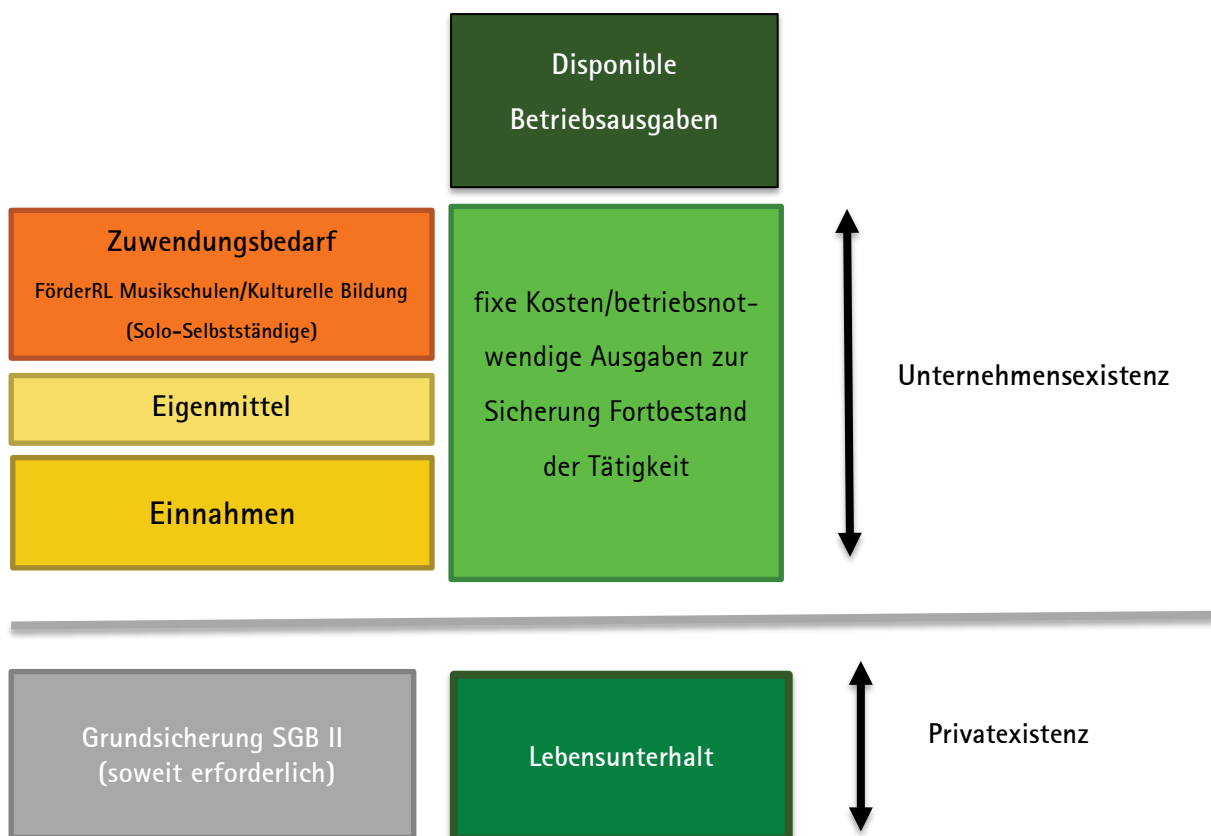
2 Prüfungsfeststellung

2.1 Förderstrategie

Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung

- 4 Ausgangspunkt der Entwicklung von Förderprogrammen ist die Frage nach Ziel und Zweck der Förderung. Eine konkrete Festlegung des Corona-Hilfsprogramms betreffend enthielt die Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung hierzu nicht.
- 5 Dies ist nach Ansicht des SRH aber besonders wichtig, weil sich hieran die Analyse anschließt, ob ein Förderbedarf besteht. Zu dem Zeitpunkt der Erstellung der Förderrichtlinie hatte der Bund bereits Hilfsmaßnahmen aufgelegt und den Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen erleichtert. Insbesondere die Sicherung der Lebensführung wird im Wesentlichen über die Leistungen der Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch abgedeckt. Insofern bestand das Risiko von Mitnahmeeffekten und Überförderung durch Inanspruchnahme verschiedener Programme.
- 6 Aus den dem SRH vorgelegten Unterlagen ergab sich, dass die Maßnahme auf die Existenzsicherung von Solo-Selbstständigen im Bereich des außerschulischen Musikunterrichtes ausgerichtet sein sollte, um den Fortbestand der sächsischen Kulturlandschaft zu sichern.
- 7 Die Erhebungen des SRH haben jedoch ergeben, dass mit der Förderung nicht nur der Fortbestand der Solo-Selbstständigkeit, sondern auch die Sicherung des Lebensunterhalts der außerschulischen Musiklehrer gefördert wurde. Gegenstand der Förderung war der Ersatz ausgefallener Einnahmen zu 60 % bis zu einem Betrag von 750 € pro Woche. Ob der Musikschullehrer über weitere Einnahmen verfügte oder welche Ausgaben er überhaupt für seine Lehrtätigkeit hatte, musste durch den Antragsteller nicht angegeben werden. Eine Existenzgefährdung wäre nach Ansicht des SRH jedoch nur dann gegeben, wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Um die Existenz zu sichern, müsste sich die Förderung auch auf diesen Unterschiedsbetrag beschränken.

Abbildung: Ermittlung Zuwendungsbedarf Existenzsicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

- 8 Der Einnahmeausfall hätte gemäß der Förderrichtlinie durch abgeschlossene Honorarverträge belegt werden müssen. Vielfach wurden trotz fehlender Nachweise oder aufgrund von Vertragsentwürfen die Mittel ausgezahlt. Dadurch wurde die aufgrund der Eilbedürftigkeit auf eine Plausibilisierung reduzierte Nachweisführung zum Einnahmeausfall der Antragsteller durch die Weiterleitungsstelle Sächsischer Musikrat e. V. noch weiter reduziert. Ein nicht unterschriebener Honorarvertrag ist ohne jegliche Aussagekraft.
- 9 Der Gesetzgeber hat die Verwendung der Mittel aus dem Coronabewältigungsfonds begrenzt auf den Erhalt der Kultureinrichtungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz – SächsCorBG). Die Sicherung des individuellen Lebensunterhalts ist nicht Zweck der Mittelverwendung nach dem Gesetz. Die Zuwendungsvoraussetzungen der Förderrichtlinie hätten diese Einschränkung nachzeichnen müssen.
- 10 Aber auch unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten muss kritisch gewürdigt werden, dass in anderen Branchen die Hilfen so ausgestaltet waren, dass der Fortbestand des Betriebes abgesichert wurde, der Unternehmer selber, wie auch Arbeitnehmer auf die sozialen Sicherungssysteme verwiesen wurden. Den außerschulischen Musiklehrern konnte dagegen eine Förderung von bis zu 4.500 € für einen Zeitraum von 6 Wochen ausgezahlt werden, was in einigen Fällen auch geschah.

Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur

- 11 Die Richtlinie Corona-Härtefälle Kultur war ähnlich ausgestaltet. Bei einem Förderbetrag bis zu 10.000 € musste der Antragsteller lediglich angeben, dass er in dieser Höhe Einnahmeausfälle hatte. Bis zu einem Betrag von 50.000 € reichte eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben aus. Unterlagen, die dies nachweisen oder zumindest glaubhaft machen, mussten nicht vorgelegt werden.

- 12 Die Richtlinie war darauf ausgerichtet, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit freier Träger im Bereich Kunst und Kultur zu unterstützen, deren Existenz zu sichern und damit bestehende Strukturen der vielfältigen Kulturlandschaft Sachsens zu erhalten. Die Förderung wurde allen Antragstellern gewährt, die angaben, im Bereich Kunst und Kultur tätig zu sein. Ihr Beitrag für die sächsische Kulturlandschaft musste nicht begründet werden. Dies führte dazu, dass z. B. ein Antragsteller eine Förderung i. v. H. 45.000 € erhielt, der lt. Handelsregisterauszug Druck-Erzeugnisse herstellt. Nach Recherche des SMWK war dies u. a. der Druck eines Magazins über regionale Kulturveranstaltungen. Einem Verein, dessen Satzungszweck die Förderung der Fangemeinde um menschenähnliche Tier- und tierähnliche Menschendarstellungen jeder Form und ihrer Lebensart ist, wurde eine Förderung i. H. v. 40.000 € bewilligt. Im Nachgang wurde der Bewilligungsbescheid aufgehoben, weil der Zuwendungsempfänger den Auszahlungsantrag nicht in der vorgegebenen Frist gestellt hatte.
- 13 Den Schwerpunkt der Finanzierung der sächsischen Kulturlandschaft bildet das Sächsische Kulturraumgesetz (SächsKRG), mit dem sich in den letzten Jahren ein funktionierendes Fördersystem etabliert hat. Auf dieses hätte gerade in Krisenzeiten zurückgegriffen werden können, insbesondere, um funktionierende Verfahrensstrukturen zu nutzen und den Beitrag der Antragsteller zum Erhalt der sächsischen Kulturlandschaft bewerten zu können.

2.2 Wahl der Weiterleitungsstelle

- 14 Es bestand ein gesteigertes Risiko der Fehleranfälligkeit im Bereich des Corona-Hilfsprogramms (Solo-Selbstständige) der Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung, da der mit der Weiterleitung beauftragte Sächsische Musikrat e. V. nicht über erprobte Verwaltungsstrukturen für eine Weiterleitung der Fördermittel im Rahmen eines Förderverfahrens dieser Dimension verfügte. Das wird auch durch Verstöße gegen die Förderrichtlinie, wie z. B. das Weiterleiten der Zuwendung ohne Nachweis der Förderwürdigkeit, deutlich. Zudem waren mögliche Interessenkonflikte bei der Weiterleitung nicht auszuschließen, da der Sächsische Musikrat e. V. durch seine originäre Tätigkeit in den sächsischen Kulturbetrieb involviert ist.

2.3 Verwendungsnachweisverfahren

- 15 Beide Förderrichtlinien ließen den einfachen Verwendungsnachweis zu. Bei der Richtlinie Corona Härtefälle Kultur war die Verwendung der Fördermittel anhand eines Sachberichtes und eines zahlenmäßigen Nachweises zu erklären. Das Corona-Hilfsprogramm der Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung verzichtete im Bereich der freiberuflichen Einzelunternehmer (Solo-Selbstständige) sogar auf den zahlenmäßigen Nachweis.
- 16 Im Antragsverfahren Musikschulen/Kulturelle Bildung wurden teilweise überhaupt keine Nachweise vorgelegt und geprüft. Die auf Ebene des Verwendungsnachweises zwingend nachzuholende Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel erfolgte nicht. Der Sächsische Musikrat e. V. wechselte vielmehr aus seiner Rolle als Kontrollinstanz in die Rolle eines Dienstleisters der Antragsteller und übersandte diesen einen vorformulierten Text.
- 17 Eine Verwendungsnachweisprüfung im Sinne der VwV zu § 44 der SäHO hat nach Auffassung des SRH noch nicht stattgefunden.
- 18 Es wurde noch nicht geprüft, ob der Zuschuss zur Sicherung der geschäftlichen Existenz der Musikschullehrer notwendig war. Im ganzen Förderverfahren blieb damit bisher offen, ob der Zuschuss berechtigt oder unberechtigt gezahlt wurde. Die Verwendungsnachweisprüfung wurde inzwischen wieder aufgenommen.
- 19 Im Rahmen der Anhörung zur Förderrichtlinie Corona-Härtefälle Kultur hatte der SRH darauf hingewiesen, dass das Kontrolldefizit auf Antragsebene nicht durch den in der Richtlinie gewählten Verwendungsnachweis geschlossen wird. Nachbesserungen für das Antragsverfahren erfolgten jedoch für einen Förderbetrag bis zu 10.000 € überhaupt nicht und für einen darüber hinausgehenden Förderbetrag bis zu 50.000 € nur unzureichend. Auch hier wird mit dem gewählten Verwendungsnachweis keine Kontrolle dahingehend möglich sein, ob in jedem Fall der Zuschuss in seiner Höhe zur Sicherung der Existenz notwendig war.
- 20 Aus Sicht des SRH ist der einfache Verwendungsnachweis nicht geeignet, die bei der Umsetzung der Richtlinien aufgetretenen Kontrolldefizite aufzufangen.

3 Folgerungen

- 21 Der SRH empfiehlt, bei der Festlegung von Ziel und Zweck der Förderung besonders gründlich vorzugehen, da es sich hier um eine Weichenstellung für das gesamte Förderverfahren und damit für den Fördererfolg handelt. In diesem Zusammenhang müssen die Vorgaben des Gesetzgebers umgesetzt werden.
- 22 Dabei sollte auf bestehende Förderstrukturen und inhaltliche Förderschwerpunkte aufgebaut werden. So kann zumindest teilweise abgesichert werden, dass es zu keiner Mehrfachförderung kommt.
- 23 Um hohe Fördervolumina und eine Vielzahl an Anträgen schnellstmöglich und risikoorientiert abwickeln zu können, sollten mit diesen Förderverfahren nur Stellen betraut werden, die über langjährige Förderpraxis und gewachsene Risikokontrollsysteme verfügen.
- 24 Der SRH hält bei zeitkritischem Handlungsdruck ein Kontrolldefizit auf Antragsebene für hinnehmbar, sofern dieses im Rahmen des Verwendungsnachweisverfahrens durch vertiefte Prüfung ausgeglichen wird. Insbesondere ist im Nachgang zu prüfen, ob sich der Antragsteller in einer existenzgefährdenden Notlage befand, die nur durch den Zuschuss abgewandt werden konnte. Das SWMK ist aufgefordert sicherzustellen, dass alle Möglichkeiten der Rückforderung unberechtigt gewährter Mittel ausgeschöpft werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 Das SMWK gab an, beide Förderprogramme seien unter enormem Handlungs- und Zeitdruck in einer noch nie da gewesenen Sondersituation (Pandemienotlage) zur schnellen und möglichst unbürokratischen Existenzsicherung der Zuwendungsempfänger und damit zum Erhalt von Kultureinrichtungen im Freistaat Sachsen geschaffen worden.
- 26 Zentrale Ergebnisse aus dem Teil der Prüfung zur Förderrichtlinie Musikschulen/Kulturelle Bildung seien bei der Überarbeitung des Förderprogramms aufgegriffen worden und in die Erstellung der neuen Förderrichtlinie eingeflossen. Als Bewilligungsstelle sei nunmehr die SAB bestimmt worden.
- 27 Die Folgerungen des SRH zu beiden Förderprogrammen würden bei den anstehenden Verwendungsnachweisprüfungen und bei der Umsetzung künftiger Förderprogramme angemessen beachtet.
- 28 Das SMWK teilt nicht die Auffassung des SRH, die Mittelverwendung aus dem Corona-Hilfsprogramm (Bereich der Solo-Selbstständigen) habe nicht dem Zweck des SächsCorBG entsprochen. Förderziel sei nicht nur die Sicherung des individuellen Lebensunterhalts, sondern der Erhalt der Strukturen der musisch-kulturellen Bildung im Freistaat während der Corona-Krise gewesen.
- 29 Den einfachen Verwendungsnachweis halte das SMWK für geeignet, zumal auch ein solcher jederzeit – bei anderen Erkenntnissen, Hinweisen oder Unplausibilitäten – einer angemessenen vertieften Prüfung zugeführt werden könne. Die Förderungen hätten einen individuell für jeden Zuwendungsempfänger ermittelten Finanzierungsbeitrag geleistet und nach jetzigen vorläufigen Erkenntnissen ihr Förderziel erreicht, wenngleich die Verwendungsnachweisprüfungen noch nicht abgeschlossen seien.

5 Schlussbemerkung

- 30 Die Zusage des SMWK, die getroffenen Folgerungen sowohl bei der noch ausstehenden Prüfung der Verwendungsnachweise als auch bei der Realisierung künftiger Förderprogramme angemessen zu beachten, begrüßt der SRH ausdrücklich.
- 31 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass sich die Existenzsicherung auf die Sicherung des Bestandes der geschäftlichen Existenz (Maßnahmen zum Erhalt von Kultureinrichtungen) hätte beschränken müssen, um der Zweckbindung des SächsCorBG zu folgen. Die Sicherung der individuellen Existenz als mittelbare Maßnahme, um den Erhalt der Strukturen der musisch-kulturellen Bildung im Freistaat zu sichern, führt zu einer Aufweichung der Zweckbindung des SächsCorBG. Zur Sicherung des Lebensunterhaltes greifen die sozialen Sicherungssysteme.
- 32 Aufgrund des einfachen Verwendungsnachweises und der damit einhergehenden fehlenden Kontrollmöglichkeit des zweckgerichteten Mitteleinsatzes wird der größte Teil der gewährten Fördermittel ungeprüft bleiben.



Quelle: SRH.

Die Corona-Pandemie stellt den Freistaat Sachsen vor noch nie da gewesene existenzielle Herausforderungen.

Im Spagat zwischen der Ad-hoc-Umsetzung von Förderrichtlinien zum Zwecke der Existenzsicherung der sächsischen Wirtschaft bzw. der Vermeidung eines überdurchschnittlich hohen Anstiegs von Insolvenzen und der Belastung des Landeshaushaltes ist trotz der gebotenen Eile die Transparenz des Handelns sowie das Budgetrecht des Parlaments einschließlich dessen Kontrollfunktion zu wahren.

Dies kann nur in Form eines effizienten Förderverfahrens, einer von Anfang an festgelegten Prüfung des Nachweises der konkreten Darlehensverwendung sowie durch eine vorgelagerte Missbrauchskontrolle erreicht werden.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Zur Eindämmung der Corona-Pandemie wurden im Freistaat Sachsen gesundheitspolitische Maßnahmen ergriffen, die erheblichen Einfluss auf das Angebot und die Nachfrage der Wirtschaftsteilnehmer haben. Um daraus resultierende Liquiditätsengpässe zu überbrücken, hat das SMWA u. a. die Voraussetzungen zur Gewährung von Soforthilfe-Darlehen von bis zu 100 T€ für Unternehmen mittels zweier Förderrichtlinien geschaffen.
- ² Im Freistaat Sachsen wurden folgende Haushaltsmittel für die Gewährung von Soforthilfe-Darlehen beantragt, bewilligt und ausgezahlt.¹

aktuell verfügbare Mittel	Anträge		Bewilligungen		Auszahlungen (abzüglich Rückforderungen)		Ablehnungen/ Rücknahmen
	Anzahl	beantragte Mittel	Anzahl	beantragte Mittel	Anzahl Fördervorhaben	ausgezahlte Mittel	Anzahl
827.000.000,00 €	24.914	756.153.890,26 €	20.202	755.983.890,26 €	18.993	740.848.714,44 €	4.614

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Maßnahme- und Förderkonzeptionen

- ³ Es mangelt an einer ressortübergreifenden Maßnahmekonzeption, der sich die Förderprogramme mit Corona-Bezug unterordnen, um einen möglichst effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten. Dieses Defizit setzt sich in Form der fehlenden Förderkonzeption zum Soforthilfe-Darlehen fort. Das SMWA hat versäumt, messbare programmspezifische Ziele zu definieren, wodurch die erforderliche Erfolgskontrolle gefährdet wird.

¹ Bericht des SMWA zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, Soforthilfe-Darlehen mit Stand vom 30.08.2020, gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss, 7. Wahlperiode – HFA, BIM-Nr.: 193, verteilt am 02.09.2020. Das Programm lief zum 31.12.2020 aus (Außerkräfttreten der Richtlinie).

2.2 Eigenerklärungen als Entscheidungsgrundlage

- ⁴ Eigenerklärungen der Antragsteller als Entscheidungsgrundlage für die Bewilligung der Darlehen erwiesen sich nach den Erhebungen des SRH als fehleranfällig. Die Eigenerklärungen waren teilweise zu pauschal und wenig differenziert. Vorhandene automatisierte IT-gestützte Prüfroutinen sind ausbaufähig, um die Eigenerklärungen zu plausibilisieren.

2.3 Falsche Liquiditätsermittlung

- ⁵ Bis zum 23.04.2020 wurden erwartete Betriebseinnahmen zur Ermittlung des Liquiditätsbedarfs bei der Antragstellung nicht abgefragt. Infolgedessen wurden für tausende Vorhaben überhöhte Darlehensbeträge ausgezahlt. Auf die Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Antragsteller wurde bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinien seitens des SMWA komplett verzichtet. Unberücksichtigt blieben daher das Jahresergebnis des Vorjahres, verfügbare Liquiditätsreserven bzw. eine mögliche Kreditwürdigkeit. Ferner wurden entgegen den Vorgaben in der Förderrichtlinie in Einzelfällen sogar Antragsteller mit einem negativen Eigenkapital gefördert.

2.4 Keine verbindlichen Festlegungen zur Verwendungsnachweisprüfung

- ⁶ Rund 6 Monate nach Programmstart und Bewilligung von über 750 Mio. € gab es keine verbindliche Festlegung zur Verwendungsnachweisprüfung. Die von der SAB grundsätzlich avisierte Prüfung der Verwendungsnachweise frühestens Mitte 2023 ist zu spät. Es ist umgehend ein Zwischenverwendungsnachweis zu fordern. Das SMWA sollte dringend verbindliche Regelungen zur Verfahrensabwicklung der Verwendungsnachweisprüfung festlegen.

2.5 Mögliche Doppelförderung durch fehlende Einbeziehung der Bundesförderung

- ⁷ Eine systematische Prüfung auf Inanspruchnahme des Bundes-Zuschusses² fand nicht statt. Die Erhebungen des SRH haben gezeigt, dass es hierdurch zu einer Überkompensation des auf die Pandemie zurückzuführenden Liquiditätsbedarfs kam. Dies betrifft 1.235 Einzelfälle. Des Weiteren haben 2.016 Darlehensnehmer keine Bundes-Zuschüsse in Anspruch genommen, wodurch der Einsatz von Landesmitteln nicht reduziert werden konnte.

2.6 Fehlende Mitteilungspflicht

- ⁸ In den Darlehensverträgen ist keine Mitteilungspflicht für den Darlehensnehmer verankert, die ihn verpflichtet, einen tatsächlich niedrigeren Liquiditätsbedarf der SAB unverzüglich anzuzeigen.

3 Folgerungen

- ⁹ Vor dem Hintergrund des wellenartigen Pandemiegeschehens mahnt der SRH die Erarbeitung einer Förderkonzeption mit messbaren programmspezifischen Zielen an, um in der Lage zu sein, eine Erfolgskontrolle durchzuführen sowie auf gleich gelagerte Krisensituationen vorbereitet zu sein. Die Fachdatenanforderung an die SAB ist hierauf abzustimmen.
- ¹⁰ Das bloße Abstellen auf Eigenerklärungen der Antragsteller zum Nachweis eines Liquiditätsengpasses hat sich als ungeeignet erwiesen. Basiert die Bewilligung ausnahmsweise einzig auf Eigenerklärungen, ist das Ressort angehalten, im weiteren Förderverfahren geeignete Maßnahmen zur zeitnahen Risikominimierung zu ergreifen. Hierzu erscheint eine stichprobenhafte Überprüfung anhand von Belegen prädestiniert. Überdies sind die abzugebenden Eigenerklärungen so umfangreich zu gestalten, dass eine Plausibilisierung anhand von Vorjahreswerten möglich wird und die Zusammensetzung einzelner Komponenten wesentlicher Fördervoraussetzungen nachvollzogen werden kann.
- ¹¹ Das SMWA hat in der Förderrichtlinie nicht hinreichend bestimmt, wie der Liquiditätsbedarf zu ermitteln ist. Die einzelnen Bestandteile zur Ermittlung des Liquiditätsbedarfes sind einzeln aufzuführen. Nicht anrechenbare Bestandteile sind zur Klarstellung in der Förderrichtlinie zu benennen. Im Sinne eines wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes ist eine Vollfinanzierung künftig auszuschließen. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten sollten vorhandene liquide Mittel sowie die Bonität der Antragsteller berücksichtigt werden.

² Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Freistaat Sachsen über die Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für „Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbständige“ vom 31.03.2020.

- 12 Darüber hinaus ist eine detaillierte betriebswirtschaftliche Ausschlussprüfung vorzunehmen, da Unternehmen in Schwierigkeiten nicht gefördert werden dürfen.
- 13 Die Förderrichtlinie muss den Zeitpunkt und den Umfang des Nachweises der Verwendung der Fördermittel konkret, vorzugsweise in Form einer elektronischen Umsetzung, festlegen. In geeigneten Fällen sind verbindliche Vorgaben für einen zeitnahen Zwischenverwendungsnachweis durch das SMWA zu definieren.
- 14 Bei der Förderung durch Landesmittel sind parallele Förderungen durch Bundesmittel zu berücksichtigen, um eine doppelte Förderung von vornherein ausschließen zu können.
- 15 Das SMWA sollte die SAB anweisen, eine rechtsverbindliche Mitteilungspflicht vertraglich festzulegen, die den Darlehensnehmer zu einer unverzüglichen Anzeige eines niedrigeren Liquiditätsbedarfs verpflichtet.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 Das SMWA geht in seiner Stellungnahme auf das Fehlen einer ressortübergreifenden Maßnahmekonzeption nicht ein. Es benennt erstmals die Entwicklung der Insolvenzquote der Zuwendungsempfänger als Hauptindikator der Förderung, ohne eine konkrete Aussage über deren Höhe zu treffen. Die Erfolgskontrolle erfolge durch die Erhebung der Darlehensausfälle infolge von Insolvenzanmeldungen, die einen Abgleich zu Vorperioden ermögliche. Welche weiteren Indikatoren (Fachdaten) zur Messung des Erfolges herangezogen werden, lässt das SMWA offen.
- 17 Das SMWA weist darauf hin, dass eine Förderung auf alleiniger Basis von Eigenerklärungen nur bis zu einem Jahresumsatz bis zu 1 Mio. € zulässig sei. Bei allen anderen Antragstellern werden zusätzlich weitere Erklärungen von sachverständigen Dritten abgefordert.
- 18 Nach Ansicht des SMWA seien die Begrifflichkeiten in der Richtlinie entsprechend dem Sprachgebrauch im Wirtschaftsleben definiert. Eine Fehlinterpretation mit der Folge überhöhter Auszahlungen habe es tatsächlich nicht gegeben. Zudem hätten selbst überhöhte Auszahlungen zu keiner Überkompensation geführt, sondern weiterhin dem Förderzweck (Liquiditätssicherung für 36 Monate) entsprochen.
- 19 Die Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erfolge im Rahmen der Tragfähigkeitsprüfung. Die Zuwendungsempfänger hätten zudem ausdrücklich zu bestätigen, dass die Rückzahlung des Darlehens bei normalem wirtschaftlichen Ablauf möglich ist. Die Berücksichtigung verfügbarer Liquiditätsreserven war nicht generell vorgesehen, da den Unternehmen die für künftige Investitionen oder den Re-Start nach Ende des Lockdowns erforderlichen Mittel belassen werden sollten.
- 20 Die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung könne erst nach Eintritt des Zuwendungszwecks, nämlich der Liquiditätssicherung während der wirtschaftlichen Einschränkungen sowie in der anschließenden Konsolidierungsphase nachgewiesen und überprüft werden. Es sei auch sachgerecht, die Unternehmen erst nach Ende der wirtschaftlichen Einschränkungen und einer Erholungsphase zum Verwendungsnachweis heranzuziehen. Der vom SRH geforderte Zwischenverwendungsnachweis werde mit Blick auf den administrativen Aufwand bei der SAB und die damit verbundenen zusätzlichen Kosten bei über 19.000 ausgezahlten Zuwendungen und den geringen Erkenntnisgewinn abgelehnt. Die SAB überprüfe aber Bewilligungen kontinuierlich sowohl im Bewilligungsverfahren als auch nach Auszahlung sowohl stichprobenartig als auch verdachtsabhängig.
- 21 Die SAB habe zudem die Darlehensnehmer, die keinen Bundeszuschuss beantragt hatten, per Brief auf die Verpflichtung hingewiesen, die Leistungsberechtigung zu überprüfen und ggf. den Zuschuss zu beantragen.
- 22 Aus der Inanspruchnahme beider Programme könne nicht auf eine Überkompensation geschlossen werden. Während der Soforthilfe-Zuschuss Liquiditätsengpässe für 3 Monate abfedern sollte, seien die Soforthilfe-Darlehen als für 3 Jahre tilgungsfreie Nachrangdarlehen auf Liquiditätssicherung in dieser 3-jährigen Konsolidierungsphase ausgerichtet.
- 23 Um die Förderintention der Liquiditätssicherung und Konsolidierung sicherzustellen, beginne die Mitteilungspflicht frühestens mit dem Verwendungsnachweis. Sondertilgungen seien fakultativ möglich.

5 Schlussbemerkung

- 24 Der SRH weist darauf hin, dass mangels konkreter Zahlen und Fakten eine Konkretisierung und Evaluierung zwingend erforderlich ist.
- 25 Der SRH hat im Rahmen seiner Prüfung keine vollumfängliche Belegprüfung gefordert, sondern differenzierte und umfängliche Eigenerklärungen, die eine verlässliche Plausibilisierung ermöglichen würde sowie eine stichprobenhafte Prüfung anhand von Belegen im Zuge der Antragstellung.
- 26 Von dem Adressatenkreis der Soforthilfe (vorwiegend Kleinunternehmer ohne betriebswirtschaftliche oder juristische Ausbildung) kann die Kenntnis und/oder das Verständnis über komplexe Fachbegriffe aus dem Wirtschaftsleben unter dem Druck der Eilbedürftigkeit der Existenzsicherung nicht vorausgesetzt werden. Im Übrigen kann nach Ansicht des SRH ohne tatsächliche Verwendungsnachweisprüfung seitens des SMWA auch keine verbindliche Aussage über das Bestehen oder Nichtbestehen von überhöhten Auszahlungen getroffen werden. Dass Überzahlungen oder Überkompensationen auch zweckentsprechend verwendet worden wären, folgt der Neuauslegung des SMWA, wonach die Zuwendungsempfänger die Mittel auch über 36 Monate statt 4 Monate verwenden können. Damit werden all diejenigen belohnt, die einen überhöhten Liquiditätsbedarf angegeben haben. Dies führt zur Wettbewerbsverzerrung und geht zulasten derer, die kein Darlehen beantragt haben oder nur für einen Zeitraum von 4 Monaten.
- 27 Die fehlende Berücksichtigung verfügbarer Liquiditätsreserven vor dem Hintergrund der Ermöglichung künftiger Investitionen oder eines Re-Starts wertet der SRH als nachträgliche Rechtfertigung des SMWA. Entsprechende Überlegungen gehen aus den vor Programmstart dem Kabinett vorgelegten konzeptionellen Eckpunkten nicht hervor. Hiernach waren der Re-Start und künftige Investitionen nicht von der Förderung umfasst. Eine solche Vorgehensweise benachteiligt all diejenigen, die keinen Neustart und künftige Investitionen einkalkuliert haben. Das SMWA sollte prüfen, ob die Erweiterung des Darlehenszwecks mit dem geltenden wettbewerbsrechtlichen Rahmen vereinbar ist.
- 28 Die zweckentsprechende Verwendung und die Bemessungsgrundlage können bereits nach 4 Monaten und nicht wie vom SMWA beabsichtigt und neu ausgelegt nach 36 Monaten geprüft werden. Davon unberührt bleibt die Erfolgskontrolle nach der Konsolidierungsphase von 36 Monaten. Das SMWA sollte angesichts des Bewilligungsvolumens von 750 Mio. € und der vom SRH festgestellten Mängel die Verwendungsnachweise kurzfristig prüfen.
- 29 Sich ergebende Mittelrückflüsse können zur Verringerung der Kreditaufnahme bei der Finanzierung des Sondervermögens Corona-Bewältigungsfonds Sachsen beitragen.
- 30 Der SRH begrüßt den proaktiven Hinweis auf die Subsidiarität der Landesförderung seitens der SAB. Diese Informationen lagen dem SRH nicht aktenkundig vor. Im Übrigen bleibt der SRH bei seiner Forderung, weil sich die Zeiträume der förderfähigen Ausgaben beider Soforthilfeprogramme tatsächlich überschneiden können. Eine Ex-post-Rechtfertigung ändert nichts an den seitens des SRH getroffenen Feststellungen.
- 31 Der SRH hält weiterhin an seiner Forderung fest. Intention des SRH war und ist eine frühzeitige Mitteilungspflicht seitens der Zuwendungsempfänger vor Ablauf der 3-jährigen Konsolidierungsphase.
- 32 Der SRH begrüßt hingegen ausdrücklich, dass die Feststellungen und Hinweise seitens des SMWA für die Konzeption weiterer Förderprogramme aufgenommen und auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden sowie das Befürworten der Implementierung weiterer digitaler Prüfroutinen bei der Administration von künftigen Förderprogrammen.

Das SMK nutzte nicht das bereits vorhandene Förderinstrument der Zuwendung im Bereich der Weiterbildung zur Ausreichung der Corona-Finanzhilfen, sondern gewährte stattdessen Billigkeitsleistungen zur Sicherung des Fortbestands anerkannter Weiterbildungseinrichtungen.

Die Einnahmeausfälle waren nicht eindeutig und abschließend definiert. Dadurch erfolgte eine Ungleichbehandlung der Antragsteller.

Die LD Sachsen wich teilweise von den vorgegebenen Antragsvoraussetzungen ab und verringerte damit das vom SMK vorgegebene Kontrollniveau.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Zur Finanzierung der Beseitigung der Folgen und der Vorbeugung weiterer Schäden der 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie richtete der Freistaat Sachsen ein Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ein.¹ Das SMK gewährte diesbezüglich den nach dem Weiterbildungsgesetz anerkannten Weiterbildungseinrichtungen und Landesorganisationen (mit Ausnahme der Volkshochschulen in kommunaler Trägerschaft) gemäß der VwV Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung (im Folgenden VwV) vom 29.05.2020 Finanzhilfen als Billigkeitsleistungen in Form eines pauschalierten Schadenausgleichs (Antragsfrist 30.06.2020) und ggf. eines existenzsichernden Zuschusses (Antragsfrist 30.09.2020). Einmalige, nicht rückzahlbare Zuschüsse auf Grundlage von § 53 SÄHO sollten zum Ausgleich durch das Verbot von Präsenzveranstaltungen entstandener Einnahmeausfälle dienen.
- ² Der SRH untersuchte verfahrensbegleitend die Ausgestaltung der Finanzhilfen als Billigkeitsleistungen sowie den Ablauf des Antrags- und Bewilligungsverfahrens bei der Bewilligungsbehörde LD Sachsen. Die pandemiebedingte Ausnahmesituation fand Berücksichtigung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung und Mitteleinsatz

- ³ 13 der 16 antragsberechtigten anerkannten Weiterbildungseinrichtungen beantragten und erhielten die Finanzhilfen. Den weiteren existenzsichernden Zuschuss beantragte keine Einrichtung. Die verfügbaren 3,5 Mio. € waren bei Außerkrafttreten der VwV zum 31.12.2020 nur zu 40 % (rd. 1,4 Mio. €) in Anspruch genommen.

2.2 Wahl des Finanzierungsinstruments

- ⁴ Mit der regelmäßigen Gewährung von Zuschüssen an die anerkannten Weiterbildungseinrichtungen und Landesorganisationen auf Grundlage des Weiterbildungsgesetzes erfüllt der Freistaat Sachsen die Verpflichtung nach Art. 108 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen zur Förderung der Erwachsenenbildung, darunter der Weiterbildung.
- ⁵ Der Freistaat Sachsen untersagte wegen der COVID-19-Pandemie ab 22.03.2020 die Öffnung von Weiterbildungseinrichtungen für den Publikumsverkehr.² Ab 15.05.2020 war die Durchführung von Weiterbildungsangeboten mit Publikumsverkehr unter Beachtung der staatlichen Auflagen mit einer begrenzten Zahl von Weiterbildungsteilnehmern und -veranstaltungen wieder möglich.³
- ⁶ Das Land stellte nach Maßgabe der VwV zur Abmilderung der Folgen der Einnahmeausfälle die Finanzhilfen auf Grundlage von § 53 SÄHO als Billigkeitsleistungen zur Verfügung, um den weiteren Fortbestand der anerkannten Einrichtungen im Bereich der allgemeinen Weiterbildung zu sichern.

¹ Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz vom 09.04.2020.

² Nr. 5 Buchst. I und p, Allgemeinverfügung - Vollzug des Infektionsschutzgesetzes - Maßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie - Verbot von Veranstaltungen, Bekanntmachung des SMS vom 20.03.2020, SächsABl. Sonderdruck 5 vom 21.03.2020.

³ § 6 Abs. 2 Nr. 5 Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 12.05.2020.

- 7 Billigkeitsleistungen werden aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von Schäden und Nachteilen gewährt, wenn nicht Zuwendungen nach § 44 SÄHO, die bestimmte Zwecke im Landesinteresse verfolgen, vorrangig anzuwenden sind.⁴
- 8 Das SMK begründete die Erforderlichkeit der Mittel mit einem hohen Interesse des Freistaates Sachsen am Fortbestand eines leistungsfähigen Weiterbildungswesens sowie deren Alternativlosigkeit, um weiter gehenden Verwerfungen der bestehenden Weiterbildungsstrukturen und Nachteilen für die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen und Landesorganisationen entgegenzuwirken.
- 9 Da die Finanzhilfen aufgrund eines erheblichen staatlichen Interesses ausgereicht wurden und einen Zweck im Landesinteresse verfolgen, können sie als Zuwendungen i. S. d. §§ 23, 44 SÄHO qualifiziert werden.

2.3 Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen

- 10 Die Ausreichung von Billigkeitsleistungen geht im Vergleich zu den mit der Anwendung des Zuwendungsrechts verbundenen haushaltsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich mit geringeren staatlichen Kontrollmöglichkeiten einher. Das SMK nahm indes Sicherungsmechanismen in die VwV auf, die das Risiko einer Überkompensation begrenzen und zur schnellen Rückzahlung zu viel oder zu Unrecht gewährter Finanzhilfen beitragen sollten.
- 11 Die in der VwV getroffenen Regelungen bilden die wesentlichen Elemente des Zuwendungsverfahrens ab. Die VwV sieht insbesondere ein abschließendes Kontrollinstrument vor, nach dem der Antragsteller bis zum 30.06.2021 die Bestätigung eines Wirtschaftsprüfers u. a. darüber vorzulegen hat, dass die für das Jahr 2020 geplanten Einnahmen nicht erzielt werden konnten und er alle zumutbaren Maßnahmen zur Vermeidung von Liquiditätsproblemen ergriffen hat. Dies stellt eine nachträgliche Überprüfung der bei Antragstellung angenommenen Bedarfssituation sicher und entspricht damit einem Verwendungsnachweis i. S. d. § 44 SÄHO zur Kontrolle des zweckgerichteten Mitteleinsatzes.

2.4 Definition der Einnahmeausfälle

- 12 Das SMK stellte in den Begründungen der Ausreichung der Finanzhilfen auf erhebliche Einnahmeausfälle aus Teilnehmergebühren bei den Weiterbildungseinrichtungen ab. Der Antragsteller hatte nach der VwV sowie dem Antragsformular darzulegen, dass die für das laufende Jahr geplanten Einnahmen nicht erzielt werden konnten.
- 13 Der SRH fand unterschiedliche Ansätze von Einnahmeausfällen in den Anträgen vor. Überwiegend brachten die Antragsteller Einnahmeausfälle ausschließlich in Bezug auf die Teilnehmerentgelte zum Ansatz. Einige dieser Antragsteller bezogen Teilnehmerentgelte aus Drittmitteln in die Angabe der Einnahmen ein. Andere Antragsteller gaben Einnahmeausfälle aus Fördermitteln sowie aus Spenden und Mieten an. Für die Antragsteller war nicht ersichtlich, ob als erwartete Einnahmeausfälle nur entgangene Teilnehmerentgelte aufgrund entfallener Kurse oder alle Einnahmen angegeben werden sollten. Dies führte im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der Antragsteller. Der Freistaat Sachsen hat in einem Fall ausgefallene geplante Einnahmen der Einrichtung aus Mieten und Spenden teilweise kompensiert.
- 14 Aufgrund der fehlenden Definition der Einnahmeausfälle kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass auch Finanzhilfen für entfallene, nicht nach der Weiterbildungsförderungsverordnung anerkannte Weiterbildungsveranstaltungen ausgereicht wurden.
- 15 Eine eindeutige Abgrenzung zwischen einzubeziehenden und nicht ansetzbaren Einnahmen war ebenso erforderlich wie ein Hinweis auf die Nichtanrechnung des Einnahmeausfalls von nicht förderfähigen Weiterbildungsveranstaltungen.

