



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2022 – Band II

PRÜFUNG

Staatsfinanzen und Staatsverwaltung,
Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Teil A Land

Staatshaushalt Sachsen 2019 und 2020

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2019	Sachsen 2020	Durchschnitt	
			Flächenländer Ost 2020	Flächenländer West 2020
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	68,8	60,5	56,2	62,3
Kreditfinanzierungsquote* in % <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme / Nettotilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	-0,4	0,0	8,9	11,4
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,9	0,6	2,7	2,5
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	0,6	0,4	1,5	1,6
Kommunalzuweisungsquote in % <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	34,5	36,0	32,7	30,5
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	24,5	23,1	22,2	31,4
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	14,9	15,3	13,0	9,3
Investitionsausgaben in € je Einwohner	709	810	752	506
Zinsausgaben in € je Einwohner	30	19	87	86
Steuereinnahmen in € je Einwohner	3.281	3.194	3.239	3.377
Personalausgaben in € je Einwohner	1.169	1.218	1.277	1.700
Kommunalzuweisungen in € je Einwohner	1.646	1.901	1.884	1.653
Nettokreditaufnahme* in € je Einwohner	-18	0	513	619
Finanzschulden in € je Einwohner	686	924	5.231	6.091
Finanzierungssaldo in € je Einwohner	-11	-365	-651	-489

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, HR 2020.

Hinweis: Die Basis der Kenndaten sind die staatlichen Kernhaushalte. Die Darstellung von Finanzschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich erfolgt ohne Kassenkredite.

*Die Berechnung der Kreditfinanzierungsquote und der Nettokreditaufnahme je Einwohner beruht auf den in der HR ausgewiesenen Ergebnissen. Die Nettokreditaufnahme betrug danach 0,0 €. Dies berücksichtigt insbesondere nicht die Kreditaufnahme im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Zum Stand der Finanzschulden und zur Veränderung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ vgl. außerdem Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.4, Tz. 22 und 23 sowie Pkt. 3.1, Tz. 27, 28 und 30.

Vorwort des Präsidenten

Wir befinden uns in einer Zeit der großen globalen Unsicherheit: Kaum wird die Pandemie schwächer, rücken durch den Krieg in der Ukraine Themen wie die Versorgung von Flüchtlingen, Inflation sowie sichere und bezahlbare Energieversorgung immer stärker in den Fokus. Es ist beinahe, als würde eine Krise der nächsten folgen und der Freistaat wie ein Schiff zwischen den Wellen hin und her geworfen.

Dieser Jahresbericht erscheint mitten in den Beratungen zu einem neuen Doppelhaushalt. Das sächsische Parlament plant den Haushalt für die Jahre 2023 und 2024 und legt damit Leitlinien für die Zukunft des Freistaates fest. Die bisher vorgelegten Entwürfe bereiten uns als Rechnungshof große Sorgen. Nach Überwindung der Corona-Pandemie sollte die Stabilisierung des Haushaltes oberste Priorität haben. Mit der überaus guten Steuerschätzung vom Mai 2022 wäre die Haushaltskonsolidierung ohne weiteres möglich. Dies haben wir bereits im Band I des Jahresbericht 2022 ausführlich behandelt und mit einer Modellrechnung unterlegt. Stattdessen vernehmen wir eine weitere Entnahme von Rücklagen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs. Sollten künftig Haushaltsrisiken eintreten – die aktuellen Ereignisse zeigen, wie schnell das der Fall sein kann – hat der Freistaat Sachsen kaum mehr Möglichkeiten, um darauf kurzfristig reagieren zu können.



© Oliver Killig

Jede Bürgerin und jeder Bürger weiß, dass ein gewisser finanzieller Puffer notwendig ist, um unvorhergesehene Kosten abfangen zu können. Wenn die Reserven aufgebraucht sind, dann müssen die laufenden Kosten einem kritischen Blick unterzogen und Einsparungen vorgenommen werden. Privat würde man die eine oder andere Ausgabe zurückstellen, bis sich die finanzielle Lage wieder stabilisiert. Es stellt sich die Frage, warum dieser Grundsatz nicht für die staatliche Haushaltswirtschaft gelten soll? Das Argument, zu viel Sparsamkeit führe zu einer kaputtgesparten Infrastruktur, greift hier zu kurz. Unser Bericht zeigt: Die Mittel werden an vielen Stellen nicht effizient genug eingesetzt oder es gibt Mängel an den Strategien, die den Mitteleinsatz effektiv steuern.

Strategien fehlen zum Beispiel im Personalbereich (Beiträge Nr. 26 und Nr. 28): Hier mahnen wir seit Jahren an, in langfristigen Kategorien zu denken und dabei den gesamten Personalkörper im Blick zu behalten. Die aufgrund des Stellenplans eingegangenen personalwirtschaftlichen Verpflichtungen je Stelle sind über viele Jahrzehnte zu finanzieren. Der Stellenaufwuchs, der auch mit dem neuen Doppelhaushalt weiter zunehmen wird, schränkt den Handlungsspielraum des Freistaates Sachsen über Generationen hinweg immer weiter ein. Die Personalausgaben für die Lehrkräfte binden fast die Hälfte der Personalausgaben des Kernhaushaltes. Der Sächsische Rechnungshof hat deshalb dem Landtag im September dieses Jahres einen Sonderbericht zur „Lehrerverbeamtung in Sachsen“ vorgelegt. Die mit der Lehrerverbeamtung verbundenen Mehrausgaben wird auch die nächste Generation mittragen müssen. Für jede neu geschaffene und besetzte Stelle werden Personalausgaben bis zu 40 Jahre vorgebunden, zuzüglich Beihilfe und sich daran anschließender Pensionszahlungen.

Gerade in stürmischen Zeiten mit hohem Wellengang ist eines überlebenswichtig: Ein Leuchtturm, der den Weg in den sicheren Hafen weist. Ein Fixpunkt, um wieder auf Kurs und in sicheres Fahrwasser zu gelangen. Ein stabiler Staatshaushalt ohne neue Schulden sollte ein Orientierungspunkt sein, an dem alle politischen Verantwortungsträger ihr Handeln ausrichten. Dazu gehört aus Sicht des Rechnungshofs auch, künftigen Generationen finanziellen Handlungsspielraum zu belassen und sie nicht durch das Abzahlen heutiger Schulden zu begrenzen. Für die Umsetzung von Ideen braucht es Geld. Wenn aber alle Reserven aufgebraucht sind, sind wir letztendlich nicht mehr handlungsfähig. Das Streben aller sollte daher sein, neue Wege zu suchen und Vorschläge für mehr Effizienz zu entwickeln, um mit begrenzten finanziellen Mitteln die politischen Ziele zu erreichen.

Ein Leuchtturm auf der Suche nach dem Weg durch unsichere Zeiten stellt die Sächsische Verfassung dar. Sie weist in Artikel 95 klar den Kurs: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Umso mehr verwundert manche Debatte, in der die Begründungen für die Ausrufung einer neuen Notlage täglich gewechselt wird. Egal ob längere Tilgungsfristen, ständig wechselnde Rufe nach Hilfsprogrammen jedweder Art oder halbfertige Bundesprogramme – der SRH empfiehlt, dem Leuchtturm Verfassung zu folgen, statt wegen Irrlichtern in gefährliches Fahrwasser zu geraten.

Eine Sonderstellung im vorliegenden Bericht nimmt Beitrag Nr. 23 ein: Darin nehmen wir eine Gesamtbewertung zum Haushaltsvollzug vor und setzen damit den Beitrag Nr. 1 aus Band I fort. Die noch ausstehende Entlastungsempfehlung spricht der SRH darin grundsätzlich aus. Wegen des anhängigen Normenkontrollverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens Corona-Bewältigungsfonds Sachsen geben wir es letztendlich in die Hand des Haushaltsgesetzgebers, die Entlastungsentscheidung vor der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu treffen oder sie abzuwarten.

Unsere Berichte und Prüfungsergebnisse sollen ein Wegweiser sein, denn sie zeigen mit unabhängigem Blick, wie Finanzen nachhaltig und wirkungsvoll eingesetzt werden können. Ein Beispiel dafür finden Sie bei unserer geschäftsbereichsübergreifenden Prüfung der Drucker in der sächsischen Staatsverwaltung (Beitrag Nr. 27). Die dort geprüften Behörden und Einrichtungen haben die Vorschläge des SRH zur Vereinheitlichung von Konzeptionen und Bündelung von Bedarfen begrüßt. Bemerkenswert ist auch unsere Prüfung zum Erwerb von Kunst- und Sammlungsgegenständen durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (Beitrag Nr. 34), bei der die geprüften Stellen erkannt haben, dass eine Geschäftsordnung und eine einheitliche Regelung für den Kunstankauf wesentlich sind, um Risiken für den sächsischen Staatshaushalt zu vermeiden.

Ich danke den Mitgliedern sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs für ihre kluge, engagierte und unermüdliche Arbeit. Sie alle tragen dazu bei, dass Finanzmittel im Freistaat Sachsen ordnungsgemäß eingesetzt werden. Auch wir orientieren uns bei unseren Prüfungen am Ideal einer geordneten, wirtschaftlichen und nachhaltigen Haushaltsführung. Ich freue mich darauf, von einem solchen Leitbild geprägt, mit Ihnen gemeinsam die Arbeit des Rechnungshofs weiter voranzubringen.