2.5 Antragsprüfung

- 16 Durch die LD Sachsen erfolgte nicht in allen erforderlichen Fällen eine Tiefenprüfung der Anträge. Das vom SMK entwickelte Antragsformular sah eine Plausibilisierung der Höhe der Einnahmeausfälle und der von den Antragstellern ergriffenen Maßnahmen zur Vermeidung von Liquiditätsproblemen vor. Die Bewilligungsbehörde LD Sachsen wich teilweise von dem vorgegebenen Antragsverfahren ab, indem sie Anträge bewilligte, die die

⁴ Nr. 1 und Nr. 3.1 VwV zu § 53 SÄHO.

geforderten Erläuterungen nicht enthielten. Bei mangelhaften Antragsunterlagen mit teilweise nicht nachvollziehbaren Angaben wurden keine weiteren Erläuterungen zur Plausibilisierung der Angaben angefordert.

17 Die LD Sachsen verringerte damit das vom SMK vorgesehene Kontrollniveau.

3 Folgerungen und Empfehlungen des Sächsischen Rechnungshofs

18 Der SRH erachtet für zukünftige Maßnahmen in vergleichbaren Fällen die Ausreichung der Finanzhilfen als Zuwendungen nach §§ 23, 44 SÄHO als notwendig. Das SMK sollte die bereits vorhandenen Förderinstrumente im Bereich der Weiterbildungseinrichtungen nutzen und darauf aufsetzen. Soweit sich im Hinblick auf Sondersituationen Modifizierungen einzelner Verfahrensschritte als erforderlich erweisen, sollten Möglichkeiten, von der VwV zu § 44 SÄHO abweichende Regelungen treffen zu können, genutzt werden.

19 Die Ausgestaltung der VwV verdeutlicht die Möglichkeiten und die Notwendigkeit der Aufnahme risikominimierender Sicherungsmaßnahmen für Verfahren, in denen ein schneller Mittelabfluss erfolgen soll.

20 Der SRH empfiehlt dem SMK, verfahrensleitende Hinweise zur Ausgestaltung der durch den Wirtschaftsprüfer bestätigten Erklärung zu erteilen. Diese Hinweise sollten verdeutlichen, dass eine Schlussabrechnung im Sinne eines Soll-Ist-Abgleichs erwartet wird.

21 Das SMK sollte künftig in Rechtsvorschriften verwendete Begriffe eindeutig und abschließend definieren.

22 Die Bewilligungsbehörde hat auch unter Zeitdruck unzureichende Anträge oder nicht plausible Angaben zu prüfen und, soweit notwendig, Unterlagen nachzufordern.

4 Stellungnahme des Ministeriums

23 Die rechtlichen Ausführungen des SRH zur Abgrenzung von Zuwendungen und Billigkeitsleistungen sind nach Auffassung des SMK nachvollziehbar. Entsprechende Finanzhilfen infolge der Corona-Pandemie würden daher im Jahr 2021 als Zuwendung i. S. d. §§ 23, 44 SÄHO bereitgestellt.

24 Das SMK verweist darauf, dass ein wesentlicher Teil der Corona-Hilfen, bspw. des Bundes, nach wie vor als Billigkeitsleistung gewährt werden (z. B. Überbrückungshilfe III für KMU). Die jeweiligen Ausgangssituationen sind aus Sicht des SMK absolut vergleichbar mit der gewährten Finanzhilfe gemäß VwV Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung.

25 Die Empfehlung des SRH, verfahrensleitende Hinweise zur Ausgestaltung der Bescheinigung des Wirtschaftsprüfers zu erteilen, werde aufgenommen und mit der Bewilligungsbehörde abgestimmt. Das SMK weist darauf hin, dass nach Nr. 7.2 Satz 1 der VwV Corona-Einnahmeausfälle Weiterbildung kein Nachweis über die Verwendung der Finanzhilfen vorzulegen ist. Die in Nr. 7.3 der VwV getroffene Regelung habe zum Gegenstand, dass durch einen unabhängigen Dritten im Nachgang nochmals das Vorliegen der Voraussetzungen für die Gewährung der Finanzhilfen überprüft und bestätigt werden solle.

26 Im Übrigen hat das SMK die dargestellten Sachverhalte und Folgerungen des SRH weitestgehend bestätigt.

5 Schlussbemerkung

27 Der SRH begrüßt die Entscheidung des SMK, weitere Finanzhilfen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie als Zuwendungen zu gewähren. Die Zusage des SMK, verfahrensleitende Hinweise zur Ausgestaltung der Bescheinigung des Wirtschaftsprüfers zu erteilen, sieht der SRH als wichtigen Schritt zur Umsetzung des vom SMK in der VwV installierten Kontrollinstruments.

Die ausgezahlten Finanzhilfen wurden weder im Vorfeld noch im Nachgang auf Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft. Eine einheitliche Definition des Liquiditätsengpasses fehlte. Die Berechnungsgrundlage des Auszahlungsbetrages wurde zusätzlich nicht sachgerecht ermittelt.

Der für Übernachtungsstätten gezahlte Pauschalbetrag wurde nicht sachgerecht und nicht plausibel ermittelt. Finanzhilfen wurden auch an nicht in der Existenz bedrohte Träger gezahlt.

Die Richtlinie des SMS stellte nicht ausschließlich auf Härtefälle und eine existenzielle Notlage ab, sondern auch auf den Erhalt des bestehenden Geldvermögens.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Gegenstand der Prüfung waren Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen zur Bewältigung von existenzbedrohenden, finanziellen Notlagen bei sozialen Trägern und ihren Einrichtungen infolge der Krisensituation im Rahmen der Covid-19-Pandemie.
- ² Die Gewährung der Billigkeitsleistungen erfolgte auf der Grundlage der Richtlinie Corona-Soforthilfe soziale Organisationen (RL CSO)¹, gültig vom 23.03. bis zum 31.12.2020.
- ³ Der SRH erkennt ausdrücklich an, dass das SMS mit der RL CSO umgehend Maßnahmen ergriffen hat, um pandemiebedingte Negativfolgen für soziale Organisationen abzumildern. Die Prüfung bezieht ein, dass das SMS unter erheblichem Handlungsdruck stand und sich Sachverhalte in der Ex-post-Betrachtung erst vollständig darstellen. Gleichwohl kann erwartet werden, dass auch unter Zeit- und Handlungsdruck die wesentlichen rechtlichen Grundlagen beachtet werden. Dies erfolgte ohne ersichtlichen Grund nicht.

2 Prüfungsergebnisse

- ⁴ Bei der Erstellung der Richtlinie als auch während des Verwaltungsvollzuges sind grobe Verstöße gegen das Haushalts-, Zuwendungs- und Verwaltungsrecht festzustellen, die nicht mit dem coronabedingten Zeit- und Handlungsdruck zu begründen sind, sondern durch mangelnde Rechtsanwendung und Fachaufsicht. Der SRH hat im Rahmen der Richtlinienanhörung auf mögliche vorhersehbare Vollzugsschwierigkeiten sowie Rechtsmängel hingewiesen. Hierauf hat das SMS jedoch nicht reagiert.

2.1 Auswahl des falschen Rechtsinstituts

- ⁵ Die Corona-Finanzhilfen für die sozialen Organisationen wurden als Billigkeitsleistung nach § 53 SÄHO und nicht als Zuwendung i. S. d. §§ 23, 44 SÄHO ausgereicht. Das SMS hat nicht berücksichtigt, dass das Institut der Billigkeitsleistung gegenüber dem der Zuwendung subsidiär ist. Eine Anwendung des Zuwendungsrechts in Bezug auf den vorliegenden Fördergegenstand war aus Sicht des SRH auch inhaltlich geboten. Bei den Hilfen zur Bewältigung der Folgen des Corona-Virus handelt es sich nämlich um Leistungen, die zum Ziel hatten, die antragsberechtigten sozialen Organisationen vor einem dauerhaften, finanziellen Schaden zu bewahren, der durch die Corona-Krise und die damit verbundenen Schließungen aufgrund der Regelungen der Corona-Schutzverordnungen drohte. Damit war ein erhebliches staatliches Interesse i. S. d. § 23 SÄHO gegeben.
- ⁶ Indem sich das SMS jedoch für das Finanzierungsinstrument der Billigkeitsleistung entschieden hat, werden Nachweisprüfungen der Verwendung der gezahlten Finanzhilfen und etwaig erforderliche Rückforderungen rechtlich erschwert.

2.2 Unbestimmte Regelungen der RL CSO und unzureichende Prüfung der Antragsvoraussetzungen

- ⁷ Die wesentlichen Tatbestandsmerkmale der RL CSO wie die sog. „fortlaufenden Einnahmen“ und der Liquiditätsengpass sind nicht hinreichend eindeutig und sachgerecht definiert worden. Außerdem wurde in Bezug auf die Darlegung des Liquiditätsengpasses allein auf die Eigenerklärung der Antragsteller abgestellt, die ausschließlich auf der Angabe des konkreten Betrages in Form einer einzigen Zahl beruhte. Eine Herleitung und Darlegung des

¹ SächsABl. Nr. 23 vom 04.06.2020, S. 600 ff.

Liquiditätsengpasses anhand von Belegen war nicht gefordert, obwohl das SMS dies im parlamentarischen Genehmigungsverfahren zugesagt hatte.

- 8 Die Antragsteller haben ihren Liquiditätsengpass unterschiedlich berechnet, sodass auch die auszahlungsrelevante Bezugsgröße der Finanzhilfen je Antragsteller unterschiedlich war. Nach Aktenlage wurde der beantragte Liquiditätsbedarf in den meisten Fällen ohne sachliche Prüfung übernommen. Rücklagen, unregelmäßige Einnahmen und mögliche pandemiebedingte Reduzierungen der Ausgaben wurden nicht berücksichtigt. Leistungs- und vermögensstarke Antragsteller, die z. B. über Rücklagen in Millionenhöhe verfügen, erhielten dadurch ohne Vorliegen einer Existenzbedrohung umfangreiche, nicht notwendige Finanzhilfen.

2.3 Unbestimmte Antragsformulare und unsachgemäße Bemessungsgrundlagen

- 9 Für Übernachtungsstätten wurde ein Pauschalbetrag i. H. v. 500 € pro Bett gezahlt. Dieser Betrag wurde ohne plausible Berechnung angesetzt. Das SMS nahm als Bezugsgröße nicht den potenziellen Einnahmeausfall bzw. Liquiditätsengpass, sondern das vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellte Mittelvolumen sowie die Gesamtbettenzahl der potenziellen Einrichtungen.
- 10 In dem Antragsformular für Übernachtungsstätten musste weiterhin lediglich die Anzahl der Betten angegeben werden und nicht eine anhand der Vorjahre ermittelte, durchschnittliche Bettenauslastung unter Berücksichtigung der saisonalen Auslastung. Damit wurde die potenzielle Ertragslage nicht beachtet.

2.4 Keine Vereinbarung mit der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank in Bezug auf den Vollzug der RL CSO

- 11 Ursprünglich sollte eine ressortübergreifende Rahmenvereinbarung zwischen dem SMWA und der SAB geschlossen werden, die die Förderbank mit der Durchführung aller coronabedingten Förderungen des Freistaates Sachsen beauftragt. Gemäß § 2 Abs. 3 FörderbankG setzt die Wahrnehmung der Förderaufgaben durch die SAB einen schriftlichen Auftrag des fachlich zuständigen Staatsministeriums voraus, in dem die staatlichen Fördermaßnahmen konkret zu beschreiben sind. Eine solche Vereinbarung wurde – über 1 Jahr nach Inkrafttreten der Förderung – immer noch nicht abgeschlossen.

2.5 Keine Verwendungsnachweisprüfung absehbar

- 12 Das SMS hat die SAB als Bewilligungsstelle mit dem Vollzug der RL CSO betraut, ohne jedoch die Förderbank mit einer auch gegenüber dem HFA zugesagten Verwendungsnachweisprüfung zu beauftragen. Durch den bereits eingetretenen zeitlichen Verzug einer Verwendungsnachweisprüfung mindert das SMS eine rechtssichere Durchsetzung etwaiger Rückforderungen zu Unrecht ausgereicher Mittel.

3 Folgerungen

- 13 Das Instrument der Billigkeitsleistung als subsidiäre Finanzhilfe ist nachrangig zu anderen Unterstützungsinstrumenten des Staates. Billigkeitsleistungen sind nur dann anzuwenden, wenn die Voraussetzungen der Gewährung von Zuwendungen i. S. d. §§ 23, 44 SäHO nicht vorliegen. Daher sind bei einer Änderung bzw. Neufassung der RL CSO oder in einer gleich gelagerten, künftigen Situation entsprechende Förderungen durch das SMS zur Kompensation finanzieller Notlagen als Zuwendungen auszugestalten.
- 14 Künftig hat das SMS Förderrichtlinien zur Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SäHO) unter Verwendung bestimmter, definierter Tatbestandsmerkmale zu erlassen. Das SMS hat ein ordnungsgemäßes verwaltungsrechtliches Antrags- und Vollzugsverfahren bis hin zur Prüfung etwa erforderlicher Rückforderungen sicherzustellen und hierbei eine Diversität der Mittelempfänger bspw. in Bezug auf vorhandene, finanzielle Rücklagen angemessen zu berücksichtigen.
- 15 Das bloße Abstellen auf Eigenerklärungen der Antragsteller zum Nachweis eines Liquiditätsengpasses ist künftig zu unterlassen. Die Höhe der Förderungen ist auf eine zuvor berechnete, nachvollziehbare und belastbare Grundlage zu stellen und unter Berücksichtigung ersparter Aufwendungen exakt und nachprüfbar zu ermitteln. Wenn ausnahmsweise auf Eigenerklärungen im Antragsverfahren abgestellt wird, muss das Informationsdefizit durch zeitnahe Nachweis- und Kontrollverfahren sowie wirksame Rückforderungsregeln im weiteren Förderverfahren geschlossen werden.

- 16 Die Antragsformulare sind im Rahmen künftiger Fördermaßnahmen eindeutig zu gestalten und haben die für die Berechnung der Fördermittelhöhe erforderlichen Angaben zu enthalten. Pauschale Bemessungsgrundlagen sind nicht allein anhand des vorhandenen Fördermittelvolumens zu bemessen, sondern an dem mit der jeweiligen Förderrichtlinie beabsichtigten Zweck auszurichten.
- 17 Das SMS hat unverzüglich eine schriftliche Vereinbarung mit der SAB zur Durchführung der RL CSO, die den Anforderungen des § 2 Abs. 3 FörderbankG genügt, nachzuholen.
- 18 Die im parlamentarischen Genehmigungsverfahren durch das SMS in Aussicht gestellte Verwendungsnachweisprüfung und die in der RL CSO vorgesehene stichprobenartige Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Soforthilfe sind unverzüglich durchzuführen. Das SMS sollte die Grundlagen für ggf. erforderliche Rückforderungen überhöht gezahlter Finanzmittel schaffen. Dazu muss das SMS auch unverzüglich eine entsprechende Vereinbarung mit der SAB in die Wege leiten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 19 Der SRH kritisiere die Auswahl des – seiner Auffassung nach falschen – Rechtsinstituts für die Gewährung von Corona-Soforthilfen. Das SMS habe seine (abweichende) Rechtsauffassung hierzu bereits mehrfach dargelegt. Hierauf dürfe verwiesen werden. Es habe sich bewusst für die Ausreichung einer Billigkeitsleistung und nicht zur Anwendung von Zuwendungsrecht entschieden und insoweit auch eine eingehende Abwägung vorgenommen.
- 20 Insbesondere halte das SMS das Instrument der Billigkeitsleistung für sachgerecht. Es gehe um Härtefälle, in denen das Ausbleiben dieser Soforthilfe zu einer Existenzgefährdung führe.
- 21 Über die RL CSO seien existenzwahrende Liquiditätshilfen gewährt worden. Diese stellten auf die vielfältige und teilweise sehr kleinteilige Struktur sozialer Organisationen und Einrichtungen an sich ab. Deshalb sei nicht das Interesse, sondern die Fürsorgepflicht des Staates berührt. Billigkeitsleistungen reichten bei kongruenter Zielstellung der Soforthilfeprogramme auch der Bund und einige andere Bundesländer aus.
- 22 Das SMS tritt der Auffassung des SRH entschieden entgegen, dass es bislang seine Förderrichtlinien ohne Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SÄHO) erlassen habe und keine ordnungsgemäßen verwaltungsrechtlichen Antrags- und Vollzugsverfahren sicherstelle. Der SRH gehe mit dieser Folgerung über den Prüfungsgegenstand hinaus.
- 23 Es habe dem politischen Willen (siehe Eckpunktepapier Kabinett) entsprochen, für die betroffene Infrastruktur eine schnelle und verwaltungsarme Unterstützungsleistung aufzulegen. Um eine große Zahl existenzgefährdeter Antragsteller in kurzer Zeit an den Soforthilfen partizipieren zu lassen, sei ein Antragsverfahren erforderlich gewesen, bei dem der Prüfaufwand auf ein Minimum reduziert und Nachweis- und Kontrollpflichten der Antragsteller in die Phase des Nachweises der zweckentsprechenden Verwendung verlagert worden seien.
- 24 Das SMS werde die Folgerung des SRH zum Abstellen auf Eigenerklärungen bei den noch ausstehenden Nachweis- und Kontrollverfahren sowie bei einer möglichen Änderung oder Neufassung der RL CSO berücksichtigen.
- 25 Der SRH gehe auch mit dieser Folgerung über den Prüfungsgegenstand hinaus.
- 26 Das SMS werde die Folgerung des SRH bei einer möglichen Änderung oder Neufassung der RL CSO berücksichtigen.
- 27 Der finale Vereinbarungsentwurf für die Durchführung der RL CSO befinde sich derzeit in der Gremienbefassung bei der SAB. Das SMS gehe von einem zeitnahen Abschluss der Vereinbarung aus.
- 28 Der Abschluss der Vereinbarung mit der SAB sei in die Wege geleitet worden. Der Vereinbarungsentwurf sehe die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung mittels Stichprobenverfahren in Anlehnung an die Regelungen des § 44 Abs. 2 SÄHO vor und ermächtige die SAB im Bedarfsfall zur Rückforderung der Billigkeitsleistungen.

5 Schlussbemerkung

- ²⁹ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass für die RL CSO die Anwendung des Zuwendungsrechts geboten war. Der Argumentation des SMS, dass eine Billigkeitsleistung sachgerecht wäre und es um Härtefälle gehe, kann auch deshalb nicht gefolgt werden, da das Vorliegen eines Härtefalls bzw. einer Existenzgefährdung nicht geprüft, sondern lediglich angenommen wurde.
- ³⁰ Unabhängig von dem anzuwendenden Rechtsinstitut sind alle staatlichen Leistungen vor Auszahlung der Höhe und dem Grunde nach zu prüfen. Jedoch hat im vorliegenden Fall auch keine minimale Prüfung stattgefunden. Im Vergleich zu den in anderen Ressorts geprüften Corona-Hilfsprogrammen zeigte sich, dass eine Prüfung auch unter Zeitdruck möglich war bzw. gewesen wäre.
- ³¹ Der SRH hält die angekündigte Verwendungsnachweisprüfung im Rahmen von Stichproben für nicht ausreichend, da bereits im Antragsverfahren keine Prüfungen stattgefunden haben.
- ³² Es bleibt für den SRH nicht nachvollziehbar, warum und an welcher Stelle der SRH über den Prüfungsgegenstand hinausgegangen sein sollte. Der SRH hat die Prüfung im Rahmen seiner Aufgaben als unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Kontrollinstitution durchgeführt.

Für die Förderung bestand nur ein geringer Bedarf.

Die RL Härtefälle ist zu unbestimmt. Regelungen zu wichtigen Kriterien für die Förderung und zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Förderung fehlten. Es war jedoch angesichts der situationsbedingten Eilbedürftigkeit vertretbar, nähere Vorgaben erst im Musterantragsformular des LfULG zu benennen.

Die sowohl bei der Antragsprüfung als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich auf Eigenklärungen gestützte Kontrolle reicht grundsätzlich nicht aus, um potenzielle Risiken der Mittelfehlverwendung zu reduzieren.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Das SMEKUL erließ zur Abfederung von Härtefällen bei gemeinnützigen Trägern in den Bereichen Umwelt und Landwirtschaft in der Corona-Krise die bis zum 31.12.2020 befristete Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020 (RL Härtefälle).¹
- ² Das Kabinett hatte für diese Maßnahmen ursprünglich insgesamt 1,5 Mio. € vorgesehen. Dieses in der ersten Phase der Erarbeitung der Richtlinie bezifferte Volumen basierte auf groben Annahmen zum Empfängerkreis und zur Fördersumme. Es wurde im weiteren Verlauf der Richtlinienerarbeitung auf einen Gesamtbedarf i. H. v. 600 T€ herabgesetzt und vom HFA des SLT bewilligt.
- ³ Die RL Härtefälle kam unter einem hohen Handlungsdruck zustande und es war Intention, die Mittel zeitnah und „unbürokratisch“ zu bewilligen. Im Rahmen der Prüfung hat der SRH diese Aspekte berücksichtigt und dabei ein besonderes Augenmerk daraufgelegt, ob der „unbürokratischen“ Mittelgewährung geeignete Kontrollmechanismen gegenüberstehen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarf an Unterstützungsmaßnahmen

- ⁴ Ein wesentlicher Bedarf an Unterstützung der gemeinnützigen Träger war nicht feststellbar. Von potenziell 95 gemeinnützigen Trägern stellten nur 12 einen Antrag auf Förderung, was einem Anteil von rd. 13 % der möglichen Zuwendungsempfänger entspricht. Bewilligt wurde schlussendlich nur ein Anteil i. H. v. rd. 3 % der in Betracht kommenden gemeinnützigen Träger. Es wurden Mittel i. H. v. rd. 23,8 T€ als Zuwendung ausgereicht, was einem realen Bedarf von rd. 4 % des geplanten Gesamtvolumens entspricht.

2.2 Ermessenlenkende Weisungen

- ⁵ Nach Ziff. I. 4. der RL Härtefälle besteht kein Rechtsanspruch auf eine Förderung. Vielmehr entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.
- ⁶ Dem SMEKUL erschien die Erarbeitung von Auswahlkriterien insbesondere vor dem Hintergrund der besonderen Eilbedürftigkeit nicht möglich. Eine spätere Ausarbeitung von Auswahlkriterien sei aufgrund der geringen Antragslage zudem nicht geboten gewesen.
- ⁷ Objektive und diskriminierungsfreie Auswahlkriterien müssen schon aus Gründen der Gleichbehandlung und Transparenz bereits im Voraus festgelegt werden. Es war nicht von vornherein absehbar, dass bedingt durch die geringe Inanspruchnahme der Richtlinie keine Ermessensentscheidung nach Ziff. I. 4. der RL Härtefälle erforderlich werden würde.

¹ Richtlinie Härtefälle gemeinnützige Träger SMEKUL 2020 vom 18.05.2020 (SächsABl. S. 609), die durch die Richtlinie vom 08.07.2020 (SächsABl. S. 829) geändert worden ist.

- 8 Ziff. V. 3. der RL Härtefälle sieht in „besonders begründeten Einzelfällen“ die Möglichkeit einer Abweichung von der festgelegten Höchstsumme (10 T€) auf bis zu 20 T€ im Einvernehmen mit dem SMEKUL vor. Seitens des Richtlinienverantwortlichen (SMEKUL) sind keine Kriterien für besonders begründete Einzelfälle aufgestellt worden.
- 9 Es fehlen somit sowohl in Bezug auf Auswahlkriterien als auch in Bezug auf Abweichungen von der festgelegten Höchstsumme ermessenslenkende Weisungen, die dem Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) eine dem Zweck der Ermächtigung entsprechende Ermessensausübung i. S. d. § 40 VwVfG ermöglicht hätten.

2.3 Wahl der Finanzierungsart

- 10 Die Soforthilfe ist lt. Ziff. V. 1 der RL Härtefälle als Festbetragsfinanzierung konzipiert. Zuwendungsempfänger können nach Ziff. V. 2 der Richtlinie bei einem nachgewiesenen Finanzierungsbedarf eine Zuwendung bis zu 10 T€ erhalten, wobei eine Bagatellgrenze von 1 T€ bestimmt ist.
- 11 Festbetragsfinanzierung ist nach Abschn. A, Nr. 2.2.1 der VwV zu § 44 SÄHO ein fester Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Ermittlung der Zuwendungshöhe erfolgt hier jedoch nicht als „fester Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben“. Sie ergibt sich vielmehr aus dem „nachgewiesenen Finanzierungsbedarf“. Grundlage dafür sind unabweisbare Einnahmeverluste oder zusätzliche Ausgaben, deren Bedarf entsprechend nachzuweisen ist.
- 12 Die bewilligten Beträge wurden in den Zuwendungsbescheiden de facto als Fehlbeträge ausgewiesen. Das LfULG formulierte in den Bescheiden: „Die bewilligte Zuwendung ist zur Deckung dieser Differenz einzusetzen.“ Die Gesamtkonzeption der Förderung entspricht der Beschreibung der Fehlbedarfsfinanzierung i. S. v. Abschn. A, Nr. 2.2.3 der VwV zu § 44 SÄHO.

2.4 Transparenz und Gleichbehandlung

- 13 Die RL Härtefälle ist an mehreren Stellen unvollständig. Wichtige Kriterien für die Förderung werden erst im Musterantragsformular des LfULG aufgeführt.
- 14 Es bleibt in der RL Härtefälle unklar, welche Anforderungen mit der Formulierung „in geeigneter Weise“ im Zusammenhang mit der Nachweispflicht der Antragsteller verknüpft sind. Weitere Informationen ergeben sich erst aus dem Antragsformular.
- 15 In der RL Härtefälle ist eine Existenzgefährdung nachzuweisen. Der Nachweis von unabweisbaren Einnahmeverlusten oder zusätzlichen Ausgaben allein ist hierfür ungeeignet. Zusätzlich zu berücksichtigen sind etwaige Eigenmittel in Form von nicht zweckgebundenen Rücklagen. Dies ist zwar im Antragsformular vorgesehen, in der RL Härtefälle sind jedoch keine Hinweise auf Rücklagen enthalten.
- 16 Die RL Härtefälle enthält keine Informationen über den Betrachtungszeitraum. Auch dieser ergibt sich erst aus dem Musterantragsformular des LfULG.
- 17 Dies widerspricht grundsätzlich dem Transparenzgebot und kann zu einer Beeinträchtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes führen. Angesichts der Sondersituation und der daraus folgenden besonderen Eilbedürftigkeit war dieses Vorgehen jedoch vertretbar.

2.5 Kontrollniveau der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung

- 18 Die Prüfung der Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren zeigte, dass diese regelmäßig auf Eigenerklärungen der Antragsteller basieren. Begründende Belege wurden auch im Rahmen des Verwendungsnachweises nicht gefordert.
- 19 Dem Verwendungsnachweis kommt als Kontrollinstrument für den sachgerechten Einsatz von Fördermitteln eine wesentliche Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr, wenn die Antragsprüfung unter Zeitdruck erfolgt und mit eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten einhergeht. Das Verwendungsnachweisverfahren ist dann so auszugestalten, dass es die im Antragsverfahren liegenden Kontrolldefizite adäquat ausgleicht.

- 20 Gemäß Ziff. VI. 6 Satz 2 der RL Härtefälle ist der einfache Verwendungsnachweis zugelassen. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Fehler- und Missbrauchsanfälligkeit sieht der SRH den Umfang des Rückgriffs auf Eigenerklärungen sowie den einfachen Verwendungsnachweis in Kombination mit dem hier vorgesehenen niedrigen Kontrollniveau der Antragsprüfung als nicht geeignet an. Der „unbürokratischen“ Antragsprüfung und Mittelbewilligung sollten adäquate Kontrollmechanismen am Ende des Zuwendungsverfahrens gegenüberstehen.

2.6 Erfolgskontrolle

- 21 In der RL Härtefälle ist vorgesehen, dass die Zuwendungsempfänger verpflichtet sind, auch nach Bewilligung und Auszahlung an der Erfolgskontrolle mitzuwirken. Nach Aussage des SMEKUL beschränkt sich die Erfolgskontrolle im vorliegenden Fall jedoch auf die Prüfung des Verwendungsnachweises.
- 22 Eine Erfolgskontrolle allein auf Grundlage des Verwendungsnachweises ist nicht sachgerecht. Während bei der Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung i. d. R. die Frage im Mittelpunkt steht, ob der im Zuwendungsbescheid festgelegte Verwendungszweck erfüllt wurde, steht bei einer Erfolgskontrolle darüber hinaus die Zielerreichung und insbesondere bei Förderprogrammen eine Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle im Fokus.

3 Folgerungen

- 23 Vor geplanten Fördermaßnahmen sollten potenzielle Zuwendungsempfänger und deren möglicher Förderbedarf genauer identifiziert werden. Dies hat für den Einsatz oder die Festlegung der bereitzustellenden Fördermittel große Bedeutung. Fördermittel, die wegen ihres Nichtbedarfs nicht zur Auszahlung kommen, könnten an anderer Stelle effektiver eingesetzt werden.
- 24 Ungeachtet der zeitlichen Dringlichkeit der Corona-Sonderprogramme sollte das SMEKUL zukünftig im Voraus Kriterien entwickeln, die der Bewilligungsstelle eine dem Zweck entsprechende Ermessensausübung i. S. d. § 40 VwVfG ermöglichen.
- 25 Entscheidend für die Festlegung der Finanzierungsart sollten Ziel und Zweck der Förderung sein. Zukünftig sollte im Vorfeld einer geplanten Förderung genauer geprüft werden, welche Finanzierungsart dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten gerecht wird.
- 26 Wichtige Kriterien für die Förderung wie die Art der Nachweispflicht, heranzuziehende Eigenmittel in Form von Rücklagen sowie der Betrachtungszeitraum sollten zukünftig aus Gründen der Transparenz und Gleichbehandlung bereits in der Richtlinie konkretisiert werden.
- 27 Das mit Eigenerklärungen einhergehende Kontrolldefizit bei der Antragsprüfung kann nach Ansicht des SRH grundsätzlich nur durch eine breiter angelegte Verwendungsnachweisprüfung ausgeglichen werden. Der SRH empfiehlt daher mit Blick auf künftige Corona-Sonderprogramme oder ähnliche Problemlagen, lediglich durch Eigenerklärungen glaubhaft gemachte Angaben spätestens im Rahmen des Verwendungsnachweises zumindest punktuell durch begründende Unterlagen belegen zu lassen, die eine tiefere Prüfung ermöglichen.
- 28 Der SRH empfiehlt, zukünftig eine den Anforderungen entsprechende Erfolgskontrolle durchzuführen. Aus den dabei durchgeführten Ziel-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen könnten Erkenntnisse für etwaige zukünftige Hilfsprogramme abgeleitet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 29 Vor dem Hintergrund der Pandemie sei es wichtig, sich bezüglich möglicher Hilfsangebote zeitnah breit aufzustellen. Die Bedarfe konnten aufgrund der Eilbedürftigkeit nur geschätzt werden, da umfangreiche Bedarfsanalysen zeitlich nicht umsetzbar gewesen seien.
- 30 Die Feststellungen und Empfehlungen des SRH zu fehlenden ermessenslenkenden Weisungen sowie in Bezug auf Erfolgskontrollen sollen zukünftig berücksichtigt werden.
- 31 Bei der Wahl der Finanzierungsart habe das SMEKUL sich – um die Erstellung der Richtlinie so schnell wie möglich abzuschließen – an bereits mit dem SMF abgestimmten Richtlinien orientiert.

- ³² Zu den Feststellungen des SRH in Bezug auf „Transparenz und Gleichbehandlung“ führte das SMEKUL aus, dass die besondere Eilbedürftigkeit eine Konkretisierung nicht bei der Erstellung der Richtlinie, sondern erst im Rahmen der Anträge zuließ.
- ³³ Hinsichtlich des vom SRH kritisierten Kontrolldefizits argumentierte das SMEKUL, dass auch im Rahmen der Vorlage von Eigenerklärungen Unplausibilitäten erkannt werden können, die die Vorlage von Belegen erforderlich machen. Die Bewilligungsstelle könne unabhängig von den Vorgaben in der Richtlinie angemessene Kontrollen durchführen.

5 Schlussbemerkung

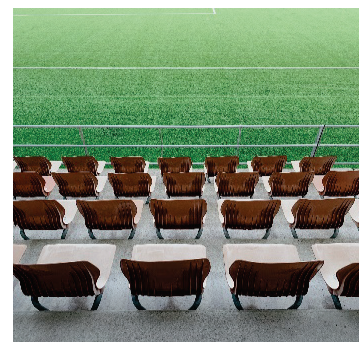
- ³⁴ Die Notwendigkeit einer zeitnahen Bereitstellung von Mitteln in der Krisensituation wird durch den SRH anerkannt. Gleichwohl sollte vorab eine Bedarfsanalyse durchgeführt werden, die über eine reine Schätzung hinausgeht. Spätestens vor Änderung der RL Härtefälle zum 01.07.2020 hätte aufgrund der Erfahrungen des bis dahin geringen Mittelabrufs der verbleibende Bedarf genauer analysiert werden müssen.
- ³⁵ Eine Plausibilisierung, insbesondere der Existenzgefährdung, ist im Rahmen der Vorlage von Eigenerklärungen aus Sicht des SRH entgegen der Darstellung des SMEKUL grundsätzlich nur eingeschränkt möglich. Potenzielle Risiken der Mittel Fehlverwendung können dadurch nicht hinreichend reduziert werden. Weitergehende Kontrollen wären in jedem Einzelfall erforderlich.
- ³⁶ Der SRH begrüßt die vom SMEKUL signalisierte Berücksichtigung von Empfehlungen.

Die Gewährung von Soforthilfen war in vielen Fällen nicht gerechtfertigt.

Das SMI hat das Förderverfahren zwischenzeitlich angepasst, die Bewilligungsvoraussetzungen konkretisiert und die Haushaltsmittel reduziert.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Mit der „RL Existenzsicherung von Sportvereinen“¹ (RL) stellte das SMI im April 2020 für das Jahr 2020 ein Hilfspaket im Umfang von 10 Mio. € bereit, um angesichts der COVID-19-Pandemie die Existenz der rd. 4.500 im Landessportbund Sachsen e. V. (LSB) organisierten Sportvereine im Freistaat Sachsen „schnell und unbürokratisch“ zu sichern. Im Dezember 2020 hatte das SMI die Geltungsdauer der RL um 1 Jahr bis zum 31.12.2021 verlängert.
- ² Der SRH hat geprüft, ob die Förderziele mit dieser Soforthilfe aus dem Sächsischen Corona-Bewältigungsfonds, die der Freistaat Sachsen durch Kredite finanziert, erreicht wurden. Die begleitende Prüfung wurde im April 2021 abgeschlossen.



Quelle: <https://unsplash.com>

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesetzlicher Rahmen

- ³ Die Finanzierungsgrundlage zum Vollzug der RL beruhte auf dem SächsCorBG², das u. a. Maßnahmen zum Erhalt von Sozial-, Sport-, und Kultureinrichtungen vorsieht. Das SächsCorBG gab damit den Rahmen für die Finanzierungsmöglichkeiten vor und verpflichtet die Exekutive, sich bspw. beim Erlass Verwaltungsvorschriften innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens zu bewegen. Mit der Formulierung „insbesondere“ ließ die RL Fördergegenstände zu, die ggf. außerhalb der gesetzlichen Vorgaben lagen. Diese Ausweitung durch den Richtliniengeber war nicht durch das SächsCorBG gedeckt.

2.2 Einhaltung der Zuwendungsvoraussetzungen

- ⁴ Voraussetzung für eine Zuwendung nach der RL war, dass der antragstellende Sportverein den Förderbedarf zur Sicherung seiner Existenz nachweist. Dazu hatte das SMI ein Antragsformular vorgegeben, in welchem Zutreffendes anzukreuzen, und die Richtigkeit der Angaben durch die Sportvereine durch eine Eigenerklärung zu bestätigen war.
- ⁵ Wesentliche Angaben, aus denen die finanzielle Lage des Vereins schlüssig ablesbar gewesen wäre, wie bspw. Höhe des Kontostandes, Forderungen, Lasten oder voraussichtlichen Betriebskosten, wurden nicht verlangt.
- ⁶ Die Förderpraxis entsprach nicht den Anforderungen der RL. Die festgestellte Fokussierung auf die Eigenerklärungen begünstigte Soforthilfezahlungen an Sportvereine, auch wenn sie tatsächlich nicht in ihrer Existenz bedroht waren.

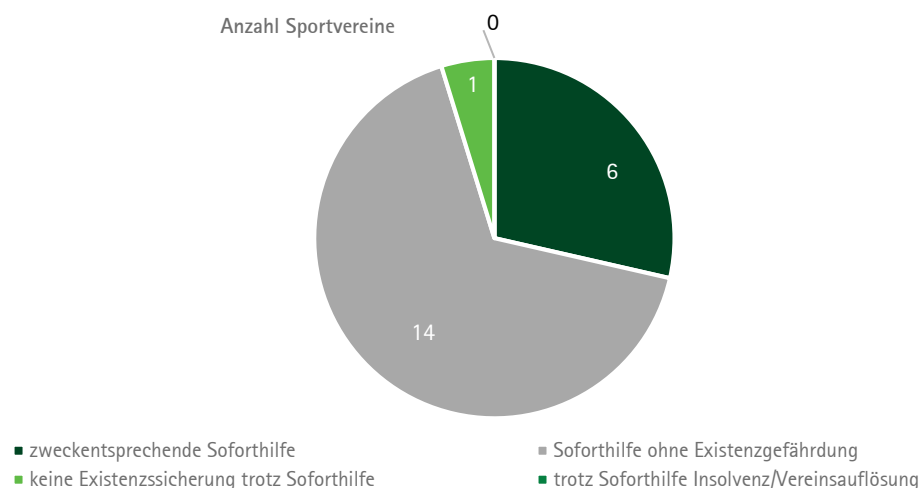
¹ Richtlinie des SMI über die Gewährung von Zuschüssen zur Existenzsicherung von Sportvereinen und Darlehen zur Sicherung der Liquidität für Trägervereine von Sport- und Sportleiterschulen sowie Sportvereinen und deren als juristische Personen des Privatrechts ausgegliederte Spielbetriebsabteilungen vom 22.04.2020.

² Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (SächsCorBG) vom 09.04.2020, SächsGVBl. 2020 Nr. 9 vom 15.04.2020 S. 166 ff.

2.3 Erreichen des Förderziels der Existenzsicherung

- 7 Die Nachfrage der Sportvereine an der Soforthilfe war gering. Nur 490 der 4.500 Vereine (= rd. 11 %) stellten einen Antrag auf Soforthilfe.³ 229 Sportvereine (= rd. 5 %) erhielten im Jahr 2020 entsprechende Fördermittel.
- 8 In einer Zufallsstichprobe mit einem Bewilligungsvolumen von 110.000 € hat der SRH in 21 Fällen die Förderunterlagen geprüft und zusätzliche Unterlagen von den Sportvereinen beigezogen. Die Ergebnisse zeigt die folgende Übersicht:

Übersicht: Zielerreichung der Förderung bei den Vereinen der Stichprobe



Quelle: Eigene Darstellung.

- 9 Die Soforthilfe war in rd. 29 % der Fälle (6 von 21 Fällen) zweckentsprechend ausgereicht worden. In diesen Fällen kann angenommen werden, dass diese Vereine ohne Soforthilfe in ihrer Existenz gefährdet gewesen wären.
- 10 Zum weit überwiegenden Teil in rd. 71 % aller Fälle (15 Fälle) wurden die Zuwendungen ausgereicht, ohne dass eine finanzielle Notlage bei den Sportvereinen festgestellt werden konnte. Die Soforthilfe verbesserte lediglich die Kassenlage der Vereine. Bei einem dieser Vereine war die finanzielle Notlage größer als die Soforthilfe. Die Gewährung der Soforthilfen war in diesen Fällen nicht gerechtfertigt.
- 11 Daraus folgt, dass lediglich rd. 26 % der Gesamtauszahlungen (= 28.500 €) an die geprüften 21 Sportvereine mit den Vorgaben der RL und des SächsCorBG in Einklang standen.
- 12 Anhand der Förderakten gelang es nicht, festzustellen, ob die Förderziele erreicht wurden. Die Ermittlung dieser Prüfergebnisse war nur deshalb möglich, weil der SRH von den Sportvereinen ergänzende Unterlagen beigezogen hat.

2.4 Verfahren

2.4.1 Zuwendungsverfahren

- 13 Die RL bestimmte die Sportvereine als Zuwendungsempfänger und verpflichtete den LSB per Zuwendungsbescheid, die Zuwendung i. H. v. 10 Mio. € an die Sportvereine weiterzugeben. Die Soforthilfemittel sollten lt. SMI analog dem seit Jahren bewährten Verfahren der konsumtiven Sportförderung nach der Sportförderrichtlinie ausgereicht werden. Für die Weitergabe der an den LSB ausgereichten Zuwendung an die Sportvereine legte das SMI verschiedene Kriterien, wie z. B. das von den Sportvereinen zu verwendende Antragsformular, fest. Der LSB setzte diese Vorgaben um.
- 14 Gegenüber dem Verfahren nach der Sportförderrichtlinie enthielt die RL allerdings geringere Regelungsinhalte. Dies erhöhte die Gefahr für Vollzugsprobleme und Verfahrensrisiken.

³ Stand 31.12.2020.

2.4.2 Verwendungsnachweis

- 15 Die RL sah die Vorlage eines einfachen Verwendungsnachweises durch die Sportvereine vor. Dazu hatte das SMI die Verwendung des Formulars „Verwendungsnachweis zur Soforthilfe aufgrund des COVID-19-Pandemie 2020“ festgelegt. Die Sportvereine sollten die Höhe des erhaltenen „Soforthilfe-Zuschusses“, die „fehlenden/geringeren Einnahmen“, die „nicht gedeckten Stornogebühren“ sowie die „fixe Forderungen“ zahlenmäßig eintragen. Darüber hinaus sollten die Sportvereine die Richtigkeit ihrer Angaben versichern und bestätigen, dass die Vereinstätigkeit ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem notwendigen Umfang sicherzustellen war bzw. ein Liquiditätsengpass vorlag, durch den die Existenz des Vereins gefährdet war.
- 16 Der Verwendungsnachweis muss geeignet sein, die zweckentsprechende Fördermittelverwendung zu belegen. Die Angaben, die von den Sportvereinen formularmäßig gefordert wurden, waren dazu nicht ausreichend. Konkrete Vorgaben, dass die Sportvereine die Fördermittel für die Sicherung ihrer Existenz tatsächlich benötigt und verwendet haben, fehlten. Für einen sachgerechten Verwendungsnachweis wären zusätzliche Angaben notwendig gewesen, aus denen, z. B. in einem Soll-Ist-Vergleich, die Abwendung der prognostizierten Zahlungsunfähigkeit bzw. die Überschuldung des Sportvereins durch die gewährte Soforthilfe hätte nachvollzogen werden können.

3 Information über die Prüfergebnisse

- 17 Der SRH hat das SMI über die Prüfergebnisse in einer Prüfungsmitteilung informiert und gebeten, dass
- die Rechtskonformität der RL mit dem SächsCorBG hergestellt werden sollte,
 - die RL konkret vorgeben sollte, dass der schlüssige zahlenmäßige Nachweis für die Existenzbedrohung der Vereine im Förderantrag nachgewiesen wird,
 - die Verwendungsnachweise zahlenmäßige Angaben enthalten sollten, auf deren Grundlage die Schlüssigkeit der Mittelverwendung geprüft werden können,
 - die Soforthilfeszahlungen an die Sportvereine einer vertieften Prüfung unterzogen werden sollten und
 - der Bedarf für die weitere Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Soforthilfe geprüft werden sollte.
- 18 Das SMI hat die Prüfergebnisse des SRH zum Anlass genommen, die RL für die Geltungsdauer des Jahres 2021 entsprechend zu ändern und die Soforthilfeszahlungen des Jahres 2020 einer Prüfung zu unterziehen. Zum Stand 20.05.2021 seien in 46 Fällen Rückzahlungen i. H. v. 189.463,96 € festgesetzt worden. Außerdem seien die Haushaltsmittel an den tatsächlich zu erwartenden Gesamtbedarf angepasst worden. Für die Existenzsicherung stünden somit anstelle von 10 Mio. € nunmehr 5 Mio. € für die Jahre 2020 und 2021 zur Verfügung.
- 19 Der SRH begrüßt die vom SMI vollzogenen Maßnahmen, die Anpassung der RL und die zügige Sicherstellung einer geänderten Förderpraxis.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 20 Das SMI erklärte, dass für das Soforthilfeprogramm Bedarf bestand. Bis zum 31.12.2020 seien an 229 Vereine entsprechende Hilfen ausgezahlt worden. Kein organisierter Sportverein habe nach Aktenlage Insolvenz anmelden müssen, womit das angestrebte Förderziel erreicht worden sei. Das SMI habe den Fördervollzug auf der Grundlage der Hinweise des SRH und weiterer vollzugstechnischer Erfordernisse sowie durch das Anhalten der Pandemiesituation angepasst. Im Jahr 2020 seien 6.455.556,74 € für Darlehen und Zuschüsse bewilligt und ausgezahlt worden. Im Jahr 2021 würden für Darlehen und Zuschüsse 7.519.443,26 € zur Verfügung stehen.
- 21 Soweit Zuwendungen zweckwidrig verwendet worden seien, seien diese zu erstatten. Zu Unrecht erhaltene Fördermittel würden nach Sachverhaltsklärung und Rückzahlung wieder der Staatskasse zugeführt. Der LSB führe derzeit entsprechende Verfahren in Abstimmung mit dem SMI durch. Es sei beabsichtigt, das Soforthilfeprogramm zum 31.12.2021 zu beenden.

5 Schlussbemerkung

- ²² Der SRH erkennt an, dass das SMI zügig tätig geworden ist, um evtl. Existenzgefährdungen von Sportvereinen aufgrund der COVID-19-Pandemie abzuwenden. Ungeachtet dessen blieb der tatsächliche Zuschussbedarf jedoch gering. Der SRH begrüßt daher, dass das SMI das Förderverfahren zwischenzeitlich angepasst, die Bewilligungsvoraussetzungen konkretisiert und die Haushaltsmittel reduziert hat. Das Auslaufen des Soforthilfeprogramms zum 31.12.2021 ist somit folgerichtig.

III. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

Neues Steuerungsmodell und neue betriebswirtschaftliche Steuerung

12

Neue auf ein Mindestmaß zurückgeführte Bestimmungen zur betriebswirtschaftlichen Steuerung werden nicht ausreichen, um künftig ein einheitliches Verwaltungshandeln sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sicherstellen zu können.

Die Zulässigkeit der Rücklagenbildung und die Abweichung von der Stellenplanbindung im Rahmen der Budgetierung sollten gestrichen werden.

Für im Staatshaushalt mit Einnahmen und Ausgaben veranschlagte Einrichtungen und für Staatsbetriebe sind getrennte Regelungen zu erwägen.

1 Neues Steuerungsmodell und neue betriebswirtschaftliche Steuerung

- 1 Der Begriff Neues Steuerungsmodell (NSM) bezeichnet in der Organisationslehre öffentlicher Verwaltungen eine Form der strategischen Steuerung durch Funktionsträger im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung. Es nutzt aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnte Instrumente für das Führungs- und Finanzmanagement.
- 2 Mit Kabinettsbeschluss vom 14.03.2000 stimmte die Sächsische Staatsregierung dem Rahmenkonzept des SMF für die koordinierte Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden in der Sächsischen Staatsverwaltung zu. Daraufhin kam es zum Erlass der Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung zur koordinierten Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Sächsischen Staatsverwaltung (VwV-NSM) und des NSM-Rahmenhandbuchs mit einheitlichen konzeptionellen Vorgaben für die Umsetzung des Modells im Freistaat Sachsen.
- 3 Ursprünglich war die Einführung des NSM in der ganzen sächsischen Landesverwaltung vorgesehen. Anwendung fand das NSM in den vergangenen 20 Jahren lediglich in den Staatsbetrieben und dem Arbeitsbetrieb in der Justizvollzugsanstalt Waldheim. Diese waren als „NSM-Einrichtungen“ bezeichnet.

1.1 Abkehr vom NSM

- 4 Im Ergebnis einer Evaluierung des Umsetzungsstandes des NSM von 2018 und auf der Grundlage des Auftrages im Kabinettsbeschluss vom 25.06.2019 beabsichtigt das SMF, neue Regelungen über Methoden der betriebswirtschaftlichen Steuerung zu verabschieden und die VwV-NSM sowie das Rahmenhandbuch aufzuheben.
- 5 Die neuen Vorschriften sehen nach Auffassung des SRH eine zu geringe Regelungstiefe vor. Es handelt sich um ungenügende „Minimalstandards“. Sollvorschriften anstelle verbindlicher Regelungen werden eine koordinierte betriebswirtschaftliche Steuerung nicht mehr ausreichend gewährleisten. Jeder Anwender hat dann ein „eigenes Steuerungsmodell“ und es droht der Verlust bewährter Instrumente.
- 6 Der SRH gibt zu bedenken, dass die neuen Regelungen nicht ausreichend sein werden, um künftig ein einheitliches Verwaltungshandeln durch die Anwender und die Fachaufsicht sicherstellen zu können. Ein Mehrwert für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug ist nicht erkennbar.

1.2 Budgetierung

- 7 Die SÄHO enthält Bestimmungen, die bei wirksamer Nutzung von betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten ein erhöhtes Maß an haushaltswirtschaftlicher Flexibilisierung gewähren sollen. Die Budgetierung ist definiert als Lockerung der Ressourcensteuerung und -kontrolle bei Einnahmen, Ausgaben und VE durch Übertragung dezentraler Finanzverantwortung auf einzelne Dienststellen. In Sachsen umschließt dies auch

- die Bildung von Rücklagen und
- Abweichungen von der Stellenplanbindung.

- ⁸ Die Bildung von Rücklagen kommt nur bei selbst erwirtschafteten Überschüssen in Betracht. Die „NSM-Einrichtungen“ – eingeschlossen zahlreiche Staatsbetriebe – wiesen nicht einmal Umsatzerlöse in nennenswertem Umfang aus; vgl. Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 4, Übersicht 1 und Tz. 30 ff. Die Erforderlichkeit dieser Regelung ist mehr als fraglich.
- ⁹ Der Gesamtpersonalhaushalt weist bereits eine Vielzahl von Flexibilisierungsmöglichkeiten auf. Sie führten in der Vergangenheit zur schrittweisen dauerhaften Erweiterung des Stellenplans und nicht zu Einsparungen. Vor dem Hintergrund des massiven Stellenaufwuchses der letzten Jahre, der im Doppelhaushalt 2021/2022 mit über 2.200 neuen Stellen einen neuen Höhepunkt erreichen wird, sind Stellenplanerweiterungen im Rahmen von Budgetierungen auszuschließen. Diese sind außerdem nicht einmal im Stellenentwicklungsbericht der Staatsregierung an den SLT aufgeführt.
- ¹⁰ Der SRH schlägt dem SLT vor, die Zulässigkeit der Rücklagenbildung und die Abweichung von der Stellenplanbindung in § 7a Abs. 3 SÄHO zu streichen.

1.3 Anwendung bei Staatsbetrieben

- ¹¹ Staatsbetriebe sind nicht mit Einnahmen und Ausgaben im vom Parlament bewilligten Haushaltsplan veranschlagt, sondern sind Nebenhaushalte; vgl. Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 4, Tz. 5 ff. Sie stellen einen Wirtschaftsplan auf, der nicht verbindlich ist. Es findet also keine Ressourcensteuerung bei Einnahmen und Ausgaben des StHpl. statt. Budgetierung ist bei diesen Einrichtungen nicht denkbar.
- ¹² Die VwV-NSM und das Rahmenhandbuch waren gleichwohl auf Staatsbetriebe für anwendbar erklärt. Die Rücklagenbildung und Abweichungen von der Stellenplanbindung galten damit auch für sie. Die neuen Vorschriften sollen daran nichts ändern.
- ¹³ Der SRH empfiehlt, die Bestimmungen für die
- betriebswirtschaftliche Steuerung und Budgetierung von im Haushalt geführten Organisationseinheiten und
 - operative Steuerung und Kontrolle der Staatsbetriebe zur Erreichung deren erwerbswirtschaftlichen Zielstellung
- an getrennten Regelungsorten zu erlassen.
- ¹⁴ In diesem Zusammenhang fordert der SRH erneut zu einer strengen Prüfung der bestehenden Staatsbetriebe auf das Vorliegen der Voraussetzungen für die Ausgliederung aus dem Staatshaushalt auf. Der SRH verweist auf seine Darlegungen im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 4, Übersicht 1 und Tz. 30 ff.

2 Stellungnahme des Ministeriums

Abkehr vom NSM

- ¹⁵ Ziel der vorgesehenen neuen Regelungen über die betriebswirtschaftliche Steuerung im Freistaat Sachsen sei es, den im Rahmen der externen Evaluierung der bestehenden Vorschriften festgestellten Schwächen des NSM zu begegnen. Vornehmlich solle den Empfehlungen folgend einerseits die Regelungsdichte reduziert und damit andererseits zugleich ermöglicht werden, Bestimmungen für die betriebswirtschaftliche Steuerung jeweils adressatengerecht auszugestalten.
- ¹⁶ Die vorgesehene Neuregelung sei – gutachterlich besichert – entgegen der Auffassung des SRH hinsichtlich der geforderten Regelungstiefe („Minimalstandards“) für eine betriebswirtschaftliche Steuerung der insgesamt nicht homogenen sog. „NSM-Einrichtungen“ (Staatsbetriebe und JVA Waldheim) ausreichend.

Budgetierung

- 17 Der Freistaat Sachsen habe entsprechende Regelungen im Jahr 2000 in § 7a Abs. 3 SäHO eingeführt und dabei die Legaldefinition gegeben. Damit sei kein Platz für ein anderweitiges Verständnis des Begriffs „Budgetierung“.
- 18 Zudem sei – auf Ebene der SäHO und damit des Gesetzes – die Einführung der Budgetierung in den jeweiligen Dienststellen an dezidierte Voraussetzungen geknüpft worden.
- 19 Die Erweiterung der Flexibilisierungsmöglichkeiten über die Zweckbindung, Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit hinaus um die Bildung von Rücklagen und die Abweichung von der Stellenplanbindung seien dabei Teil der vom Gesetzgeber vorgesehenen Übertragung von Verantwortung auf die Exekutive.

Anwendung bei Staatsbetrieben

- 20 Eine Budgetierung (i. S. d. SäHO) sei dabei auch bei Staatsbetrieben möglich. Dass diese nicht mit Einnahmen und Ausgaben im vom Parlament bewilligten Haushaltsplan veranschlagt sind und einen Wirtschaftsplan aufstellten, der nicht verbindlich ist, sei dabei nicht relevant. Denn § 26 SäHO regle als Norm des Haushaltsrechts (und nicht des Organisationsrechts) lediglich, dass im Haushaltsplan nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen seien. Damit sei indes ausdrücklich noch keine Befugnis verbunden, etwa auch von (anderweitig geregelten) Stellenplanbindungen abzuweichen oder (kamerale) Rücklagen zu bilden. Dieser Weg werde erst über eine Anwendung des § 7a SäHO auch auf Staatsbetriebe eröffnet.
- 21 Gesonderte Bestimmungen an getrennten Orten erscheinen hierfür weder geeignet noch erforderlich. Einerseits führe eine solche Doppelregelung rechtlich zu keinem anderen Ergebnis (mit der vorgesehenen Regelung auf Ebene der Verwaltungsvorschriften zur SäHO komme bereits ein entsprechender „einheitlicher Regelungswille“ zum Ausdruck; ein Rückgriff auf die Regelungstechnik für Gesetze oder Rechtsverordnungen sei insoweit nicht erforderlich). Zum anderen leiden bei einem solchen Regelungsansatz die notwendige Übersichtlichkeit und die Verwaltungseffizienz.

3 Schlussbemerkung

- 22 Der SRH hält an seiner Auffassung fest.
- 23 Er sieht seine Bedenken hinsichtlich der zu geringen Regelungstiefe nicht ausgeräumt. Mindeststandards für strategisches Controlling und Zielvereinbarung müssen Pflichtinhalt sein. Ob die fachaufsichtführenden Ministerien die erforderlichen einrichtungsspezifischen Regelungen in der nötigen Art und Weise erlassen und anwenden werden, insbesondere um den Mehrwert für Haushaltsaufstellung und –vollzug zu erzeugen, wird sich zeigen müssen.
- 24 Zur Budgetierung verweist das SMF auf die Entscheidung des Gesetzgebers aus dem Jahr 2000. Aus heutiger Sicht ist jedoch ein Festhalten an der Zulässigkeit der Rücklagenbildung und der Stellenplanflexibilisierung aus den o. g. Gründen fragwürdig. Die vorgeschlagene Streichung stellt einen gebotenen Regelungsabbau dar. Innerhalb des Staatshaushaltes ist keine praktische Bedeutung zu erkennen, denn es ist in den letzten 20 Jahren nicht eine neue Budgetierung hinzugekommen. Danach dürfte auch für die Zukunft kaum damit zu rechnen sein.
- 25 Für die Möglichkeit der Budgetierung von Staatsbetrieben ist es entgegen der Auffassung des SMF der entscheidende Gesichtspunkt, dass die Wirtschaftspläne nicht verbindlich sind. Die Bindung an Haushaltsansätze ist die Ressourcensteuerung, an der die Lockerung ansetzt. Eine Doppelregelung würde die empfohlene Trennung der Vorschriften nicht darstellen, da sie sich auf unterschiedliche Regelungsgegenstände, die im Haushalt geführten „budgetieren“ Organisationseinheiten einerseits und die aus dem StHpl. ausgegliederten Staatsbetriebe andererseits, bezögen.

Der Einsatz mobiler Endgeräte in der sächsischen Staatsverwaltung erfolgt mit grundlegenden Mängeln bei der Informationssicherheit. Es handelt sich nicht um Einzelfälle.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Beschaffung setzt eine Bedarfsermittlung voraus. Diese fehlt häufig.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat den Einsatz mobiler Endgeräte in der SK und allen Ministerien sowie deren nachgeordneten Behörden und Einrichtungen geprüft.¹ Ziel der Querschnittsprüfung war es, Aussagen über die Ausstattung der Dienststellen mit mobilen Endgeräten, deren Betrieb und Nutzung zu treffen.
- 2 Aus der Vielzahl unterschiedlicher Geräteklassen hat der SRH für seine Prüfung die Smartphones und Tablets ausgewählt.
- 3 Bis zum 31.12.2019 waren in den geprüften Stellen 4.898 Smartphones und 898 Tablets für insgesamt mindestens 1,6 Mio. € beschafft worden. Von den 5.796 Geräten waren 5.507 Geräte im Einsatz. Die laufenden Ausgaben für die mobilen Endgeräte betragen im Hj. 2019 mindestens 2,1 Mio. €.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Istanalyse

- 4 In den Behörden und Einrichtungen werden mobile Endgeräte verschiedener Hersteller eingesetzt. Den größten Anteil haben mit rd. 69 % Samsung-Geräte. Danach folgen Geräte der Hersteller Apple (rd. 18 %), Nokia (rd. 4 %), BlackBerry (rd. 2 %), Huawei (rd. 2 %), Microsoft (rd. 1,7 %), Fujitsu (rd. 1,4 %), Lenovo (rd. 0,5 %) und weitere.
- 5 Weil in den Behörden und Einrichtungen regelmäßig unterschiedliche Gerätemodelle jedes Herstellers eingesetzt werden, steigt die Gerätevielfalt enorm.
- 6 Nach den Angaben der geprüften Stellen sind in der Staatsverwaltung mehr als 280 verschiedene Gerätemodelle im Einsatz.
- 7 Dies hat Folgen, denn aus der Gerätevielfalt ergibt sich zwangsläufig eine hohe Vielfalt an eingesetzten Betriebssystemen und damit verbunden eine hohe Anzahl an Betriebssystemversionen.
- 8 Mit jedem zu unterstützenden Endgerätetyp steigt der Administrationsaufwand, da mit jedem neuen Endgerätetyp neuer Aufwand bei Planung, Konfiguration und technischer Umsetzung an den zentralen Systemkomponenten entsteht.²
- 9 Die Notwendigkeit der Modell- und Betriebssystemvielfalt sollte deshalb kritisch hinterfragt werden.
- 10 Für den Einsatz mobiler Endgeräte in der sächsischen Staatsverwaltung sollte eine landesweite Produktstrategie erarbeitet und verabschiedet werden, die diese Vielfalt begrenzt.

¹ Nicht in die Prüfung einbezogen wurden der SLT, der SRH, aus dem Ressort des SMI das Landesamt für Verfassungsschutz sowie aus dem Bereich des SMWK die Hochschulen, die Universitätsklinik, die Berufsakademie Sachsen und die Studentenwerke.

² Vgl. BSI, Sicheres mobiles Arbeiten, 2016, S. 15.

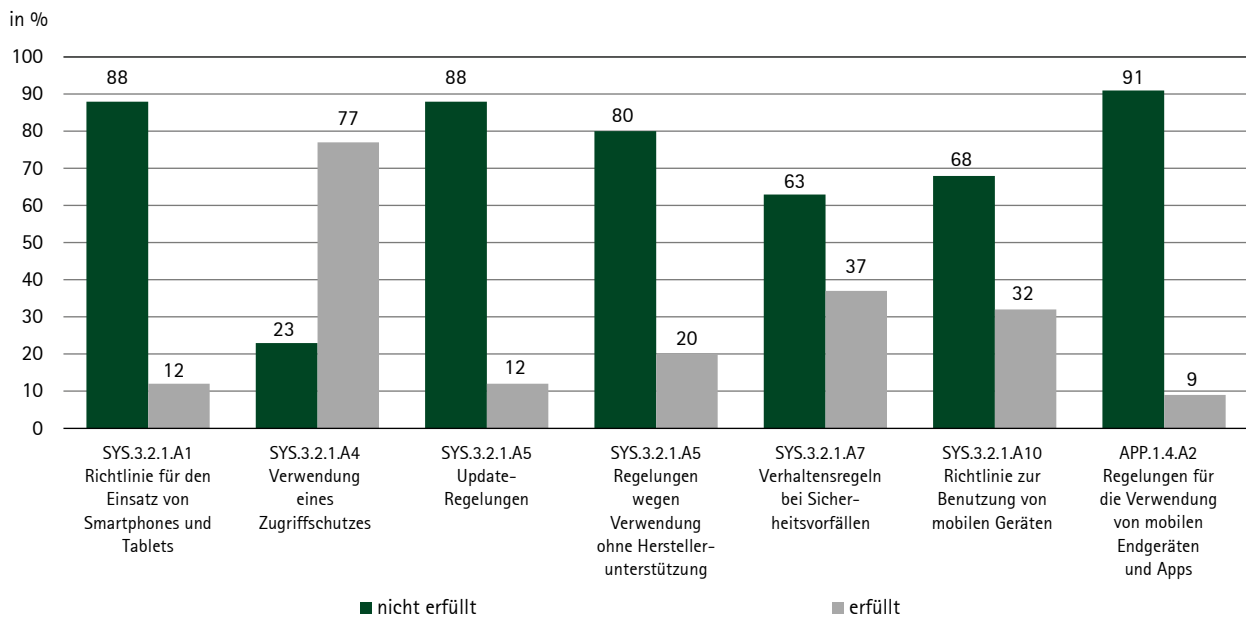
2.2 Bedarfsermittlung

- 11 Ausgaben dürfen nur insoweit geleistet werden, wie sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Eine wesentliche Voraussetzung für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen ist deshalb die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs.
- 12 Nur 67 der geprüften 145 Stellen (46 %) gaben an, Bedarfsermittlungen vor der Beschaffung von Smartphones und Tablets durchgeführt zu haben.
- 13 Mehr als die Hälfte der geprüften Stellen hat keine Bedarfsermittlungen durchgeführt. Dies widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

2.3 Informationssicherheit – Basisanforderungen

- 14 In 84 % der geprüften Stellen greifen die dienstlich beschafften Smartphones und Tablets auf dienstliche Informationen der Behörde (E-Mails, Kontaktdaten, Termindaten, Dokumente) zu oder speichern diese. Der Informationssicherheit kommt hier, z. B. wegen der Möglichkeit des Verlusts des Smartphones oder Tablets, eine besondere Bedeutung zu.
- 15 Um ein angemessenes Informationssicherheitsniveau zu gewährleisten, haben alle staatlichen Stellen die jeweils geltenden Standards und das jeweils geltende IT-Grundschutz-Kompendium des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu berücksichtigen. Der SRH hat in seiner Prüfung den Fokus auf die Erfüllung von BSI-Basisanforderungen („Mussanforderungen“) gelegt, wie die Richtlinie für den Einsatz von Smartphones und Tablets, die Update-Regelungen oder die Verhaltensregeln bei Sicherheitsvorfällen (siehe Abbildung 1).

Abbildung: Erfüllungsgrad von BSI-Anforderungen



Quelle: Angaben der geprüften Stellen.

- 16 Die für den Einsatz mobiler Endgeräte in der sächsischen Staatsverwaltung maßgebenden Anforderungen des BSI wurden häufig nicht erfüllt.
- 17 So wurde gegen fast alle Basisanforderungen des BSI, die der SRH in seine Prüfung einbezogen hat, in der Mehrzahl der Dienststellen verstoßen. Es handelt sich nicht um Einzelfälle. Verstöße gibt es in allen Ressorts.
- 18 Der Einsatz mobiler Endgeräte in der sächsischen Staatsverwaltung erfolgt mit grundlegenden Mängeln bei der Informationssicherheit.

- 19 So muss z. B. eine Institution nach der Basisanforderung „SYS 3.2.1.A1“, bevor sie Smartphones oder Tablets bereitstellt, betreibt oder einsetzt, eine generelle Richtlinie im Hinblick auf die Nutzung und Kontrolle der Geräte festlegen. Hierbei muss u. a. festgelegt werden, wer auf welche Informationen der Institution zugreifen darf.
- 20 Etwa 88 % der geprüften Stellen hatten zwar keine Richtlinie im Sinne des BSI festgelegt, setzten jedoch rd. 1.500 mobile Endgeräte ein.

2.4 Mobile Device Management³

- 21 Der Einsatz mobiler Endgeräte birgt eine Vielzahl von Risiken in sich (z. B. Verlust oder Manipulation von Smartphones und Tablets, fehlende Betriebssystem-Updates, Software-Schwachstellen in Anwendungen oder Schadprogramme).
- 22 Diese Risiken können durch ein MDM – ein zentrales Management von mobilen Endgeräten – minimiert werden. Durch ein MDM können Sicherheitsstandards und Konfigurationsparameter wirksam auf allen Endgeräten einer Einrichtung durchgesetzt werden. Bei Diebstahl oder Verlust können mobile Endgeräte aus der Ferne gelöscht bzw. in den Werkszustand zurückgesetzt werden.
- 23 78 % der geprüften Stellen verwalten mobile Endgeräte nicht über eine MDM-Lösung. Dies betrifft 1.250 im Einsatz befindliche Smartphones und 313 Tablets. Das ist etwa ein Drittel aller gemeldeten mobilen Endgeräte.
- 24 Der SRH empfiehlt die Nutzung eines MDM, um den vielfältigen Bedrohungen und Risiken für die Informationssicherheit besser zu begegnen.
- 25 Der Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (SID), als zentraler IT-Dienstleister, betreibt eine MDM-Lösung und bietet diese den Behörden zur Nutzung an, um ihre mobilen Endgeräte selbst administrieren zu können.
- 26 Neben dem MDM des zentralen IT-Dienstleisters gibt es eine Vielfalt an MDM-Lösungen in der Staatsverwaltung. Es sind in 10 der geprüften Stellen weitere 8 MDM-Lösungen anderer Hersteller im Einsatz.
- 27 Die Behörden und Einrichtungen sollten kritisch prüfen, ob diese Vielfalt an unterschiedlichen MDM-Lösungen notwendig ist.
- 28 Der zentrale Betrieb eines MDM ist nach der Positivliste über IT-Leistungen des SID eine Leistungspflicht mit Kontrahierungszwang. Das heißt, die Behörden und Einrichtungen sind verpflichtet, diese IT-Leistungen dem SID anzudienen und von ihm abzunehmen. Die VwV SID⁴ lässt jedoch viele Ausnahmen zu.
- 29 Die Folge dieser umfassenden Ausnahmeregelung ist der oben dargestellte bunte Strauß an unterschiedlichen MDM-Lösungen einerseits und der parallele Betrieb der gleichen MDM-Software an mehreren Orten andererseits.
- 30 Durch die Aufteilung von IT-Aufgaben – weg vom zentralen IT-Dienstleister – entsteht ein unwirtschaftlicher Mehraufwand. Lösungen zur Mobilgeräteverwaltung sowie entsprechendes Fachpersonal müssen mehrfach vorgehalten werden.
- 31 Die Ressorts sollten bedenken, ob sie wirklich ausreichend IT-Personal haben, um es für die Bearbeitung einer Aufgabe einzusetzen, die der SID gemäß VwV SID für sie betreibt.

3 Folgerungen

- 32 Für den Einsatz mobiler Endgeräte in der sächsischen Staatsverwaltung sollte eine Produktstrategie erarbeitet und verabschiedet werden. Ziel dieser Strategie muss sein, die Vielfalt an Gerätetypen und Betriebssystemen zu reduzieren.

³ MDM = Mobile Device Management: Management/Verwaltung mobiler Endgeräte

⁴ Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung über den Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste vom 05.04.2019.

- 33 Die festgestellten Defizite im Bereich Informationssicherheit sind abzustellen.
- 34 Der SRH empfiehlt die Nutzung eines MDM beim zentralen IT-Dienstleister. Ausnahmen davon sollten begründet und eng begrenzt sein.

4 Stellungnahmen

- 35 Die SK und die Ministerien hatten keine Einwände oder Bedenken zur Sachdarstellung des SRH.
- 36 Die SK und der SID stimmten den Aussagen und Schlussfolgerungen im Jahresbericht ausdrücklich zu. Die Betrachtung sollte perspektivisch auf weitere mobile Endgeräte ausgedehnt werden. Das Thema sei der SK ein besonderes Anliegen, da im Rahmen des direkt beim Amtschef der SK und CIO⁵ des Freistaates Sachsen verorteten Programms proSID das Ziel verfolgt werde, das Clientmanagement für den Regierungscampus beim SID zu bündeln und dadurch sowohl die Geräteverwaltung als auch die Gerätelandschaft zu konsolidieren.
- 37 SMS und SMWK begrüßten eine Reduzierung der Anzahl an Gerätemodellen und Betriebssystemen grundsätzlich, um diese auf ein den jeweiligen Anforderungen gerecht werdendes Minimum zu begrenzen. Das SMWA hat der Empfehlung zur Erarbeitung und Verabschiedung einer Produktstrategie zugestimmt.
- 38 Das SMEKUL wies auf das Ziel des Geschäftsbereiches hin, ein Maximum an Standardisierung hinsichtlich Geräten und Infrastruktur zu erreichen, Ausnahmen zu minimieren und damit den Anforderungen und Aufgaben hinsichtlich Administration, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit gerecht zu werden.
- 39 Zum Thema Informationssicherheit erklärte das SMWK, der Jahresbericht beleuchte zentrale Themen zum Einsatz mobiler Endgeräte. Im SMWK sei zwischenzeitlich bspw. eine Richtlinie zur Nutzung dienstlicher Smartphones und Tablets erlassen worden, welche die Forderung aus dem BSI-Grundschutz erfülle.
- 40 Das SMS plant die Umstellung und Aktualisierung der Sicherheitsrichtlinien. Der wirtschaftliche Aspekt sowie die Chance, vielfältigen Bedrohungen und Risiken besser zu begegnen, seien auch die Gründe für die Entscheidung des SMS und der Einrichtungen im Geschäftsbereich zur Nutzung eines MDM. Die Auffassung des SRH, das Dienstleistungsangebot des SID beim Betrieb des MDM zu nutzen, werde geteilt.

5 Schlussbemerkung

- 41 Behörden und Einrichtungen haben die Hinweise des SRH zu den Verstößen gegen die Basisanforderungen des BSI aufgegriffen und mit der Umsetzung von Maßnahmen begonnen, diese teilweise schon umgesetzt oder deren Umsetzung zugesagt.
- 42 In diesem Prozess dürfen die Behörden und Einrichtungen nicht nachlassen, wenn sie mobile Endgeräte einsetzen wollen.
- 43 Der SRH befürwortet das Ziel der SK, sowohl die Geräteverwaltung als auch die Gerätelandschaft konsolidieren zu wollen.

⁵ Chief Information Officer - Beauftragter für Informationstechnologie des Freistaates Sachsen.

IV. Geschäftsbereich der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Ausgaben zur Sicherung von Fußballspielen, insbesondere für Polizeieinsätze und Fanprojekte

14

Hochrisikofußballspiele verursachen bei der Polizei jährlich zusätzliche Kosten von über 7 Mio. €, welche derzeit von der Allgemeinheit getragen werden.

Der Freistaat Sachsen sollte eine Rechtsgrundlage schaffen, damit die Kosten zur Absicherung kommerzieller Großveranstaltungen, welche ein hohes Gewaltpotenzial aufweisen, in angemessener Weise von den Veranstaltern erhoben werden können.

1 Prüfungsgegenstand

¹ Fußballspiele – insbesondere Bundesligaspiele – werden häufig von gewalttätigen Ausschreitungen begleitet. Um einen möglichst störungsfreien Veranstaltungsverlauf zu gewährleisten, werden u. a. Einsatzeinheiten der Polizei des Freistaates Sachsen eingesetzt. Im Bedarfsfall werden auch Kräfte der Bundespolizei sowie anderer Bundesländer angefordert.



©Polizei Sachsen

² Der SRH hat den Aufwand der Polizei im Jahr 2019 zur Absicherung von Fußballspielen im Freistaat Sachsen geprüft und dabei auch die Personal- und Sachkosten für die sog. Grün-, Gelb- und Rot-Spiele¹ ermittelt. Dafür wurden 5 sächsische Vereine aus der 1. und 2. Bundesliga, der 3. Liga und der Regionalliga ausgewählt. Darüber hinaus wurde die Förderung der 6 sächsischen Fanprojekte durch das SMI näher betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit

- ³ Das SMI, die Polizei, Fanprojekte und Fußballvereine tragen mit zahlreichen Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit bei Fußballspielen bei.
- ⁴ Der Rückgang der im Zusammenhang mit den Fußballspielen stehenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahren im Vergleich der Saison 2016/2017 zur Saison 2018/2019 um rd. 43 % kann als Indiz dafür gesehen werden, dass die vielfältigen Maßnahmen im Freistaat Sachsen Wirkung zeigen.
- ⁵ Das SMI verfolgt das Ziel, mit dem geringstmöglichen polizeilichen Einsatzaufwand die größtmögliche Sicherheit zu gewährleisten und die Verantwortung der anderen Beteiligten in ihrem Zuständigkeitsbereich einzufordern.
- ⁶ Ob und inwieweit die Förderung der Fanprojekte Aue, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Plauen-Vogtland und Zwickau durch das SMI mit jährlich rd. 400 T€ zur Reduzierung des polizeilichen Sicherheitsaufwandes geführt hat, war nicht zu ermitteln. Es ließ sich nicht feststellen, welche Umstände und Maßnahmen der an den Fanprojekten Mitwirkenden für die jeweilige Entwicklung in der Fanszene ursächlich waren. Gewaltsuchende Fußballfans waren nicht Zielgruppe der Förderung.

¹ Grün-Spiele = Spiele mit geringem Sicherheitsrisiko (Gewalttätigkeiten sind nicht zu erwarten)
Gelb-Spiele = Spiele mit mittlerem Sicherheitsrisiko (mit Gewalttätigkeiten ist zu rechnen)
Rot-Spiele = Spiele mit hohem Sicherheitsrisiko (Gewalttätigkeiten sind mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten)

2.2 Polizeiliche Inanspruchnahme bei Fußballspielen

- ⁷ Der Freistaat Sachsen setzt erhebliche Ressourcen für die Sicherung von Fußballspielen, insbesondere für die sog. Rot- oder Hochrisikospiele, ein. Im Jahr 2019 wurden zur Absicherung der im Freistaat Sachsen ausgetragenen 196 Fußballspiele der 1. und 2. Bundesliga, der 3. Liga, der Regionalliga, bei Pokalspielen und Spielen der Champions League Polizeikräfte des Freistaates Sachsen, des Bundes und anderer Bundesländer eingesetzt. Dafür fielen insgesamt 180.450 Einsatzstunden an. Dies entspricht 110 Beamtenstellen (VZÄ).
- ⁸ Die von den 5 ausgewählten Vereinen im Jahr 2019 ausgetragenen 93 Fußballspiele wurden mit insgesamt rd. 140.800 Einsatzstunden der Polizei abgesichert. Dies entspricht 86 Beamtenstellen (VZÄ). Daneben fielen Sachausgaben für 5.272 Fahrzeuge mit einer Gesamtkilometerleistung von rd. 516.000 km, für 94 Pferde und für rd. 50 Betriebsstunden der Polizeihubschrauber an.

2.3 Kosten der Polizeieinsätze

- ⁹ Für die Einsätze der Polizei zur Absicherung der von den 5 Vereinen im Jahr 2019 ausgetragenen 93 Spiele sind auf der Grundlage einer pauschalierten Berechnung Personalkosten i. H. v. rd. 6,8 Mio. € und Sachkosten i. H. v. rd. 526 T€ entstanden (zusammen 7,3 Mio. €).

2.4 Kostenerhebung

- ¹⁰ Der Freistaat Sachsen stellt bisher keine Kosten für die Polizeieinsätze bei Fußballspielen in Rechnung. Im sächsischen Kostenrecht besteht eine Regelungslücke.
- ¹¹ Das Land Bremen hat dagegen im Jahr 2014 eine Regelung für die Erhebung von Gebühren für die Ausgaben der Polizei zur Sicherung von Hochrisikofußballspielen eingeführt und fordert von den Veranstaltern solcher Fußballspiele Verwaltungskosten. Bremen begründete dies mit dem Mehraufwand, der wegen der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften aus Anlass einer konkreten Veranstaltung entsteht, für die auf der Grundlage tatsächlicher Erfahrungen besondere Sicherheitsrisiken prognostiziert werden. In Bremen wird ausschließlich der besondere Aufwand bei Hochrisikospiele in Rechnung gestellt. Bremen vertritt die Auffassung, dass solche Kosten nicht notwendigerweise dem Steuerzahler angelastet werden müssen.

2.5 Beispielhafte Gebührenberechnung

- ¹² Folgte der Freistaat Sachsen der Praxis des Landes Bremen, würde sich bei Anwendung des Bremer Kostentatbestandes für die im Jahr 2019 ausgetragenen Hochrisikospiele der ausgewählten Vereine Folgendes ergeben:
- ¹³ Die polizeiliche Absicherung von Fußballspielen der 5 ausgewählten Vereine kostete den Freistaat Sachsen im Jahr 2019 insgesamt rd. 7,3 Mio. €. Auf die Absicherung der Hochrisikospiele entfielen Kosten von rd. 5,2 Mio. €. Kostenrechtlich relevant wäre unter Anwendung des Bremer Gebührentatbestandes ein Betrag i. H. v. rd. 3,8 Mio. €. Dieser ließe sich den 5 Vereinen wie folgt zuordnen:

Übersicht: Mögliche Refinanzierung nach Bremer Modell

Bezeichnung	Höhe der Verwaltungskosten in T€
Verein 1	821
Verein 2	1.322
Verein 3	629
Verein 4	916
Verein 5	138

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis Daten SMI.