Leipzig, im Oktober 2022

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Jens Michel

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Kennzahlenübersicht Staatshaushalt		Innen- seite A
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Abkürzungsverzeichnis	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	07
Einleitung	-	27
Teil A Land		
I. Staatsfinanzen		
Gesamtbewertung zum Haushaltsvollzug 2020	23	29
Vermögensrechnung	24	47
Nebenhaushalte	25	59
Personalhaushalt	26	79
II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse		
Viel Technik, wenig Effizienz – Über 22.000 Computer-Drucker in der Staatsverwaltung	27	103
III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei		
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Festsetzung und Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuern	28	107
Vergabe, Bewirtschaftung und Bauunterhaltung staatlicher Kantinen auf Grundlage der Kantinenverwaltungsvorschrift	29	111
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt		
Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“	30	115
Maßnahmen zum Erwerb der deutschen Sprache für Personen mit Migrationshintergrund	31	119

Einzelplan 10:		
Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung		
Förderungen zur Bewältigung des Strukturwandels infolge des Braunkohleausstiegs	32	123
Einzelplan 12:		
Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus		
Zusatzbudget für sächsische Hochschulen - „Talente für Sachsen“	33	131
Erwerb von Kunst- und Sammlungsgegenständen durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden	34	135
Einzelplan 15:		
Allgemeine Finanzverwaltung		
Maßnahmen des Freistaates Sachsen zur Unterstützung staatlicher Beteiligungen aufgrund der Corona-Pandemie	35	139
IV. Sonderrechnungen		
Neubau Zentrale der Sächsischen Aufbaubank in Leipzig	36	143
Teil B Kommunen		
Haushaltssituation der Kommunen	37	149
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	38	171
Stand der örtlichen Prüfung in kreisangehörigen Gemeinden	39	187
Kontrolle und Steuerung der Entwicklung von Baukosten und Bauzeiten bei kommunalen Bauvorhaben	40	197
Beauftragung von Gebäudereinigungsdienstleistungen durch Kommunen	41	205
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	42	213
Kennzahlenübersicht Kommunalhaushalt		Innen- seite B

Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
apl.	außerplanmäßig	SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung)
Epl.	Einzelplan	SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
EW	Einwohner	SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
FÖMISAX	Fördermitteldatenbank Sachsen	SächsKomHVO	Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung
FörderbankG	Gesetz zur Errichtung der Sächsischen Aufbaubank – Förderbank – Finanz- und Personalstatistikgesetz	SächsKomSozVG	Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen
FPStatG		SächsMBAG	Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)
Gv.	Gemeindeverbände	SAKD	Sächsische Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung
HBG	Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt (Haushaltsbegleitgesetz)	SAS	Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages	SBS	Staatsbetrieb Sachsenforst
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)	SDB	Sächsische(r) Datenschutzbeauftragte(r)
HGr.	Hauptgruppe	SGB	Sozialgesetzbuch
Hj.	Haushaltsjahr	SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
HR	Haushaltsrechnung	SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
Kap.	Kapitel	SK	Sächsische Staatskanzlei
KSV	Kommunaler Sozialverband Sachsen	SLKT	Sächsischer Landkreistag
KVS	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen	SLT	Sächsischer Landtag
LDS	Landesdirektion Sachsen	SMEKUL	Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft (ab 11. Februar 2020)
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
LT-Drs.	Landtagsdrucksache	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
OGr.	Obergruppe	SMJus	Sächsisches Staatsministerium der Justiz (bis 10. Februar 2020)
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde	SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung (ab 11. Februar 2020)
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz)	SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung	SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
RPA	Rechnungsprüfungsamt		
SAB	Sächsische Aufbaubank – Förderbank –		
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt		
SächsAGSGB	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches		
SächsCorBG	Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz		

SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (bis 10. Februar 2020) Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt (ab 11. Februar 2020)	StHpl. StRPrA/StRPrÄ	Staatshaushaltsplan Staatliche(s) Rechnungsprüfungs- amt/ -ämter
		Tit.	Titel
		TG	Titelgruppe
		üpl.	überplanmäßig
		VE	Verpflichtungsermächtigung
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (bis 10. Februar 2020)	VO	Verordnung
		VV/VwV	Verwaltungsvorschrift
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	VwV-HWiF	Verwaltungsvorschrift des Sächsi- schen Staatsministeriums der Fi- nanzen zur Haushalts- und Wirt- schaftsführung
SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (bis 10. Februar 2020) Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Touris- mus (ab 11. Februar 2020)	VwV KomHWi	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft
		VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des Säch- sischen Staatsministeriums der Fi- nanzen zur Sächsischen Haus- haltsordnung
SRH	Sächsischer Rechnungshof		
SSG	Sächsischer Städte- und Gemein- detag e.V.	VZÄ	Vollzeitäquivalent
StaLa	Statistisches Landesamt des Frei- staates Sachsen		

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

23 Gesamtbewertung zum Haushaltsvollzug 2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vermögensrechnung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

25 Nebenhaushalte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

27

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

28 Festsetzung und Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

30

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31

Maßnahmen zum Erwerb der deutschen Sprache für Personen mit Migrationshintergrund

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

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

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

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

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

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

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

Förderungen zur Bewältigung des Strukturwandels infolge des Braunkohleausstiegs

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

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

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

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

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

Angesichts des Vollzugaufwandes ist das mehrstufige Förderverfahren hinsichtlich

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

zu evaluieren.

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

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

Zusatzbudget für sächsische Hochschulen – „Talente für Sachsen“

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

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

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

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

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

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

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

Erwerb von Kunst- und Sammlungsgegenständen durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Sonderrechnungen

36 Neubau Zentrale der Sächsischen Aufbaubank in Leipzig

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

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

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

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

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

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

Teil B Kommunen

37 Haushaltssituation der Kommunen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

38

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

39 Stand der örtlichen Prüfung in kreisangehörigen Gemeinden

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

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

Die örtliche Prüfung ist in allen sächsischen Gemeinden obligatorisch.

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

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

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

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

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

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

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

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

40

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

41

Beauftragung von Gebäudereinigungsdienstleistungen durch Kommunen

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

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

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

Die Binnenmarktrelevanz wurde von den Kommunen nicht geprüft.

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

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

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

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

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

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

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

In vielen Bereichen kommunalen Handelns waren gewichtige Prüfungsfeststellungen zu treffen.

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

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

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

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 den Jahren 2021 und 2022, teilweise aber auch aus früheren Jahren zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Jahresbericht 2022 besteht aus 2 Bänden – Band I wurde bereits am 1. Juli 2022 veröffentlicht.

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.

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.

Der vorliegende Bericht behandelt die Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 SäHO), ausgewählte Prüfungsergebnisse aus verschiedenen Ressorts, die von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung sind und Prüfungsergebnisse aus der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften.

II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

Nach Art. 100 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen prüft der Rechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Die überörtliche Kommunalprüfung führt der Rechnungshof gem. 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 Rechnungshofes wird durch den Landtag geprüft (§ 101 SäHO).

Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 ist erfolgt, die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs durch den Sächsischen Landtag dazu 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.

VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

Der Sächsische Rechnungshof prüft gemeinsam mit den Rechnungshöfen von Sachsen-Anhalt und Thüringen gem. § 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.

Der Sächsische Rechnungshof hat gemeinsam mit den anderen Rechnungshöfen der MDR-Staatsvertragsländer die Prüfung der Betätigung des MDR bei Kooperationen und Eventmarketing sowie die Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von Beteiligungsunternehmen des MDR gem. § 43 Abs. 1 Medienstaatsvertrag für das Geschäftsjahr 2020 abgeschlossen. Darüber hinaus beendete der Sächsische Rechnungshof die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des neuen integrierten Telemedienangebotes beim MDR.

VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

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

Präsident	Jens Michel
Vizepräsident	Stefan Rix
Rechnungshofdirektor	Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor	Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektorin	Isolde Haag

IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Band II des Jahresberichts 2022 wurde am 3. November 2022 veröffentlicht und steht auf der [Internetseite des Sächsischen Rechnungshofs](#) zur Verfügung.

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

Gesamtbewertung zum Haushaltsvollzug 2020

23

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

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

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

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

1 Vorbemerkung

- ¹ Der SRH prüft gem. Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates und unterrichtet darüber jährlich das Parlament. Mit dem Entlastungsbeschluss bescheinigt das Parlament der Staatsregierung, die Haushaltsmittel entsprechend seinen Vorgaben im Haushaltsplan verwendet zu haben. Der SLT fasst seinen Beschluss auf der Basis der HR des Freistaates und der jährlichen Empfehlung des SRH in seinem Jahresbericht.
- ² Die Sächsische Staatsregierung hat mit der Haushalts- und Vermögensrechnung vom 17. Dezember 2021 die Rechenschaft über den Haushaltsvollzug im Jahr 2020 erbracht.
- ³ Nach der Prüfung der HR 2020 veröffentlichte der SRH am 1. Juli 2022 den Band I seines Jahresberichtes 2022. Die Abgabe einer abschließenden Empfehlung für die Entlastung der Staatsregierung für das Hj. 2020 war im Jahresbericht 2022 – Band I wegen vom SRH festgestellter rechnerischer Fehler nicht möglich. Es zeigte sich ein Korrekturbedarf in der Vermögensrechnung 2020 im Umfang von mehreren Hundert Mio. €. Das SMF hatte angekündigt, die Vermögensrechnung zu berichtigen.
- ⁴ Die Vermögensrechnung, in zweiter und korrigierter Fassung, hat das SMF dem SRH dann mit Schreiben vom 5. Juli 2022 übersandt. Auf dieser Grundlage setzte der SRH seine Prüfung der Vermögensrechnung fort. Über das Prüfungsergebnis informiert der SRH im Beitrag Nr. 24 in diesem Band des Jahresberichtes.

1.1 Gesamtbetrachtung für den Haushaltsvollzug 2020

- ⁵ Obgleich das SMF die Vermögensrechnung korrigiert und diese dem SLT erneut vorgelegt hat, weist der SRH in Bezug auf die Entlastung der Staatsregierung zunächst auf den nachstehenden Sachverhalt hin.