- ¹⁴ Eine Erhebung von Verwaltungskosten für Polizeieinsätze bei Hochrisikospiele erscheint im Verhältnis zu den weitaus höheren Aufwendungen der sächsischen Bundesligavereine (bspw. für Personal, Spielbetrieb und Transfer) als sehr gering bis vernachlässigbar.

- ¹⁵ Die 18 Vereine der 1. Fußballbundesliga wiesen durchschnittlich für das Jahr 2017/2018 Gesamtaufwendungen i. H. v. 206 Mio. € pro Verein aus.² Bei den Vereinen der 2. Fußballbundesliga entstanden im Jahr 2017/2018 Gesamtaufwendungen i. H. v. durchschnittlich 32,3 Mio. € je Verein.³ Bei einer gebührenrechtlichen Inanspruchnahme der sächsischen Bundesligisten für Hochrisikospiele läge die Mehrbelastung im Verhältnis zu den durchschnittlichen Gesamtaufwendungen bei weniger als 1 % bis zu rd. 4 % ihrer sonstigen Ausgaben.
- ¹⁶ Negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der sächsischen Bundesligisten wären bei einer Erhebung von Verwaltungskosten für Polizeieinsätze vor diesem Hintergrund aus Sicht des SRH wenig wahrscheinlich. Auch bestünde für die Vereine die Möglichkeit, die zusätzlichen Kosten auf die Eintrittskarten umzulegen.

3 Information über die Prüfungsergebnisse

- ¹⁷ Der SRH hat das SMI über die Prüfergebnisse in einer Prüfungsmitteilung informiert und empfohlen, dass der Freistaat Sachsen dem Beispiel des Landes Bremen folgen und ebenfalls eine Rechtsgrundlage schaffen sollte, damit die Kosten für polizeiliche Maßnahmen von den davon profitierenden Veranstaltern kommerzieller Großveranstaltungen, welche ein hohes Gewaltpotenzial aufweisen, in angemessener Weise erhoben werden können. Damit könnte der Freistaat Sachsen den Sicherheitsaufwand der Polizei durch Einnahmen i. H. v. rd. 3,8 Mio. € jährlich refinanzieren. Die Wirksamkeit der Fanprojektförderung sollte das SMI evaluieren.
- ¹⁸ Das SMI teilte mit, es schließe sich der Empfehlung zur Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Kostenerhebung bei Veranstaltungen an. Bei der Berechnung der durchschnittlichen Gesamtaufwendungen der Vereine der Bundesligen habe der SRH als Quelle den DFL Wirtschaftsreport 2019 zugrunde gelegt. Allerdings werde dabei außer Acht gelassen, dass es neben wirtschaftlich gut gestellten Vereinen auch wirtschaftlich schwache Vereine gebe. So hätten die Saison 2017/2018 nur 13 von 18 Bundesligavereinen und 15 von 18 Vereinen der 2. Bundesliga mit einem Einnahmeplus abgeschlossen. Insbesondere bei den Vereinen der 3. Liga und der Regionalliga sei anzunehmen, dass die Gebührenerhebung zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten führen könnte. Bei diesen Vereinen würde die kostenneutrale Verteilung zu einer deutlich stärkeren Belastung der Zuschauer führen.
- ¹⁹ Zur Förderung der Fanprojekte erklärte das SMI, dass das Hauptanliegen der Fanprojekte in der Einflussnahme auf die Zielgruppe der Fußballfans durch sozialpädagogische Methoden bestehe, um insbesondere dem „Abgleiten“ junger Menschen in gewaltbereite Fanszenen entgegenzuwirken. Eine direkte Wirkung der Fanprojektarbeit auf die Sicherheitslage im Umfeld von Fußballspielen sei damit kaum nachweisbar. Die Einschätzungen des SRH zu den Fanprojekten und die Position des SMI seien weitgehend deckungsgleich. Die Geschäftsstelle des Landespräventionsrates strebe eine Evaluation zur Wirkung der Projekte/Förderung und zur besseren Steuerung der Förderung an. Eine fundierte Wirkungsevaluation nach sozialwissenschaftlichen Standards sei jedoch nur durch einen externen Dienstleister und nicht durch die Verwaltung selbst leistbar.

4 Schlussbemerkung

- ²⁰ Der SRH begrüßt die Erklärung des SMI zur Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Erhebung von Kosten und zu der angestrebten Wirkungsevaluation der Fanprojektförderung.

² DFL Wirtschaftsreport 2019 für die Saison 2017/2018 S. 39.

³ DFL Wirtschaftsreport 2019 für die Saison 2017/2018 S. 47.

Die vereinfachte Steuererklärung bot ab dem Veranlagungszeitraum 2019 weder für die Verwaltung noch für die Steuerpflichtigen Vorteile gegenüber den herkömmlichen Erklärungsvordrucken. Der geringe Grad der Digitalisierung führt im Gegenteil sogar zu Mehrkosten von rd. 250 T€ p. a. (ab 2020), ohne dass sich wesentliche Verbesserungen für die steuerpflichtigen Rentner ergaben. Das vereinfachte Erklärungsverfahren wird daher von 12 Bundesländern nicht angewendet.

Der SRH empfiehlt, das Modellprojekt auf seine Zielerreichung zu überprüfen und allenfalls mit einer klaren zeitlich untersetzten Entscheidungsperspektive fortzusetzen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die stetig anwachsende Zahl von Rentnern und Pensionären hat das BMF veranlasst, ein für diese Gruppe von Steuerpflichtigen gezielt entwickeltes vereinfachtes Steuerklärungsformular zu testen. Sachsen hat – beginnend ab dem Veranlagungszeitraum 2018 – die Nutzung dieses Formulars neben 3 weiteren Bundesländern pilotiert.
- ² Der SRH hat die Vor- und Nachteile dieses vereinfachten Steuerklärungsformulars für Verwaltung und Steuerpflichtige geprüft. Zudem hat er untersucht, wie das SMF das Modellprojekt gesteuert hat.

2 Prüfungsergebnisse

- ³ Das vereinfachte Formular soll Rentner und Pensionäre dabei unterstützen, ihre Steuerklärungspflicht leichter zu erfüllen. Die bis 2018 genutzten Vordrucke galten für viele Rentner als zu kompliziert. Daher schuf die Verwaltung einen zweiseitigen Vordruck mit den häufigsten für Rentner und Pensionäre relevanten Kennzahlen. Zudem mussten keine Daten mehr erklärt werden, welche den FÄ bereits elektronisch vorlagen.
- ⁴ Zu Beginn des Modellprojekts lebten in Sachsen mehr als 1 Mio. Menschen mit einem Alter von mehr als 65 Jahren. Die notwendigen Voraussetzungen zur möglichen Nutzung der vereinfachten Steuerklärung erfüllten davon lediglich 1 von 8 Senioren. In der Praxis entfaltet die vereinfachte Steuerklärung nur eingeschränkte Wirkung.
- ⁵ Die vergleichsweise geringe Nutzerzahl ist u. a. auf die restriktiven Nutzungsbedingungen zurückzuführen. Sachverhalte wie Einkünfte aus nicht selbstständiger Tätigkeit, Vermietung und Verpachtung oder sonstige Einkünfte schließen die Verwendung des Formulars bereits aus. Das Ziel der Entlastung eines Großteils von Rentnern und Pensionären wird so nicht erreicht.
- ⁶ Das SMF führte das vereinfachte Formular zum 30.04.2019 kurzfristig für den Veranlagungszeitraum 2018 ein. Ausreichende eigene Voruntersuchungen bspw. zur steuerlichen Bedeutung der Fälle oder auch zu möglichen Folgen veränderter Arbeitsabläufe in den FÄ hatte es nicht vorgenommen.
- ⁷ Das SMF hatte die FÄ einmalig gebeten, sich frei zu den gewonnenen Eindrücken zu äußern. Rückschlüsse auf den Miss-/Erfolg des mehrjährigen Projektes waren so nicht möglich. Ein Nachweis mittels nachvollziehbarer objektiver Kennzahlen hatte nicht stattgefunden. Auch die Ergebnisse einer einmaligen Nutzerbefragung waren nicht repräsentativ. Zwingend wäre auch eine Befragung bei der Gruppe der nicht das vereinfachte Formular nutzenden Rentner zu deren Zufriedenheit mit dem bundeseinheitlichen Formular gewesen.
- ⁸ Im Modellprojekt können Rentner und Pensionäre ihre Steuerklärungen ausschließlich in Papier einreichen. Eine digitale Abgabe der Steuerklärung mittels ELSTER ist nicht möglich. Für die hierfür erforderliche Softwareanpassung kann das SMF keinen konkreten zeitlichen Rahmen benennen. Die fortgesetzte Beschränkung

auf Papierformulare ist dem Staatsziel der Digitalisierung der Verwaltung nicht förderlich. Auch bereits mit der Software „ELSTER“ vertraute Rentner werden damit wieder auf die Steuerformulare aus Papier verwiesen.

- 9 Die Papiererklärungen können auch nicht – wie sonst üblich – gescannt und dann maschinell ausgewertet werden. Dadurch erhöht sich die Bearbeitungsdauer, weil die Erklärungsdaten erst von den Bearbeitern manuell erfasst werden müssen. Die wirtschaftlich zweckmäßige vollmaschinelle Erledigung ist so unmöglich. Im regulären Verfahren hätten 2019 bis zu 14.300 Steuerfälle vollautomatisch mit geringstmöglicher Bearbeitungszeit erledigt werden können. In diesen Fällen hätte es keiner personellen Bearbeitung bedurft. Im Vergleich zum regulären Veranlagungsverfahren entstehen der Verwaltung dadurch jährliche Mehrkosten i. H. v. rd. 250 T€. Dem erhöhten Verwaltungsaufwand stehen längere Wartezeiten gegenüber. Die Steuerpflichtigen müssen daher teils länger auf ihren Steuerbescheid warten.
- 10 Das Modellprojekt ist auf unbestimmte Dauer angelegt. Zugleich ist absehbar, dass dieses vereinfachte Formular in 12 Bundesländern nicht zum Einsatz kommen wird. Aktuell erscheint damit eine bundeseinheitliche Vorgehensweise nicht möglich. Ein unbegrenztes Festhalten an diesem Modell führt somit zu einer Ungleichbehandlung von Rentnern und Pensionären im Bundesgebiet.
- 11 Ab dem Veranlagungszeitraum 2019 hat die Steuerverwaltung die für alle Steuerpflichtigen geltenden bundeseinheitlichen Formulare erheblich modernisiert. Auch hier werden elektronisch vorgehaltene Daten nun automatisch bei der Steuererklärung berücksichtigt. Voruntersuchungen in einem anderen Bundesland haben aufgezeigt, dass die Steuerfälle von Rentnern und Pensionären überwiegend einfach gelagert sind. Sofern der Steuerpflichtige in seiner Steuererklärung nur die Pflichtangaben ausfüllt, unterscheiden sich die beiden Formulare inhaltlich nicht. Das vereinfachte Formular verdichtet lediglich die häufigsten freiwilligen steuermindernden Angaben. Auch im Bundesformular sind nur die tatsächlich einschlägigen Anlagen auszufüllen und abzugeben. Das SMF hat die vermeintlichen Nachteile der Verwendung des bundeseinheitlichen Formulars nicht durch entsprechende Messungen im Rahmen des Modellprojekts untersucht. Demgegenüber bietet die bestehende Digitalisierung der Bundesformulare für alle Bürger und die Verwaltung bereits nachgewiesene Vorteile.

3 Empfehlungen

- 12 Der SRH teilt ausdrücklich das Ziel der sächsischen Steuerverwaltung, das Besteuerungsverfahren für Senioren zu vereinfachen. Ziel einer bürgerfreundlichen Überarbeitung der Steuerklärungsvordrucke sollte aber eine Vereinfachung für alle Nutzer sein. Die Digitalisierung bietet dabei die Möglichkeit, sowohl Bürger als auch Verwaltung zu entlasten.
- 13 Aus Sicht des SRH ist der gewählte Weg einer nicht maschinell auswertbaren Steuererklärung angesichts der inzwischen deutlich vereinfachten bundeseinheitlichen Formulare nicht mehr zielführend. Im Übrigen sollte es weder zu einer einseitigen Bevorzugung einer Teilgruppe von Steuerpflichtigen in einzelnen Bundesländern kommen (Grundsatz des Gebotes einer gleichmäßigen Besteuerung) noch dürfen die Maßnahmen dem Gebot des wirtschaftlichen Verwaltungshandels entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund regt der SRH an, das als „Pilot“ angelegte Modellprojekt auf seine Zielerreichung zu überprüfen und allenfalls mit einer klaren zeitlich unteretzten Entscheidungsperspektive fortzusetzen.
- 14 Der SRH empfiehlt dem SMF zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit, das vereinfachte Formular in ein scanbares Verfahren überzuleiten und in ELSTER einzubinden.
- 15 Sollte dies auf Länderebene nicht kurzfristig mehrheitsfähig sein, empfiehlt der SRH dem SMF, wieder in das reguläre Verfahren zurückzukehren.
- 16 Bei künftigen Modellprojekten sollte das SMF die standardisierten Steuerungsinstrumente des Projektmanagements anwenden, um frühzeitig Fehlentwicklungen zu erkennen und diesen entgegenzuwirken.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Von einer Stellungnahme zum übermittelten Entwurf des Beitrages für den Jahresbericht hat das SMF abgesehen. Es hat hingegen ausführlich zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Der SRH hat daraus die wesentlichen Argumente des SMF zusammengefasst.
- 18 Demnach sei das vordergründige Ziel der vereinfachten Steuererklärung die Erleichterung der Erfüllung der steuerlichen Erklärungspflichten für Bezieher von Alterseinkünften. Mit den digitalen Serviceangeboten der Finanzverwaltung sei dies nicht oder nur schwer erreichbar. Für diesen Personenkreis sei ein vollständig digitales Angebot ohne Nutzen. Ihnen sollte daher ein vereinfachter Papiervordruck zur Verfügung gestellt werden.
- 19 Zudem seien von der Regelung potenziell 142.500 Personen mit bis zu 95.016 Steuererklärungen erfasst. Die sächsische Finanzverwaltung halte eine solche Zielgruppe für eine ausreichend relevante Größe, um steuerliche und verfahrenstechnische Erleichterungen auf den Weg zu bringen.
- 20 Das SMF habe die Argumente für und wider das Modellprojekt sachgerecht gewichtet. Erfahrungen aus anderen Bundesländern hätten eigene Voruntersuchungen entbehrlich gemacht.
- 21 Des Weiteren erachtet das SMF die seit dem Veranlagungszeitraum 2019 neu eingesetzten Bundesvordrucke als zu kompliziert. Senioren müssten dabei aus einer Vielzahl von Anlagen auswählen und diese ausfüllen. Dagegen erleichtere die vereinfachte Steuererklärung der Zielgruppe, ihre steuerlichen Pflichten zu erfüllen.
- 22 Trotz des erhöhten Bearbeitungsaufwandes habe sich das SMF im Hinblick auf das Ziel der Bürgerfreundlichkeit für Bezieher von Alterseinkünften für den aktuellen Weg entschieden. Wirtschaftliche Aspekte seien demgegenüber nachrangig zu bewerten.
- 23 Weiterhin sei die Digitalisierungsstrategie der Verwaltung nicht dogmatisch zu verstehen. Daher sei das Fehlen eines digitalen Angebotes für die vereinfachte Steuererklärung unproblematisch. Im Übrigen sei die Finanzverwaltung weiterhin bemüht, das vereinfachte Formular zu digitalisieren.
- 24 Letztlich sei die Wirtschaftlichkeit des Pilotprojektes bereits wegen der Verbesserung des Services für die Zielgruppe erreicht. Das ändere sich auch bei einer größer werdenden Zielgruppe nicht, da auch mit steigenden Kosten stets die Servicevorteile überwiegen würden.

5 Schlussbemerkung

- 25 Die sächsische Steuerverwaltung veranlagt inkl. der Bürger mit Alterseinkünften jährlich mehr als 1,5 Mio. Einkommensteuerfälle. Ein gesondertes Steuererklärungsformular für maximal mögliche 95.016 Veranlagungen schafft aus Sicht des SRH einen unnötigen Präzedenzfall für weitere zukünftige Ausnahmeregelungen.
- 26 Auch mehr als 2 Jahre nach Einführung des vereinfachten Papierformulars hat das SMF keinen konkreten Zeit- und Kostenplan zur Digitalisierung des Verfahrens aufgezeigt. Mit einer kurzfristigen Lösung ist nicht zu rechnen. Dies widerspricht der durch den Gesetzgeber in § 12 Abs. 1 Sächsisches E-Government-Gesetz normierten Pflicht zur Digitalisierung der Verwaltung.
- 27 Das SMF hat auch keine zeitlich verbindliche Perspektive für eine Überführung des Modellversuchs in ein Regelverfahren mitgeteilt.
- 28 Die Einschätzung des SMF zur Wirtschaftlichkeit teilt der SRH nicht. Mit steigender Nutzerzahl der vereinfachten Steuererklärung und unbegrenzter Dauer des als Modellprojekt angelegten Verfahrens wird in den FÄ der Bearbeitungsaufwand und damit die Personalkosten steigen und sich verstetigen.
- 29 Nach Ansicht des SRH stellt das bundeseinheitliche Verfahren für die Verwaltung die wirtschaftlichste Lösung dar und greift gleichzeitig die Bedürfnisse der Bürger nach Vereinfachung und Entbürokratisierung auf. Die Befürchtung des SMF zu Nachteilen des regulären Erklärungsverfahrens werden vom SRH und offensichtlich von 12 der 16 Bundesländer nicht geteilt. Der SRH hält daher an seinen Feststellungen und Empfehlungen fest.

Einzelplan 07:

Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

Förderung von Forschungs- und Entwicklungs-Kooperationen zur Entwicklung neuer Produkte und Verfahren

16

Der Freistaat fördert Projekte mit innovativem und technologieorientiertem Inhalt, die auch durch eine Kooperation von Unternehmen, Forschungseinrichtungen sowie (Hoch-)Schulen gemeinsam entwickelt werden. Der SRH hat die FuE-Projektförderung der Jahre 2014 bis 2018 geprüft. Diese betrug 309,4 Mio. €.

Von 2014 bis 2018 wurde nur rund ein Viertel der FuE-Projektfördermittel an kleine und mittlere Unternehmen geleistet. Ein weiteres Viertel ging an Großunternehmen, fast die Hälfte der Förderung kam den in hohem Maße öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen zugute. Die regelmäßige 100 %ige Förderung von Forschungseinrichtungen birgt Risiken für verfehlte Anreize in Form von Mitnahme- und Gewöhnungseffekten.

Die FuE-Förderung weist teilweise revisionsrelevante Mängel auf, insbesondere in Bezug auf die Dokumentation der Teilschritte der Antragsprüfung. Bei den geprüften Einzelfällen konnte die Chronologie von der Antragstellung bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises nicht immer lückenlos bzw. ohne Nachfragen beim zuständigen SMWA nachvollzogen werden.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Allgemeiner Überblick

- ¹ Der Freistaat Sachsen fördert Unternehmen, Kommunen, Forschungseinrichtungen, Schulen sowie die Hochschullandschaft aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). In seiner 5. Förderperiode von 2014 bis 2020 stehen dem Freistaat Sachsen insgesamt rd. 2,1 Mrd. € aus Mitteln des EFRE zur Verfügung. Das SMWA wies darauf hin, dass hiervon rd. 475,2 Mio. € EFRE-Mittel für FuE¹-Projekt-, Technologietransferförderung und InnoPrämie zur Verfügung stehen. Dies entspricht rd. 22,7 % der Gesamtförderung.
- ² Zur FuE-Projektförderung werden Projekte mit innovativem und technologieorientiertem Inhalt gezählt. Sie sollen der Entwicklung von neuen bzw. verbesserten Produkten dienen und auf eine Erhöhung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit abzielen. Zuwendungsempfänger der FuE-Projektförderung sind Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit einer Betriebsstätte im Freistaat Sachsen. Bei Verbundprojekten² können zudem Forschungseinrichtungen im Freistaat gefördert werden.³ Die Förderung wird durch den Freistaat als Anteilsfinanzierung, in Form eines nicht rückzahlbarem Zuschusses gewährt. Die Förderung basiert auf der Richtlinie des SMWA zur Förderung von aus dem EFRE mitfinanzierten Projekten der Technologieförderung. Die Aufteilung der Zuwendungsempfänger im geprüften Zeitraum 2014 bis 2018 stellt sich wie folgt dar:

¹ FuE = Forschung- und Entwicklung

² Verbundprojekte sind Kooperationen mehrerer Zuwendungsempfänger (Unternehmen/Forschungseinrichtungen) zur Entwicklung von neuen/verbesserten Produkten oder Verfahren.

³ Vgl. EFRE-Technologieförderung 2014 bis 2020.

Übersicht: Struktur der Zuwendungsempfänger (2014 bis 2018)

Zuwendungsempfänger	Anzahl	Summe Zuschuss gesamt in Mio. €	Anteil am Gesamtzuschuss in %
Forschungseinrichtungen	325	145,7	47,1
kleines Unternehmen	180	50,5	16,3
Kleinstunternehmen	26	6,0	2,0
mittleres Unternehmen	127	29,0	9,4
nicht-kleine und -mittlere Unternehmen	114	78,1	25,3
Unternehmen gesamt	447	163,7	52,9
Summe	772	309,4	100,0

Quelle: Eigene Darstellung nach der Übersicht zur „Verbundprojektförderung Bewilligungen 2014 bis 2018 mit Fachdaten“⁴, Angaben gerundet.

1.2 Prüfungsansatz des Sächsischen Rechnungshofs

- ³ Der SRH hat die FuE-Projektförderung in der Förderperiode 2014 bis 2020 überprüft. Erster Prüfungsschwerpunkt war die Antragsprüfung bzw. die Projektauswahl durch die SAB. Hier hat der SRH insbesondere die Förderfähigkeit der jeweiligen Projekte sowie die Finanzierungsstruktur der Projekte untersucht. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt bezog sich auf die Prüfung der Projektergebnisse hinsichtlich der Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit. Der letzte Schwerpunkt der Prüfung beinhaltete die in der Förderrichtlinie geforderte Beurteilung der Marktgängigkeit anhand eines Verwertungskonzeptes durch die SAB. Der SRH prüfte stichprobenartig Förderakten von bewilligten FuE-Verbundprojekten verschiedener Forschungsbereiche (Informations- und Kommunikationstechnologien, Biotechnologien, Fortgeschrittene Produktionstechnologien, Photonik, Neue Materialien).

2 Prüfungsergebnisse

- ⁴ In der Richtlinie EFRE-Technologieförderung 2014 bis 2020 fehlt eine Definition für ein Verbundprojekt. Dies ist für den potenziellen Zuwendungsempfänger zu unbestimmt.
- ⁵ Das Antragsprüfverfahren innerhalb der SAB war lückenhaft. In den geprüften Förderakten fehlten notwendige Dokumente wie z. B. Entwürfe von Kooperationsverträgen oder Begründungen zur Abrechnungsart.
- ⁶ Die Prüfung der eingereichten Verwertungskonzepte zur Marktgängigkeit der Produkte oder Verfahren als zentrale Zuwendungsvoraussetzung konnte mangels ausführlicher Dokumentation in vielen der geprüften Fälle nicht nachvollzogen werden. Es wurden hierzu lediglich die Angaben des Antragstellers übernommen und zu pauschal bewertet („weltweite Vermarktung“, „Erzielung wesentlicher wiss./techn. Leistungen zum Vorteil der sächs. Wirtschaft“...). Eine fachlich intensive Auseinandersetzung mit den Inhalten war nicht erkennbar. Abweichungen vom Verwertungskonzept (z. B. Jahr der Markteinführung) wurden seitens der SAB im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung nicht gewürdigt.
- ⁷ Die Förderrichtlinie sieht eine Anteilsfinanzierung von bis zu 100 % vor. Die Bewilligungspraxis der SAB, Vorhaben von Forschungseinrichtungen fast ausschließlich zu 100 % zu bezuschussen, geht zulasten der gewerblichen Unternehmen als Verbundpartner. Für diese sind regelmäßig Förderquoten zwischen 20 und 65 %, für Kleinunternehmen bis 80 % vorgesehen. Der Eigenanteil der Forschungseinrichtungen orientierte sich nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Gründe für die Entscheidungen der SAB zur faktischen Vollfinanzierung wurden nicht nachprüfbar dokumentiert. Die regelmäßige 100 %ige Förderung von Forschungseinrichtungen birgt Risiken für verfehlte Anreize in Form von Mitnahme- und Gewöhnungseffekten.
- ⁸ In einigen Fällen erfolgte eine mittelbare Förderung außerhalb Sachsens. Der Verbleib des entstandenen Wissensvorsprungs im Freistaat Sachsen bleibt in einigen Fällen unsicher. Unklar sind auch gesetzliche Regelungen im Falle von mittelbaren Förderungen von Nicht-EU-Ländern.

⁴ Vgl. E-Mail des SMWA an den SRH vom 10.03.2020.

3 Folgerungen

- 9 Bei einem künftigen Erlass von FuE-Förderrichtlinien sollte aus Gründen der Rechtssicherheit und Adressatenfreundlichkeit eine Konkretisierung vorgenommen werden. Der SRH begrüßt, dass das SMWA eine solche Vorgehensweise zugesichert hat.
- 10 Der SRH empfiehlt, die Antragsunterlagen auf Vollständigkeit zu prüfen. Die Bevollmächtigung zur Stellvertretung bei Antragstellung sollte rechtlich nachgewiesen werden. Zudem sollte die konkrete Entscheidung anhand des Akteninhalts auch für einen außenstehenden Dritten nachvollziehbar dokumentiert werden.
- 11 Die SAB sollte die Prüfung und Bewertung der Antragsunterlagen lückenlos, in Bezug auf alle Fördervoraussetzungen nachvollziehbar und revisionssicher dokumentieren. Dies gilt insbesondere für Förderprojekte, die aufgrund der technischen und wissenschaftlichen Details von einem großen Aktenvolumen geprägt sind.
- 12 Die SAB hat bei zukünftigen Entscheidungen zur Förderhöhe der einzelnen Verbundpartner ihr Ermessen fehlerfrei auszuüben. Erfolgt eine Ermessensreduzierung auf Null in Bezug auf eine 100-%-Förderpraxis, ist diese rechtssicher zu begründen.
- 13 Der SRH merkt an, dass insbesondere bei Gesellschaftern aus Nicht-EU-Staaten die Chancen und Risiken hinsichtlich der Erreichung der mit der Förderung verbundenen Ziele gesondert zu würdigen und zu dokumentieren sind. Weiterhin ist der SRH der Ansicht, dass eine Deckelung der Fremdleistungen Eingang in die Förderrichtlinie finden sollte.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 14 Bei der Erstellung neuer Richtlinien für die Technologieförderung werde der Richtliniengeber auf eine konkrete Beschreibung von Fördergegenständen achten und die Hinweise des SRH zu einzelnen Kostenpositionen (z. B. Fremdleistungen) prüfen. Die Vorschläge würden in die Erstellung der Förderrichtlinie für die EFRE-Förderperiode 2021 bis 2027 einfließen.
- 15 Eine Fördervoraussetzung werde auch künftig sein, dass die geförderten Unternehmen einen Sitz oder eine Betriebsstätte in Sachsen haben, in Sachsen das FuE-Projekt durchführen und die Projektergebnisse in Europa verwertet werden können. Die Herkunft der Gesellschafter spiele dabei keine Rolle. Gerade bei den Bestrebungen des Freistaates, z. B. internationale Unternehmen zur Ansiedlung im Freistaat Sachsen zu bewegen, sei die Errichtung von FuE-Abteilungen vor Ort ein wichtiger Aspekt. Diese Unternehmen kooperieren mit kleinen und mittleren Unternehmen im Freistaat. Darüber hinaus seien gerade junge, innovative Unternehmen auf z. T. internationale Investoren angewiesen und auch bei inhabergeführten Unternehmen können im Zuge von Nachfolgeregelungen Änderungen in der Gesellschafterstruktur notwendig werden.
- 16 Die Förderung der FuE-Projekte erfolge im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung EFRE, die sehr hohe Anforderungen an die Aktenführung und die nachvollziehbare und rechtssichere Dokumentation von Prüfungshandlungen stelle. Zu allen wesentlichen Prüfungshandlungen gäbe es entsprechende Dokumente. Die Empfehlungen des SRH würden beachtet.
- 17 Die SAB lege die Gesamtförderquote für den Verbund fest und prüfe für jeden einzelnen Verbundpartner, dass keine beihilferechtlich festgelegten Höchstförderquoten überschritten werden. Bei der Festlegung der Förderhöhe für die einzelnen Verbundpartner habe die SAB kein Ermessen. Die Verteilung der Fördermittel erfolge einvernehmlich im Verbundkonsortium zwischen den Verbundpartnern selbst. Das SMWA beabsichtige, auch künftig an der eigenverantwortlichen Arbeitsweise von FuE-Verbänden festzuhalten.

5 Schlussbemerkung

- 18 Der SRH erkennt die Bedeutung internationaler Unternehmen für den Wirtschaftsstandort Sachsen an. Sind während des Förderverfahrens Anhaltspunkte bekannt geworden, wonach eine Förderung im EU-Ausland nicht ausgeschlossen ist, so ist sicherzustellen, dass mit der Förderung das verbundene Wissen in Sachsen bzw. innerhalb der EU verbleibt. Erweisen sich die Anhaltspunkte als unberechtigt, so ist – wie im gesamten Antragsverfahren – für diese Prüfung eine nachvollziehbare Aktenlage zu schaffen.

- ¹⁹ Die Auffassung, dass die SAB kein Ermessen bei der Festlegung der Förderhöhe habe, wird nicht geteilt. Nach Aktenlage war die Absprache des Verbundkonsortiums, wonach die SAB die Förderhöhe zulasten des Unternehmens zu ändern hat, nicht ersichtlich. Der SRH hält an seiner Feststellung fest. Eine Ermessensreduzierung auf Null ergibt sich gerade nicht aus der Förderrichtlinie als Rechtsgrundlage der Zuwendungen.
- ²⁰ Der SRH begrüßt gerade auch im Hinblick auf klimaneutrale Ressourcennutzung die zukünftige Förderung von Forschung und Entwicklung.

Die vom SMWA im Jahr 2018 vereinnahmten Abführungen von Überschüssen der Pfandleiher, die auf Eigenerklärungen beruhen, unterlagen in den vergangenen Jahren nahezu keiner Prüfung. So ist nicht auszuschließen, dass Überschüsse nicht an den Freistaat abgeführt wurden.

Die beim SMWA angesiedelte Landesregulierungsbehörde erhebt Gebühren nach Sächsischem Kostenverzeichnis, das den Gebührenrahmen begrenzt. In dem vom SRH geprüften Fall blieben daher Gebühren i. H. v. 81.000 € unberücksichtigt.

Der Freistaat Sachsen hat dem Eisenbahn-Bundesamt die Eisenbahnaufsicht übertragen, dem die Kosten zu erstatten sind. Die dafür vereinbarte Pauschale ist höher als der Verwaltungsaufwand, der den Antragstellern auferlegt wird. Dies führte rechnerisch im Jahr 2018 zu einer Unterdeckung von rd. 100.000 € und widerspricht dem Kostendeckungsprinzip.

Bei der Festsetzung von Rahmengebühren blieb die Bedeutung der Angelegenheit für die Antragsteller häufig unbewertet. Auch dadurch sind Einnahmen des Freistaates nicht erzielt worden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat stichprobenweise geprüft, ob das SMWA die dem Freistaat Sachsen zustehenden Einnahmen, Gebühren und tariflichen Entgelte ordnungsgemäß erhoben hat. Der zeitliche Schwerpunkt der Prüfung lag im Hj. 2018. Die vom SRH geprüften Einnahmen fußten einerseits zum Großteil auf den dem Freistaat zufließenden Zuweisungen, auf spezialgesetzlichen Grundlagen und auf anderweitigen Ansprüchen gegenüber Dritten. Zum anderen basierten die Einnahmen auf kostenpflichtigem hoheitlichen Verwaltungshandeln des SMWA.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einnahmen aus Überschüssen der Pfandleiher

- 2 Wer das Geschäft eines Pfandleihers oder Pfandvermittlers betreiben will, bedarf gem. § 34 Abs. 1 Gewerbeordnung¹ einer Erlaubnis der zuständigen Behörde (Landkreise und kreisfreien Städte)². Oberste Fachaufsichtsbehörde ist das SMWA.³ Überschüsse, über die Vereinbarungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 PfandIV⁴ abgeschlossen sind, haben die Pfandleiher an die zuständige Behörde abzuführen, sie verfallen dem Fiskus des Freistaates Sachsen.⁵
- 3 Der SRH hat festgestellt, dass im Hj. 2018 lediglich eine Einnahme i. H. v. 5.081 € aus den Abführungen von Überschüssen durch Pfandleiher verbucht war, im Zeitraum 2014 bis 2019 lediglich 7 Einzahlungen i. H. v. insgesamt 75.333,45 €.
- 4 Das SMWA erklärte, dass es meist einmal jährlich eine Mitteilung einer oder zweier kreisfreier Städte erhalte, worin die Städte eine anstehende Überweisung von Überschüssen anzeigen. Zum Zustandekommen der Forderung und zur Vollständigkeit der Abführungen konnte das SMWA keine Angaben machen. Von der dritten großen kreisfreien Stadt und von den Landkreisen sei bisher keine derartige Anzeige erfolgt. Das SMWA konnte weder zu den Gründen der geringen Zahl und Struktur an Abführungen Auskunft geben noch eine Übersicht über die Pfandleiher im Freistaat überhaupt und potenzielle Abführungspflichten vorlegen. Es verwies lediglich auf eine Verfahrensregelung, wonach die kreisfreien Städte bzw. Landkreise diese Überschüsse an das SMWA melden

¹ Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2114) geändert worden ist.

² Gemäß § 2 Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Durchführung der Gewerbeordnung (SächsGewODVO), die zuletzt durch Art. 2 der Verordnung vom 28.11.2012 (SächsGVBl. S. 751) geändert worden ist.

³ Gemäß § 10 Abs. 2 SächsGewODVO.

⁴ Verordnung über den Geschäftsbetrieb der gewerblichen Pfandleiher (Pfandleiherverordnung – PfandIV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.06.1976 (BGBl. I S. 1334), die zuletzt durch Art. 2 der Verordnung vom 28.04.2016 (BGBl. I S. 1046) geändert worden ist.

⁵ Gemäß § 11 Abs. 1 PfandIV.

müssen. Das SMWA habe die Angaben der Städte nie – weder in Hinblick auf Vollständigkeit noch auf deren Höhe – nachgeprüft.

- 5 Eine Befragung der kreisfreien Städte und Landkreise des Freistaates durch den SRH ergab, dass keine Dienstweisungen oder Verfügungen zum Verfahren bzgl. der Überschüsse aus der Tätigkeit der Pfandleiher vorhanden sind, unterschiedliche Auffassungen zur Einbeziehung einzelner Branchen bestehen und bisher Überprüfungen der Eigenerklärungen der Pfandleiher nicht oder nur äußerst sporadisch durchgeführt wurden.

2.2 Einnahmen der Landesregulierungsbehörde

- 6 Die beim SMWA angesiedelte Landesregulierungsbehörde übt die Regulierungsaufsicht aus über alle Strom- bzw. Gasnetzbetreiber, an deren Netz jeweils weniger als 100.000 Kunden angeschlossen sind und deren Netz ausschließlich innerhalb Sachsens liegt.⁶ Ihre Einnahmen aus Gebühren und Entgelten nach dem Landesregulierungsgesetz beliefen sich im Hj. 2018 auf 249.985 €.
- 7 Die Landesregulierungsbehörde erhebt Verwaltungskosten gemäß dem Sächsischen Verwaltungskostengesetz.⁷ Die Höhe der Verwaltungsgebühren ist nach dem Verwaltungsaufwand der an der Amtshandlung beteiligten Behörden und Stellen (Kostendeckungsgebot) und nach der Bedeutung der Angelegenheit für die Beteiligten zu bemessen.⁸
- 8 Für die „Festsetzung der Erlösobergrenzen Gas“ nach § 4 Anreizregulierungsverordnung eines sächsischen Energieversorgungsunternehmens bezifferte die Landesregulierungsbehörde im November 2018 ihren Verwaltungsaufwand auf 18.000 € sowie den wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung für den Gasversorger auf 138.000 €. Aufgrund des im Sächsischen Kostenverzeichnis⁹ vorgeschriebenen Gebührenrahmens bis 75.000 € blieben Gebühren i. H. v. 81.000 € unberücksichtigt.
- 9 Auch zur Gebührenfestsetzung im Rahmen der Festlegungen der „Erlösobergrenzen von Strom“ gilt entsprechend dem Sächsischen Kostenverzeichnis eine Rahmengebühr bis 75.000 €.
- 10 Das SMF ist ermächtigt, im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsministerien durch Rechtsverordnung das Kostenverzeichnis zu erlassen und fortzuschreiben.

2.3 Landesbeauftragter für Eisenbahnaufsicht Sachsen

- 11 Nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)¹⁰ werden nicht bundeseigene Eisenbahnen mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland von dem Land beaufsichtigt, in dem sie ihren Sitz haben. Das Land kann die Eisenbahnaufsicht ganz oder teilweise dem Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Der mit den übertragenen Aufgaben verbundene Aufwand ist dabei dem Bund zu erstatten.¹¹
- 12 Mit dem Abschluss eines Verwaltungsabkommens zwischen dem SMWA und dem Eisenbahn-Bundesamt im Jahr 2010 und dessen Fortschreibung im Jahr 2017 hat der Freistaat Sachsen die Eisenbahnaufsicht und die technische Aufsicht über Straßenbahnen auf das Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Infolgedessen wurde ein Mitarbeiter als Landesbeauftragter für Eisenbahnaufsicht des Freistaates Sachsen bestellt. Der Landesbeauftragte und weitere Mitarbeiter des Eisenbahn-Bundesamtes üben die vom Freistaat übertragenen Aufgaben im Wege der Organleihe aus. Bei gebührenpflichtigen Handlungen werden dabei eigene Verwaltungsakte mit Gebührenentscheid nach geltendem Landesgebührenrecht zugunsten des Freistaates Sachsen erlassen.

⁶ Gemäß § 54 Abs. 2 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vom 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.05.2021 (BGBl. I S. 1122) geändert worden ist.

⁷ Gemäß § 5 Satz 2 Gesetz über die Landesregulierungsbehörde vom 18.10.2012 (SächsGVBl. S. 567), das durch Art. 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 05.04.2019 (SächsGVBl. S. 245) geändert worden ist.

⁸ § 6 Abs. 2 Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen (SächsVerwKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.09.2003 (SächsGVBl. S. 698), das zuletzt durch Art. 31 des Gesetzes vom 27.01.2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist. Sinngleich enthalten in § 4 Abs. 2 Sächsisches Verwaltungskostengesetz (SächsVerwKG) vom 05.04.2019 (SächsGVBl. S. 245).

⁹ Neuntes Sächsisches Kostenverzeichnis (9. SächsKVZ) vom 21.09.2011 (SächsGVBl. S. 410), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.08.2020 (SächsGVBl. S. 486) geändert worden ist.

¹⁰ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1737) geändert worden ist.

¹¹ § 5 Abs. 2 Satz 3 AEG.

- 13 Die Verwaltungsvereinbarung einschließlich Fortschreibung bestimmt, dass sich die zu erstattenden Kosten aus den geleisteten Stunden der mit der Aufgabe der Landeseisenbahnaufsicht betrauten Mitarbeiter ergibt. In Anlehnung an die Struktur der Bundes-Gebührenverordnung¹² beträgt der Stundensatz – unabhängig von der Laufbahnzugehörigkeit der Mitarbeiter des Eisenbahn-Bundesamtes – 100 €.
- 14 Gegenüber den Antragstellern werden die Gebühren und Auslagen nach sächsischem Gebührenrecht erhoben, insbesondere auf der Grundlage der VwV Kostenfestlegung 2013¹³, die im Prüfungszeitraum galt. Die VwV sah Pauschalen (Personal- und Sachkosten) i. H. v. 43,61 € pro Stunde im mittleren Dienst, 52,69 € pro Stunde im gehobenen Dienst und 71,96 € pro Stunde im höheren Dienst vor.
- 15 Der SRH hat eine Gegenüberstellung zwischen der Kostenforderung des Bundes an den Freistaat und der Gebührenerhebung gegenüber den Antragstellern vorgenommen und eine Kostendeckungsquote von 62,44 % und damit rechnerisch eine Unterdeckung von ca. 100.000 € ermittelt.

2.4 Ermessensentscheidungen mit finanziellen Auswirkungen

- 16 Im Ergebnis der Prüfung stellte der SRH fest, dass bei der Festsetzung von Rahmengebühren die monetäre Bewertung des Gebührenkriteriums Bedeutung der Angelegenheit für die Personen, denen die öffentlich-rechtliche Leistung zuzurechnen ist, häufig unterblieb, was die Gebühreneinnahmen verringerte.

3 Folgerungen

- 17 Bei den genannten Verfahren, die lediglich auf Selbstanzeigen der Pfandleiher beruhen, besteht ein prüfungsfreier Raum. Daher ist nicht auszuschließen, dass Überschüsse nicht an den Freistaat abgeführt wurden.
- 18 Das SMWA als oberste Fachaufsichtsbehörde hat künftig sicherzustellen, dass die dem Freistaat zustehenden Abführungen vollumfänglich vereinnahmt werden.
- 19 Im dargestellten Fall konnte die von der Landesregulierungsbehörde ermittelte Gebühr aufgrund der Obergrenze im Kostenverzeichnis nicht einmal zur Hälfte erhoben werden. Aus Sicht des SRH ist daher eine Erhöhung des Gebührenrahmens erforderlich.
- 20 Das SMWA sollte darauf hinwirken, dass die Rahmengebühren der Landesregulierungsbehörde im Sächsischen Kostenverzeichnis erhöht werden.
- 21 Das sächsische Kostenrecht sieht vor, dass die Verwaltungsgebühr entsprechend dem Kostendeckungsgebot grundsätzlich den mit der öffentlich-rechtlichen Leistung verbundenen notwendigen Verwaltungsaufwand aller an der Erbringung der öffentlich-rechtlichen Leistung beteiligten Behörden und Stellen decken soll. Da hier der Landesbeauftragte bzw. das Eisenbahn-Bundesamt als beteiligte Stelle die Amtshandlung in Gänze erbringt und vertragsgemäß mit einem Stundensatz von 100 € vergütet wird, hätte dieser Stundensatz auch Grundlage der sächsischen Gebührenerhebung als Auslagen sein müssen, um dem Kostendeckungsgebot zu entsprechen.
- 22 Das SMWA sollte darauf hinwirken, dass künftig entsprechend dem Kostendeckungsgebot der aus der Beauftragung des Eisenbahn-Bundesamtes resultierende Stundensatz vom Landesbeauftragten der Gebührenerhebung zugrunde gelegt wird.
- 23 Sofern im Kostenverzeichnis ein Gebührenrahmen vorgegeben ist, hat die Festsetzungsbehörde bei der Gebührenbemessung sowohl den Verwaltungsaufwand aller an der öffentlich-rechtlichen Leistung beteiligten Behörden und Stellen (Kostendeckungsgebot) als auch die Bedeutung der Angelegenheit für die Antragsteller zu berücksichtigen.

¹² Allgemeine Gebührenverordnung (AGeV) vom 11.02.2015 (BGBl. I S. 130), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 11.02.2021 (BGBl. I S. 204) geändert worden ist.

¹³ Verwaltungsvorschrift des SMF zur Festlegung von Verwaltungsgebühren sowie Benutzungsgebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung (VwV Kostenfestlegung 2013) vom 11.10.2012 (SächsABl. S. 1324), zuletzt enthalten in der VwV vom 09.12.2019 (SächsABl. Sonderdruck S. S 352).

- 24 Beide Kriterien sind gleichwertig bei der Bemessung der Gebührenhöhe. Beschränkt sich die Verwaltung bei der Bemessung einer Rahmengebühr lediglich auf den Verwaltungsaufwand in Form der geleisteten Stunden, widerspricht dies dem Gegenleistungsprinzip, nach dem die Gebühr für eine Leistung der Verwaltung in etwa den Wert widerspiegeln soll, den diese Leistung für den Empfänger hat. Es ermöglicht damit insbesondere eine Abgeltung der Vorteile, die dem Empfänger aus der Leistung erwachsen.
- 25 Der SRH verkennt nicht den mit der individuellen Festsetzung von Rahmengebühren verbundenen Aufwand. Dieser kann jedoch durch Musterkalkulationen o. ä. reduziert werden.
- 26 Das SMWA hat künftig die kostenrechtlichen Vorschriften auch im Hinblick auf die Bedeutung für die Antragsteller einzuhalten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 27 Unter Berücksichtigung der Kritikpunkte des SRH werden die bisherigen Vorgaben des SMWA bezüglich der Behandlung der Einnahmen aus den abgelieferten Überschüssen verwerteter Pfänder dahingehend ergänzt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte aufgefordert werden, künftig zumindest stichprobenartig im Rahmen ihres Auskunfts- und Nachschaurechts nach § 29 Abs. 1 und 2 GewO Einsicht in die Buchführung der Pfandleiher zu nehmen, um hierdurch die Selbstauskünfte der Pfandleiher zu überprüfen. Über die Durchführung und das Ergebnis dieser Kontrollen haben die Vollzugsbehörden dem SMWA über die LD Sachsen jährlich zu berichten.
- 28 Das SMWA wird gegenüber dem SMF die vom SRH vorgeschlagene Erhöhung der Rahmengebühr vorbringen.
- 29 Das SMWA wird das Eisenbahn-Bundesamt darauf hinweisen, dass künftig bei der Festsetzung von Gebühren der mit dem Eisenbahn-Bundesamt vereinbarte Stundensatz zugrunde zu legen ist. Eine Änderung der Kalkulation zu den entsprechenden Tarifstellen des Sächsischen Kostenverzeichnisses ist dabei Voraussetzung.
- 30 Das SMWA sagte zu, die SRH-Maßgabe bei der Kostenfestsetzung zukünftig umzusetzen und alle Kostenentscheidungen aktenkundig zu dokumentieren. Für gleiche und sehr häufig vorkommende Gebührentatbestände wurde eine Musterkalkulation vorgenommen.
- 31 In seiner Funktion als Landeskartellbehörde bzw. als Börsenaufsicht folge das SMWA den Ausführungen des SRH dahingehend, dass insbesondere eine ausführlichere Abwägung und Prüfung der Bedeutung der Sache für den Verfahrensbeteiligten der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit vorgenommen werden kann und insofern Optimierungspotenzial besteht. Es wird daher künftig ein besonderes Augenmerk auf diesen Prüfpunkt bei der Bemessung von Gebühren legen.
- 32 Das SMWA (Fachreferat 55, ehemals 65) habe ferner die Ausführungen des SRH zum Anlass genommen, ein Muster für die gebührenerhebenden Kollegen zum Ermitteln und Dokumentieren der Gebühren zu erstellen. Dieses wurde unverzüglich nach der Prüfung im Hj. 2018 eingeführt und kommt seitdem konsequent zur Anwendung. Künftig werde – entsprechend der Folgerung des SRH – bei allen unmittelbar zu erteilenden Genehmigungen die Bedeutung der Amtshandlung für den Antragsteller gewürdigt und bei der Gebührenerhebung aktenkundig berücksichtigt; unabhängig vom Genehmigungsfall.

5 Schlussbemerkung

- 33 Der SRH begrüßt die Umsetzung seiner Forderungen durch das SMWA.

Der Bedarf an Schulsozialarbeit besteht über alle Schularten nahezu gleichmäßig. Ein signifikant höherer Bedarf an den Oberschulen im Vergleich zu anderen Schularten hat sich nicht gezeigt. Zum gleichen Ergebnis kommt die vom SMS beauftragte Evaluation.

Die Erfüllung der dem SMS nach dem Sächsischen Schulgesetz und dem SGB VIII zugeordneten Aufgaben erfordert die Erarbeitung und Zusammenstellung übergeordneter Grundlagen, wie Bedarfsermittlungen und Soll-Ist-Analysen, um eine notwendige, übergeordnete Steuerung vorzunehmen. Das SMS nimmt diese Aufgaben derzeit nur unzureichend wahr.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Freistaat Sachsen gewährt seit dem 01.01.2017 Zuwendungen zur Schulsozialarbeit nach Maßgabe der jeweils geltenden Förderrichtlinie (FRL) Schulsozialarbeit. Vor dem Richtlinienerrlass wurde Schulsozialarbeit vorrangig über die FRL Jugendpauschale des SMS, die FRL Weiterentwicklung des SMS, die Förderung aus dem ESF und durch kommunale Mittel finanziert.
- ² Der SRH hat den Erlass der FRL Schulsozialarbeit 2017 und deren Änderungen zum Anlass genommen, die Bewilligung und Inanspruchnahme der Zuwendungen für die Schulsozialarbeit zu prüfen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Übertragene Pflichtaufgabe oder Förderung nach § 82 SGB VIII?

- ³ Das SMS fördert auf Basis der geltenden FRL die Schulsozialarbeit i. H. v. jährlich rd. 30 Mio. €, welche durch die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Jugendhilfe durchgeführt wird.
- ⁴ Die mit der Novellierung des Sächsischen Schulgesetzes im Jahre 2017 eingeführte Pflicht, für alle Schularten und Schulstufen angemessene Ressourcen für die Schulsozialarbeit zur Verfügung zu stellen, setzte für die Schulsozialarbeit einen neuen Rechtsrahmen. Inwieweit hierdurch die Übertragung einer neuen bzw. erweiterten Aufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte als die örtlichen Träger der Jugendhilfe gem. §§ 69, 85 SGB VIII erfolgte, wurde bisher rechtlich nicht geklärt. Gerade aufgrund der Neueinführung des § 13a SGB VIII¹, welcher Schulsozialarbeit explizit in das SGB VIII aufnimmt, bedarf es einer abschließenden Bestimmung der Finanzierungsverantwortung.
- ⁵ Von der Klärung dieser Rechtsfrage ist abhängig, ob Zuwendungsrecht anwendbar oder Mehrbelastungsausgleich gem. Art. 85 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen zu leisten ist.

2.2 Fehlen einer übergeordneten Steuerung durch das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz

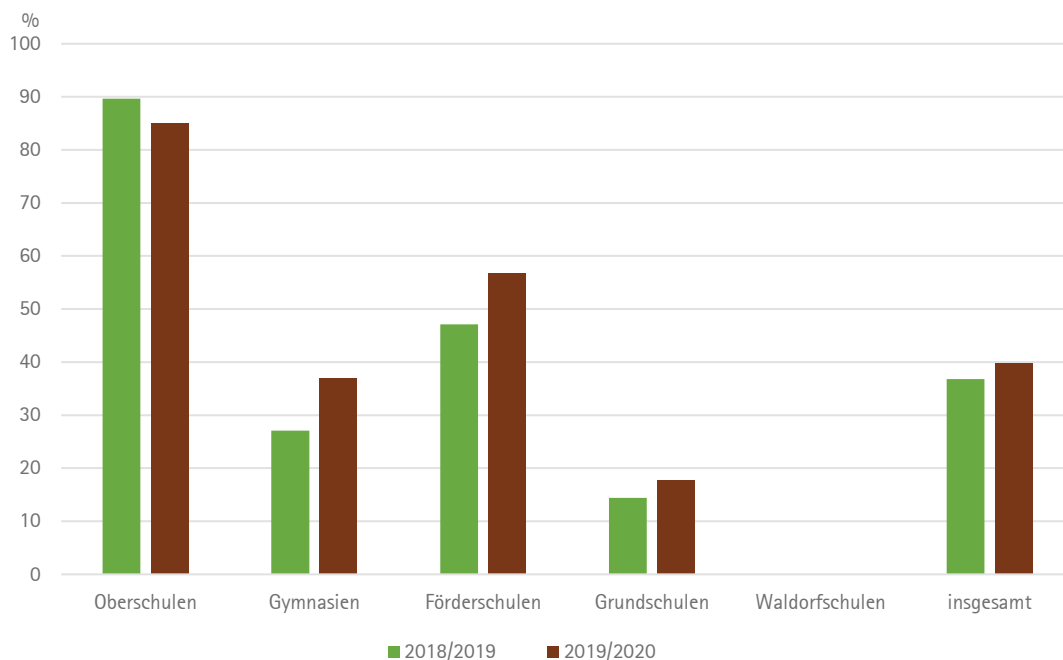
- ⁶ Es mangelt an einer übergeordneten Steuerung durch das SMS in Gestalt einer überörtlichen Bedarfsermittlung i. S. d. § 80 Abs. 4 SGB VIII, um eine zielgerichtete, bedarfsgerechte und evaluierbare Förderung im Bereich der Schulsozialarbeit zu gewährleisten. Insoweit sind das Förderkonzept und die FRL Schulsozialarbeit zu überarbeiten und es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Schulsozialarbeit mit klaren Zielsetzungen gefördert wird sowie einheitliche und messbare Indikatoren festgelegt werden. Das Erreichen der Ziele ist zu kontrollieren, wobei die Indikatoren im Bedarfsfall fortlaufend anzupassen sind.

¹ Art. 1, Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) vom 03.06.2021, BGBl. Teil I Nr. 29, S. 1444.

2.3 Berücksichtigung des Bedarfs an Schulsozialarbeit bei allen Schularten

- ⁷ Unter Verwendung der Angaben des KSV Sachsen ergibt sich für die Schuljahre 2018/2019 sowie 2019/2020 folgende Abdeckung der Schulen mit Angeboten der Schulsozialarbeit:

Abbildung: Anteil der geförderten Schulen in den Schuljahren 2018/2019 und 2019/2020



Quelle: Eigene Darstellung.

- ⁸ Der weit überwiegende Teil der Oberschulen erhält danach eine Förderung. Die anderen Schularten bleiben deutlich dahinter zurück, was die Bedarfssituation jedoch nicht abbildet.
- ⁹ Die Prüfungen des SRH bei den Trägern und den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie die vom SMS beauftragte Evaluation haben jedoch ergeben, dass der nachgefragte Bedarf an Schulsozialarbeit über alle Schularten nahezu gleichmäßig besteht. Das bedeutet, dass das Angebot an Schulsozialarbeit bei den – die Oberschulen ausgenommen – übrigen Schularten noch nicht gedeckt scheint. Die Annahme, dass es einen signifikant höheren Grundbedarf an den Oberschulen im Vergleich zu anderen Schularten gibt, hat sich nicht bestätigt. Wie hoch die tatsächliche durchschnittliche Bedarfsquote je Schulart ist und anhand welcher Kriterien diese zu ermitteln wäre, bedarf einer dringenden Klärung durch das SMS in Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern und den Schulträgern.

2.4 Flexiblere Anerkennung der beruflichen Qualifikation

- ¹⁰ Nach der FRL Schulsozialarbeit sollen nur Fachkräfte zum Einsatz kommen, die über einen berufsqualifizierenden, sozialpädagogischen Hochschulabschluss oder über einen diesem gleichgestellten Abschluss verfügen. Der sich auch im Freistaat Sachsen weiter verschärfende Fachkräftemangel macht jedoch eine größere Flexibilität bei der Auswahl der Fachkräfte und deren einschlägiger beruflicher Qualifikationen erforderlich. Das in der FRL Schulsozialarbeit geregelte Feststellungsverfahren zur Anerkennung gleichgestellter Abschlüsse aus Erziehung, Bildung und sozialstaatlicher Intervention ist jedoch aufwendig und führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand, der wiederum Rechtsunsicherheiten und zeitliche Verzögerungen nach sich zieht.
- ¹¹ Das mehrstufige Förderverfahren ist insgesamt zu komplex und bindet vor allem ab der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte umfangreiche Ressourcen. Ebenso erbringen die ausführenden Träger sehr hohe Verwaltungslasten.

3 Folgerungen

- ¹² Die Förderrichtlinie und das Zuwendungsverfahren stehen teilweise in einem Widerspruch zum Sächsischen Schulgesetz. Die Prüfung eines Mehrbelastungsausgleiches nach Art. 85 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen ist nachzuholen.

- 13 Um den Aufgaben des Sächsischen Schulgesetzes und des SGB VIII gerecht zu werden als auch den Regelungen des Haushaltsrechts nachzukommen, hat das SMS Bedarfsanalysen und eine übergeordnete Steuerung sicherzustellen.
- 14 Die in der FRL Schulsozialarbeit geregelte Zuwendungsvoraussetzung, wonach an jeder Oberschule in öffentlicher Trägerschaft in der kommunalen Gebietskörperschaft der Einsatz einer oder mehrerer Fachkräfte in einem Gesamtumfang von mindestens 1,0 VZÄ vorzusehen ist, sollte gestrichen werden. Der Bedarf an Schulsozialarbeit ist auch an Oberschulen konkret zu ermitteln.
- 15 Dem Fachkräftemangel sollte durch eine größere Flexibilität bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen begegnet werden, indem anstelle einer aufwendigen Einzelfallprüfung ähnliche Abschlüsse aus Erziehung, Bildung und sozialstaatlicher Intervention ausdrücklich in die Aufzählung in den Durchführungsbestimmungen bzw. im Anwendungserlass zur FRL Schulsozialarbeit aufgenommen werden.
- 16 Soweit kein Mehrbelastungsausgleich zu leisten ist, ist das Zuwendungsverfahren umfassend zu straffen und zu vereinfachen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Das SMS teilt die Auffassung des SRH nicht. Die landesrechtliche Verankerung der Schulsozialarbeit im Sächsischen Schulgesetz setze keinen neuen Rechtsrahmen, sondern fülle einen schon bis dahin geltenden rechtlichen Rahmen aus. Die Förderung der Schulsozialarbeit sei bereits lange vor der Novellierung des Sächsischen Schulgesetzes eine kommunale Pflichtaufgabe gewesen. Der Freistaat Sachsen erweitere mit der FRL Schulsozialarbeit bereits bestehende Regelungen zur Schulsozialarbeit mit erweiterten monetären Ansätzen.
- 18 Inzwischen sei die wachsende Bedeutung der Schulsozialarbeit als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe durch die Einführung des neuen § 13a SGB VIII im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) deutlich geworden. Durch die Verankerung des § 13a SGB VIII werde ein ausdrücklicher rechtlicher Rahmen für die Gewährung von Leistungen der Schulsozialarbeit eingeführt.
- 19 Der Freistaat Sachsen übernehme Finanzierungsverantwortung und komme seiner Aufgabenstellung in diesem Bereich nach § 82 SGB VIII nach. Die Höhe der bereitgestellten Mittel verdeutliche letztlich auch die Priorität der Thematik.
- 20 Gemäß § 79 Abs. 1 i. V. m. § 85 Abs. 1 SGB VIII läge die Gesamtverantwortung für Leistungen nach dem SGB VIII, darunter auch für die Schulsozialarbeit, bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, den Landkreisen und kreisfreien Städten, und somit auch die Planungsverantwortung im Rahmen der Beachtung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung. Es liege in deren Verantwortung, im Jugendhilfeplanungsprozess für die jeweilige Gebietskörperschaft die Bedarfe für die Schulsozialarbeit festzustellen, Prioritäten zu setzen und eine Standortauswahl zu treffen.
- 21 Im Ergebnis seien die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Planung, Koordinierung und Umsetzung der Schulsozialarbeit in ihrem Zuständigkeitsbereich selbst verantwortlich. Bedarfsanalysen qualitativer Art seien regelmäßig Gesprächsgegenstand im Rahmen der Facharbeit.
- 22 § 1 Abs. 4 Sächsisches Schulgesetz lege fest, dass Ressourcen der Schulsozialarbeit im Regelfall grundsätzlich für alle Schularten und Schulstufen im angemessenen Umfang zur Verfügung gestellt werden sollen (Soll-Vorschrift). Durch die Beschränkung auf den angemessenen Umfang werde indes deutlich gemacht, dass nicht an jeder Schule Schulsozialarbeit zwingend zur Verfügung gestellt werden müsse.
- 23 Eine standortkonkrete Bedarfsermittlung sei verwaltungsökonomisch seitens des SMS nicht leistbar. Letztendlich richte sich die Förderung nach dem vor Ort ermittelten jeweiligen Bedarf und den fiskalischen Ressourcen und Möglichkeiten.

- 24 Durch die Einschränkungen der beruflichen Qualifikation für zukünftige Fachkräfte könne die Fachlichkeit in der Fachdisziplin Schulsozialarbeit gewahrt werden. SchulsozialarbeiterInnen seien damit besser auf ihr zukünftiges Arbeitsfeld vorbereitet.
- 25 In begründeten Einzelfällen sei es möglich, dass Studierende, die sich zum Zeitpunkt der Förderung in einem berufs begleitenden Studium befinden und Erfahrungen mitbringen, bereits vor Erlangung des akademischen Abschlusses als SchulsozialarbeiterInnen tätig sind.
- 26 Einige Maßnahmen zur Reduzierung des administrativen Aufwands in den Jugendämtern sowie bei den Trägern der freien Jugendhilfe (und dem KSV) seien bereits im Rahmen der Änderung der FRL anlässlich der Änderung der VwV zu § 44 SÄHO für das Bewilligungsjahr 2021 umgesetzt worden.
- 27 Unter anderem seien das Verwendungsnachweisverfahren durch Reduzierung der 100 %igen Prüfpflicht der Verwendungsnachweise mittels stichprobenhafter Prüfung vereinfacht und den Zuwendungsempfängern durch eine Verschiebung zwischen Sach- und Personalausgaben über die bisherigen 20 % hinaus eine größere Flexibilität eingeräumt worden.
- 28 Soweit im Ergebnis der Förderkommission II weitere Anregungen vorlägen, werde eine etwaige Übernahme dieser geprüft.

5 Schlussbemerkung

- 29 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die mit der Novellierung des Sächsischen Schulgesetzes im Jahre 2017 eingeführte Pflicht, für alle Schularten und Schulstufen angemessene Ressourcen für die Schulsozialarbeit zur Verfügung zu stellen, für die Schulsozialarbeit einen neuen Rechtsrahmen setzt.
- 30 Der SRH hält weiterhin daran fest, dass es an einer übergeordneten Steuerung durch das SMS in Gestalt einer überörtlichen Bedarfsermittlung i. S. d. § 80 Abs. 4 SGB VIII mangelt, um eine zielgerichtete, bedarfsgerechte und evaluierbare Förderung im Bereich der Schulsozialarbeit zu gewährleisten. Insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Schüler aller Altersgruppen und Schularten ist eine vom SMS zentral gesteuerte Bedarfsermittlung bedeutsam.

Einzelplan 09:

Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft

Holzvermarktung durch den Staatsbetrieb Sachsenforst

19

Mit dem Holzverkauf erwirtschaftet der SBS jährlich rd. 71 Mio. € (Durchschnitt 2012 bis 2018), die maßgeblich für die wirtschaftliche Lage des SBS sind. Insgesamt hängt damit eine hohe Verantwortung für den entscheidenden Anteil am Betriebsergebnis an einem optimalen Prozess der Holzvermarktung.

Der SBS sollte deshalb bei der Ressourcensteuerung ein hohes Augenmerk auf den Bereich der Holzvermarktung legen. Aus diesem Grund und angesichts der Vielzahl von Schadereignissen bedarf es einer kontinuierlichen Überprüfung der Personalressourcen und der Art und Weise der Aufgabenerledigung.



Quelle: SRH

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Staatsbetrieb Sachsenforst (SBS) ist ein kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb und wird nach den Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells (NSM) auf der Grundlage der NSM-Rahmenhandbücher des Freistaates Sachsen geführt.¹
- ² Ihm obliegt neben der Erfüllung vielfältiger Aufgaben u. a. nach dem Waldgesetz des Freistaates Sachsen insbesondere die ordnungsgemäße und nachhaltige Bewirtschaftung und Verwaltung des rd. 202.500 ha umfassenden Staatswaldes unter Berücksichtigung der auf den jeweiligen Waldflächen ausgewiesenen Waldfunktionen. Die Bewirtschaftung einschließlich der Holzernte dient dabei maßgeblich der langfristigen Sicherung der Bestände, u. a. durch gezielten klimagerechten Waldumbau.

¹ Verwaltungsvorschrift des SMUL über den SBS (VwV SBS), Nr. II 1 Satz 2 und VII.

- ³ Durch den Verkauf des dabei eingeschlagenen Holzes wird der wesentliche Teil der Erlöse des SBS (jährlich rd. 71 Mio. €) erzielt. Diese Erlöse bestimmen maßgeblich das finanzielle Gesamtergebnis und damit die Zuschusshöhe des Freistaates Sachsen an den SBS.

2 Prüfungsergebnis

- ⁴ Der SBS verfügt für Holzproduktion, -ernte und -verkauf über strategische Grundlagen und ein leistungsfähiges Prozessmanagement, sodass die Prozesse der Holzvermarktung derzeit stabil funktionieren. Entsprechende Arbeitsgrundlagen werden kontinuierlich bedarfsgerecht angepasst. So hat der SBS zum Zweck der Effizienzsteigerung, Risikoreduzierung und Erlössteigerung bereits verschiedene strategische Entscheidungen getroffen. Dazu zählen:

- Verlagerung von Waldarbeitertätigkeiten auf externe Dienstleister seit 2009,
- Verbreiterung des Stamms an Großkunden zur breiteren Streuung von Erlösausfallrisiken seit 2015,
- Erhöhung der Holzeinschlagmengen aufgrund der Ergebnisse der Bundeswaldinventur seit 2016.

- ⁵ Unabhängig davon sollte aufgrund nachfolgender Aspekte weiterhin ein hohes Augenmerk auf den Bereich der Holzvermarktung gelegt werden:

- ⁶ Die Holzproduktion² findet in den Staatswaldrevieren³ statt. Ein Staatswaldrevier umfasst durchschnittlich 1.600 ha und wird von einem Forstrevierleiter betreut. Der Holzeinschlag und die damit verbundenen Tätigkeiten wurden insbesondere aufgrund des Stellenabbaus im SBS (vor allem Waldarbeiterstellen) im Wesentlichen an externe Dritte vergeben. Entsprechend erhöhte sich für die Forstrevierleiter der Transaktionsaufwand für die Einweisung und Überwachung der Dienstleister sowie für die Abnahme der Dienstleistungen. Des Weiteren sind aufgrund der Verbreiterung des Kundenstamms zur größeren Streuung von Erlösausfallrisiken die speziellen sog. Aushaltungs- und Polterungskriterien⁴ für die verschiedenen Kundenwünsche vielfältiger geworden, sodass die Abstimmung mit den Dienstleistern kleinteiliger erfolgen muss. Unabhängig davon stiegen die Holzeinschlagmengen aufgrund der Ergebnisse der Bundeswaldinventur.

- ⁷ Das Aufgabenspektrum aller an der Holzvermarktung beteiligten Personen vermehrte sich daneben auch aufgrund der seit Ende 2017 hinzukommenden außergewöhnlichen Schäden durch z. T. anhaltende Extremwetter-situationen. Damit war zudem ein zumindest temporärer Einbruch der Preise am Holzmarkt verbunden.

- ⁸ Gerade bei unvorhersehbaren Ereignissen, wie Schadereignissen, steigt das Risiko der Abhängigkeit von externen Dienstleistern hinsichtlich schneller und flexibler Reaktionszeiten zu wirtschaftlichen Bedingungen. Je weniger Beschäftigte mit Ortskenntnissen im Revier arbeiten, desto höher ist der jeweilige Aufwand der Forstrevierleiter für die Vertragsüberwachung als auch für die Durchsetzung der Leistungsverpflichtungen Dritter. Eine intensive Begleitung der Dienstleister ist jedoch von enormer Bedeutung, da sie einen direkten Einfluss auf die Qualität des Bestandes und der Holzernte und damit auch auf die Höhe der Erlöse hat.

- ⁹ Neben dem Anstieg des Aufwandes für die Kundenbetreuung bei den Forstrevierleitern, in den Forstbezirken und im Referat Holzvermarktung der Geschäftsleitung erhöhte sich auch das Aufgabenspektrum der für den Holzverkauf zuständigen Holzlogistiker. Diese haben auch bei dauerhaft erhöhtem Holzaufkommen und vergrößertem Kundenkreis zu gewährleisten, dass die Verweildauer des eingeschlagenen Holzes im Wald so gering wie möglich ist, um die Holzqualität und damit die Höhe des Erlöses nicht zu gefährden.

² Im SBS sind folgende Produktbereiche vorgesehen: Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen, Schutz- und Sanierungsmaßnahmen, Erholung und Umweltbildung, Leistungen für Dritte (inkl. Aus- und Fortbildung), Hoheits- und sonstige behördliche Aufgaben.

³ Forstreviere im Freistaat Sachsen werden unterteilt in: Staatswaldreviere, Privat- und Körperschaftswaldreviere und Reviere in Großschutzgebieten.

⁴ Aushaltung ist das Sortieren der Stämme nach Qualität und Dimension nach dem Fällen. Die Kriterien werden in den Verträgen zugrunde gelegt. Das heißt, es ist vereinbart, welche Länge, Breite und Qualität die Stämme (der Holzart) für den Kunden x haben dürfen. Dies muss bereits beim Fällen beachtet werden.

Polterung ist Lagerung der Stämme am Waldrand bis zur Abholung durch die Kunden. Diese einzelnen Holzlager werden kundenspezifisch abgelegt (also nach Aushaltungskriterien). Zusätzlich zur Aushaltung wird hier noch festgelegt, in welchen Mengen ein Stapel wo und wie lange gelagert wird (z. B. Menge einer Lkw-Ladung oder nur bestimmte Teile eines Sortimentes).

3 Folgerung

- ¹⁰ Die Holzvermarktung ist so zu organisieren, dass die Erlöse aus dem Holzverkauf und die Kosten der Holzernte in einem optimalen Verhältnis stehen. Die aufgabenspezifischen, bedarfsprägenden Faktoren müssen analysiert und stetig fortgeschrieben werden.⁵
- ¹¹ Der SBS sollte im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung prüfen, ob der derzeitige bzw. geplante Personalbestand im Bereich der Holzernte und -vermarktung, vor allem in den Forstrevieren, ausreicht, um ein optimales Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Erlösen zu erzielen und die Funktionen des Waldes zu erhalten. Es ist zu ermitteln, ab wann Kostenreduktionen zu einer Erlösreduktion bzw. hohen Erlösrisiken führen. Dazu bedarf es der kontinuierlichen Analyse und Überwachung der Wechselwirkungen von naturalen Bedingungen, betriebswirtschaftlichen, personalwirtschaftlichen und organisatorischen Kenngrößen sowie auch von Marktinformationen. Hierfür wird eine weitergehende Kosten-Nutzen-Analyse empfohlen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹² Das SMEKUL weist darauf hin, dass die Holzvermarktung seit jeher zentraler Gegenstand des betriebsinternen Controllings in der Geschäftsleitung des Sachsenforsts, in den Forstbezirken und auch in den Landeswaldrevieren sei. Das Controlling erfolge dabei nicht nur ausschließlich anhand von Kennzahlen, sondern analysiere und berücksichtige auch neue, geschäftsfeldbeeinflussende Faktoren und sei insoweit dynamisch.
- ¹³ Das SMEKUL beabsichtigt, die vom SRH geforderte Ermittlung des beim SBS zur Holzernte und -vermarktung benötigten Personalbestandes zeitnah durchzuführen und mit der empfohlenen weitergehenden Kosten-Nutzen-Analyse zu verbinden.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁴ Der SRH begrüßt die Ankündigung des SMEKUL, die Empfehlungen des SRH umzusetzen.

⁵ Ergebnisbericht der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II) des Freistaates Sachsen vom 09.06.2020.

Die geprüften Hochwasserrückhaltebecken verteuerten sich um rund den Faktor 3. Ursache ist insbesondere eine erhebliche Abweichung von den ursprünglichen ortsbezogenen Hochwasserschutzkonzepten.

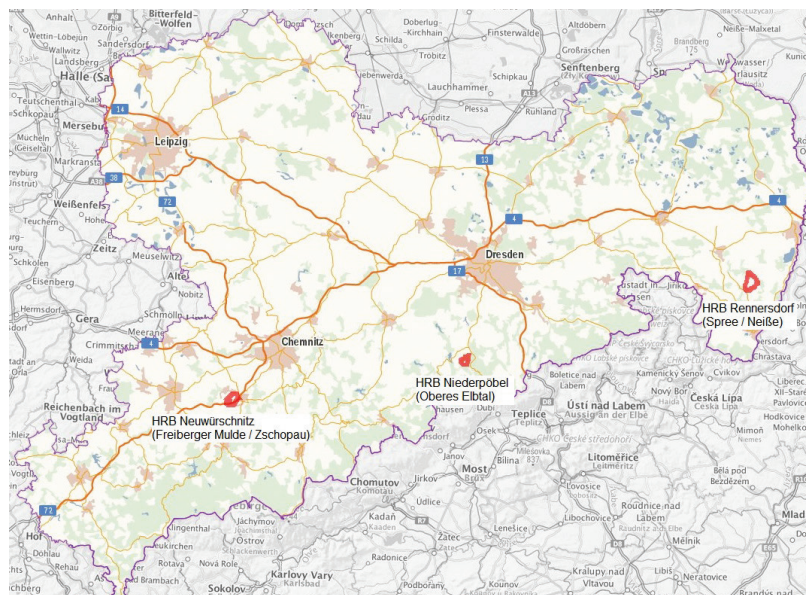
Trotz einer für alle Betriebe gleichlautenden Baurichtlinie wurden die verschiedenen geprüften Baumaßnahmen uneinheitlich abgewickelt. Der SRH empfiehlt der Landestalsperrenverwaltung, die Baurichtlinie im Hinblick auf eine einheitliche Projektstruktur und -organisation sowie eine rechtssichere Dokumentation zu überarbeiten und deren Einhaltung in den jeweiligen Betrieben zu kontrollieren.

Die Landestalsperrenverwaltung muss ihr Projektmanagement verbessern.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des SMEKUL beim Bau von Hochwasserrückhaltebecken geprüft.
- 2 Es handelt sich um eine Nachschau zur Prüfung des Hochwasserrückhaltebeckens Rennersdorf aus dem Jahr 2014 sowie die vergleichende Betrachtung zweier neu gebauter Becken in Neuwürschnitz und Niederpöbel.

Abbildung: Übersichtskarte Hochwasserrückhaltebecken



Quelle: Geodaten © Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen 2020 mit Ergänzung der Hochwasserrückhaltebecken-Standorte durch den SRH.

- 3 Der Bau von Hochwasserrückhaltebecken im Freistaat Sachsen liegt im Zuständigkeitsbereich der Landestalsperrenverwaltung (LTV). Die einzelnen Baumaßnahmen werden von den jeweiligen LTV-Betrieben umgesetzt und betreut.
- 4 Maßgebend für das Handeln der LTV zur einheitlichen und rechtssicheren Umsetzung von Baumaßnahmen ist das betriebsinterne „Handbuch für Ingenieur- und Bauleistungen in der LTV“ (BauRL).

2 Erhebliche Projektkostensteigerung

- 5 Zu Projektbeginn schätzte die LTV die Kosten der einzelnen Baumaßnahmen anhand von Erfahrungswerten bzw. auf Grundlage der in den Hochwasserschutzkonzepten angegebenen Werte.
- 6 Alle Baumaßnahmen wurden erheblich teurer als ursprünglich geplant:

Übersicht: Projektkostenentwicklung zum Stand der örtlichen Erhebungen

Hochwasserrückhaltebecken	Rennersdorf	Neuwürschnitz	Niederpöbel
Kostenschätzung zu Projektbeginn	16,3 Mio. €	6,2 Mio. €	13,0 Mio. €
beauftragte Leistungen		19,0 Mio. €	34,2 Mio. €
abgerechnete Leistungen	50,1 Mio. €	20,8 Mio. €	43,7 Mio. €

Quelle: Eigene Darstellung aus den Unterlagen der LTV.

- 7 Die umgesetzten Entwürfe wichen erheblich von den ursprünglichen Hochwasserschutzkonzepten und Machbarkeitsstudien ab. Die zu Projektbeginn von der LTV geschätzten Kosten erwiesen sich als nicht tragfähig. Die Variantenuntersuchungen bezogen nicht immer alle geeigneten Varianten ein. Zudem orientierten sie sich nicht durchgängig am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Zum Teil blieben Unterhaltungs- und Folgekosten dabei unberücksichtigt.
- 8 Mit zunehmendem Projektfortschritt verschlechterte sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis. Ursachen waren:
 - allgemeine Preissteigerungen während der langen Planungs- und Genehmigungsphase,
 - Mehrkosten aufgrund von Baugrundproblemen,
 - Nachträge durch in der Planung nicht beachteter Sachverhalte,
 - Aufgabenübertragungen aus dem Bereich der LTV an die Projektsteuerung oder den Planer.
- 9 Tragfähige Projektkosten sind künftig anhand von Kennwerten vergleichbarer Projekte zu ermitteln. Zudem sind zu erwartende Unterhaltungs- und Folgekosten in der Untersuchung geeigneter Varianten zu berücksichtigen, da diese die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens beeinflussen.

3 Vertragsmanagement

- 10 Wiederholt wurden Verträge nicht rechtzeitig geschlossen, vereinbarte Leistungen nicht rechtzeitig abgerufen, vertraglich vereinbarte Fristen nicht nachgehalten bzw. Friständerungen mangelhaft dokumentiert.
- 11 So erteilte die LTV beim Hochwasserrückhaltebecken Niederpöbel der Projektsteuerung und der Bauoberleitung erst Jahre nach Beginn der Herstellung des Dammbauwerkes einen schriftlichen Auftrag.
- 12 Beim Hochwasserrückhaltebecken Neuwürschnitz wurde die Vorplanung rd. 6,5 Monate später vorgelegt als vertraglich vereinbart. Damit ergaben sich weitere Verzögerungen in den anschließenden Planungsstufen.
- 13 Die LTV hat das Vertragsmanagement, insbesondere hinsichtlich vereinbarter Fristen, zu verbessern und auf ausreichenden Vorlauf der Vertragsschlüsse zu achten. Änderungen von Vertragsfristen sind zu dokumentieren und vertragliche Anpassungen zeitnah vorzunehmen. Fristüberschreitungen sind zu sanktionieren.

4 Steuerung der Projekte

- 14 Aufgrund der Vielzahl an Projektbeteiligten ist eine klare Struktur und Aufgabenzuordnung zwingend erforderlich. Daran mangelte es bei den geprüften Vorhaben.
- 15 In der BauRL fehlen konkrete Regelungen zur Projektstruktur in Abhängigkeit von der Projektgröße.
- 16 Aufgabenbereiche und Fristen sind in einem Organisationshandbuch zweifelsfrei zu definieren und anschließend im Projekthandbuch nachzuhalten und fortzuschreiben. Beim Hochwasserrückhaltebecken Neuwürschnitz wurden Organisations- und Projekthandbuch nicht konsequent fortgeschrieben. Für das Hochwasserrückhaltebecken Niederpöbel lagen kein Organisations- und kein Projekthandbuch vor.

- 17 Zudem wurde die in der BauRL vorgegebene Trennung zwischen Bauoberleitung und örtlicher Bauüberwachung nicht immer eingehalten. Dies sollte aber der Regelfall sein, um Interessenskonflikte zu vermeiden.
- 18 Der SRH empfiehlt, in die BauRL verbindliche Regelungen zur Projektstrukturen in Abhängigkeit von der Projektgröße (z. B. 2. Projektverantwortlicher, Bindung einer Projektsteuerung) sowie zum Organisations- und zum Projekthandbuch aufzunehmen.

5 Handbuch für Ingenieur- und Bauleistungen in der Landestalsperrenverwaltung

- 19 Die für alle Betriebe gültige BauRL wird unterschiedlich angewendet.
- 20 Aufgrund einer rechtlich überholten Formulierung musste die LTV beim Hochwasserrückhaltebecken Neuwürschnitz die einbehaltene Vertragsstrafe i. H. v. rd. 729 T€ einschließlich Zinsen an den Auftragnehmer zurückzahlen.
- 21 Für alle LTV-Betriebe sind einheitliche Dokumente zu verwenden. Grundlage sollten die einschlägigen Vergabehandbücher sein. Die Anwendung des Vergabehandbuches sollte möglichst die gesamte Projektabwicklung abdecken.
- 22 Die LTV sollte die BauRL entsprechend überarbeiten und deren Einhaltung in den einzelnen Betrieben regelmäßig überwachen.