- ⁶ Am 21. Juni 2022 haben 36 Abgeordnete des SLT einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen beim Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (SächsVerfGH) eingereicht. Sie beantragen, das SächsCorBG vom 9. April 2020, das durch das Gesetz vom 23. März 2022 geändert worden ist, für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.¹ Die Antragsteller vertreten die Auffassung, das Gesetz beeinträchtige die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit. Die Errichtung des Sondervermögens und die Ermächtigung des SMF zur Kreditaufnahme greifen in das Budgetrecht des SLT ein. Ferner sei die Ermächtigung zur Kreditaufnahme mit dem in der Sächsischen Verfassung verankerten Verbot der Neuverschuldung nicht vereinbar.
- ⁷ Der Antrag berührt mehrere Aspekte der Fonderrichtung, die der SRH in seinen Berichten der Jahre 2020 bis 2022 kritisiert hat. Die ausstehende Entscheidung des SächsVerfGH kann zudem verwaltungsrechtliche Folgen auslösen, die bis in den Haushaltsvollzug 2020 zurückwirken.
- ⁸ Der Verfassungsgerichtshof erklärt gem. § 23 Sächsisches Verfassungsgerichtshofgesetz (SächsVerfGHG) die zur Prüfung gestellten Bestimmungen für nichtig, wenn es zu der Überzeugung kommt, dass das Landesrecht mit der Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar ist. In einem solchen Fall hat die Nichtigkeitsfeststellung ex-tunc-Wirkung.² Das bedeutet, dass die Entscheidung „von Beginn an“ – also rückwirkend – seine Kraft entfaltet. Sie ergeht gem. § 14 Abs. 2 SächsVerfGHG mit Gesetzeskraft. Für die Wirkungen einer solchen Entscheidung verweist § 24 SächsVerfGHG auf die Regelung in § 79 Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Danach bleiben nicht mehr anfechtbare Entscheidungen, die auf der für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt.
- ⁹ Das Gericht hat allerdings die Möglichkeit, im Einzelfall anstelle der Nichtigkeitsfeststellung eine bloße Unvereinbarkeitserklärung der Norm mit der Verfassung zu bescheinigen³ und dem Gesetzgeber eine angemessene Frist zur Herbeiführung einer verfassungsmäßigen Neuregelung⁴ zu setzen.
- ¹⁰ Der SRH kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausschließen, dass das Urteil des SächsVerfGH bei der Gesamtbeurteilung des Haushaltsvollzuges 2020 ausgeklammert werden kann. Sollte das angegriffene Gesetz nichtig sein, fehlt es für die von der Staatsregierung im Hj. 2020 getätigten Ausgaben im Umfang von 3,2 Mrd. € an einer erforderlichen Ermächtigung aus dem StHpl.
- ¹¹ Der SRH bestätigt grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges 2020 auf der Grundlage der geltenden Regelungen. Er weist ausdrücklich auf das anhängige Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hin.

1.2 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹² Es sei nicht nachvollziehbar, in welcher Hinsicht eine zukünftige Entscheidung des SächsVerfGH im genannten Verfahren der Entlastung der Staatsregierung für das Hj. 2020 entgegenstehen solle. Die Verwaltung und auch der SRH hätten geltendes Recht zu beachten. Der Exekutive stehe nach dem verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Gewaltenteilung weder die Kompetenz zur Normverwerfung noch zur Entscheidung einer Nichtanwendung zu.
- ¹³ Der SächsVerfGH prüfe allein die Vereinbarkeit des SächsCorBG mit der Sächsischen Verfassung und damit den legislativen Akt der Errichtung des Corona-Bewältigungsfonds. Kein Prüfungsmaßstab der abstrakten Normenkontrolle seien der Gesetzesvollzug und die konkreten exekutiven Vollzugshandlungen.
- ¹⁴ Die Prüfung einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2020 bestimme sich hier nach allein anhand der Normen, die zum Zeitpunkt des Vollzugshandelns anwendbar waren. Auch eine spätere Entscheidung des SächsVerfGH zur Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung ändere hieran nichts, da die Exekutive stets an das zum Zeitpunkt des Vollzugs geltende Recht gebunden sei. Soweit verfassungsrechtliche

¹ Internetauftritt des [Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen](#) – Vf. 40-II-22; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

² Rozek in Baumann/Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 4. Auflage, 2021, Art. 81, Tz. 58.

³ Rozek, a. a. O (Fußnote 2), Tz. 59.

⁴ Burghart in Leibholz/Rinck, Grundgesetz, Einführung, 10/2021, Tz. 78.

Bedenken in Bezug auf legislative Akte bestehen, bleibe es dem SRH unbenommen, im Rahmen seines ihm gegenüber dem SLT obliegenden Beratungsauftrages zukunftsorientierte Empfehlungen auszusprechen.

1.3 Schlussbemerkung

- ¹⁵ Es ist zutreffend, dass Verwaltung und Rechnungshof bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten das geltende Recht zu beachten haben. Zu diesem gehören jedoch auch die Vorschriften der Verfassung, welche das SMF in seiner Stellungnahme ausblendet. Es war Angelegenheit des SMF, angesichts der schon sehr frühzeitig vom SRH geäußerten Bedenken zur Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Verfassung zu entscheiden, ob es die verfassungsrechtlichen Risiken eingeht und das SächsCorBG vollzieht oder seine Möglichkeiten als Teil der Staatsregierung nutzt, diese auszuräumen.
- ¹⁶ Dem SRH ist es im Rahmen seiner Aufgaben der Finanzkontrolle verwehrt, der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vorzugreifen. Dies folgt zum einen aus dem Rücksichtnahmegebot, das nach der Rechtsprechung des SächsVerfGH auch für den Rechnungshof im Verhältnis zu anderen Staatsorganen, hier dem Verfassungsgericht, gilt.⁵ Zum anderen hat der Rechnungshof wegen der vom SMF angesprochenen Bindung die Grundentscheidung der Verfassung zur Gewaltenteilung zu achten. Daher hält sich der SRH stets zurück, sich zu Sachverhalten zu äußern, die Gegenstand einer Beurteilung durch die Gerichte sind. Deshalb erfolgt eine grundsätzliche Äußerung oben in Tz. 11.

2 Ausübung einer „aufgeschobenen Kreditaufnahme“

- ¹⁷ Der Freistaat hat im Hj. 2020 Kredite am Kapitalmarkt i. H. v. 1.750 Mio. € aufgenommen. Davon hat das SMF für die Tilgung fälliger Kredite 790 Mio. € verwendet. Die weiteren 960 Mio. € stammten aus der Ausübung der Ermächtigung aus „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“. Im Jahr 2021 hat die Staatsregierung weitere Schulden von 205 Mio. € auf diesem Wege aufgenommen.
- ¹⁸ Die Ausübung der Ermächtigung aus „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ erfolgte neben der Aufnahme von Schulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Es handelte sich im Hj. 2020 um den 1. Fall der Inanspruchnahme dieser Form der Kreditermächtigung im Freistaat Sachsen.

2.1 Anwachsen und Inanspruchnahme von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“

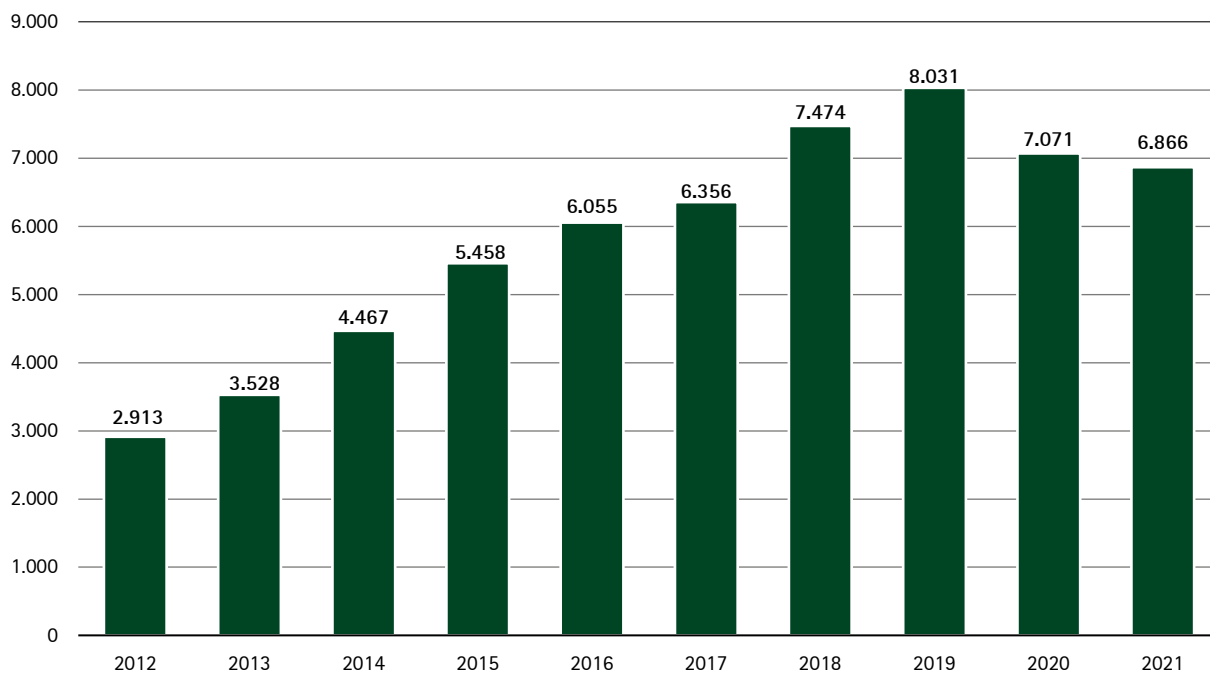
- ¹⁹ In den einnahmestarken Jahren vor 2020 konnte das SMF fällige Haushaltskredite aus den vorhandenen liquiden Mitteln zurückzahlen, ohne Anschlusskredite aufnehmen zu müssen. Eine vom Haushaltsgesetzgeber verliehene Ermächtigung zur Refinanzierung brauchte das Land also nicht in Anspruch nehmen. Unter der Voraussetzung, dass diese Refinanzierungsermächtigungen überjährig fortbestehen, kam es zu deren Anwachsen als „aufgeschobene Kreditaufnahmen“.

2.1.1 Umfang der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“

- ²⁰ Die Kreditermächtigungen für die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ erreichten den höchsten Stand im Hj. 2019 und betragen 8.031 Mio. €.

⁵ Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 25. Februar 2014 - Vf. 71-I-12, Standortgesetz - RdNr. 49 f. - juris.

Abbildung: Entwicklung der Kreditaufnahmeermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen (Mio. €)



Quelle: 2012 bis 2020 HR, 2021 Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022.

- 21 Die ältesten dieser Kreditermächtigungen stammten aus 2005 und sind über ein Jahrzehnt hinweg in der Summe kontinuierlich angewachsen. Bis zu den Hj. 2012 und 2013 war deren Umfang nicht bedenklich.
- 22 Ab dem Jahr 2014 war die Entwicklung begleitet von der Geltung des Neuverschuldungsverbotes in der Verfassung des Freistaates Sachsen. Das gilt ebenso für die eingangs beschriebene Ausübung dieser Kreditermächtigungen in den Hj. 2020 und 2021.
- 23 Künftig kann sich sowohl eine weitere Verringerung des Bestandes infolge wiederholter Inanspruchnahmen zeigen, als auch ein Wiederanwachsen unter dem Vorzeichen möglicher einnahmenstarker Jahre, wie dies die Abbildung anhand der Zeitachse bis zum Hj. 2019 vermittelt.