6 Folgerungen

- 23 Im Vertrags- und Projektmanagement der LTV besteht Optimierungsbedarf.
- 24 Im Hinblick auf die weitere Projektabwicklung sind Grundsatzüberlegungen zu Projektbeteiligten und Aufgabenzuschnitt in der frühen Projektphase zu treffen, um eine höhere Kostensicherheit zu erlangen.

7 Stellungnahmen

- 25 Da es sich bei Hochwasserrückhaltebecken überwiegend um Unikate handele, könne lt. SMEKUL/LTV auf Kennwerte vergleichbarer Projekte nur sehr eingeschränkt zurückgegriffen werden.
- 26 Hinsichtlich der Verbesserung des Vertragsmanagements stimmen SMEKUL/LTV dem SRH zu. Eine Sanktionierung von Fristüberschreitungen sei jedoch nicht notwendig, da die geänderten Fristen bei den geprüften Hochwasserrückhaltebecken allen Beteiligten bekannt gewesen seien.
- 27 Der Empfehlung des SRH zur Aufnahme verbindlicher Regelung zu Projektstrukturen in Abhängigkeit der Projektgröße folgen SMEKUL/LTV nicht. Festlegungen zu Projektbeteiligten und Prüfumfängen könnten nicht allgemein aus dem Wertumfang eines Projektes abgeleitet werden. Vielmehr sei von Bedeutung, in welcher Region das Projekt umgesetzt werde und welche Konfliktpotenziale bestünden.
- 28 Die Anregungen des SRH zur BauRL würden, bei deren Fortschreibung, berücksichtigt.

8 Schlussbemerkungen

- 29 Der SRH folgt nicht der Argumentation, dass vergleichbare Kennwerte zur Kostenermittlung kaum vorlägen. Die LTV hatte in einem Erörterungsgespräch selbst erklärt, künftig die Kosten zu Projektbeginn anhand von vergleichbaren Projekten zielgerichteter ermitteln zu wollen. Zudem führt sie angabegemäß ein Kostencontrolling aller Projekte durch. Somit sind Kostenkennwerte ermittelbar, die auf tatsächlichen Ausführungskosten basieren. Alle 3 geprüften Hochwasserrückhaltebecken beinhalten Elemente gleicher Ausführungsarten (Steinschüttdamm, Asphaltkerndichtung). Hierfür lassen sich nach Auffassung des SRH vergleichbare Kennwerte bilden. Eine Berücksichtigung spezifischer Anforderungen ist zusätzlich möglich.
- 30 Mangels Fortschreibung konnte der SRH aus den Akten nicht erkennen, dass geänderte Fristen allen Beteiligten bekannt waren. Nach Aktenlage konnte der Eindruck eines Verschuldens des Auftragnehmers entstehen, welches zu sanktionieren gewesen wäre. Dies zeigt, wie wichtig die Verbesserung der Vertragsdokumentation ist.

- ³¹ Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, Projektstrukturen i. V. m. der Projektgröße zu regeln. Dabei stellt er nicht allein auf den Wertumfang der Hochwasserrückhaltebecken ab. Mit Erstellung der Hochwasserschutzkonzepte und Machbarkeitsstudien sind Umsetzungsort, mögliche Betroffenheiten und erste technische Parameter bekannt. Diese können mitberücksichtigt werden.
- ³² Regelungen zum Organisations- und zum Projekthandbuch fehlen bisher generell. Für die Errichtung komplexer Hochwasserrückhaltebecken sieht der SRH die Erstellung und Fortschreibung des Organisations- und des Projekthandbuches als unerlässlich an. Er empfiehlt daher der LTV dringend, entsprechende Regelungen in ihre BauRL aufzunehmen.
- ³³ Der SRH begrüßt, dass die LTV die Anregungen in Bezug auf die BauRL bei deren Überarbeitung aufnehmen wird.

Sächsische Forschungsförderung im Spannungsfeld zum Europäischen Wettbewerbsrecht

Die Vorgaben der EU-Kommission zur Einführung einer Trennungsrechnung an den Hochschulen wurden im Freistaat Sachsen teils Jahre verspätet umgesetzt.

Das SMWK muss eine valide Informationsgrundlage schaffen, um einschätzen zu können, ob der Mitteleinsatz konform mit dem EU-Recht erfolgt.

Durch dezentrale Umsetzung der Trennungsrechnung seitens der Hochschulen und geringe Prozessbegleitung bei der Einführung durch das SMWK konnten mögliche Synergieeffekte nicht realisiert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Bei Unternehmen, die staatliche Fördermittel erhalten, besteht die Gefahr, dass sie daraus einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Marktteilnehmern erlangen. Um aber einen fairen Wettbewerb zwischen den Unternehmen sicherzustellen und das Funktionieren des Europäischen Binnenmarktes zu gewährleisten, untersagt und sanktioniert das EU-Beihilferecht derartige Eingriffe in den freien Markt.
- ² Eine solche Wettbewerbsverzerrung kann auch durch staatliche Forschungsfördermittel, die den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden, eintreten. Hochschulen sind inzwischen auch wirtschaftlich tätig, z. B. im Bereich der Auftragsforschung oder durch kommerzielle Fortbildungsangebote und treten damit in Konkurrenz zu anderen Unternehmen. Die Hochschulen können dabei bspw. auf ihre staatlich finanzierte Infrastruktur zurückgreifen und dadurch ihre Leistungen weit günstiger anbieten.
- ³ Die Unterstützung und Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zum Erhalt und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch auch ein wesentliches Ziel der EU-Politik. Hier spielen die Hochschulen im nicht-wirtschaftlichen Bereich der Grundlagenforschung, bei der Ausbildung von Studenten usw. eine wichtige Rolle.
- ⁴ Die EU-Kommission hat versucht, dieses Spannungsfeld aufzulösen, indem sie hinsichtlich der Finanzierung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Jahr 2006 im sog. Gemeinschaftsrahmen und im Jahr 2014 im sog. Unionsrahmen Kriterien festgelegt hat, unter welchen Voraussetzungen die staatliche Finanzierung von Hochschulen beihilferechtlich zulässig ist. Um sicherzustellen, dass staatliche Mittel nicht eingesetzt werden, um die wirtschaftliche Tätigkeit zu subventionieren, sind die wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten in Bezug auf Kosten, Finanzierung und Erlöse klar voneinander zu trennen (Trennungsrechnung). Zudem dürfen wirtschaftliche Tätigkeiten nur zu Marktpreisen angeboten werden.
- ⁵ Die Mitgliedstaaten sollen entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung der Vorgaben ergreifen. Aufgrund der Hochschulhoheit der Länder richtet sich dieser Auftrag auch an den Freistaat Sachsen.
- ⁶ Der Freistaat Sachsen trägt nicht nur die Verantwortung für die optimale Wirkungskraft des europäischen Rechts und der Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs, sondern ihn treffen als Fördermittelgeber auch mögliche Sanktionen der EU-Kommission bei einem Verstoß gegen das EU-Recht.
- ⁷ Der SRH hat geprüft, welche notwendigen Maßnahmen das SMWK hierbei ergriffen hat.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Einführungsprozess

- 8 Die EU-Kommission hat den Mitgliedstaaten einen zweijährigen Übergangszeitraum für die Änderungen von Regelungen betreffend der Umsetzung der Trennungsrechnung gegeben. Bis spätestens 01.01.2009 hätte die Trennungsrechnung eingeführt sein müssen. Die Implementierung erfolgte bei einem Großteil der sächsischen Hochschulen erst 2014 und damit deutlich nach der gesetzten Frist.
- 9 Das SMWK hat dabei verspätet und nicht tiefer gehende inhaltliche und prozesslenkende Hilfestellungen gegeben. Vielmehr verwies das SMWK darauf, dass die Hochschulen eigenständig im Rahmen ihrer Hochschulautonomie agieren sollen. Die Hochschulen teilten im Rahmen der Prüfung mit, dass sie einheitliche Vorgaben bei diesem komplexen Prozess vermissten.
- 10 Die Hochschulen waren gezwungen, überwiegend selbstständig ein Trennungsrechnungsmodell zu entwickeln. Dadurch wurden Kapazitäten mehrfach mit gleichgerichteten Fragestellungen gebunden. Dies führte auch zu unterschiedlichsten Verfahrensweisen in der sächsischen Hochschullandschaft und verzögerte den Einführungsprozess.

2.2 Anpassung des Landesrechts

- 11 Zur Umsetzung der Vorgaben der EU-Kommission hätte es der Anpassung von sächsischen Rechtsvorschriften (z. B. VwV Drittmittel, Rahmenhandbuch „Neue Hochschulsteuerung“) bedurft. Bisher erfolgte diese nicht.

2.3 Prüfung der Einhaltung der Vorgaben des Unionsrahmens

- 12 Informationen zum Stand der Trennungsrechnung erhält das SMWK bisher einmal jährlich im Rahmen der Vorlage des testierten Jahresabschlusses der jeweiligen Hochschule. In der Regel wird ausschließlich mitgeteilt, dass die Trennungsrechnung an der Hochschule implementiert wurde. Der Wirtschaftsprüfer testiert jedoch nicht, ob diese den Vorgaben des Unionsrahmens entsprechen und die Preisbildung marktgerecht erfolgt.
- 13 Nach Ansicht des SRH verfügt das SMWK aufgrund der unterschiedlichen Berichtstiefe der Jahresabschlüsse nur über eine eingeschränkte Informationsgrundlage zur Einschätzung, ob rechtsaufsichtlich gegengesteuert werden muss, um dem Risiko europarechtlicher Sanktionen zu entgehen.

3 Folgerungen

- 14 Durch die dezentrale Umsetzung der Trennungsrechnung und die mangelhafte Steuerung hat es das SMWK im Zuge des Einführungsprozesses versäumt, mögliche Synergieeffekte zu nutzen.
- 15 Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts zu ergreifen. Als Rechtsaufsicht hat das SMWK zu gewährleisten, dass die Tätigkeit der Hochschulen den europarechtlichen Vorgaben entspricht. Zudem hat es die Hochschulen bei der Umsetzung rechtlicher Vorgaben zu beraten und zu unterstützen.
- 16 Es bestand die Besorgnis, dass die nicht vollumfängliche Begleitung der Umsetzung des Gemeinschaftsrahmens durch das SMWK den Freistaat Sachsen einem Inanspruchnahmerisiko seitens der EU-Kommission aussetzt. Der SRH empfiehlt für die Zukunft, einen gemeinsamen Erfahrungsaustausch auf Ebene der Landesrektorenkonferenz zu etablieren.
- 17 Sofern das SMWK selbst nicht über die Kapazitäten zur Prüfung einzelner Geschäftsvorgänge verfügt, könnte die Beurteilung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung durch den Wirtschaftsprüfer erfolgen. Die Beauftragung des Wirtschaftsprüfers müsste hierfür um die Trennungsrechnung erweitert werden und das Testat sollte eine Aussage hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften des Unionsrahmens umfassen.
- 18 Das SMWK sollte zudem prüfen, welche weiteren Maßnahmen zur Umsetzung des Unionsrahmens notwendig sind und Rechtsvorschriften umgehend anpassen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁹ Da der Unionsrahmen nicht nur für den Freistaat Sachsen, sondern bundesweit gelte, habe der Hochschulausschuss der Kultusministerkonferenz seinerzeit veranlasst, dass bundeseinheitliche Vorgehensweisen auf den Weg gebracht werden. Sowohl das SMWK als auch die Hochschulen seien bei der Erarbeitung des in diesem Zuge entstandenen „Leitfadens zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Tätigkeit von Hochschulen“ beteiligt gewesen. Insofern sieht das SMWK seine begleitende und prozesslenkende Funktion als erfüllt an.
- ²⁰ Die hochschulindividuelle Umsetzung der Trennungsrechnung sei originär Aufgabe der Hochschulen im Sinne ihrer vom SMWK beschiedenen Befähigung zur Selbststeuerung. Der Prüfprozess hin zur Erlangung der Fähigkeit zur Selbststeuerung sei vom SMWK intensiv begleitet und kontrolliert worden.
- ²¹ Das SMWK erachte eine nachträgliche Vereinheitlichung der Trennungsrechnung in allen Hochschulen als nicht zielführend. Die hochschulindividuelle Flexibilität müsse gewährleistet bleiben, da auch die Sachverhalte, mit denen jede Hochschule konfrontiert werde, zu unterschiedlich seien. Das SMWK werde jedoch den Vorschlag des SRH hinsichtlich eines zentralen Erfahrungsaustausches im Rahmen der Landesrektorenkonferenz aufgreifen.
- ²² Das SMWK schließt sich zudem der Empfehlung des SRH an, den Prüfauftrag zur Jahresabschlussprüfung um die Trennungsrechnung zu erweitern.

5 Schlussbemerkung

- ²³ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Einführung der Trennungsrechnung an den sächsischen Hochschulen zu spät erfolgte und dass das SMWK die Hochschulen bei der Einführung in zu geringem Umfang unterstützt hat.
- ²⁴ Die Einführung einer Trennungsrechnung nach den Kriterien der EU-Kommission ist nach Ansicht des SRH nicht Voraussetzung für die Zuerkennung der Befähigung zur Selbststeuerung im Sinne des Hochschulfreiheitsgesetzes. Beide Prozesse hätten aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielrichtung und verschiedenen rechtlichen Aspekten unabhängig voneinander einer Begleitung durch das SMWK bedurft. Im Übrigen verfügt bis heute eine Universität nicht über die Befähigung zur Selbststeuerung.
- ²⁵ Der SRH begrüßt, dass das SMWK die in die Zukunft gerichteten Empfehlungen des SRH aufgreift, um die Sicherstellung der Europarechtskonformität der Hochschulfinanzierung zu erhöhen.

Die Unterstützung der HHL Leipzig Graduate School of Management (HHL) durch den Freistaat Sachsen hat sich in den vergangenen Jahren erweitert und verstetigt, ohne dass der SLT als Haushaltsgesetzgeber über die Gesamtheit der Maßnahmen in Kenntnis gesetzt wurde und sein diesbezügliches Budgetrecht wahrnehmen konnte. Der SLT konnte daher die notwendigen Grundsatzentscheidungen nicht treffen.

Die vielfältigen finanziellen Unterstützungsmaßnahmen für die HHL sollten im Rahmen eines Gesamtkonzeptes gebündelt werden.

Das SMWK sollte in seinen Verträgen verlässliche Mechanismen zur Sicherung des Vermögens des Freistaates Sachsen einbauen.

1 Prüfgegenstand

- 1 Die HHL wurde 1898 als Handelshochschule gegründet und ist Deutschlands älteste betriebswirtschaftliche Hochschule. Seit 1994 ist sie eine staatlich anerkannte private Hochschule.
- 2 Seit 2019 ist neben der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig, der Gesellschaft der Freunde der Handelshochschule Leipzig e. V. und der HHL-Stiftung die SAB vierter Gesellschafter der HHL.
- 3 Die HHL finanziert sich aus verschiedenen privaten Quellen (z. B. Studien- und Promotionsgebühren, Lehrstuhlfinanzierungen, Erlöse aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb), allerdings auch aus Mitteln der öffentlichen Hand. So unterstützt der Freistaat Sachsen die HHL seit 1994 auf vielfältige Weise.
- 4 Zum einen gewährt der Freistaat ein langfristiges zinsloses Darlehen, das am Verlustausgleich der HHL teilnimmt. Der nicht in Anspruch genommene Darlehensbetrag kann gewinnbringend am Kapitalmarkt angelegt werden, sodass weitere Einnahmen generiert werden können. Zudem ist die HHL seit 1994 unentgeltlich in landeseigenen Liegenschaften des Freistaates Sachsen untergebracht, woraus sich eine finanzielle Entlastung von derzeit jährlich 652,5 T€ ergibt.

Abbildung 1: Finanzielle und nicht monetäre Vorteile der HHL durch den Freistaat Sachsen im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

- ⁵ In den vergangenen Jahren wurde die staatliche Unterstützung der HHL ausgebaut. Das o. g. Darlehen wurde im Jahr 2018 bis in das Jahr 2030 verlängert und um 4,9 Mio. € aufgestockt. Der Freistaat Sachsen übernimmt Instandsetzungskosten von bis zu 3 Mio. € für das „Haus II“ in der Jahnallee, obwohl diese Verpflichtung vertraglich der HHL obliegt. Des Weiteren sieht der Doppelhaushalt 2021/2022 eine ergänzende jährliche Zuwendung an die HHL i. H. v. 1 Mio. € für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten vor.
- ⁶ Unter diesen neuen Gesichtspunkten hat der SRH zum einen den Umsetzungsstand ausgewählter Empfehlungen aus der eigenen Prüfung aus den Jahren 2012/2013¹ aus heutiger Sicht beurteilt und darüber hinaus die Darlehensaufstockung und -verlängerung, die Inanspruchnahme des Darlehens sowie die Unterbringung der HHL in landeseigenen Liegenschaften unter Risikofaktoren für den sächsischen Haushalt erneut geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Darlehen

2.1.1 Historie

- ⁷ Mit Darlehensvertrag vom 12.07./25.07.1994 gewährte der Freistaat Sachsen der HHL ein zinsloses, haftendes, eigenkapitalähnliches Darlehen i. H. v. 25 Mio. DM (rd. 12,78 Mio. €), nachrangig und ohne Sicherheiten. Mit dem Darlehen können die jährlichen Defizite der HHL gedeckt werden. Überschüsse sind durch die HHL zur Auffüllung des Darlehensbetrages bis zum Nennwert zu verwenden.
- ⁸ Das Darlehen war ursprünglich auf 20 Jahre befristet und wurde im Jahr 2008 bis zum 30.06.2020 verlängert. Mit dem 2. Änderungsvertrag vom 11.12.2018 wurde das Laufzeitende auf den 30.06.2030 festgesetzt. Zudem wurde der HHL eine Aufstockung des ursprünglichen Darlehens um 4,9 Mio. € unter der Auflage gewährt, dass die Darlehensmittel nur für den Ausgleich von Verlusten aus der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit eingesetzt werden dürfen.

2.1.2 Umsetzung der Empfehlungen aus der Prüfung 2012/2013 bei der Darlehensverlängerung

- ⁹ Der SRH hatte in seinem Jahresberichtsbeitrag „Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handelshochschule Leipzig Graduate School of Management“ empfohlen, dass bei einer Verlängerung des Darlehensvertrages weiter gehende Vereinbarungen getroffen werden sollten. Die aktuelle Überprüfung zeigt, dass den Empfehlungen des SRH aus 2013 nur bedingt gefolgt wurde.
- ¹⁰ Positiv ist, dass eine Zweckbindung für die Finanzierung ausschließlich nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten vereinbart und dass Auflagen zum Besserstellungsverbot festgelegt wurden.
- ¹¹ Hingegen wurden die Empfehlungen zu den Prüfungs- und Auskunftsrechten des SMWK, zur Definition des langfristigen Interesses des Freistaates an der HHL und zur Wiederanlage des Darlehensbetrages im Änderungsvertrag nicht oder nicht vollständig berücksichtigt.
- ¹² Der SRH hält an seinen Empfehlungen aus der Prüfmitteilung vom 08.07.2013 unverändert fest.

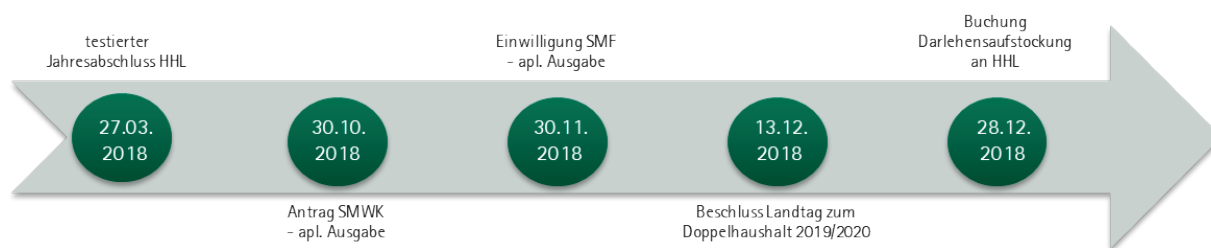
2.1.3 Darlehensaufstockung

Ausgabeermächtigung

- ¹³ Mit der Verlängerung des Darlehensvertrages vom 11.12.2018 wurde der HHL eine Aufstockung des ursprünglichen Darlehens um 4,9 Mio. € gewährt. Zur Finanzierung beantragte das SMWK am 30.10.2018 eine apl. Ausgabe beim Finanzministerium, welches am 30.11.2018 einwilligte. Der Darlehensbetrag wurde zum 28.12.2018 ausbezahlt.

¹ Jahresbericht 2013 des SRH.

Abbildung 2: Zeitschiene Darlehensaufstockung



Quelle: Eigene Darstellung.

- 14 Hinsichtlich Ausgaben, die nicht im Haushaltsplan veranschlagt sind, besteht ein Notbewilligungsrecht des Finanzministers gem. Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen. Dieses ist an enge Voraussetzungen geknüpft, um das Budgetrecht des SLT nicht auszuhöhlen. Die Bewilligung darf nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.
- 15 Unabhängig davon, dass die HHL noch über nicht verbrauchte Darlehensmittel i. H. v. rd. 4,6 Mio. € verfügte, hat der SRH Zweifel an der zeitlichen Unaufschiebbarkeit der Mehrausgabe. Die Mehrausgabe muss dafür so eilbedürftig sein, dass ein Abwarten der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers nicht vertretbar ist.
- 16 Die Auszahlung erfolgte am 28.12.2018. Sie hätte sich nur um wenige Tage verzögert, wenn diese aus dem Doppelhaushalt 2019/2020 geleistet worden wäre. Das SMWK hat nicht nachvollziehbar darlegen können, aus welchen Gründen ein Zuwarten bis zum Beginn des Hj. 2019 nicht möglich war.
- 17 Der SRH sieht hierin eine Umgehung des Budgetrechts des SLT.

Risikoanalyse

- 18 Die Rückzahlungsansprüche des Freistaates aus dem Darlehensvertrag vermindern sich in der Höhe, wie das Darlehen am Verlust der HHL teilnimmt. Anhand der Planzahlen aus dem Businessplan der HHL erwartet der SRH, dass eine Darlehensrückzahlung zum Nennwert am Ende der Laufzeit für die HHL fast unmöglich ist und somit keine oder nur verringerte Rückzahlungsansprüche des Freistaates Sachsen bestehen. Zugleich ist der Freistaat im höheren Maß an dem Ausgleich des Verlustes beteiligt als die Gesellschafter.
- 19 Das Darlehen hat deshalb aus Sicht des SRH den Charakter eines verlorenen Zuschusses. Jedoch wird dies nicht offen dargestellt.
- 20 Das SMWK hätte bei der Verlängerung und Aufstockung prüfen müssen, welche anderen Optionen bestanden, die den Zweck genauso gut erfüllen, den Tatbestand jedoch transparent darstellen und den Freistaat Sachsen in seiner Risikoposition verbessern.
- 21 Denkbar wären konkrete Anreize zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung, z. B. mit einer institutionellen Förderung in Höhe eines sich jährlich vermindernenden Festbetrages.

2.1.4 Inanspruchnahme des Darlehens

- 22 Im Rahmen der Änderung des Darlehensvertrages wurde vereinbart, dass das Darlehen am Bilanzverlust nur insoweit teilnimmt, als dieser Verlust auf die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten der HHL entfällt.
- 23 Tatsächlich wurden die Darlehensmittel zur Deckung des Verlustes aus der nichtwirtschaftlichen Tätigkeit genutzt, ohne Gewinne aus der wirtschaftlichen Tätigkeit heranzuziehen, die den Bilanzverlust mindern. Damit wurde in 2019 das Darlehen i. H. v. 1.064.462,94 € und mithin i. H. v. 378.384,23 € unberechtigt in Anspruch genommen.
- 24 Dieses Vorgehen verstößt nicht nur gegen die vertragliche Vereinbarung, sondern widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, wonach der Empfänger staatlicher Mittel zunächst seine Eigenmittel einsetzen muss.

2.2 Unterbringung der HHL

- 25 Der HHL stehen seit 1994 Liegenschaften und Gebäude auf dem Campus Jahnallee zur unentgeltlichen Nutzung zur Verfügung. Dadurch verzichtet der Freistaat Sachsen derzeit jährlich auf Mieteinnahmen von rd. 652,5 T€.
- 26 Einem Studierenden an der HHL steht eine Fläche von 11,1 m² zur Verfügung (einschließlich Neben-, Technik- und Verkehrsflächen). Dies ist im Vergleich zu Studierenden an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig nach überschlägiger Berechnung überproportional viel.
- 27 Der Freistaat Sachsen gewährt der HHL damit einen finanziellen Vorteil durch die mietfreie Nutzung der landeseigenen Liegenschaften, der den Bedarf einer staatlichen Hochschule deutlich übersteigt.
- 28 Aufgrund der wirtschaftlichen Lage der HHL übernimmt der Freistaat Sachsen daneben, abweichend vom ursprünglichen Nutzungsvertrag, Kosten für Maßnahmen der laufenden Instandhaltung und Instandsetzung des Nutzungsobjektes. Die Kosten für Baumaßnahmen am „Haus II“ belaufen sich auf bis zu 3 Mio. €.

2.3 Fehlende Gesamtkonzeption

- 29 Die in der Vergangenheit gewährten vielfältigen Unterstützungen an die HHL haben sich im Laufe der Jahre kontinuierlich verstetigt und erhöht. Die derzeitige wirtschaftliche Lage der Hochschule lässt darauf schließen, dass die HHL auch künftig auf die Förderung des Freistaates Sachsen angewiesen ist.
- 30 Gleichzeitig beinhaltet die Unterstützung einer privaten Hochschule auch eine Grundsatzentscheidung hinsichtlich der Hochschulpolitik des Freistaates Sachsen.
- 31 Der SLT hat die Ermächtigungsgrundlage für ein Darlehen an die HHL mit einer Laufzeit von 20 Jahren mit dem Haushalt 1994 und für einen jährlichen Zuschuss von 1 Mio. € mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 geschaffen. Weitere wesentliche Finanzierungsmaßnahmen wurden durch die Exekutive und nicht durch den Haushaltsgesetzgeber entschieden.
- 32 Der SLT war dabei lediglich mit der nachträglichen Genehmigung der apl. Ausgabe zur Erhöhung des Darlehens in 2018 befasst und der HFA wurde über die erste Verlängerung des Darlehens in 2008 informiert.
- 33 Der SRH sieht die ausschließlich partielle Einbeziehung des Haushaltsgesetzgebers bei der Gewährung der Unterstützungsmaßnahmen kritisch.
- 34 Der SRH kritisiert des Weiteren, dass der SLT seine Entscheidung nicht im Gesamtkontext aller weiteren Unterstützungsmaßnahmen für die HHL treffen konnte.

2.4 Aktenführung

- 35 Im Rahmen der Prüfung stieß der SRH auf erhebliche Mängel in der Aktenführung, da wesentliche Verwaltungshandlungen nicht vollständig und nachvollziehbar abgebildet wurden. Dies beeinträchtigt auch die Kontrolle der Exekutive durch den SLT.

3 Folgerungen

- 36 SMWK und SMF sollten prüfen, ob sich die Einzelmaßnahmen zur Unterstützung der HHL zu einer Gesamtkonzeption bündeln lassen. Dabei ist dem Budgetrecht des SLT und dessen haushaltspolitischer Gesamtverantwortung Rechnung zu tragen.
- 37 Das SMWK sollte insbesondere prüfen, ob nicht geeignetere Instrumente der Unterstützung der HHL bestehen, die den Tatbestand transparenter darstellen und eine engere Kontrolle und Steuerung des Mitteleinsatzes zulassen.
- 38 Bei zukünftigen Entscheidungsfindungen muss das SMWK einen verstärkten Fokus auf eine zeitnahe und vollständige Dokumentation legen.
- 39 Der SRH hält an seinen Empfehlungen aus dem Jahr 2013 fest.

4 Stellungnahmen der Ministerien

- 40 SMWK und SMF sind der Auffassung, dass die Empfehlungen des SRH aus seiner Prüfung im Jahr 2013 beachtet und umgesetzt wurden. Im Darlehensänderungsvertrag aus 2018 seien entsprechende Regelungen getroffen worden. Auskunfts- und Prüfungsrechte gegenüber der HHL stünden dem SMWK bereits im Rahmen seiner Rechtsaufsicht zu. Sie umfassen auch die finanziellen Verhältnisse und müssten somit nicht wie vom SRH gefordert im Darlehensvertrag vereinbart werden.
- 41 Soweit gemäß Jahresabschluss 2019 von der HHL eine unberechtigte Inanspruchnahme des Darlehens erfolgte, sei das SMWK dem entgegengetreten.
- 42 Der Haushaltsgesetzgeber war sowohl bei der Gewährung als auch der Verlängerung des Darlehens sowie bei der Gewährung des Zuschusses im Doppelhaushalt 2021/2022 beteiligt. Es liege mithin keine Umgehung des Budgetrechts des SLT vor.
- 43 Die Aktenführung des SMWK erfolge sorgfältig und vollständig.
- 44 Das SMWK wird im Zusammenhang mit der künftigen Unterstützung der HHL die Thematik der Wiederanlage des Darlehens unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen am Finanzmarkt noch einmal bewerten. Weiterhin werde das SMWK in Abstimmung mit dem SMF prüfen, ob sich die Einzelmaßnahmen zur Unterstützung der HHL zu einer Gesamtkonzeption bündeln lassen.

5 Schlussbemerkung

- 45 Der SRH vertritt weiterhin die Auffassung, dass in das Budgetrecht des SLT durch die Exekutive eingegriffen wurde, da mehrere Unterstützungsmaßnahmen dem SLT nicht im Gesamtkontext im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens zur Entscheidung vorgelegt wurden.
- 46 Aufgrund der unberechtigten Inanspruchnahme des Darlehens durch die HHL im Jahr 2019 sieht sich der SRH darin bestätigt, dass verlässliche Mechanismen zur Sicherung des Vermögens des Freistaates Sachsen in den Verträgen notwendig sind. Im Übrigen begrüßt der SRH, dass das SMWK gegenüber der HHL die Korrektur der unberechtigten Inanspruchnahme des Darlehens zum Verlustausgleich geltend gemacht hat.
- 47 Mit der Implementierung der institutionellen Förderung im Doppelhaushalt 2021/2022 wurde der Strauß an vielfältigen Unterstützungsmaßnahmen erweitert. Vor diesem Hintergrund fordert der SRH, dass das SMWK mit dem SMF die Bündelung der Einzelmaßnahmen zu einer Gesamtkonzeption vorantreibt, die die wirtschaftliche Eigenverantwortung der HHL unterstreicht.

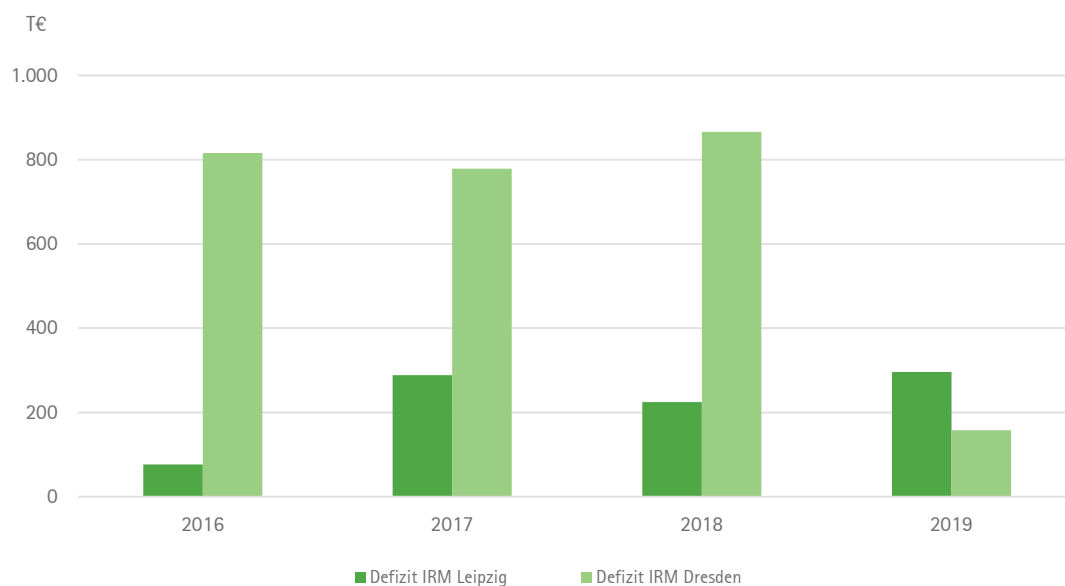
Das Dienstleistungsspektrum der Rechtsmedizinischen Institute ist einer Aufgabenkritik zu unterziehen, um deren seit Jahren vorhandenes Defizit zu verringern.

Das SMWK soll nur die notwendigen Aufgaben den Instituten formal übertragen und finanzieren. Dabei sind das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die beihilferechtliche Ausgestaltung zu beachten.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Im Freistaat Sachsen bestehen 2 Rechtsmedizinische Institute, die jeweils Teil der Medizinischen Fakultäten der TU Dresden und der Universität Leipzig sind.
- ² Neben der Durchführung von Forschung und Lehre umfasst das Leistungsspektrum der Institute die forensische Medizin (z. B. Obduktionen, Leichenschau), die forensische Molekulargenetik (z. B. DNA-Spuren-Analyse) und die forensische Toxikologie (z. B. Untersuchungen auf Alkohol und Rauschgift). Außerdem ist an beiden Instituten eine Gewaltopferambulanz angesiedelt. Mit dieser Leistungspalette erbringen die beiden Institute neben gesetzlich verankerten Tätigkeiten (z. B. Forschung und Lehre, Leichenöffnung) auch Marktleistungen, welche auch von privaten Dritten angeboten werden.
- ³ Forschung und Lehre beider Institute werden durch den Freistaat Sachsen ausfinanziert. Die erbrachten rechtsmedizinischen Dienstleistungen werden durch Gebühren gemäß dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG) sowie der Gebührenordnung für Ärzte (GoÄ) vergütet. Dennoch arbeiten sie seit Jahren defizitär, wie nachstehende Abbildung verdeutlicht.

Abbildung: Defizite der Rechtsmedizinischen Institute 2016 – 2019



Quelle: Eigene Darstellung auf der Datengrundlage der Gewinn- und Verlustrechnung des IRM Dresden und IRM Leipzig.
IRM = Institut der Rechtsmedizin

- ⁴ Zum Ausgleich der jährlichen Defizite hat der Freistaat Sachsen erstmals 2019 zur Finanzierung der rechtsmedizinischen Dienstleistungen einen Zuschuss erteilt. Dieser wurde auch im Doppelhaushalt 2021/2022 veranschlagt.

Übersicht: Zuschüsse an die IRM Dresden und Leipzig zur Finanzierung der rechtsmedizinischen Dienstleistungen, in T€ (Plan)

Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022
IRM Dresden	500	510	517,1	535,2
IRM Leipzig	500	510	517,1	535,2

Quelle: Eigene Darstellung auf der Datengrundlage der Doppelhaushalte des Freistaates Sachsen 2019/2020 und 2021/2022 – Epl. 12.

- 5 Der SRH hat geprüft, ob der vom SMWK gewährte Zuschuss dem Grunde und der Höhe nach notwendig war.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Aufgabenzuweisung

- 6 Laut Zuweisungsschreiben des SMWK erfolgte die Gewährung des Zuschusses auf Grundlage des § 11 Abs. 6 Satz 2 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz (SächsHSFG) für Aufgaben der Medizinischen Fakultät. Als Weisungsaufgabe wurde diesen jedoch lediglich die Krankenversorgung sowie die sonstigen human-, zahn- und tiermedizinischen Aufgaben auf dem Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens (§ 6 Abs. 2 Nr. 4 SächsHSFG) vom Freistaat Sachsen übertragen. Infolge der damit fehlenden formalen Aufgabenzuweisung für rechtsmedizinische Dienstleistungen dürfen diese nicht über die Mittel gemäß dem Zuweisungsschreiben finanziert werden.
- 7 Solange eine formale Aufgabenzuweisung für weitere Dienstleistungen nicht vorliegt, wird eine zusätzliche Finanzierungsnotwendigkeit des Freistaates Sachsen für diese nicht gesehen.

2.2 Aufgabenkritik und Aufgabenerledigung

- 8 Der erforderliche Zuschussbedarf für die Institute für Rechtsmedizin hängt insbesondere von der Frage ab, welche Leistungen notwendigerweise zu erbringen sind. Bei der Beurteilung ist zu berücksichtigen, dass es für mehrere rechtsmedizinische Dienstleistungen einen Markt mit privaten Anbietern gibt, sodass diese Leistungen nicht zwingend von den Instituten für Rechtsmedizin übernommen werden müssen. Ein Eingriff der öffentlichen Hand wird nur im Fall eines Marktversagens als notwendig angesehen.
- 9 Der Aufgabenumfang der Institute wurde jedoch vom SMWK vor der Zuschussgewährung nicht grundlegend hinterfragt. Stattdessen verwies das Ministerium auf seine durch die Hochschulautonomie begrenzten rechtsaufsichtlichen Handlungsinstrumente. Es blieb demnach offen, ob die Aufgabenerledigung notwendig ist und ob diese bereits wirtschaftlich und sparsam erfolgte bzw. ob alle denkbaren Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft wurden.

2.3 Ermittlung der Zuschusshöhe

- 10 Die Ermittlung der Zuschusshöhe durch das SMWK basierte auf Daten, die nach Auffassung des SRH für diese Zwecke ungeeignet waren, da sie den jeweiligen Finanzierungsbedarf nicht nachvollziehbar begründeten.
- 11 Allein die Tatsache, dass beide Institute den gleichen Zuschussbetrag erhielten, obwohl sie sich in der Anzahl der Beschäftigten, der zu erbringenden Leistungsmengen, dem zu betreuenden Einzugsgebiet und der Höhe des Defizits unterscheiden, ist ein Indiz für eine nicht bedarfsorientierte Mittelgewährung.

3 Folgerungen

- 12 Die Pflicht zur Einhaltung der Haushaltsgrundsätze bei der Bewirtschaftung der Haushaltsansätze besteht unabhängig von den Aufgaben der Rechtsaufsicht gegenüber den Hochschulen.
- 13 Sofern künftig das Erbringen rechtsmedizinischer Dienstleistungen als Aufgabe übertragen werden soll, ist das bestehende Dienstleistungsspektrum einer Aufgabenkritik zu unterziehen. Die Aufgabenübertragung hat sich auf Dienstleistungen zu beschränken, die nicht durch Dritte besser oder günstiger erbracht werden können. Insbesondere empfiehlt der SRH, die beihilferechtliche Ausgestaltung der Zuwendungen zu prüfen, sofern die Institute Marktleistungen erbringen.

- ¹⁴ Die Zuschusshöhe ist künftig separat für jedes Institut bedarfsgerecht auf Basis von belastbaren und vollständigen Plandaten zu ermitteln. Diese sollen die Vergangenheit und die zukünftige Entwicklung berücksichtigen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁵ Die Aufgaben der TU Dresden für die Medizinische Fakultät Carl Gustav Carus als auch der Universität Leipzig für die Medizinische Fakultät ergeben sich auf der Grundlage des SächsHSFG, des Universitätsklinik-Gesetzes und den damit verbundenen weiteren Rechtsnormen (Bundesgesetze u. a.). Die Aufgabenzuweisung sei, soweit sie sich nicht bereits aus diesen ergibt, jedenfalls durch die Zielvereinbarungen 2019/2020 mit der TU Dresden bzw. der Medizinischen Fakultät Dresden sowie der Universität Leipzig bzw. der Medizinischen Fakultät Leipzig ausdrücklich erfolgt.
- ¹⁶ Die Institute für Rechtsmedizin befänden sich hinsichtlich der Finanzierung ihres Personal-, Sach- und Investitionsaufwandes in einer nicht befriedigenden Situation. Dem Erbringen von rechtsmedizinischen Dienstleistungen und der Erfüllung von Aufgaben für andere Ressortbereiche (SMI, SMJusDEG und SMS) stehe zumeist eine nicht kostendeckende Finanzierung gegenüber, insbesondere aufgrund der nicht auskömmlichen Gebührensätze.
- ¹⁷ Vor diesem Hintergrund halte das SMWK einen zusätzlichen Deckungsbeitrag im Rahmen des Zuschusses zum laufenden Betrieb für erforderlich, um das gesamte Aufgabenspektrum der Rechtsmedizin in Forschung, Lehre und sonstigen im öffentlichen Interesse übertragenen Aufgaben finanzieren zu können.
- ¹⁸ Das zur Bemessung des Zuschussbedarfs und zur Abwicklung des Zuweisungsverfahrens im SMWK zu etablierende Controlling befinde sich noch im Aufbau. Die dazu zur Verfügung stehenden Planungsdaten unterlägen aufgrund externer Faktoren teilweise einer gewissen Unsicherheit. Das Controlling werde durch die Ergebnisse dieses Prüfungsverfahrens des SRH unterstützt und auch hinsichtlich der dazu geeigneten Dokumentation und Datenbasis weiterentwickelt.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁹ Die bisherige gesetzliche Aufgabenübertragung oder Festschreibung von Aufgaben im Rahmen von Zielvereinbarungen decken nach Ansicht des SRH nicht das vollzogene Leistungsspektrum der rechtsmedizinischen Institute ab. Die im Ergebnis der Aufgabenkritik notwendigen Aufgaben müssen zunächst formal übertragen werden und der Zuschuss für diese ist auf den konkreten Deckungsbedarf zu begrenzen.
- ²⁰ Der SRH begrüßt die Zusage zum Aufbau eines Controllings zur Bemessung des Zuschussbedarfs und zur Abwicklung des Zuweisungsverfahrens.

Der Freistaat Sachsen überwies dem Universitätsklinikum Leipzig (UKL) auf Grundlage eines Vertrages 85 Mio. € für verschiedene Baumaßnahmen, ohne dass zu diesem Zeitpunkt der konkrete Umfang der Baumaßnahmen feststand. Im Ergebnis hat das UKL die Baumaßnahmen anders umgesetzt als bei Vertragsabschluss angenommen.

Beim Einsatz von verbleibenden Mitteln aus sog. Einsparungen ist der Freistaat Sachsen als Gewährträger nicht mehr eingebunden, obwohl er für den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel verantwortlich ist.

Der SRH empfiehlt dem Gewährträger, Haushaltsmittel künftig erst nach Vorliegen einer Kostenkalkulation aufgrund einer maßnahmebezogenen Planung auszureichen und seine Steuerungskompetenzen stärker einzusetzen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Das UKL wurde mit Wirkung vom 01.07.1999 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts des Freistaates Sachsen errichtet. Die Gewährträgerschaft des Freistaates Sachsen wird durch das SMWK und das SMF gemeinsam wahrgenommen. Nach § 2 Abs. 6 Universitätsklinik-Gesetz übt das UKL die Bauherrenfunktion aus.

Abbildung: Ansicht von Liebigstraße, Haus 7 links, Haus 6 rechts



Quelle: Universitätsklinikum Leipzig.

- ² Der SRH hat den Klinikneubau Haus 7 auf dem Grundstück Liebigstraße 22 in Leipzig geprüft. Zur Finanzierung und Durchführung der Baumaßnahme wurde ein Vertrag (2. Dreiseitiger Vertrag) zwischen dem Freistaat Sachsen, der Universität Leipzig und dem UKL geschlossen. Der Neubau ist neben weiteren Maßnahmen Bestandteil dieses Vertrages, in dessen Rahmen das UKL vom Freistaat Sachsen einen Investitionszuschuss i. H. v. 85 Mio. € erhielt. Im Rahmen der Prüfung wurden die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen zur generellen Umsetzung von Baumaßnahmen des UKL mitbetrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung, Planung und Durchführung der Baumaßnahme

- ³ Der Vertrag enthält in einem Maßnahmenplan 5 grob beschriebene Baumaßnahmen, die mit Finanzmitteln untersetzt sind. Darüber hinaus werden die Maßnahmen priorisiert. Mit der Priorität 1 zählt der Neubau Haus 7 zur Maßnahme „Erweiterung Klinische Kernflächen mit FTS-Anbindung - Östliche Erweiterung“.
- ⁴ Mit Abschluss des Vertrages ändern sich die Grundlagen für das Verfahren zur Durchführung der Baumaßnahmen des UKL. Die ursprünglich einschlägige RL Bau-Hochschulmedizin kommt nicht mehr zur Anwendung. Dadurch reduzieren sich die Anforderungen an die Planungstiefe als Grundlage für die Ermittlung der Kosten.

2.1.1 Vertragsgrundlagen

- 5 Der vertragliche Maßnahmenplan beschreibt nur grob, was gebaut werden soll. Es fehlen konkrete, abrechen- und damit auch kontrollierbare Leistungsvereinbarungen. Planungsunterlagen mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lagen zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht vor. Das SMF ermittelte die Kosten auf Basis des Flächenbedarfs lt. Entwicklungsplanung des UKL multipliziert mit Kalkulationswerten. Der Freistaat Sachsen hat Mittel ausgereicht, ohne deren genaue Zweckbestimmung zu kennen. Eine Steuerung oder Kontrolle, ob die vom Freistaat Sachsen zur Verfügung gestellten 85 Mio. € bestimmungsgemäß eingesetzt werden, ist damit wesentlich erschwert.
- 6 Um die Angemessenheit der Investitionskosten bewerten zu können, hat der SRH Kostenkennwerte anderer vom UKL bereits abgeschlossener und vergleichbarer Baumaßnahmen herangezogen. Der dem Vertrag zugrunde liegende Kalkulationswert für die Neubaumaßnahmen liegt deutlich darüber. Bei Anwendung der Kostenkennwerte aus vergleichbaren Baumaßnahmen des UKL hätte der Investitionsbedarf für die Maßnahmen der Priorität 1 nicht wie im Vertrag ausgewiesen 71,6 Mio. €, sondern 52,3 Mio. € betragen.
- 7 Die beteiligten Staatsministerien haben bei der Festlegung des Kalkulationswertes die Kostenkennwerte aus bereits realisierten Maßnahmen des UKL nicht berücksichtigt. Somit waren die Investitionskosten für die Baumaßnahmen der Priorität 1 rd. 19 Mio. € zu hoch angesetzt.

2.1.2 Entwicklung der Flächen

- 8 Der gemäß Vertrag vom Freistaat Sachsen gezahlte Investitionszuschuss beruht auf Kalkulationswerten je m² Fläche für Neubau und Sanierung. Die Fläche ist somit ein bestimmendes Kriterium für die Höhe des gezahlten Zuschusses. Im Rahmen der Kostenermittlung wurden auf Grundlage der Entwicklungsplanung des UKL für den Neubau 11.145 m² und für die Sanierung 2.585 m² Nutzfläche ausgewiesen. In Summe ergibt sich eine Fläche von 13.730 m² als Kalkulationsgrundlage.
- 9 Die mit den Baumaßnahmen realisierten Nutzflächen unterschreiten die Annahmen um rd. 26 %. Es fehlen bei der Neubaufäche 1.045 m² Nutzfläche. Sanierungen von Bestandsgebäuden wurden gar nicht ausgeführt. Fast alle Sonderprojekte, die als Sanierung geplant waren, sind funktional mit im Neubau untergebracht.
- 10 Laut UKL seien infolge medizinischer Prozessoptimierung zusätzliche Umbau- und Anpassungsarbeiten in den Häusern 4 und 6 notwendig gewesen. Die Anpassungen machen in Summe 4.415 m² zusätzlicher Nutzfläche im Bestand aus. Diese sind lt. Vertrag nicht vorgesehen. Für Umbau- und Anpassungsmaßnahmen wurde auch kein Kalkulationswert festgelegt. Dieser hätte wesentlich niedriger gelegen, als der für Neubau und Sanierung.
- 11 Dem SRH ist bewusst, dass der in der Entwicklungsplanung benannte Flächenbedarf regelmäßig nicht 1:1 mit einer erst später konkretisierten Baumaßnahme umgesetzt wird. Er bewertet vorliegend auch nicht die Wirtschaftlichkeit der baulichen Umsetzung. Der SRH kritisiert, dass ein sich erfahrungsgemäß noch ändernder Flächenbedarf Grundlage der Kalkulation des Investitionszuschusses war. Die erhebliche Abweichung der prognostizierten von den umgesetzten Flächen stellt die ursprüngliche Kalkulation infrage. Hier wirkt sich das Fehlen einer maßnahmebezogenen Planung nachteilig aus.
- 12 Hinzu kommt, dass der Gewährträger finanzielle Auswirkungen verursacht durch die Flächenentwicklungen nicht erkennen konnte. Er konnte nicht einschätzen, in welchem Umfang die vertragliche Kalkulationsgrundlage davon betroffen war.

2.1.3 Steuerung durch den Gewährträger

- 13 Die Gewährträgerschaft des Freistaates Sachsen wird durch das SMWK und das SMF gemeinsam wahrgenommen. Der Gewährträger ist im Aufsichtsrat und dem Bauausschuss/Baugremium vertreten, welche Entscheidungen zu Baumaßnahmen treffen. Eine Beteiligung der staatlichen technischen Bauverwaltung ist im Verfahren auf Grundlage des Vertrages nicht vorgesehen.
- 14 Für das Controlling wurde ein externer Beauftragter installiert. In seinem Bericht zur Entwurfsplanung vom 29.09.2015 schreibt der Controller, die Prüfung des Bedarfes sowie die Übereinstimmung der aktuell geplanten Inhalte und Flächen mit den Annahmen zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen seien auftragsgemäß nicht

Gegenstand der Prüfung. Der Verzicht auf diesen Flächenvergleich ist ausgesprochen nachteilig zu bewerten, da die ursprünglichen Flächenannahmen die Höhe des staatlichen Investitionszuschusses bestimmten.

- 15 Ein externes Controlling, welches nur das Gesamtbudget betrachtet, ist zur Wahrung der Interessen des Freistaates Sachsen nicht ausreichend. Als Grundstückseigentümer und Finanzgeber muss der Freistaat Sachsen in die Lage versetzt werden, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme sowie der Mittelverwendung zu bewerten.
- 16 Laut Vertrag kann das UKL bei Kosteneinsparungen weitere Maßnahmen finanzieren. Der Gewährträger hat hierbei keine Steuerungsfunktion. Das UKL kann die Maßnahmen frei, lediglich mit Beschluss des Aufsichtsrates, bestimmen. Die Mittel für zusätzliche Maßnahmen sind keinem Verfahren zugeordnet und damit auch der Kontrolle durch den Gewährträger entzogen.

2.2 Verfahrensgrundlagen

- 17 Im Rahmen der Prüfung des Neubaus Haus 7 wurde deutlich, dass verschiedene Grundlagen zur Durchführung von Baumaßnahmen des UKL vorliegen. In der Vergangenheit wurde das Baugeschehen überwiegend vom SIB für das UKL erledigt. Die RL Bau Sachsen fand dabei Anwendung. In den letzten 2 Jahrzehnten werden Baumaßnahmen zunehmend vom UKL selbst geplant und durchgeführt. Dreiseitige Verträge, der Baurahmenvertrag sowie die RL Bau-Hochschulmedizin enthalten dafür verschiedene Grundlagen mit Regelungen zur Finanzierung sowie Planung, Durchführung und Abrechnung.
- 18 Der SRH kann keinen Mehrwert aus dem Nebeneinander der verschiedenen Verfahrensregelungen mit sehr unterschiedlichen Anforderungen erkennen. Der mehrfache Wechsel der Verfahrensgrundlagen sowie deren Nebeneinander erschwert den beteiligten Staatsministerien den Überblick über sämtliche Baumaßnahmen des UKL.
- 19 Der SRH forderte die zuständigen Staatsministerien auf, gemeinsam mit dem UKL nach Lösungen zur Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe bei Baumaßnahmen zu suchen. Dabei ist sicherzustellen, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen dem Ziel eines transparenten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes Rechnung tragen und der Freistaat Sachsen in die Lage versetzt wird, dies auch zu kontrollieren.

3 Folgerungen

- 20 Die Durchführung von Baumaßnahmen des UKL auf Grundlage des vorliegenden Vertrages sieht der SRH in Teilaspekten kritisch. Zukünftig sollte der Schwerpunkt auf eine maßnahmebezogene Planung als Grundlage für Ermittlung des Finanzierungsbedarfs gelegt werden. Damit wäre in der Folge auch die einfache Kontrolle eines zweckentsprechenden Mitteleinsatzes möglich. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der SRH, die Verfahrensabläufe zu überdenken.

4 Stellungnahmen

- 21 SMF und SMWK wenden ein, dass der dem geprüften Klinikneubau Haus 7 zugrunde liegende Vertrag zum 31.12.2019 endete und nicht verlängert worden sei. Ab dem Jahr 2017 seien die Mittelbereitstellung und das Verfahren für Baumaßnahmen durch den Baurahmenvertrag neu geregelt worden. Die ehemals für Bauvorhaben der Universitätsklinik geltende RL Bau-Hochschulmedizin sei neben den Baurahmenverträgen ab dem Jahr 2017 nicht mehr anzuwenden. Lediglich einzelne, bereits begonnene Baumaßnahmen seien nicht Bestandteil des Baurahmenvertrages und würden nach der RL Bau Sachsen zu Ende geführt.
- 22 Sofern den Universitätsklinik künftig Finanzierungen für Baumaßnahmen außerhalb des Baurahmenvertrages zur Verfügung gestellt würden, würde der Gewährträger die Hinweise des SRH zur Sicherstellung eines transparenten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes grundsätzlich berücksichtigen. Die Notwendigkeit einer maßnahmebezogenen Planung als Kalkulationsgrundlage für einen Investitionszuschuss erkennt der Gewährträger damit jedoch nicht an.

5 Schlussbemerkungen

- ²³ Der SRH hat im Rahmen der Prüfung Neubau Haus 7 den Baurahmenvertrag keiner tief gehenden Prüfung unterzogen. Schon jetzt kann festgestellt werden, dass der Baurahmenvertrag auch keine maßnahmebezogene Planung als Grundlage verwendet und damit die Problemlage fortbesteht. Ferner lassen sowohl die Stellungnahme als auch das Abschlussgespräch weitere Sonderfinanzierungen, ggf. auch in Form eines Vertrages, erwarten.
- ²⁴ Der SRH sieht mit Einführung des Baurahmenvertrages noch keine Lösung zur Systematisierung und Vereinheitlichung der Finanzierungsgrundlagen. Er bekräftigt seine Bitte, dass der Gewährträger gemeinsam mit dem UKL nach Lösungen zur Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe bei Baumaßnahmen sucht. Dabei ist sicherzustellen, dass die verfahrensrechtlichen Anforderungen dem Ziel eines transparenten und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes Rechnung tragen und der Freistaat Sachsen in die Lage versetzt wird, dies auch zu kontrollieren.
- ²⁵ Ferner empfiehlt der SRH dem Gewährträger, seine Steuerungskompetenzen stärker einzusetzen und Haushaltsmittel künftig erst nach Vorliegen einer Kostenkalkulation und maßnahmebezogene Planung auszureichen.
- ²⁶ Der Gewährträger ist für den wirtschaftlichen Mitteleinsatz verantwortlich. Die alleinige Steuerung über den Aufsichtsrat des UKL ist dafür nicht ausreichend.

Der Freistaat Sachsen hat zur Unterbringung der HTWK im Jahr 2017 ein Grundstück für rd. 28 Mio. € zu einem Preis erworben, der rd. 10 Mio. € über dem ermittelten Ertragswert lag.

Die zu erwartende Finanzierungslücke bei Unterbringung der Stiftungsfakultät „Digitale Transformation“ summiert sich über die vorgesehene Laufzeit bis zum Jahr 2031 auf mehr als 12 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

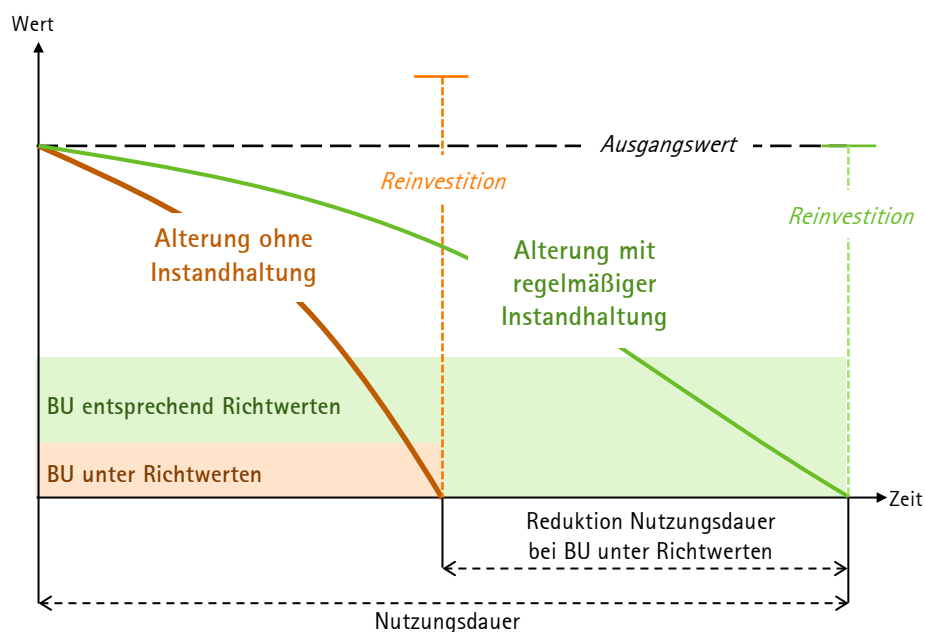
- 1 Der SRH hat die Unterbringung der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK) in Bezug auf liegenschaftliche Aspekte geprüft, darunter den Bauunterhalt, den strategischen Grunderwerb der Liegenschaft der Hochschule für Telekommunikation Leipzig (HfTL) und auch die Gründung der Stiftungsfakultät „Digitale Transformation“ und deren Finanzierung durch die Deutsche Telekom AG (DTAG).

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bauunterhalt

- 2 Der Instandhaltungsrückstau hat sich bei den Gebäuden der HTWK binnen 10 Jahren auf 85 Mio. € erhöht, das ist mehr als das 4-Fache des Ausgangswertes. Unter Ansatz anerkannter Richtwerte sind jährlich etwa 1 bis 1,5 % des Neubauwertes zur Erhaltung von Gebäuden erforderlich. Für die HTWK ergibt das einen Bauunterhaltsbedarf von rd. 2,7 bis 4,1 Mio. € im Jahr. Der zuständige Staatsbetrieb SIB beziffert den Finanzbedarf für die Bauunterhaltung der von der HTWK genutzten Gebäude auf rd. 1,7 Mio. € pro Jahr. Der tatsächlich verausgabte Bauunterhalt (2003 bis 2018) liegt mit durchschnittlich rd. 350 T€/Jahr deutlich unter diesen Werten.
- 3 Ein vernachlässigter Bauunterhalt, so zeigten vorangegangene Prüfungen, verringert die Nutzungsdauer und zieht höhere Sanierungsbedarfe in der Zukunft nach sich.

Abbildung 1: Auswirkungen durch Vernachlässigung des Bauunterhalts (BU)



Quelle: Eigene Darstellung, siehe auch Endbericht zur Lebens- und Nutzungsdauer von Bauteilen im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

- 4 Der SRH empfiehlt, die Finanzausstattung für die Bauunterhaltung des von der HTWK genutzten Immobilienvermögens zu erhöhen, um den Vermögenserhalt langfristig sicherzustellen.

2.2 Strategischer Grunderwerb der Liegenschaft der Hochschule für Telekommunikation Leipzig

- 5 Zur Konzentration der HTWK am Standort Leipzig-Connewitz hat der Freistaat Sachsen 2017 die Liegenschaft der privaten HfTL an der Gustav-Freytag-Straße 43-45/Eichendorffstraße 12 erworben. Grundlage der Preisfindung waren eine im Ergebnis mehrerer Gespräche und auf Wunsch in Auftrag gegebene Markteinschätzung und eine überschlägige, vereinfachte Ertragswertermittlung durch den Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement (ZFM). Die Ertragswertermittlung bestand lediglich aus einem A4-Querblatt. Angaben zum Grundstückszustand i. S. d. § 2 i. V. m. § 4 Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV)¹ oder den Berechnungsgrundlagen für einzelne Werte fehlen.
- 6 Der Umfang der Ertragswertermittlung genügt den Mindestanforderungen an ein Verkehrswertgutachten nach VwV Nr. 6 zu § 64 SÄHO und ImmoWertV nicht.
- 7 In dem Wertgutachten gibt das ZFM den Ertragswert der Liegenschaft mit rd. 18,3 Mio. € an und erhöht diesen um eine pauschale Marktanpassung von 25 % auf rd. 22,9 Mio. € auf Grundlage von Vergleichsverkäufen.
- 8 Nach § 15 Abs. 1 ImmoWertV müssen für den Vergleich hinreichend übereinstimmende Grundstücksmerkmale vorliegen. Die verglichenen Immobilien liegen in Gebieten mit deutlich differierenden Bodenrichtwerten von 120 bis 650 €/m². Für die Flurstücke der HfTL ist ein Wert von nur 125 €/m² angegeben. Weiteres ist nicht dokumentiert.
- 9 Der Kaufpreis der Liegenschaft liegt mit rd. 28 Mio. € rd. 52 % bzw. rd. 9,7 Mio. € über dem ermittelten Ertragswert. Laut ZFM habe die Verkäuferin zu keinem niedrigeren Preis verkaufen wollen.
- 10 Verkehrswertermittlungen dienen dazu, stichtagsbezogen den Marktpreis zu ermitteln. Sie verlieren ihre Funktion, wenn sie herangezogen werden, um durch wiederholtes Nachjustieren vom Verkäufer geforderte Kaufpreise zu begründen. Zwar sind auch in Wertgutachten ermittelte Verkehrswerte als Durchschnittspreise nicht absolut zu setzen. Sogenannte pauschale „Marktanpassungen“ von mehreren Mio. € sind jedoch problematisch, weil der so definierte Preis nicht mehr den Marktwert repräsentiert.
- 11 Ein Preis, der mit rd. 28 Mio. € knapp 10 Mio. € höher liegt als der Ertragswert, ist nicht wirtschaftlich. Das SMF sollte klare Grenzen für eine noch zulässige preisliche Abweichung vom Verkehrswert vorgeben.
- 12 Mit Erwerb der Liegenschaft ging das bestehende Mietverhältnis auf den Freistaat Sachsen über. Die DTAG besaß ein Optionsrecht zur Verlängerung des Mietverhältnisses bis längstens zum 31.12.2030. Vor dem Kauf stellte die Mieterin den Verzicht auf das Optionsrecht unter der Bedingung in Aussicht, dass ein Nachtrag zum Mietvertrag mit einer für die Mieterin finanziell günstigen Regelung abgeschlossen wird. Dieser Vertrag, mit dem der Mietvertrag am 31.12.2020 endet, wurde erst am 24.06.2019 und damit fast 2 Jahre nach dem Kauf geschlossen.
- 13 Mit dem Grundstückskauf trotz des bestehenden Optionsrechts ist der Freistaat Sachsen ein erhebliches Risiko eingegangen, die erworbene Liegenschaft in absehbarer Zeit zur Deckung des Bedarfs der HTWK nutzen zu können.

2.3 Gründung der Stiftungsfakultät „Digitale Transformation“

- 14 Mit Gründung der Stiftungsfakultät „Digitale Transformation“ an der HTWK im Jahr 2018 sollen im Wesentlichen die Aufgaben der bisherigen HfTL weitergeführt werden. Geplant ist eine Betriebsphase bis 2031.
- 15 Zur näheren Ausgestaltung der Zusammenarbeit haben die Beteiligten, d. h. der Freistaat Sachsen, die HTWK und die DTAG, neben einem Vorvertrag (Memorandum of Understanding) auch einen Stiftungsfakultätsvertrag² im Jahr 2018 unterzeichnet. Die Finanzierung der vorgesehenen Stiftungsprofessuren übernimmt lt. Vertrag die DTAG.

¹ Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken.

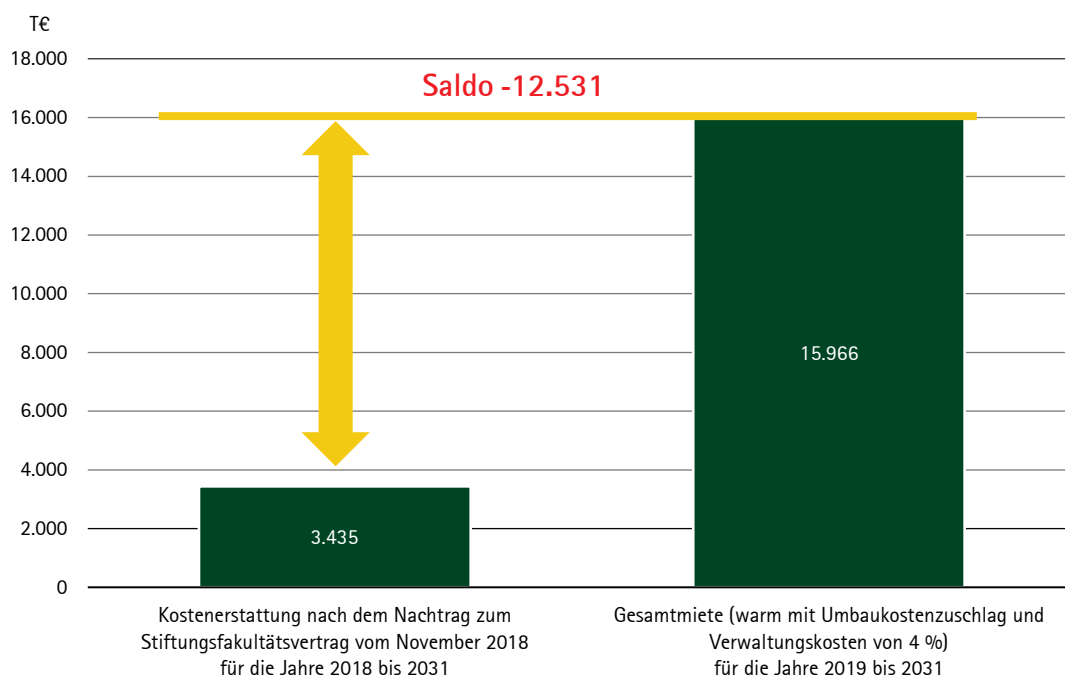
² Der Stiftungsfakultätsvertrag wurde am 30.11.2018 zwischen SMWK, HTWK und DTAG geschlossen. Im Januar 2019 wurde ein Nachtrag vereinbart.

- ¹⁶ Nach dem Memorandum handelt es sich um eine Zusammenarbeit im „Sinne eines PPP³“ zur Etablierung einer Fakultät „Digitale Transformation“ in der HTWK.⁴ Hier besteht die Leistung der DTAG als privatem Partner in der Finanzierung genau der „Stiftungsprofessuren auf Vollkostenbasis“, die für die Dauer der Zusammenarbeit den Fachkräftebedarf der DTAG im Umfang von 500 Studierenden an der neuen Fakultät ausbilden sollen. Die Finanzierung des Raumbedarfs für die Studierenden übernimmt die DTAG folglich nicht, denn diese unterfallen nicht der Definition „Fakultät“ lt. Memorandum.
- ¹⁷ Dem Memorandum of Understanding fehlen wesentliche Merkmale eines PPP. Eine Kostenerstattung für liegenschaftliche Ausgaben fehlt. Tatsächlich dient es dazu, eine teilweise Verlagerung von Kosten für Studiengänge im Interesse der DTAG auf den Freistaat Sachsen vorzubereiten. Dessen bereits ungünstige Verhandlungsposition wegen des Grundstückskaufs trotz bestehenden Optionsrechts für die DTAG hat sich durch das Memorandum weiter verschlechtert. Der Freistaat Sachsen ist ein erhebliches Kostenrisiko eingegangen.
- ¹⁸ Durch eine gesonderte Vereinbarung vom 16./17.04.2018 mit der HTWK hat die DTAG, auflösend bedingt durch das Inkrafttreten des Stiftungsfakultätsvertrages, lediglich während der Aufbauphase bis einschließlich Sommersemester 2021 sämtliche zu finanzierenden Personal- und Sachkosten übernommen.
- ¹⁹ Im späteren Stiftungsfakultätsvertrag findet sich – abweichend vom Memorandum – eine Aufteilung der bisher einheitlichen Sachkostenpauschale von 20 % für die „Stiftungsfakultät“ in eine 10 %ige Pauschale für Sachkosten/Investitionen/Gemeinkostenzuschlag der HTWK und pauschal 10 % für Liegenschaftskosten des Freistaates Sachsen. Auf eine zu erwartende Finanzierungslücke weist das SMF in seinem Schreiben vom 26.11.2018 – kurz vor Abschluss des Vertrages – ausdrücklich hin und fordert weiterhin eine Vollkostenfinanzierung durch die DTAG. Allein im Jahr 2020 sei ein Defizit von zumindest 470 T€ bei den Liegenschaftskosten zu erwarten. Dieser Betrag könne sich in den Folgejahren noch erhöhen. Das SMF stellt schließlich infrage, ob es Aufgabe des Freistaates Sachsen sein könne, das Studium von Beschäftigten der DTAG – eines weltweit tätigen Konzerns – im Rahmen von Ausbildungsdienstverhältnissen zu subventionieren.
- ²⁰ Eine strategisch ausgerichtete Vorgehensweise des Freistaates Sachsen, seine eigenen Verhandlungspositionen durchzusetzen und vor allem die beabsichtigte Vollkostendeckung auch über die Aufbauphase hinaus zu erreichen, fehlte.
- ²¹ Insgesamt haben Differenzen und unzureichende Abstimmungen der Ressorts untereinander dazu beigetragen, dass der Freistaat Sachsen seine Interessen gegenüber der DTAG nicht einheitlich und zielgerichtet vertreten hat. Die finanzielle Entlastung der DTAG bei Ausbildung ihrer Fachkräfte zählt nicht zu den staatlichen Aufgaben des Freistaates Sachsen.
- ²² Die Finanzierung der sich an die Aufbauphase anschließenden Betriebsphase ist zu sichern.
- ²³ Für die Unterbringung der Stiftungsfakultät hat der Freistaat Sachsen im Juli 2019 eine Immobilie in Leipzig für die Laufzeit von 10 Jahren angemietet. Hierfür entstehen bis 2031 Liegenschaftskosten von rd. 16 Mio. €. Die DTAG erstattet Ausgaben zur Unterbringung der Stiftungsfakultät in der Aufbauphase. Über die volle Laufzeit des Stiftungsfakultätsvertrages errechnet sich nach diesem Maßstab ein Betrag von höchstens rd. 3,4 Mio. €. Es ist somit eine Deckungslücke von mindestens 12,5 Mio. € über die Vertragslaufzeit bis zum Jahr 2031 zu erwarten.

³ PPP = Public-Private-Partnership

⁴ Nach § 2 Abs. 2 SächsHSFG ist die Fakultät die organisatorische Grundeinheit der Hochschule. Mit der Immatrikulation wird der Studienbewerber nach § 18 SächsHSFG Mitglied der Hochschule.

Abbildung 2: Vergleich Kostenerstattungen DTAG zu tatsächlichen Kosten des Freistaates Sachsen



Quellen: Nachtrag zum Stiftungsfakultätsvertrag vom Januar 2019; Nachtrag zum Mietvertrag Zschochersche Straße 69 vom 12.09.2019.

- 24 Erhebliche Mehrkosten für die Unterbringung der Stiftungsfakultät sind für den Freistaat Sachsen zu erwarten. Die mit der DTAG vereinbarte Kostenerstattung ist finanziell unzureichend.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 25 Das SMF sieht keinen Zusammenhang zwischen dem aktuellen Instandhaltungsrückstau der HTWK und dem bisher verausgabten Bauunterhalt. Dieser diene dem Erhalt des Zustandes und nicht dazu, ein Instandhaltungsdefizit durch Verbesserungen abzubauen. Der vom SRH empfohlene Richtwert liege deutlich über dem tatsächlichen Bauunterhaltsbedarf. Den Modernisierungsanteil für bauliche Verbesserungen decke der SIB grundsätzlich über investive „Kleine und Große Baumaßnahmen“, in Einzelfällen im Rahmen des „Großen Bauunterhalts“.
- 26 Der Bauunterhalt werde seit 2019 durch ein neues flächendeckendes Budgetierungsverfahren ermittelt.
- 27 Eine förmliche Verkehrswertermittlung sei obsolet gewesen, da der Kaufpreis für die Liegenschaft der HfTL nicht verhandelbar und der Kauf alternativlos gewesen seien. Wie bereits die Plausibilisierung gezeigt habe, wäre bei einer Ertragswertermittlung nach ImmoWertV dieser Preis nicht zu erwarten gewesen.
- 28 Weder der Verhandlungsverlauf noch das Ergebnis in Form des Stiftungsfakultätsvertrags seien aus Sicht des Freistaates Sachsen befriedigend. Die HTWK müsse jedoch den Finanzierungsbedarf der Stiftungsfakultät an das zur Verfügung stehende Budget anpassen bzw. diesen ggf. aus Mitteln des Gesamtbudgets der HTWK finanzieren.

4 Schlussbemerkung

- 29 Der Bauunterhalt dient nicht bloß „dem Erhalt des Zustandes“, sondern dem Werterhalt. Er muss so bemessen sein, dass ein Instandhaltungsrückstau nicht entsteht. Nur Maßnahmen, die über den Bauunterhalt hinausgehen und einer Neuherstellung gleichkommen, sind investiv zu veranschlagen und zu finanzieren. Das neue Budgetierungsverfahren ist durch die fachlich abweichende Definition des Bauunterhalts intransparent. Es bleibt abzuwarten, ob es dem SIB gelingt, mit der neuen Methode zur Berechnung des Bauunterhaltes den fortschreitenden Instandhaltungsrückstau zu stoppen.
- 30 Haushaltsrechtlich sind Grundstücke auf Grundlage von Gutachten zum Verkehrswert zu erwerben mit einer Toleranz von bis zu 20 % zum Marktpreis. Die gewünschte räumliche Konzentration der HTWK-Gebäude rechtfertigt es nicht, jeden geforderten Preis dafür zu zahlen.

- ³¹ Im liegenschaftlichen Bereich ist der Freistaat Sachsen gegenüber der DTAG unmittelbare eigene Verpflichtungen eingegangen. Eine Vertragsanpassung ist aus Sicht des SRH erforderlich, damit der Freistaat Sachsen nicht mit erheblichen Defiziten aus der Unterbringung einer nahezu ausschließlich im Interesse der DTAG vorgehaltenen Stiftungsfakultät belastet bleibt.

Die Standorte der Polizeihochschule in Rothenburg/O.L. und Bautzen werden für rd. 160 Mio. € ausgebaut. Der erhöhte Einstellungskorridor besteht nach der Beschlusslage nur bis 2024. Die erweiterte Unterbringung wird erst nach diesem Zeitpunkt fertig. Eine den langfristigen Bedarf begründende Gesamtkonzeption für Aus- und Fortbildung fehlt.

Für den Polizeicampus in Rothenburg/O.L. hat der Freistaat Sachsen städtische Grundstücke zu 9 Mio. € deutlich über Wert erworben, muss sie aber bis mindestens 2024 als städtischen Schulstandort zur Verfügung stellen. Die Umsetzung des vollständigen Bau- und Modernisierungsprogramms ist dadurch gefährdet. Eine vertragliche Risikovorsorge ist nicht vereinbart.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die Hochschule der Sächsischen Polizei (FH)¹ ist ausschließliche akademische Ausbildungsstätte für den gehobenen Polizeivollzugsdienst der sächsischen Polizei. Der Hauptsitz der Polizeihochschule ist in Rothenburg/O.L. Eine Außenstelle in Bautzen beherbergt zudem das Fortbildungszentrum der Polizei. 2019 begann ein umfassendes Bau- und Modernisierungsprogramm mit anerkannten Gesamtbaukosten von 160 Mio. € an den beiden Standorten der Polizeihochschule. Hintergrund ist die vorübergehende Erhöhung der Studierendenzahl für Aufstiegsbeamte und Polizeikommissaranwärter/innen bis 2024 und der hieraus resultierende erweiterte Flächen- bzw. Raumbedarf.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Gesamtkonzeption für die polizeiliche Aus- und Fortbildung

- ² Wesentlich für die Steuerung der liegenschaftlichen Bedarfe ist eine Gesamtkonzeption. Es liegt kein aktuelles Gesamtkonzept zu den Rahmenbedingungen für die polizeiliche Aus- und Fortbildung im Freistaat Sachsen vor. Die letzte Konzeption für den Bereich der Polizei datiert vom 01.09.2014. Angaben zu konkreten Flächenbedarfen und -beständen fehlen in dieser Konzeption.
- ³ Flächendopplungen bzw. -mehrungen, eine suboptimale Auslastung der polizeispezifischen Flächen und ungenutzte Synergieeffekte werden zulasten des staatlichen Haushalts in Kauf genommen.²
- ⁴ Für eine sachgerechte Steuerung und wirtschaftliche Nutzung der insgesamt verfügbaren liegenschaftlichen Ressourcen ist eine Gesamtkonzeption unverzichtbar.

2.2 Fehlende zukunftsweisende Entwicklungskonzeption der Polizeihochschule

- ⁵ Infolge der Erhöhung des Einstellungskorridors auf zunächst 400 und inzwischen 700 Anwärter jährlich sind die Studierendenzahlen der Polizeihochschule deutlich gestiegen. 2024 endet der Einstellungskorridor und damit der hieraus resultierende erhöhte Bedarf an Ausbildungsplätzen.
- ⁶ Eine verlässliche Raum- und Flächenbedarfsanalyse ist ohne langfristige fundierte Entwicklungsprognosen zu den tatsächlichen Ausbildungsbedarfen nicht möglich.
- ⁷ Für die Polizeihochschule liegt keine Entwicklungskonzeption vor, die die künftige strategische Ausrichtung und Entwicklung der Studierendenzahlen über 2024 hinaus betrachtet. Langfristig ist der Nutzen der anerkannten und geplanten Raum- bzw. Flächenbedarfe der Polizeihochschule mit einem Mittelvolumen von rd. 160 Mio. € nicht gesichert.

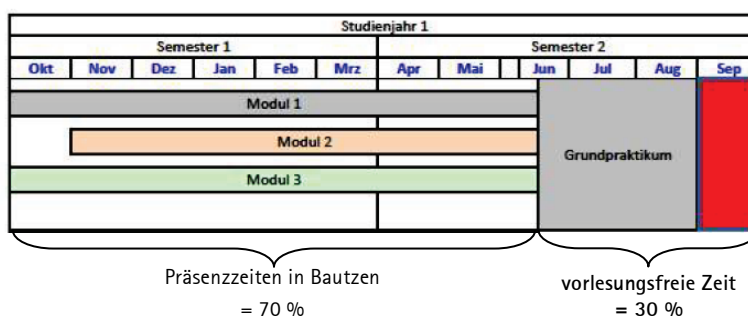
¹ In Folge: Polizeihochschule.

² Die Folgen des Fehlens einer solchen Konzeption hatte der SRH bereits in seiner Prüfung „Unterbringung der Polizeifachschule und einer Erstaufnahmeeinrichtung am Standort Schneeberg“ zum Jahresbericht 2019 festgestellt.

2.3 Vorhalten maximaler Unterbringungskapazitäten für Studierende

- 8 Für die Unterbringung der Studierenden der Polizeihochschule sollen korrespondierend zu den erhöhten Ausbildungskapazitäten landeseigene Unterkunftsplätze vorwiegend mit Einzelzimmern geschaffen werden – nicht zuletzt, um die Attraktivität der Polizeihochschule zu erhöhen.
- 9 Für den Freistaat Sachsen besteht keine generelle Unterbringungspflicht für Studierende. Bis auf Bayern hält auch kein anderes Bundesland eine maximale Zahl an landeseigenen Unterkunftsplätzen vor. Insbesondere in Bautzen zeigt sich, dass es den Studierenden gelingt, Wohnungen anzumieten. Zudem stehen unter Berücksichtigung der praktischen Ausbildungszeiten die geplanten 150 Unterkünfte in Bautzen zu 30 % des Jahres leer.