2.1.2 Refinanzierungskreditermächtigung

- 24 Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen einer gesetzlichen Ermächtigung. Diese Verfassungsbindung stellt sicher, dass die Kreditaufnahme auf einer demokratischen und vom Parlament getragenen Entscheidung beruht.
- 25 Eine → Refinanzierungskreditermächtigung ermöglicht die Aufnahme von Schulden, um die Rückzahlungsverpflichtung aus anderen fälligen Kreditverträgen bedienen zu können. Es ist allerdings nicht zwingend, die zur Ablösung fällig werdenden Kredite über Anschlusskredite zu refinanzieren. Zwingend ist lediglich die Rückzahlung der Mittel, da Rechtsverpflichtungen aus Verträgen mit Gläubigern zu erfüllen sind.
- 26 Davon ausgehend entscheidet grundsätzlich der Haushaltsgesetzgeber über die Höhe des Schuldenabbaus, in dem er über die Höhe der Refinanzierung von am Markt auslaufenden Krediten befindet. Der Schuldenabbau hängt nicht davon ab, in welchem Haushaltsjahr ehemals geschlossene Kredite vertraglich auslaufen und gegenüber dem Kreditgeber getilgt werden müssen.
- 27 Eine Kreditermächtigung ist selbst nicht haushaltswirksam. Ihre Inanspruchnahme besteht z. B. im Abschluss von Verträgen mit Banken über Schuldscheindarlehen zum Zwecke der Einnahmenbeschaffung. Zu kassenmäßigen Einnahmen kommt es erst mit Auszahlung des Kreditbetrages seitens des Kreditgebers an das Land. Zugleich begründet dies die künftige Verpflichtung zur Rückzahlung des Kredites.

2.1.3 Fortgeltung

- 28 Die mit HG erteilte Refinanzierungskreditermächtigung gilt nur so lange wie das HG. Sie erlischt nach dem Grundsatz der zeitlichen Spezialität regelmäßig mit Ablauf des Haushaltsjahres. Wenn die Ermächtigung nicht in Anspruch genommen ist, kann eine Fortgeltung in Betracht kommen.
- 29 Die schlichte Fortgeltung stellt keine kassenmäßige Refinanzierung dar. Sie hätte zu einem tatsächlichen Zufluss auf der Einnahmeseite des Haushaltes auf der Grundlage eines Kreditvertrages geführt. Die Liquidität des Haushaltes diene damit der Schuldentilgung.
- 30 Die nicht in Anspruch genommenen Refinanzierungskreditermächtigungen wachsen vermittels einer gesetzlichen Rechtsgrundlage über die Fortgeltung zu „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ an. Ihre Entstehung ist verbunden mit einer Buchung im Haushalt.

2.1.4 Buchung von Kreditermächtigungen als Einnahme

- 31 Die Entwicklung des Bestandes der seit Jahren „aufgeschobenen Kreditermächtigungen“ wird seit 2010 außerhalb der nach dem StHPI. vorgegebenen Ordnung in einer Nebenbuchführung, einem Sachbuch in Kap. 89 01, dargestellt.
- 32 Zur transparenten Darstellung der Verwendung der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ im Haushaltsvollzug hat das SMF im Hj. 2017 in Kap. 15 10 einen apl. Tit. 325 03 mit der Zweckbestimmung „Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ eingerichtet. Dort wird seitdem planmäßig der Zuwachs und ab 2020 die Absenkung der aufgeschobenen Kreditermächtigungen abgebildet.
- 33 Wie der folgenden Übersicht 1 zu entnehmen ist, wird die „Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme des Freistaates berücksichtigt. Die → **Nettokreditaufnahme** bezeichnet einen für die Abrechnungsperiode ermittelten Saldo. Dieser Saldo ergibt sich aus der Summe der tatsächlich zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der gesamten tatsächlichen Kredittilgung. Die Position „Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ wird dabei wie ein Mittelzu- oder -abfluss behandelt.

Übersicht 1: Berechnung Nettokreditaufnahme (Mio. €)

Kap.	Tit.	Zweckbestimmung	2017	2018	2019	2020	2021
1.	321 01	Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich	0	0	0	0	0
2.	321 02	Tilgungen beim öffentlichen Bereich	-79	-1.046	-372	-735	-585
3.	321 03	Schuldenaufnahmen bei Sparkassen, Förder- und Landesbanken	0	0	0	0	0
4.	15 10 321 04	Tilgungen bei Sparkassen, Förder- und Landesbanken	-37	-27	-40	-50	-30
5.	325 01	Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt	0	0	0	1.750	1.000
6.	325 02	Tilgungen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt	-260	-120	-220	-5	-180
7.	325 03	Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen	301	1.118	557	-960	-205
	Summe	Nettokreditaufnahme	-75	-75	-75	0	0

Quelle: 2017 bis 2020 HR, 2021 Auszug aus dem Haushaltsportal.

- 34 Durch die Verbuchung der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ im Haushaltsvollzug wurde die durch den Haushaltsgesetzgeber getroffene Entscheidung umgesetzt und ein nicht zahlungswirksamer Vorrang in der HR erfasst.
- 35 Die Minus-Ergebnisse bei den Tit. 321 02, 321 04 und 325 02 sind Folge der Buchung von Ausgaben auf Einnahmetiteln. Die Abbildung auf einem Einnahmetitel mag verwundern, ist aufgrund der bereits wiedergegebenen Zweckbestimmungen im Haushaltsplan haushaltsrechtlich zugelassen.
- 36 In den Jahren 2017 bis 2019 errechnete sich eine Nettokreditaufnahme von jeweils -75 Mio. €. Das bedeutet im Ergebnis der o. g. Saldierung zunächst, dass der Freistaat Schulden getilgt und dafür keine Kredite zur Anschlussfinanzierung auf dem Kreditmarkt aufgenommen hat (Netto-Tilgung). Dies bedurfte allerdings der Einbeziehung der oben beschriebenen nicht kassenwirksamen, aber gebuchten „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ in den Rechengang.

- 37 Die Höhe der Ermächtigung zur Aufnahme von Refinanzierungskrediten ist im HG nicht ausdrücklich ausgewiesen. Diese wird durch die Summe der „zur Tilgung von im Haushaltsjahr fällig werdenden Krediten“ in § 18 Abs. 10 SäHO bestimmt. Der jeweilige Betrag ist formal im Kap. 15 10 Tit. 325 01 veranschlagt.
- 38 Die auf dem Haushaltstitel 325 03 im Kap. 15 10 „gebuchten“ Kreditermächtigungen erscheinen wegen der Erfassung auf einem Sachbuch wie eine Einnahme oder Ausgabe, ohne dass diesen Buchungen ein Zahlungsvorgang entspricht.
- 39 Das SMF teilt in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Beitrages mit, durch die Verbuchung der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ im Haushaltsvollzug sei die durch den Haushaltsgesetzgeber getroffene Entscheidung der Anschlussfinanzierung umgesetzt worden. Allein die eigentliche Kreditaufnahme am Markt wird aufgrund der Kassenlage und damit aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten in die Zukunft verlagert. Bis dahin werde die Anschlussfinanzierung aus temporär vorhandenen liquiden Mitteln sichergestellt, quasi zwischenfinanziert.
- 40 Der SRH teilt die Auffassung des SMF nicht. Die Kreditermächtigung wurde nicht ausgeübt, es erfolgte keine Bewirkung von Einnahmen aus einem privatrechtlichen Anschlusskredit für die Deckung der Tilgungsverpflichtung und damit begrifflich keine Anschlussfinanzierung. Die Frage der Zulässigkeit der Buchung einer gesetzlichen Kreditermächtigung auf dem vom Haushaltsgesetzgeber hierfür ausgebrachten Titel bleibt davon unberührt.

2.1.5 Liquiditätsmanagement und Schuldenabbau

- 41 Aus der Regelung über die Fortgeltung der „aufgeschobenen Kreditermächtigungen“ ergibt sich bisher wörtlich keine zeitliche oder betragsmäßige Grenze für das Anwachsen dieser Rechtsposition. Der Veranschlagung und buchmäßigen Erfassung der Zu- und Abgänge im Haushalt kommt ebenfalls keine Begrenzungsfunktion zu.
- 42 Das SMF weist in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieses Beitrages darauf hin, dass die aufgeschobene Kreditaufnahme ausweislich der Haushalts- und Vermögensrechnung eine Unterkategorie der haushaltsmäßigen Gesamtverschuldung des Kernhaushaltes darstelle. Bei der Bildung oder dem Abbau der aufgeschobenen Kreditaufnahme komme es lediglich zu Verschiebungen innerhalb dieser Gesamtverschuldung.
- 43 Damit könnte man zwar nach den Ausführungen des Ministeriums an eine Obergrenze in Höhe dieser haushaltsmäßigen Gesamtverschuldung zum Stand im Hj. 2020 von rd. 10,8 Mrd. € denken. Wie im nachfolgenden Abschnitt noch zu erörtern sein wird, trifft diese Annahme jedoch nicht zu. Denn das SMF will auch aus neuen Kreditermächtigungen, den Notlagenkreditermächtigungen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ das Fortbestehen aufgeschobener Kreditermächtigungen ableiten.
- 44 Der SRH sieht dies mit Sorge. Er vermag zwar dem Grunde nach ein wirtschaftlich sinnvolles Instrument des Liquiditätsmanagements zu erkennen, stellt aber in Frage, ob es für diesen Einsatzzweck eine zeitlich unbefristete und wertmäßig dermaßen ausgedehnte Kreditermächtigung neben den Kassenkrediten, dem Geldhandel und anderen Handlungsformen bedarf. Außerdem darf das Verfolgen wirtschaftlicher Bedürfnisse des Liquiditätsmanagements nicht dazu führen, andere Grundentscheidungen für das finanzielle und haushaltsmäßige Gebaren des Landes betreffend den Schuldenabbau hintanzustellen.
- 45 Auch nach übereinstimmender Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann die Nutzung vorhandener Liquidität zum Aufschieben der Anschlussfinanzierung alter Kredite durch Anschlusskredite eine wirtschaftlich sinnvolle Maßnahme sein. Die Bedürfnisse der Liquiditätssteuerung können allerdings nur vorübergehend eine Fortgeltung der Refinanzierungsermächtigungen erlauben. Ungeachtet der rechtlichen Zulässigkeit einer am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Liquiditätssteuerung ist nicht benötigte freie Liquidität vorrangig zur endgültigen Schuldentilgung einzusetzen.

- 46 Mit der hohen Liquidität aus den Steuermehreinnahmen des Landes in den Jahren vor 2020 war demnach vorrangig der Schuldenabbau durch das Parlament voranzubringen. Dieser wäre im StHpl. entsprechend zu veranschlagen gewesen.
- 47 Die Beachtung dieses Vorranges zu Lasten der Bildung „aufgeschobener Kreditaufnahmen“ vermag der SRH in der oben in der Abbildung aufgezeigten Entwicklung nicht festzustellen. Anstatt dessen wurden seit 2006 jährlich gem. Haushaltsplan 75 Mio. € Schulden aufgelöst. Lediglich in den Hj. 2012 und 2016 betrug die Verringerung der Verschuldung 244 Mio. € und 232 Mio. €. Im gleichen Zeitraum erzielte der Freistaat erhebliche Steuermehreinnahmen, die vorrangig zum Ausbau von Ausgabeermächtigungen genutzt worden sind.
- 48 Das SMF weist in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Beitrages darauf hin, dass eine vor der Schuldenbremse entstandene Verschuldung aus (verfassungs-)rechtlichen Gesichtspunkten nicht abgebaut werden müsse (Ewigkeitsschulden). Solche Schulden könnten durch jeweilige Anschlussfinanzierung (ewig) prolongiert werden. Hier von abweichend müsse eine Verschuldung nach Art. 95 Abs. 4 und 5 Verfassung des Freistaates Sachsen in der vorgegebenen Frist tatsächlich getilgt werden. Die Exekutive könne allein aufgrund der Regelung in § 25 Abs. 2 Satz 1 SäHO einen Haushaltsüberschuss für zusätzliche Tilgungen einsetzen. Eine solche Verpflichtung bestehe indes nicht. Das SMF sieht hier den Gesetzgeber in der Pflicht.
- 49 Der SRH teilt diese Auffassung nicht vollumfänglich. Auch wenn § 25 Abs. 2 Satz 1 SäHO keinen ausdrücklichen Vorrang der Schuldentilgung gewährt, besteht eine der 3 in der Vorschrift genannten Alternativen darin, dass ein Überschuss zur Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs oder für Zuführungen an Rücklagen zu verwenden ist.
- 50 Kreditaufnahmen beeinträchtigen die Handlungsspielräume in den kommenden Haushalten und können, wie bereits absehbar, künftig zu steigenden Zinsausgaben des Landes führen. Deswegen haben die Verantwortlichen es in der Hand, im Haushaltsaufstellungsverfahren festzulegen, wie die finanziellen Spielräume des Haushaltes in Form von Steuermehreinnahmen im Vollzug zu nutzen sind, um die Vorbelastungen für die Zukunft zu vermindern. Denn der Staatskredit soll nach allgemeiner und seit Jahrhunderten geltender Meinung über die wissenschaftlichen Disziplinen hinweg die Ausnahme darstellen, die – insbesondere gegenüber künftigen Generationen – rechtfertigungsbedürftig ist.⁶ Verfügt der Staat über die Geldmittel zur Erfüllung der Aufgaben und bestehen darüber hinaus finanzielle Spielräume, entfällt die Rechtfertigung für die Verschuldung und die Schulden sind abzubauen. Zusammen mit dem Ausgleichsgebot und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führt der Grundgedanke der Rechtfertigungsbedürftigkeit der Staatsverschuldung zur nachhaltigen Konsolidierung des Haushaltes.
- 51 Zudem beruht die im Hj. 2020 nachgeholte Kreditaufnahme nicht auf einer für dieses Hj. von Parlament getroffene Entscheidung, sondern auf eine die mehrere Legislaturperioden zurückliegen kann. Es stellt sich mit zunehmendem Alter der aufgeschobenen Kreditermächtigungen die Frage, ob noch eine hinreichende demokratische, auf den Willen des Volkes zurückgehende Legitimation gegeben ist. Die Ausübung der Kreditermächtigungen kann mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet sein.
- 52 Dem SRH ist der sachgemäße Umgang mit dem in diesem Abschnitt aufgezeigten Zielkonflikt der Bedürfnisse des Liquiditätsmanagements und der nachhaltigen Haushaltskonsolidierung ein wichtiges Anliegen.
- 53 Der SRH schlägt dem SMF die Entwicklung eines Leitfadens vor, der sich mit den oben aufgezeigten Fragen der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ auseinandersetzt. Der SRH steht hierfür als Ansprechpartner zur Verfügung. Der Leitfaden sollte die Grundsätze der Gewichtung bei der gebotenen Abwägung beschreiben und flankiert sein von einer gesetzlichen Schuldenregelung über den Vorrang der Schuldentilgung. Die Erforderlichkeit eines abgestimmten Leitfadens lässt auch der nachstehend mitgeteilte Sachverhalt erkennen.

⁶ Gröpl, Die „Schuldenbremse“ im Freistaat Sachsen, Dresdner Vorträge zum Staatsrecht, Band 8, S. 22 ff.; ders. in Heuer, Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 109 GG, RdNr. 87.

2.1.6 Aufgeschobene Kreditaufnahme im Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds“ im Hj. 2021

Notlagenkredite und Fortgeltung

- 54 Das SMF hat im Bericht über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021 mitgeteilt:
- 55 „Der haushalterisch erforderliche Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben des Fonds erfolgt erstmals durch Ausweisung einer aufgeschobenen Kreditaufnahme im Corona-Bewältigungsfonds. Eine tatsächliche Kreditaufnahme ist aufgrund der im Kernhaushalt bestehenden Liquidität nicht geboten.“⁷
- 56 Im Juni 2022 hat das SMF die Buchung der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ auf einer Haushaltsstelle des Fonds vorgenommen. Der buchmäßige Ausweis beläuft sich auf 381 Mio. €.
- 57 Die Buchung der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ zu Gunsten des Hj. 2021 war verfassungsrechtlich sehr bedenklich.
- 58 Bei Notlagenkrediten kann es keine „aufgeschobene Kreditaufnahme“ geben. Die Beschaffung der Mittel auf dem Kreditmarkt ist entweder zwingend zeitlich und betragsmäßig erforderlich, um die Krise zu bewältigen. Oder die Mittel werden nicht benötigt, weil die Staatskasse über ausreichend ordentliche Mittel verfügt. Dann verbietet sich jedwede Ausübung über die Kreditermächtigung, auch im Wege einer Bevorratung als „aufgeschobene Kreditermächtigung“. Das SMF hätte nach der Aufstellung eines Nachtragshaushaltes eine Zuführung aus dem Kernhaushalt in der für den Ausgleich des Wirtschaftsplans erforderlichen Höhe veranlassen können.
- 59 Außerdem hat das SMF versäumt, die für die Buchung notwendige Einwilligung des SRH gem. § 71 Abs. 2 SäHO vor der Schließung der Bücher für das Hj. 2021 einzuholen. Nach den gesetzlichen Regelungen ist dies bei Sonderfällen, insbesondere bei nicht zahlungswirksamen Vorgängen wie hier, vorgeschrieben.
- 60 Das SMF teilt im Schreiben vom 29. Juli 2022 dazu mit, dass der Anwendungsbereich des § 71 Abs. 2 SäHO nicht eröffnet sei. Ein Einvernehmen des SRH sei nur dann erforderlich, wenn das SMF abstrakt generelle Regelungen, insbesondere Verwaltungsvorschriften, schaffe, die für eingegangene Verpflichtungen, Geldforderungen und andere Bewirtschaftungsvorgänge die Buchführung anordnen oder ausgestalten. Die Erteilung eines Einvernehmens für einzelne, konkrete Buchungen sei nach Auffassung des SMF nicht umfasst. Das SMF habe für diesen Fall keine entsprechende Regelung geschaffen.
- 61 Da das SMF für Buchungsvorgänge wie den geschilderten keine abstrakt generelle Regelung erlassen hat, wiegt die fehlende Beteiligung des SRH umso schwerer. Das Vorliegen einer solchen regulativen Ermächtigung ist die wesentliche Voraussetzung für die Buchung von Kreditermächtigungen als fiktive Einnahme im Wirtschaftsplan des Fonds. Die Ausgestaltung des Buchführungssystems ist für die Aufgaben des Rechnungshofs im Rahmen der Finanzkontrolle von erheblicher Bedeutung. Dies stellt den Grund für den in § 71 Abs. 2 SäHO verankerten Einwilligungsvorbehalt dar.
- 62 Das SMF meint ferner – ausweislich der Darlegungen im oben genannten Bericht – die aufgeschobene Kreditaufnahme reduziere sich bis zur Auflösung des Fonds im Hj. 2030 auf „0“. Dies geschehe entweder durch eine entsprechende Kreditaufnahme zum Zeitpunkt des Liquiditätsbedarfes oder durch Abschmelzen im Rahmen der haushalterischen Tilgung.
- 63 Der SRH widerspricht dem Ansinnen des SMF. Die bis zum Hj. 2030 in Aussicht genommene Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, die nach dem Ende der Notlage im Hj. 2022 erfolgt, stellte eine Umgehung des Neuverschuldungsverbotes dar. Es kommt auch keine haushalterische Tilgung in Betracht, da die Ermächtigung spätestens mit Ablauf des gesetzlich vorgesehenen Zeitraumes am Ende des Jahres 2022 erlischt. Sollte die Notlage bereits vorher nicht mehr bestehen, ist dies schon früher der Fall.

⁷ [LT-Drs. 7/9903](#), S. 4.

64 Das SMF hat den Bericht über den Vollzug des Sondervermögens entsprechend zu ändern und dem SLT in berichtigter Fassung erneut zuzuleiten. Ein Nachweis der „aufgeschobenen Kreditermächtigung“ im Rechnungsabschluss des Sondervermögens ist ausgeschlossen.

65 Ein Leitfaden, wie vom SRH vorgeschlagen, der sich zur Zulässigkeit der Fortgeltung von Notlagenkreditermächtigungen äußert, hätte das Problem vermeiden können.

Stellungnahme des Ministeriums

66 Der SRH verkenne die Funktion der aufgeschobenen Kreditaufnahme als Instrument eines nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten agierenden Liquiditätsmanagements. Die Bildung aufgeschobener Kredite sei die Folge eines zum betreffenden Zeitpunktes im Saldo positiven Liquiditätsbestandes. Alternativ sei lediglich die tatsächliche Aufnahme von Krediten möglich gewesen, was den bereits bestehenden Liquiditätsbestand weiter erhöhen würde. Dies wäre mit Blick auf etwaige Finanzierungskosten (Verwarentgelte, Zinsen) aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar. Hierbei dürfte nicht der Fehler begangen werden, die Deckungs- und Liquiditätsebene zu vermischen oder gleichzusetzen. Die Forderung – zur Vermeidung einer Kreditaufnahme – temporäre Liquiditätsbestände zur Deckung der Ausgaben des Corona-Bewältigungsfonds heranzuziehen, würde eine solche unzulässige Vermischung darstellen.

67 Die aufgeschobene Kreditaufnahme im Rahmen des Corona-Bewältigungsfonds folge denselben Regelungen wie jene im Kernhaushalt. Einnahmen aus Kreditaufnahmen können zu Gunsten des laufenden Haushaltes gebucht oder umgebucht werden, auch wenn diese erst in den folgenden Jahren eingehen, d. h. zufließen. Die tatsächliche Kreditaufnahme (Zufluss) zur Finanzierung richte sich dann nach § 18 Abs. 9 SäHO. Auch die Regelung in § 18 Abs. 10 Satz 2 SäHO bestätige die Systematik der aufgeschobenen Kreditaufnahme. Diese Regelung sei mit dem HBG 2021/2022 überarbeitet worden. Ziel der Überarbeitung sei ausweislich der Gesetzesbegründung lediglich eine Klarstellung der Systematik der aufgeschobenen Kreditaufnahme vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Verschuldung, anknüpfend an die bereits bestehenden haushaltsgesetzlichen Regelungen gewesen. Die Notwendigkeit einer Neuverschuldung aufgrund einer außerordentlichen Notsituation sei in dieser Regelung nicht antizipiert und damit nicht explizit angesprochen worden. Gleichwohl sei der Telos der Regelung denknotwendig hierauf zu übertragen.

68 Das Instrument der aufgeschobenen Kreditaufnahme sei erstmals im Jahr 2005 genutzt worden. Ein Einwilligungserfordernis i. S. d. § 71 Abs. 2 SäHO werde nicht gesehen und sei bisher nicht vom SRH gerügt worden. Die Bildung aufgeschobener Kredite im Rahmen der Verwaltung des Corona-Bewältigungsfonds stelle keinen hiervon abweichenden Sachverhalt dar.

Schlussbemerkung

69 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Auf die vom Rechnungshof in die Argumentation eingeführten verfassungsmäßigen Vorschriften, die der Weitergeltung der Notlagenkreditermächtigung entgegenstehen, geht das SMF nicht ein. Sie sind auch beim Vollzug des Sondervermögens zwingend zu beachten und gehen als höherrangig den vom SMF zitierten Vorschriften des § 18 Abs. 9 SäHO und § 18 Abs. 10 SäHO vor.

70 Die Forderung, temporäre Geldmittelbestände zur Ausgabendeckung im Sondervermögen heranzuziehen, hat der SRH nicht aufgestellt. Er betrachtet das Ergebnis am Ende des Hj. 2021, so wie es das SMF in seinem Bericht darstellt. Danach hat es sich nicht nur um eine momentane Liquiditätsspitze gehandelt, sondern die „bestehende Liquidität“ hat die Kreditaufnahme aus der Notlagenermächtigung obsolet gemacht. Auch in der Stellungnahme spricht das SMF zunächst davon, dass die Aufnahme der Kredite den Liquiditätsbestand „weiter erhöht hätte“.

71 Es ist auch nicht zutreffend, dass das SMF die Kreditermächtigung hätte ausüben müssen. Eine Ermächtigung berechtigt zwar zur Ausübung eines Rechtes, sie verpflichtet den Normadressaten aber hierzu nicht. Wesentlich ist aber auch hier, dass die Ermächtigung schon nicht mehr bestand, womit denknotwendig auch jede Fortgeltung ausgeschlossen ist.

72 Der SRH gibt außerdem zu bedenken, dass die Einrichtung der Bücher sowie die Art und Form der Erfassung der Bewirtschaftungsvorgänge eng mit der Aufgabe der Finanzkontrolle verwoben sind. Die Aufzeichnungen über

das finanzrelevante Handeln des Staates sind von essenzieller Bedeutung für die Rechnungsprüfung. Die Einholung des Einverständnisses des SRH zu den Buchungsvorgängen war damit zwingend.

- 73 Ein Leitfaden, wie er oben vorgeschlagen ist, könnte grundsätzliche Angelegenheiten wie die Möglichkeit der Fortgeltung von Notlagenkrediten behandeln. Er könnte sich außerdem zur angesprochenen Frage einer notwendigen Zustimmung des SRH bei Einrichtung von Buchungsstellen für nicht zahlungswirksame Vorgänge in Sachverhalten wie dem oben betrachteten und in anderen Sonderfällen äußern.

2.1.7 Abgrenzungsschwierigkeiten

- 74 Die Aufnahme der Schulden i. H. v. 960 Mio. € auf der Basis der angewachsenen Kreditermächtigungen trat im Hj. 2020 neben die Aufnahme von Notlagenkrediten aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- 75 Das SMF begründete die Ausübung der „aufgeschobenen Kreditermächtigungen“ mit der Sondersituation Corona. Es teilte dem SRH im Schreiben vom 16. Februar 2022 mit, wegen der Pandemie habe es die in den Vorjahren aufgebauten Rücklagen und Sondervermögen teilweise reduziert. Die Mittelabflüsse habe man durch die Valutierung aufgeschobener Kredite finanzieren müssen. Hierdurch habe man jedoch keine neuen Einnahmen im Haushalt, sondern nur Liquiditätszuflüsse erzielt.
- 76 Seit dem In-Kraft-Treten des Neuverschuldungsverbotes in Sachsen zum 1. Januar 2014 ist eine Netto-Neuverschuldung zum Zweck des Haushaltsausgleichs nicht mehr zulässig. Nach der Intention des sächsischen Gesetzgebers bleiben allerdings Kredite für Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen davon unberührt.⁸ Diesem Gedanken folgt die strenge Zweckbindung der Refinanzierungskreditermächtigungen. Ihre Funktion ist, die parlamentarische Kontrolle über deren Verwendung zu gewährleisten. Wird diese Zweckbindung missachtet, eröffnen sich Handlungsräume außerhalb der parlamentarischen Kontrolle. Die Kreditermächtigungen kann die Exekutive zur Umsetzung anderer Ziele einsetzen.
- 77 Deshalb dürfen Einnahmen aus Refinanzierungskrediten nicht zur allgemeinen Ausgabenfinanzierung verwendet werden, sondern nur zur Tilgung der fälligen Altkredite.⁹ Für die Ermöglichung einer parlamentarischen Kontrolle der Einhaltung der Zweckbindung der Kredite ist eine gesonderte Buch- und Nachweisführung erforderlich.
- 78 Auf Nachfrage des SRH im Rahmen der Prüfung der HR 2020, auf welche zu finanzierenden Mittelbedarfe bei Sondervermögen und Rücklagen sich das SMF in seiner schriftlichen Auskunft vom 16. Februar 2020 bezieht, verwies das SMF in seiner E-Mail vom 11. April 2022 zunächst auf die Übersicht in Pkt. 2.5.1 der HR 2020, Bd. 1¹⁰. Dort sind Abführungen aus Rücklagen und Sondervermögen an den Staatshaushalt i. H. v. insges. 3.021 Mio. € abgebildet. Aus der Übersicht lässt sich nicht nachvollziehen, welche Rücklagen und Sondervermögen im Einzelnen von den im Hj. 2020 aufgenommenen Refinanzierungskrediten profitiert haben sollen und ob dort Altschulden zur Refinanzierung anstanden.
- 79 Weiterhin teilte das Ministerium hierzu mit: Die Inanspruchnahme der Rücklagen und Sondervermögen müsse bei fehlender Liquidität über die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ refinanziert werden. Könne die Inanspruchnahme der Rücklagen und Sondervermögen nicht aus dem Liquiditätsbestand gedeckt werden, erfolge der Ausgleich der Abflüsse durch Kreditaufnahmen. Die mit der Reduzierung der Bestände verbundenen Abflüsse an Liquidität habe man entsprechend gegenfinanzieren müssen.
- 80 Im Schreiben vom 28. Juni 2022 ergänzte das SMF unter Verweis auf das im § 8 SäHO verankerte Gesamtdeckungsprinzip seine Erläuterungen wie folgt: Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist oder die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.
- 81 Für den SRH ist eine eindeutige Abgrenzung der Refinanzierungskredite von den nicht statthaften Haushaltskrediten von grundlegender Bedeutung. Das SMF weist in der Stellungnahme zum Entwurf dieses Beitrages darauf

⁸ [LT-Drs. 5/11838](#), S. 11.

⁹ Waldhoff, Refinanzierungskreditermächtigungen und Rücklagenbildung, Rechtsgutachten für den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, 2018, S. 16, [Rechtsgutachten Refinanzierungskreditermächtigungen und Rücklagenbildung \(lrh-mv.de\)](#); zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

¹⁰ [HR 2020, Bd. 1](#), Pkt. 2.5.1, S. 26.

hin, dass eine Zuordnung der Einnahmen aus Refinanzierungskrediten zu konkreten Ausgaben ebenso wenig möglich sei wie eine Zuordnung einzelner Einnahmen (z. B. aus Steuern) zu konkreten Ausgaben. Die Refinanzierungskredite bildeten nur den Bestand der ehemals vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Haushaltskredite ab. Diese ehemaligen Haushaltskredite seien allgemeine Deckungsmittel nach § 18 Abs. 7 Nr. 1 SÄHO gewesen, welche auch entsprechend genutzt worden wären.

- 82 Der SRH teilt diese Auffassung nicht. Mit der Unterordnung unter die Regeln für die Fortgeltung wandelt sich der Charakter von ungebundenen Kreditdeckungsmitteln zu auf den Refinanzierungszweck beschränkten Ermächtigungen. Dies ist vor dem Hintergrund des Neuverschuldungsverbotes zwingend, da sonst in der Rechtswirkung kein Unterschied zu den nicht verfassungsgemäßen Haushaltskrediten besteht.
- 83 Das SMF meint dazu, die vom SRH angenommene Verbindung zwischen dem Abbau der aufgeschobenen Kreditaufnahme (Aufnahme Refinanzierungskredit für Altschulden, die bereits in früheren Haushaltsjahren fällig waren und damals aus temporärer Liquidität getilgt wurden) und der im konkreten Haushaltsjahr anstehenden Umschuldung von Altkrediten sei nicht nachvollziehbar und widerspreche der zugrundeliegenden Systematik.
- 84 Der SRH empfiehlt dem SMF, diese Systematik aus den oben benannten Gründen zu überdenken. Er vermag dem Gesichtspunkt beizutreten, dass eine streng-monetäre Eins-zu-Eins-Zuordnung von Einnahmen aus Krediten zu Ausgaben für Haushaltszwecke oder Zwecke eines Sondervermögens nicht möglich wäre. Anders verhält es sich jedoch bei Ausgaben für die Tilgung von Krediten. Sie sind buchmäßig gesondert erfasst und abgrenzbar von anderen Ausgaben. Sie können jährlich zumindest ihrem Umfang nach dem Betrag der ausgeübten Kreditermächtigung gegenübergestellt werden.
- 85 In dem vorgeschlagenen Leitfaden könnten die Besonderheiten der Zweckbindung der Refinanzierungskredite herausgearbeitet und die Ansätze zur Führung von Nachweisen zur Beachtung des Refinanzierungszwecks vertieft werden.

2.1.8 Information

- 86 In der HR ist die „aufgeschobene Kreditaufnahme“ im Zusammenhang mit den Schulden des Kernhaushaltes und den Kreditermächtigungen für das Hj. 2020 erläutert.¹¹
- 87 Dort heißt es: Bei aufgeschobenen Kreditaufnahmen werden liquide Mittel sowie Bestände von Rücklagen und Sondervermögen vorübergehend kassenmäßig genutzt und Anschlussfinanzierungen für fällige Altschulden auf künftige Haushalte verschoben (vgl. § 2 Abs. 5 HG 2019/2020). Ferner merkt das SMF an, durch Auflösung der aufgeschobenen Kreditaufnahme i. H. v. 960 Mio. € habe der Freistaat haushaltsmäßig in 2020 im Kernhaushalt keine neuen Kredite aufgenommen (keine haushaltsmäßige Neuverschuldung im Kernhaushalt).
- 88 Das SMF teilt dazu in der Stellungnahme zum Entwurf des Beitrages mit, eine transparente Dokumentation der aufgeschobenen Kreditaufnahmen existiere und verwies auf die Darlegungen in der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie auf Übersichten im Gesamtplan zum Staatshaushalt.
- 89 Die Information der Staatsregierung über die Nutzung des Instrumentes der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“ sind knapp und für Leser ohne fachlichen Hintergrund unverständlich. Der SRH gibt zu bedenken, dass die Finanzen des Gemeinwesens alle angehen und der Bürger sich jederzeit ein Bild über die Staatsverschuldung machen können soll.
- 90 Als vollzugsseitige Tiefeninformation fehlt es dem SRH an:
- einer ausführlichen Darstellung der Zusammensetzung der aufgelaufenen Kreditermächtigungen nach Jahr und Umfang,
 - einer verständlichen Erklärung der seit 2017 vorzufindenden Buchungssystematik im Hauptbuch und in den Nebenbüchern sowie vor allem
 - einem eindeutigen transparenten Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus den Refinanzierungskrediten.

¹¹ [HR 2020, Bd. 1](#), Pkt. 2.5.2.1, S. 28 und Pkt. 4.21, S. 455.

- 91 Im Verfahren der Haushaltsaufstellung ist außerdem von Bedeutung,
- welche Ermächtigungen aus welchen Haushaltsjahren und mit welchem Umfang noch gelten,
 - in welcher Reihenfolge sie in den Planjahren ausgeübt werden,
 - in welchem Umfang diesen Ermächtigungen Refinanzierungszwecke gegenüberstehen und
 - ob die Ausübung damit den Regelungen über das Neuverschuldungsverbot genügt.
- 92 Die Einzelheiten könnten sich aus dem vorgeschlagenen Leitfaden für Refinanzierungskredite ergeben.

3 Kreditfinanzierter Ausgleich von Steuermindereinnahmen

3.1 Vollzug des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- 93 Die Ausgaben des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ lassen sich gem. § 2 SächsCorBG dem Verwendungszweck nach in 2 Gruppen aufteilen.
- 94 Aus dem Fonds werden gem. § 2 Abs. 1 SächsCorBG die Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen und der Vorbeugung weiterer Schäden der im Jahre 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie finanziert. Hierzu führt das Gesetz eine Reihe von nicht im Einzelnen näher bestimmten Maßnahmen auf.
- 95 Die Mittel des Sondervermögens können darüber hinaus gem. § 2 Abs. 2 SächsCorBG dem Kernhaushalt zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen bereitgestellt werden. Dafür hat der Haushaltsgesetzgeber entsprechend im Nachtragshaushalt 2020 vom 9. April 2020 u. a. den neuen Haushaltstitel 015 11 im Kap. 15 01 eingerichtet, um die voraussichtliche Finanzierungslücke von -1.800 Mio. € abzubilden. Der Ausfall von Steuereinnahmen sollte über den Einnahmetitel 234 02 im Kap. 15 10 als Entnahme aus dem Fonds gedeckt werden.
- 96 Das SMF war gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 SächsCorBG ermächtigt, aus dem Fonds Mittel zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen gegenüber dem Betrag von 16.409 Mio. € zu entnehmen. Dieser Wert entsprach dem Ergebnis der regionalisierten Steuerschätzung für den Freistaat von Oktober 2019 für das Hj. 2020. Der Nachtragshaushalt nimmt auf ihn in Kap. 15 01 Tit. 015 11 Bezug.
- 97 Die HR 2020 weist bei Kap. 15 10 Tit. 234 02 eine Einnahme aus dem genannten Sondervermögen von 1.041 Mio. € aus. Wie das SMF auf Nachfrage mitteilte, sei eine vollständige Entnahme des mit 1.800 Mio. € veranschlagten Betrages aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ aufgrund von Mehreinnahmen i. H. v. 396 Mio. € bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Vergleich zu den Annahmen im Nachtragshaushalt 2020 nicht mehr notwendig gewesen. Hinzu seien sonstige Entlastungen im Haushaltsvollzug nach Finanzierung der Ausgabereste in der Auslaufperiode gekommen. Damit habe das Land insgesamt auf eine kreditfinanzierte Entnahme i. H. v. 759 Mio. € verzichten können.
- 98 Die Berechnung der Höhe der auszugleichenden Steuermindereinnahmen stellt sich wie folgt dar:

Übersicht 2: Berechnung der Höhe von Steuermindereinnahmen (Mio. €)

Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen	
Soll 2020 im Ergebnis der Steuerschätzung von Oktober 2019	16.409
Ist 2020	15.006
Differenz	1.404
Sonstige Entlastung im Haushaltsvollzug	362
Steuermindereinnahmen	1.041

Quelle: StHpl. 2020, Nachtragshaushalt 2020, HR 2020, Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022.
Hinweis: Abweichungen von angegebenen zu rechnerischen Ergebnissen sind rundungsbedingt.

⁹⁹ Im Hj. 2021 hat das SMF keine Entnahme zur Kompensation von Steuermindereinnahmen aus dem Fonds zu Gunsten des Kernhaushaltes vorgenommen. Die Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen lagen im Ist bei 16.781 Mio. € und damit lediglich 3 Mio. € unter der Steuerschätzung von Oktober 2019 für das Hj. 2021. Diese sagte Steuereinnahmen i. H. v. 16.784 Mio. € vorher.

3.1.1 Vermischung von Ausnahmetatbeständen

¹⁰⁰ Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht Kreditaufnahmemöglichkeiten in 2 Ausnahmefällen vor:

- bei Steuermindereinnahmen aufgrund von der Normallage abweichender konjunktureller Entwicklung (Abs. 4) und
- bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Abs. 5).

¹⁰¹ Der Feststellungsbeschluss des Landtages vom 9. April 2020 stufte die COVID-19-Pandemie als eine außergewöhnliche Notsituation nach Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen ein, deren Eintritt sich der Kontrolle des Staates entzog und den Staatshaushalt erheblich beeinträchtigte. Der Feststellungsbeschluss des Parlamentes bildete eine rechtliche Grundlage für die Abweichung vom Neuverschuldungsverbot und damit für die Verankerung einer Kreditermächtigung im SächsCorBG im Umfang von bis zu 6 Mrd. €. Der Freistaat hat das neue Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ darüber hinaus mit einem „Startkapital“ von 725 Mio. € ausgestattet. Von insgesamt rd. 6,725 Mrd. € waren lediglich 2,5 Mrd. € für die pandemiebezogenen Ausgaben vorgesehen. Der nicht unerhebliche Rest von 4,225 Mrd. € bildete den finanziellen Schwerpunkt des Fonds und sollte als allgemeines Deckungsmittel zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Kernhaushalt des Freistaates herangezogen werden.

¹⁰² Bereits im Vorfeld der Beschlussfassung des Landtages zum Nachtragshaushalt 2020 und zum SächsCorBG kommunizierte der SRH seine Bedenken gegenüber dem SLT, dem SMF und gegenüber der Öffentlichkeit.¹² Mit der geplanten Ersetzung von Steuermindereinnahmen erfolgte im Gesetzesentwurf zum SächsCorBG eine Vermischung beider Ausnahmefälle für verfassungsrechtlich eingeräumte Kreditaufnahmemöglichkeiten.

¹⁰³ Abweichend zum Feststellungsbeschluss des Parlamentes, der wegen einer außergewöhnlichen Notsituation gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen erging, hat der Haushaltsgesetzgeber mit dem Ausgleich von Steuermindereinnahmen eine konjunkturbedingte Ausgabeposition im SächsCorBG verankert, die grundsätzlich unter die Bestimmung des Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen fällt.

3.1.2 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

¹⁰⁴ Nach Feststellungen des Rechnungshofs rechtfertigte die tatsächliche Entwicklung von Steuereinnahmen im Freistaat Sachsen im Hj. 2020 keine Inanspruchnahme einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme nach Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen.¹³ Denn trotz pandemiebedingter Konjunkturschwankungen im Verlauf des Jahres entwickelten sich die tatsächlichen Steuereinnahmen im Hj. 2020 besser als ursprünglich angenommen. Bezogen auf die Normallage für das Hj. 2020 von 15.016 Mio. € lagen die Steuereinnahmen 440 Mio. € über dem Grenzwert von 14.566 Mio. €, der sonst eine Aktivierung der konjunkturbedingten Kreditermächtigung gem. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen gerechtfertigt hätte.

Übersicht 3: Normallage, Grenzwert und konjunkturelle Entwicklung (Mio. €)

2020	Ist
Normallage gem. § 2 Abs. 2 HG 2019/2020	15.016
Davon 97 % (Grenzwert)	14.566
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen im Ist	15.006
Differenz zwischen Grenzwert und Ist	440

Quelle: HG 2019/2020, HR 2019, HR 2020.

Hinweis: Abweichungen von angegebenen zu rechnerischen Ergebnissen sind rundungsbedingt.

¹² [Medieninformation des SRH vom 7. April 2020.](#)

¹³ Jahresbericht 2022, Bd. I, Beitrag Nr. 3, Tz. 7 bis 8.

105 Eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme war aufgrund der verfassungsrechtlichen Schranken im Hj. 2020 nicht zulässig.

3.1.3 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme über Notlagenkredit

106 Die über das SächsCorBG erfolgte Steuerkompensation lässt sich nicht auf Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen stützen. Es stellt sich damit die Frage, ob Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen diese tragen würde.

107 Aus der Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Einführung des Neuverschuldungsverbotes geht hervor, dass der damalige Verfassungsgeber im Jahr 2013 mit dem Ausnahmetatbestand der außergewöhnlichen Notsituation gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen eine finanzielle Absicherung der krisenbedingten Mehrausgaben des Freistaates bezweckte.¹⁴

108 Deshalb erfordern die Ausnahmesituation und die Abweichung vom Neuverschuldungsverbot aus Sicht des SRH ausschließlich eine enge Auslegung der verfassungsrechtlichen Bestimmung. Eine Kreditermächtigung, die der Exekutive aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation eingeräumt wird, ist nicht dafür vorgesehen, andere als krisenbedingte Finanzierungsbedarfe zu befriedigen.

109 Die Maßnahmen aus § 2 Abs. 1 SächsCorBG waren auf die Beseitigung der Folgen und der Vorbeugung weiterer Schäden der in 2020 ausgebrochenen Pandemie ausgerichtet. Sie mussten damit einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie aufweisen. Demgegenüber setzte § 2 Abs. 2 SächsCorBG für die Gewährung von Kompensationsmitteln aus dem Fonds keinen pandemiebedingten Veranlassungszusammenhang voraus. Dort heißt es:

Darüber hinaus kann der Fonds dem Staatshaushalt Mittel zur Kompensation von Mindereinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen bereitstellen.

110 In der Gesetzesbegründung zum SächsCorBG ist Folgendes ausgeführt:

Die Kompensation der absehbaren Steuermindereinnahmen durch das Sondervermögen und die damit verbundene Kreditaufnahme ist erforderlich, da andernfalls erhebliche Ausgaben sowohl im Vollzug des Haushaltsjahres 2020 als auch im Haushaltsjahr 2021 eingespart werden müssten. Aufgrund der Höhe der voraussichtlichen Steuermindereinnahmen wäre eine solche Einsparung in 2020 selbst bei sofortiger Anordnung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre kaum zu erbringen.

Die erforderlichen drastischen Einsparungen im Staatshaushalt würden zudem das Angebot öffentlicher Leistungen im Freistaat stark reduzieren und damit die vorliegende außergewöhnliche Notsituation weiter verschärfen, wodurch mit einer zusätzlichen erheblichen Schwächung und nachhaltigen Schädigung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur Sachsens zu rechnen wäre. Auch bei entsprechenden Einsparungen im Haushaltsjahr 2021 würde dem Ziel des Sondervermögens und der damit einhergehenden Maßnahmen wie einer raschen Stabilisierung der sächsischen Wirtschaft entgegengewirkt. Eine solche wirtschaftliche Stabilisierung ist wiederum eine wesentliche Voraussetzung für eine Stabilisierung der staatlichen Finanzlage.¹⁵

111 Daraus lässt sich schließen, dass die in der Steuerschätzung von Oktober 2019 für das Land vorausgerechneten Einnahmen derart verplant waren, dass deren Ausfall zu erheblichen finanziellen Problemen bei der Aufgabenerfüllung führen würde. Das Motiv des Gesetzgebers war offenbar die Weiterführung eines vorkrisenmäßigen Haushaltsprozesses. Als Mittel zur Erreichung seines Zieles setzte er die Steuerkompensation aus dem Sondervermögen ein. Ob dies zur Krisenbewältigung so tatsächlich erforderlich und angemessen war, hätte in der Begründung zum Gesetz intensiver belegt sein müssen.

112 Die oben wiedergegebene schmale Begründung genügt der erforderlichen Darlegungspflicht nicht.

¹⁴ [LT-Drs. 5/11838](#), S. 14.

¹⁵ [LT-Drs. 7/2098](#), S. 5.

- ¹¹³ Im Haushaltsvollzug und in der Rechnungslegung stellen Einnahmen aus Notlagenkrediten besondere Deckungsmittel dar. Dies gilt auch im Hinblick auf die aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ an den Kernhaushalt abgelieferten Kompensationsmittel i. H. v. 1.041 Mio. €; siehe oben Pkt. 3.1. Wie der Staatsgerichtshof Hessen¹⁶ betont, dürfen die aus der Kreditaufnahme bereitgestellten Mittel nur zur Bekämpfung der Notlage und nicht auch für sonstige Zwecke verwendet werden. Der Grundsatz der Gesamtdeckung des § 7 Satz 1 Haushaltsgrundsatzgesetzes und § 8 Satz 1 Landeshaushaltsordnung gilt nach Auffassung des Gerichtshofs für kreditfinanzierte Mittel nicht.
- ¹¹⁴ Dies hätte sich letztlich im rechnungsmäßigen Nachweis für das Hj. 2020 widerspiegeln müssen. Eine gesonderte Nachweisführung darüber, welche Haushaltsausgaben die Kompensationsmittel im Einzelnen deckten, enthält weder die HR noch die Vermögensrechnung des Freistaates für das Hj. 2020. Die Ablieferungen des Sondervermögens an den Kernhaushalt für die Steuerkompensation waren letztlich wie allgemeine Deckungsmittel eingesetzt.
- ¹¹⁵ Vor dem Hintergrund der zu geringen Begründungstiefe für die im Gesetz verankerte Steuerkompensation mit den Notlagenkrediten ist der fehlende Nachweis der Zweckbindung in der Rechnungslegung aus Sicht des SRH bedenklich.

3.1.4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹¹⁶ Der Gesetzgeber habe, gestützt auf Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen, in § 2 Abs. 2 SächsCorBG die Möglichkeit zur Kompensation von Steuermindereinnahmen geschaffen, soweit diese aufgrund der Corona-Pandemie entstanden sind. Hierfür könne der Corona-Bewältigungsfonds dem Staatshaushalt Mittel zur Verfügung stellen. Diese Möglichkeit sei im Hj. 2020 in Anspruch genommen worden.
- ¹¹⁷ Die Regelung in Art. 95 Abs. 4 Sächsische Verfassung sei hier nicht in Anspruch genommen worden, da Art. 95 Abs. 5 Sächsische Verfassung einschlägig gewesen sei. Vorliegend habe es sich um Steuermindereinnahmen gehandelt, die aufgrund eines exogenen Schocks (außerordentliche Notsituation) hervorgerufen worden seien, sodass für ihren Ausgleich auch Art. 95 Abs. 5 Sächsische Verfassung anwendbar gewesen sei.
- ¹¹⁸ Die dem Staatshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel hätten vollständig der Kompensation der Steuermindereinnahmen gedient, die sich aus der Corona-Pandemie ergeben haben. Eine Zuordnung dieser Einnahmen zu konkreten Ausgaben sei nicht möglich und nicht erforderlich. Der außerordentliche Rückgang der Steuereinnahmen im Jahr 2020 im Vergleich zur Steuerschätzung Oktober 2019 entfaltete bereits eine erhebliche indizielle Wirkung für einen entsprechenden Veranlassungszusammenhang. Die vom SRH geforderte Zuordnung von Krediteinnahmen zu konkreten Ausgaben sei in diesem Fall unerheblich, da nicht die einzelne Ausgabe im Kernhaushalt pandemiebedingt sei, sondern der Einnahmeeinbruch insgesamt. Die Kompensationsmittel ersetzen lediglich die ursprünglich aus Steuereinnahmen geplanten Mittel und treten an deren Stelle. Auch dem zitierten Urteil des Staatsgerichtshof Hessen könne keine solche Forderung entnommen werden. Die zitierte Passage stelle explizit auf pandemiebedingte Ausgaben und nicht auf die Kompensation von Einnahmefällen ab. Der Staatsgerichtshof erkenne bei entsprechender Begründung vielmehr die Möglichkeit der Kompensationsleistung an.
- ¹¹⁹ Es sei zudem ergänzend auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz (Urteil vom 1. April 2022 - VGHN 7/21) verwiesen, der eine Kompensation von Steuermindereinnahmen ebenfalls als zulässig angesehen habe.

3.1.5 Schlussbemerkung

- ¹²⁰ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung.
- ¹²¹ Aus dem vom Ministerium zitierten Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz ergibt sich nicht die Zulässigkeit einer beliebigen Steuerkompensation