Abbildung 1: Unterbringungsbedarf der Direkteinsteiger in Bautzen anhand des Studienablaufplans



Quelle: Vgl. Hochschule der Sächsischen Polizei, Modulhandbuch für den Studiengang „Bachelor of Arts (B.A.) – Polizeivollzugsdienst im 27. Jahrgang (2019/2022), S. 10.

- 10 Das Vorhalten der maximalen Unterbringungskapazitäten basiert auf einer kurzfristigen Ausbildungsoffensive und führt ggf. zu Überkapazitäten. Neben hohen Investitionskosten sind erhebliche Kosten für die Bewirtschaftung und die Bauunterhaltung zu erwarten.
- 11 Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt. Mietvarianten in unmittelbarer Nähe zum Hochschulstandort hätten untersucht werden müssen. Eine Mietlösung hat den Vorteil, flexibel auf schwankende Studierendenzahlen reagieren zu können, hohe Investitions- sowie Folgekosten für die Bewirtschaftung und Bauunterhaltung eines Neubaus einzusparen und Leerstände zu vermeiden.
- 12 Der SIB hätte eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die monetär vorteilhafteste Variante einer Unterbringung der Studierenden durchführen müssen.

2.4 Überdimensionierte Fortbildungskapazitäten

- 13 Die der Bedarfsanerkennung zugrunde liegenden Fortbildungskapazitäten von 125 Plätzen sind überdimensioniert. Bei einer gleichmäßigen Verteilung der Fortbildungsveranstaltungen über das Jahr ließen sich Spitzenauslastungen vermeiden. Die bisherigen Unterbringungskapazitäten von 65 Einzelzimmern reichen aus, den Großteil der Fortbildungsplatzkapazitäten in Bautzen abzudecken.
- 14 Die Errichtung nur eines Neubaus mit 125 Einzelzimmern und entsprechenden Gemeinschaftsräumen bzw. –küchen – statt der geplanten 2 – ist zur Deckung der Unterbringungsbedarfe für die Fortbildungsteilnehmer und Studierenden in Bautzen ausreichend und als Alternative in Betracht zu ziehen. Zugleich ließen sich die Anmietungen in Hotels bzw. Pensionen für Fortbildungsteilnehmer auf wenige Ausnahmen zur Abdeckung von Spitzen reduzieren.

2.5 Nicht nachgewiesener Nutzungsbedarf für Sportaußenflächen

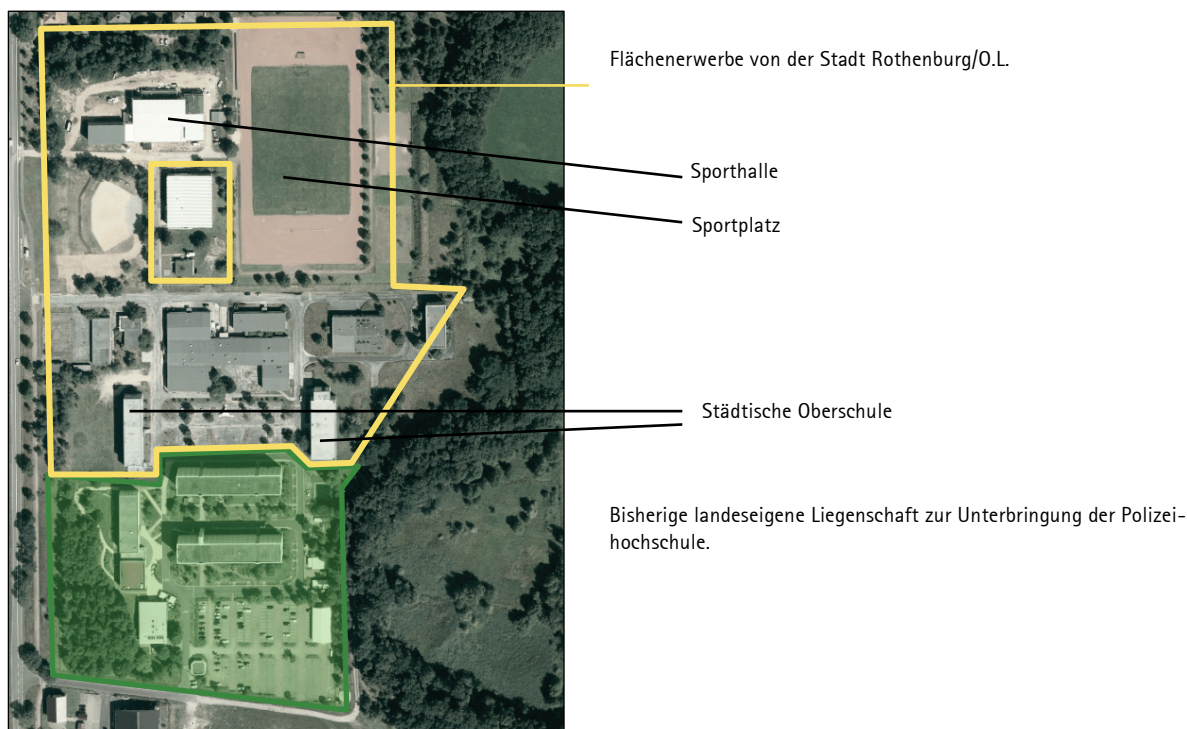
- 15 Die Flächenbedarfe für die Sportaußenanlagen, insbesondere die Großspielfelder, sind in der Bedarfsanmeldung nicht näher begründet, wurden dennoch für beide Standorte anerkannt.
- 16 Trotz Aufforderung durch den SRH konnte die Polizeihochschule für die Großspielfelder weder Nutzungsbedarf für die Ausbildung noch für die Freizeitaktivitäten der Studierenden darlegen.

- 17 Das Großspielfeld in Bautzen soll mit Kunstrasen ausgestattet werden. Der SIB geht bei seiner Kostenvergleichsberechnung von identischen Abschreibungszeiträumen von 15 Jahren aus. Dies entspricht der Obergrenze des Nutzungszeitraumes eines Kunstrasenplatzes, vernachlässigt aber, dass bei fachgerechter Pflege ein Naturrasenplatz rd. 30 Jahre genutzt werden kann.
- 18 Es liegt kein nachgewiesener Bedarf für ein Großspielfeld vor. Die Kostenvergleichsberechnung für die Ausstattung mit Kunstrasen ist unvollständig. Investitionsfolgekosten sind unberücksichtigt.

2.6 Erweiterung des Polizeicampus in Rothenburg/O.L. droht zu scheitern

- 19 Für die Umsetzung des erweiterten Flächenbedarfs in Rothenburg/O.L. hat der Freistaat Sachsen zu 9 Mio. € Grundstücke von der Stadt Rothenburg/O.L. erworben. Auf diesen Grundstücken befinden sich die städtische Oberschule sowie eine Sporthalle und ein Sportplatz (siehe Abb. 2). Bereits in den Verkaufsverhandlungen hat der Freistaat Sachsen signalisiert, dass der Erwerb der städtischen Grundstücke alternativlos sei und damit seine Verhandlungsposition erheblich geschwächt.
- 20 Der Kaufpreis ist mehr als 3-mal höher als der gutachterlich ermittelte Wert ohne Abbruchkosten. Werden nur die bisher angefallenen Abbruchkosten von rd. 1 Mio. € berücksichtigt, sinkt der begutachtete Gesamtwert rechnerisch auf 1,74 Mio. €.
- 21 Überdies erbringt der Freistaat Sachsen für den Erwerb der Flächen weitere umfangreiche Gegenleistungen. Unter anderem einigten sich die Vertragsparteien, dass die Stadt Rothenburg/O.L. den Standort der Oberschule bis zur Schaffung eines Ersatzes weiterhin unentgeltlich nutzen kann. Der Freistaat Sachsen verpflichtete sich außerdem, weiterhin ein Nutzungsentgelt für die von ihm erworbenen Sportanlagen (Sporthalle und Sportplatz) an die Stadt Rothenburg/O.L. bis mindestens 2023 zu zahlen.

Abbildung 2: Grundstückserwerbe von der Stadt Rothenburg/O.L. zur Erweiterung des Polizeicampus



Quelle: Geoportal Sachsenatlas, Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung Sachsen, Kaufvertrag vom 06.11.2019.

- 22 Zum Kaufpreis von 9 Mio. € kommen weitere Verpflichtungen auf den Freistaat zu.

- 23 Erst mit Verlegung der Oberschule kann die staatliche Baumaßnahme vollständig realisiert werden. Bis dahin muss der Lehrbetrieb in Containern als Interim erfolgen. Mit einer Fertigstellung des neuen Oberschulstandortes vor 2024 ist indessen nicht zu rechnen.³
- 24 Die ungesicherte Umsetzung des Neubaus der Oberschule hat zur Folge, dass die Zielerreichung des Freistaates Sachsen gefährdet ist.
- 25 Das Risiko, die geplante Bebauung auf dem Grundstück zu verwirklichen, trägt allein der Freistaat Sachsen. Rechte gegen die Verkäuferin für den Fall, dass die Durchführung des Bauvorhabens nicht gewährleistet ist, wurden vertraglich ausgeschlossen. Gemäß Kaufvertrag trägt der Freistaat Sachsen sämtliche Kosten bei Rückabwicklung des Kaufvertrages.
- 26 Der Freistaat Sachsen ist ein erhebliches Risiko für die geplante Erweiterung des Polizeicampus eingegangen. Zum einen ist die Realisierung der Baumaßnahme zur Modernisierung der Polizeihochschule in zentralen Teilen infolge der erheblichen Unsicherheiten bezüglich der Schulverlegung nicht gesichert. Zum anderen entstünden dem Freistaat Sachsen erhebliche Kosten für den Fall der Rückabwicklung des Vertrages.

3 Stellungnahmen der Ministerien

- 27 Die Rahmenkonzeption für die „Aus- und Fortbildung der sächsischen Polizei“ aus 2014 könne derzeit nicht angepasst werden. Politische Entscheidungen seien hierfür Voraussetzung und müssten erst getroffen werden. Es sei jedoch davon auszugehen, dass die Ausbildung an der Polizeihochschule im jetzigen Umfang langfristig durchgeführt werde, da die sächsische Polizei einen Anteil von 40 % bei Polizeibeamten mit Fachhochschulabschluss anstrebe.
- 28 Auf eine Variantenprüfung zur Unterbringung der Studierenden sei wegen plausibler Nutzerwünsche verzichtet worden. Eine Unterbringung von Fortbildungsteilnehmern in zeitweise leer stehenden Studierendenunterkünften habe der Nutzer abgelehnt.
- 29 Die Stadt Rothenburg/O.L. hätte einem Verkauf unter 9 Mio. € nicht zugestimmt und selbst Wertgutachten aus dem Jahr 2017 mit weit höheren Zeitwerten vorgelegt. Die Wertermittlungen hätten deshalb nur wissenschaftlich-theoretische Werte beschrieben und seien nicht preisbildend gewesen. Der Vorbehalt eines Rücktrittsrechts im Kaufvertrag sei nicht in Betracht gekommen, da der Freistaat Sachsen bereits vor dem Kauf umfangreiche und irreversible Maßnahmen vollzogen hatte. Es wäre auch nicht interessengerecht gewesen, der Stadt Rothenburg/O.L. Risiken im Zusammenhang mit der Schulverlegung aufzubürden.

4 Schlussbemerkung

- 30 Als notwendige Grundlage zur Vermeidung teurer Fehlinvestitionen ist eine aktuelle und aussagekräftige Gesamtkonzeption für Personalbestand sowie Aus- und Fortbildung der Polizei unverzichtbar. Es ist derzeit nicht gesichert, dass die geplanten Kapazitäten in Bautzen und Rothenburg/O.L. langfristig angemessen sind. Eine konsequente Umsteuerung auf Direkteinsteiger in die Fachhochschulausbildung lässt zudem unausgelastete Kapazitäten in der Ausbildung zum mittleren Dienst erwarten.
- 31 Das Haushaltsrecht verpflichtet die staatlichen Stellen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, um die Ausgaben im Sinne einer verantwortlichen Haushaltswirtschaft auf das Notwendige zu begrenzen. Die Unterbringung von Studierenden und Fortbildungsteilnehmern hat sich folglich am Raumbedarf zu orientieren und nicht allein an Wünschen des Nutzers.
- 32 Grundlage staatlicher Grundstücksgeschäfte müssen zutreffende Verkehrswertgutachten sein.

³ Vgl.: https://ausschreibungen-deutschland.de/655878_Nebau_Oberschule_und_Sport-und_Mehrzweckhalle_RothenburgOL_Objektplanung_2020_Rothenburg_Oberlausitz

Teil B Kommunen

Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

27

Die hohen Zahlungenlasten der Stadt Zwickau zugunsten der städtischen Beteiligungen sind mit Risiken für den städtischen Haushalt verbunden. Eine städtische Gesamtstrategie für das Beteiligungsportfolio ist unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der Stadt erforderlich.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Betätigung der Stadt Zwickau in Unternehmen in Privatrechtsform und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft. Die Stadt Zwickau war im Geschäftsjahr 2018 an insgesamt 34 Unternehmen beteiligt. Der SRH hat 12 dieser Unternehmen in die Prüfung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Wirtschaftliche Lage

- 2 Die Stadt hat zum 01.01.2012 ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung auf die Doppik umgestellt. Die Jahresabschlüsse ab dem Jahr 2016 waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht festgestellt.
- 3 Die Stadt leistet mittels Zuschüssen und Vertragsentgelten in einem hohen Umfang Zahlungen für ihre kommunalen Unternehmen zur Erfüllung kommunaler Aufgaben. Im Jahr 2018 betrugen diese Zahlungen je EW der Stadt Zwickau:

Übersicht: Zahlungen je EW

Unternehmen	Zuschuss Stadt je EW
August Horch Museum GmbH	5,89 €
Kultur, Tourismus und Messebetriebe Zwickau GmbH	14,07 €
Puppentheater Zwickau gGmbH	6,89 €
Theater Plauen Zwickau gGmbH	50,04 €
Stadion Zwickau Betriebs GmbH	9,64 €
Städtische Verkehrsbetriebe Zwickau GmbH	52,79 €

- 4 Diese wirtschaftlichen Verpflichtungen begründen Abhängigkeiten und Risiken für die Stadt und ihre Unternehmen.
- 5 Aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse der Stadt kann keine Aussage zur tatsächlichen Leistungsfähigkeit getroffen werden. Der Stadt wird empfohlen, nach Abbau dieser Rückstände jährlich einen Gesamtabschluss aufzustellen.

2.2 Beteiligungssteuerung

- 6 Der Tätigkeitsschwerpunkt der Beteiligungsverwaltung soll zur Sicherstellung kommunalpolitischer Ziele im strategischen Beteiligungscontrolling liegen. Strategische Entwicklungskonzepte über die Festlegung des jährlichen Zuschussbedarfs hinaus liegen aber bei der Stadt als Gesellschafterin der Unternehmen nicht für alle Unternehmen vor.
- 7 Der SRH empfiehlt die Erarbeitung einer städtischen Gesamtstrategie zum Beteiligungsportfolio als Grundlage für die Ableitung konkreter Unternehmensziele, die wiederum eine Steuerung der Unternehmen ermöglichen.

2.3 Geschäftsführertätigkeit durch Bürgermeister und Amtsleiter

- ⁸ In 5 städtischen Unternehmen nehmen ein Bürgermeister bzw. Amtsleiter die Aufgaben der Geschäftsführung im Rahmen einer Nebentätigkeit wahr. Nach § 147 i. V. m. § 104 Abs. 1 Nr. 2 SächsBG ist eine Nebentätigkeit ganz oder teilweise zu untersagen, soweit sie geeignet ist, dienstliche Interessen zu beeinträchtigen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Nebentätigkeit den Beamten in einen Widerstreit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen kann.
- ⁹ Somit verbietet es sich, einem hauptamtlichen Bürgermeister die Tätigkeit eines Geschäftsführers als Nebentätigkeit zu genehmigen. Hinsichtlich der Tätigkeit der Amtsleiter als Geschäftsführer ist zu prüfen, inwieweit sich Interessenkonflikte ergeben können, ggf. sind auch diese Tätigkeiten zu beenden.

2.4 Gebäude- und Grundstücksgesellschaft Zwickau mbH

- ¹⁰ Die Gebäude- und Grundstücksgesellschaft Zwickau mbH (GGZ) ist als Bauherr für Großprojekte der Stadt Zwickau maßgeblich eingebunden. Kommunale Großprojekte waren u. a. der Rathausanbau, die Sanierung der Verwaltungsgebäude, der Neubau Glück Auf Schwimmhalle, das Fußballstadion (GGZ-Arena) und das Ball-sportzentrum Neuplanitz. Die einzelnen Objekte sind langfristig an die Stadt Zwickau bzw. städtische Betriebs-gesellschaften vermietet. Für das Stadion kaufte die GGZ zusätzlich die Namensrechte für 5 Jahre.
- ¹¹ Die finanzielle Ausstattung der GGZ ist solide, nur ein geringer Teil des Jahresüberschusses wird an den Stadt-haushalt abgeführt. Dadurch verfügt das Unternehmen über finanzielle Mittel, die ihm erlauben, Projekte zu realisieren, die aus unterschiedlichen Gründen nicht über den Stadthaushalt abgebildet werden können oder sollen. Für die Umsetzung eigener Investitionen des Unternehmens sind dann erhebliche Verschuldungen not-wendig, die ansonsten für die Projekte der Stadt ggf. über Kreditaufnahmen im Kernhaushalt erforderlich wären und der Genehmigung der RAB unterlägen.
- ¹² Für weitere Übertragungen von städtischen Projekten sollte vorab stets die Leistungsfähigkeit der GGZ über-prüft werden. Dabei sind auch die notwendigen eigenen Investitionsbedarfe des Unternehmens zu berück-sichtigen.

2.5 Stadion Zwickau Betriebs GmbH

- ¹³ Die Stadion Zwickau Betriebs GmbH (SZB) betreibt das von der GGZ errichtete Fußballstadion. Dafür leistet die Stadt jährliche Zahlungen von rd. 867 T€ an die SZB. Diese vermietet das Stadion an den FSV Zwickau e. V. Aufgrund der schwierigen finanziellen Lage des FSV sind regelmäßig Stundungen und Ratenzahlungen erforder-lich.
- ¹⁴ Der SRH empfiehlt aufgrund der wirtschaftlichen Risiken, die mit dem Betrieb des Stadions verbunden sind, verstärkt Möglichkeiten der Einwerbung privaten Kapitals (z. B. Beteiligung, Sponsoring, Veranstaltungen) zu suchen.

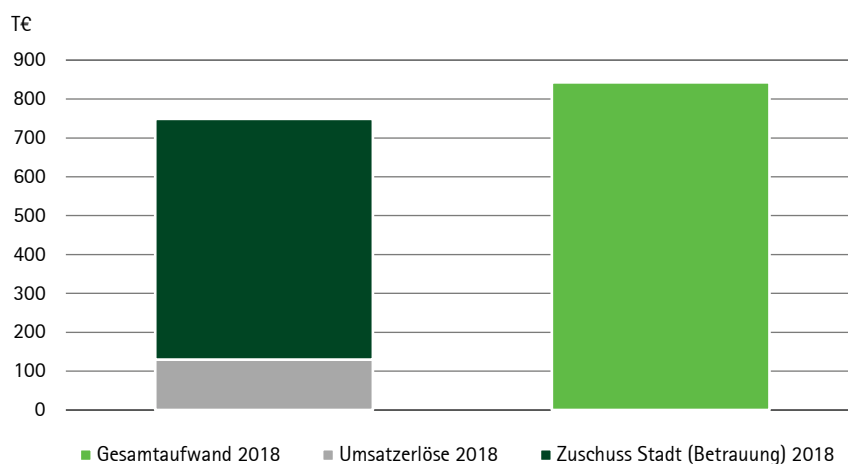
2.6 Theater Plauen Zwickau gGmbH

- ¹⁵ An der Theater Plauen Zwickau gGmbH (Theater gGmbH) halten die Stadt Zwickau und die Stadt Plauen jeweils 50 % der Geschäftsanteile. Die Finanzierung der Theater gGmbH haben die beiden Gesellschafter seit 1999 in einem Grundlagenvertrag geregelt. Mit der letzten Änderung 2019 betragen die Finanzierungsanteile 67,5 % (Zwickau) und 32,5 % (Plauen).
- ¹⁶ Mit der Übernahme weiterer Finanzierungsanteile durch die Stadt Zwickau forderte der Zwickauer Stadtrat Sat-zungsänderungen, um entsprechend dem Finanzierungsanteil eine größere Einflussnahme zu erlangen. Mit den Änderungen des Gesellschaftsvertrages erhielt die Stadt Zwickau zwar formal den Stimmanteil, der sich aus ihrem Finanzierungsanteil ergibt. Entscheidungen über wesentliche Fragen des Unternehmens sind jedoch wei-terhin nur mit Zustimmung des Gesellschafters Plauen möglich.
- ¹⁷ Die Stadt Zwickau sollte die Übernahme weiterer Finanzierungsanteile unter Berücksichtigung der eigenen Leistungsfähigkeit kritisch prüfen.

2.7 Puppentheater Zwickau gGmbH

- ¹⁸ Das Puppentheater wurde zum 01.08.2016 als Sparte aus der Theater gGmbH ausgegliedert. Die Stadt gründete eine eigene GmbH und gliederte sie der Kultur, Tourismus und Messebetriebe Zwickau GmbH (KultourZ) als Tochterunternehmen an. Die Ausgliederung des Puppentheaters aus der Theater gGmbH hat die vollständige Übernahme der Finanzierungslast durch die Stadt Zwickau zur Folge. Die Stadt Zwickau zahlte im Jahr 2019 Ausgleichsleistungen von 663,7 T€. Hinzu kommen Leistungen der KultourZ als Gesellschafterin und der Theater gGmbH als Kooperationspartner. Darüber hinaus erhielt das Puppentheater 2019 Förderungen aus dem Kulturraum und Projektförderungen von insgesamt 238,1 T€. Das Puppentheater steht auch im Wettbewerb mit dem Theater, welches ebenfalls Angebote für die Zielgruppe anbietet.

Abbildung: Zuschüsse – Umsatzerlöse – Gesamtaufwand



- ¹⁹ In Anbetracht der erheblichen Kostenbelastung durch den Betrieb des Puppentheaters müssen Abwägungen zum weiteren Vorhalten des Angebots angestellt werden.

2.8 Business and Innovation Centre Zwickau GmbH

Fehlende Voraussetzungen für den Anteilskauf

- ²⁰ Nach dem Gesellschaftsvertrag liegt der Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit in der Förderung von Unternehmensgründungen, Innovationen und Technologietransfer sowie im Angebot von Beratungs- und anderen Dienstleistungen der Wirtschaftsförderung. Im Prüfungszeitraum realisierte die Business and Innovation Centre Zwickau GmbH (BIC) ihre Umsatzerlöse im Wesentlichen aus Vermietungen. Da die geringe Anzahl von Neugründungen zu einer geringen Beratungs- und Dienstleistungsnachfrage führe, werden sich nach Auffassung der Geschäftsführung die Umsatzerlöse auch zukünftig zum größten Teil aus Mieteinnahmen zusammensetzen.
- ²¹ Kommunale Gesellschafter sind die Stadt Zwickau und der Landkreis Zwickau. Die Stadt Zwickau hat ihren Anteil im Jahr 2019 durch Erwerb der Anteile eines privaten Mitgesellschafters um 20 % auf 60 % erhöht. Die Stadt nahm dazu ein allen Gesellschaftern eingeräumtes Vorkaufsrecht wahr. Die übrigen Gesellschafter verzichteten.
- ²² Der Stadtrat forderte im Vorfeld des Ankaufs eine Wertermittlung der unternehmenseigenen Immobilie und ein Konzept für die strategische Ausrichtung.
- ²³ Nach dem vorgelegten Konzept stehe die Stadt Zwickau vor der dringenden Aufgabe, innovative und technologieorientierte Gründungen zu fördern und die Gründerkultur zu stärken. Die Umsetzung dieser Mission solle durch die BIC geleistet werden.
- ²⁴ Aufgrund der geringen Zahl der Neugründungen sind die im Konzept vorgesehenen Aufgaben von der BIC nicht leistbar. Der Anteilskauf war auch wertmäßig nicht nachvollziehbar. Die geforderte Bewertung der Immobilien fehlte.

Fehlende Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde für den Anteilskauf

- ²⁵ Die Stadt hat den Erwerb der Geschäftsanteile als unwesentliche Veränderung des Unternehmens bewertet und das LRA Zwickau hielt diese Einschätzung für möglich. Die förmliche Anzeige des Anteilserwerbes stand zum Prüfungszeitpunkt noch aus. Der Landkreis ist selbst Gesellschafter der BIC und somit mit eigenen Interessen an dem Vorgang beteiligt. Nach § 112 Abs. 4 SächsGemO entscheidet in diesen Fällen die obere RAB. Diese entscheidet auch, ob die Voraussetzungen für ihre Zuständigkeit vorliegen.
- ²⁶ Die Stadt hat den Vorgang der LD Sachsen als zuständige RAB vorzulegen.

3 Stellungnahmen

- ²⁷ Die Stadt Zwickau, das SMI und der SSG haben Stellungnahmen zum Beitrag abgegeben. Die Stadt stimmt im Wesentlichen den Feststellungen des SRH zu und will die Empfehlungen zeitnah bzw. im Bedarfsfall umsetzen.
- ²⁸ Hinsichtlich der Tätigkeit des Amtsleiters als Geschäftsführer seien aus Sicht der Stadt keine Interessenkonflikte zwischen Haupt- und Nebentätigkeit ersichtlich.
- ²⁹ An der Auffassung, dass der Erwerb der Geschäftsanteile nicht zu einer wesentlichen Veränderung der BIC geführt habe, werde seitens der Stadt festgehalten. Zur verbindlichen Beurteilung der Rechtslage werde der gesamte Vorgang der LD Sachsen vorgelegt.

4 Schlussbemerkung

- ³⁰ Der SRH begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen. Die Entscheidungen der LD Sachsen hinsichtlich der BIC bleiben abzuwarten.

Die Bedarfsplanung im Vorfeld der eigentlichen Planung war unzureichend. Dies führte im weiteren Planungsprozess zu umfangreichen Bedarfsänderungen.

Die ursprünglich ermittelten Gesamtkosten stiegen um rd. 83 %.

Bei einer wirtschaftlicheren Planung hätte allein durch Optimierung der Flächen für Aula und Lagerräume eine Kosteneinsparung von rd. 1,2 Mio. € für das Gymnasium erzielt werden können.

1 Prüfungsgegenstand

- Das Gymnasium Wilsdruff ist Teil eines Campusgeländes mit Grundschule, Oberschule und Zweifeldsporthalle. Der Neubau besteht aus einem dreizügigen Gymnasium mit Zweifeldsporthalle. Er begrenzt das Campusgelände als lang gestrecktes und mehrfach abgewinkeltes Gebäude. Bestandteil des Gymnasiums ist eine geräumige Aula, die an der Rückseite des Gebäudes einen direkten Anschluss an einen Innenhof hat.

Abbildung: Schulgelände, Ansicht von Westen



Quelle: Stadt Wilsdruff.

- Die Vergabe der Planung (Generalplanung) erfolgte nach einem europaweiten Vergabeverfahren im Jahr 2014 an ein Planungsbüro. Der benachbarte Landkreis Meißen legte Rechtsmittel gegen die Neuerrichtung des gymnasialen Standortes ein. Infolgedessen musste die Stadt das Projekt „einfrieren“. Die Wiederaufnahme der Planungstätigkeiten erfolgte im Sommer 2016. Das Bauhauptlos wurde an eine ARGE¹ im September 2017 vergeben. Der Grundstein wurde im Dezember 2017 gelegt und die Maßnahme im August 2020 fertiggestellt.
- Die geplanten Gesamtkosten lagen 2013 bei rd. 15 Mio. €. Davon entfielen auf das Gymnasium rd. 12 Mio. € und auf die Sporthalle rd. 3 Mio. €. Gemäß Kostenfortschreibung mit Stand vom 01.04.2020 stiegen die Kosten insgesamt auf rd. 26,2 Mio. €, davon rd. 21,7 Mio. € für das Gymnasium.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarfsplanung

- Die Flächenentwicklung hat erheblichen Einfluss auf die Gesamtwirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme. Vor der eigentlichen Entwurfsplanung ist in der Phase der Grundlagenermittlung (Phase 0) die Aufgabenstellung anhand bauherrnseitiger Vorgaben zu klären. Mit der Bedarfsplanung wird u. a. ein Raum- und Funktionsprogramm erstellt. Dieses gilt es im weiteren Projektverlauf möglichst unter Einhaltung der ursprünglichen Flächenbedarfe

¹ ARGE = Arbeitsgemeinschaft

planerisch umzusetzen. Der Bauherr sollte seine Ziele in Bezug auf Qualitäten, Quantitäten und Termine möglichst konkret beschreiben. Ihm kommt hier eine besondere Steuerungsfunktion gegenüber dem beauftragten Planungsbüro sowie gegenüber nutzerseitigen Forderungen zu.

- 5 Bei der geprüften Maßnahme kam es im Verlauf der Planung zur erheblichen Änderung der Bedarfsgrundlage. Das Raumprogramm vergrößerte sich mit dem Voranschreiten der Planung immer wieder. Der SRH fand keine Hinweise zu selbstgeführten Kennwertvergleichen bzw. Mechanismen zur Verhinderung der enormen Flächensteigerung. Auch war nicht erkennbar, welche bauherrseitigen Vorgaben es in Bezug auf die Qualitäten und Quantitäten des zu erstellenden Gebäudes zum Beginn der Planung gab.
- 6 Bereits zum Zeitpunkt der Machbarkeitsstudie im Jahr 2013 – als das Raum- und Funktionsprogramm erstmalig aufgestellt wurde – wäre die konsequente Nutzerbeteiligung notwendig gewesen. Diese erfolgte jedoch erst ab 2016. Die verspätete Einbindung des Nutzers erwies sich als nachteilig, da infolgedessen die Planungsgrundlagen zu einem sehr späten Zeitpunkt geändert wurden.
- 7 Bedarfsänderungen können vermieden werden, wenn im Rahmen der Projektvorbereitung eine für alle Beteiligten verbindliche Bedarfsplanung im Fokus des Bauherrn steht.
- 8 Der SRH empfiehlt der Stadt Wilsdruff, zukünftig in der Phase der Projektvorbereitung das Raum- und Funktionsprogramm unter Leitung der Hochbauverwaltung und unter Einbindung der späteren Nutzer verbindlich zu definieren. Bedarfsänderungen sind im weiteren Planungsprozess möglichst zu vermeiden.
- 9 Die Stadt Wilsdruff als Bauherr sollte künftig ihre Steuerungs- und Lenkungsfunktion gegenüber den Nutzern und dem Planer stärker wahrnehmen.

2.2 Entwicklung der Kosten

- 10 Die Kosten allein für das Gymnasium stiegen von rd. 11,9 Mio. € im November 2013 auf rd. 21,7 Mio. € mit Stand April 2020, also um rd. 83 %. Dieser Kostenanstieg hat unterschiedliche Ursachen.
- 11 Neben Gründen, die die Stadt Wilsdruff nicht beeinflussen konnte (längere Projektlaufzeit infolge des Rechtsstreits zum Schulstandort, baukonjunkturelle Lage), führten die von Beginn an zu gering bemessenen Kosten und der Anstieg der Raumprogrammfläche zur Kostensteigerung.
- 12 Mittels einer Vergleichskostenberechnung stellte der SRH fest, dass die vom Planungsbüro zum Zeitpunkt der Entwurfsplanung angesetzten Kosten rd. 19 % unterhalb der Mittelwerte vergleichbarer Schulen lagen. Allein die Kosten der KG 300 (Bauwerk – Baukonstruktion) lagen 25 % bzw. rd. 2,5 Mio. € darunter. Sie waren so niedrig angesetzt, dass sogar noch die Minimalwerte unterschritten worden sind.
- 13 Die für den Planungsentwurf zugrunde gelegten Kosten zum Zeitpunkt der Entwurfsplanung waren nicht ausreichend. Durch Besonderheiten des Gebäudeentwurfs wurde der Kostensteigerungseffekt zusätzlich verstärkt. Die Bauverwaltung der Stadt Wilsdruff hatte die Belastbarkeit der vorgelegten Kostenberechnung vor dem Hintergrund der deutlich vom mittleren Standard abweichenden Planung nicht geprüft.
- 14 Mangels eigener Kennwertvergleiche und Überprüfung der vom Planungsbüro erstellten Unterlagen wurde die Unvereinbarkeit der Kostenberechnung mit der vorliegenden Planung vom Bauherrn nicht erkannt.

2.3 Optimierung von Einzelflächen

- 15 Der SRH hat die Abweichung der Flächen des Gymnasiums gegenüber den Raumprogrammempfehlungen des Freistaates Sachsen näher analysiert. Dabei stellte er einen Flächenzuwachs von rd. 18 % bzw. 699 m² fest. In zwei näher analysierten Bereichen ermittelte der SRH ein Optimierungspotenzial i. H. v. 258 m², was rd. 37 % der Mehrflächen entspricht.
- 16 Die Fläche je Schüler für die Aula ist deutlich größer als bei anderen bisher vom SRH geprüften Vergleichsobjekten. Auch ist die realisierte Fläche um das 2,7-Fache gegenüber den Raumprogrammempfehlungen erhöht. Die Stadt Wilsdruff hätte als Bauherr stärker auf die Reduktion der für die Aula aufgewendeten Flächen auf ein wirtschaftlicheres Maß einwirken sollen.

- 17 Gemäß den Raumprogrammempfehlungen können innerhalb der Wirtschaftsflächen auch Abstellräume mit einer Gesamtfläche von 100 m² vorgesehen werden. Im Gymnasium in Wilsdruff wurden dafür 3 Räume mit einer Gesamtfläche von 207,61 m² realisiert.
- 18 Der SRH hat die darüber hinausgehenden Flächen keiner weiteren Analyse unterzogen. Die vorliegenden signifikanten Beispiele zeigen Optimierungsmöglichkeiten exemplarisch auf. Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen sensibilisiert der SRH insbesondere bei Flächenerhöhungen und Mehrbedarfen für einen Umgang mit Augenmaß. Jeder Quadratmeter zusätzliche Fläche wirkt sich unmittelbar auf die Baukosten aus.
- 19 Vorliegend hätte bei einer wirtschaftlicheren Planung durch Optimierung der Flächen für Aula und Lagerräume eine Kosteneinsparung von rd. 1,2 Mio. € für das Gymnasium erzielt werden können.

3 Folgerungen

- 20 Die Stadt Wilsdruff sollte bei der Vorbereitung künftiger Baumaßnahmen die Bedarfsplanung als wesentlichen Teil der Bauherrenaufgaben optimieren. Ebenfalls sollten Aspekte des wirtschaftlichen Bauens bei künftigen Bauaufgaben deutlich stärker berücksichtigt werden. Kennwertvergleiche in Bezug auf Flächen und Kosten sind dazu ein geeignetes Mittel.

4 Stellungnahme

- 21 Die Stadt Wilsdruff wandte ein, der vom SRH angestellte Bezug im Rahmen der Kostenentwicklung auf 2013/2014 sei falsch, da sich der Leistungsumfang danach geändert habe. Richtigerweise sei der Stand 2016 nach Überarbeitung der Entwurfsplanung mit 2020 zu vergleichen. Zu diesem Zeitpunkt hätten neue Forderungen aus Fördermittelsicht bestanden. Ferner hätte es bis 2014 keinen Nutzer gegeben. Erst ab 2016 seien in einem Workshop die Nutzer mit 2 Schulleitern beteiligt worden. Zu einem späteren Zeitpunkt seien weitere Planungsänderungen durch die neue Schulleiterin erforderlich gewesen.
- 22 Weiterhin ist die Stadt Wilsdruff der Auffassung, dass die Flächensteigerungen zwangsläufig zu realisieren waren, da sie auf Forderungen der Nutzer und des SIB zurückgingen. Es sei bewusst nicht flächenreduziert geplant worden. Das Ziel sei die Errichtung einer zukunftsfähigen Schule gewesen. Die Stadt Wilsdruff kritisierte, dass der SRH die Raumprogrammempfehlungen vom 15.12.1993, die seit 2006 außer Kraft sind, für einen Vergleich heranzieht. Diese seien nicht geeignet und als Empfehlung auch keine zwingende Vorgabe.
- 23 Auch sei der Neubau das erste Gymnasium der Stadt. Damit würden sich Vergleichsmöglichkeiten in Grenzen halten. Die Stadt Wilsdruff sah die Prüfung der Kostenberechnung des Planers zudem nicht für notwendig an, da die Kostenberechnung mit den Fördermittelanträgen geprüft werde.

5 Schlussbemerkungen

- 24 Der SRH hält an der Vergleichsbetrachtung bezogen auf die Basis 2013 fest. Die Bauaufgabe „Neubau des freizügigen Gymnasiums mit Zweifeldsporthalle“ bestand über den gesamten Projektzeitraum. Den Vergleich mit 2013 hat der SRH bewusst gewählt, um aufzuzeigen, wie sich die zahlreichen Änderungen an den Planungsgrundlagen und die zu Beginn zu gering bemessenen Kosten auf die Entwicklung der Baukosten auswirken. Dies verdeutlicht die Relevanz einer umfassenden Bedarfsplanung unter Einbindung der späteren Nutzer im Vorfeld der eigentlichen Entwurfsplanung. Definiert man im Vorfeld Flächen und Qualitäten möglichst abschließend und ermittelt auf dieser Grundlage realistische Kosten, ist ein Abweichen der endgültigen Gesamtkosten von der ersten Kostenschätzung deutlich unwahrscheinlicher. Damit ist eine verlässlichere Kostendarstellung über die gesamte Dauer einer Baumaßnahme möglich.
- 25 Die Bedeutung der Phase 0 – Klären der Aufgabenstellung, umfassende Ermittlung des Bedarfs – hat einen hohen Stellenwert für kostenbewusstes Bauen. Dabei ist auch der Nutzer frühzeitig zu beteiligen und seine Wünsche hinsichtlich Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit intensiv zu prüfen.

- ²⁶ Erst nach dieser Phase 0 erfolgt die eigentliche Planungsaufgabe bezogen auf das Gebäude. Dann wird im Regelfall das Raum- und Funktionsprogramm als Ergebnis der Bedarfsplanung planerisch umgesetzt. Vorliegend kam es aus unterschiedlichen Gründen zu Flächensteigerungen im Verlauf der Planungsphase und damit auch zwangsläufig zu Kostensteigerungen.
- ²⁷ Vonseiten des SRH wird pauschal keine Rückführung auf die Raumprogrammempfehlungen aus dem Jahre 1993 gefordert. Als Ausgangsbasis für die Entwicklung eines zeitgemäßen Raumprogramms können sie jedoch eine gute Basis bilden. So hat auch die Stadt Wilsdruff ihre eigenen Planungsüberlegungen damit begonnen. Dem SRH ist bewusst, dass u. a. geänderte Fördervoraussetzungen eine Abweichung von den Raumprogrammempfehlungen aus 1993 verlangen. Der Umfang ist allerdings gering und wurde vom SRH bereits berücksichtigt. Auch können sich weitere Flächenbedarfe gegenüber den Raumprogrammempfehlungen aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen wie Ganztagsschulangebote, Inklusion, Barrierefreiheit und neue pädagogische Konzepte einstellen. Nicht zwingend ist dabei immer von einem Flächenplus auszugehen.
- ²⁸ Prüfungserfahrungen des SRH bestätigen, dass durch interdisziplinäre Erarbeitung der Grundlagen vor der baulichen Planung eines Schulstandortes ein Mehrwert für die Nutzer geschaffen werden kann, ohne dabei das Raumprogramm in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme enorm zu erweitern. Auch bei aktuellen Vorhaben kann eine Orientierung an den Raumprogrammempfehlungen aus dem Jahre 1993 gelingen.

Leipzig, 27. Juli 2021

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin

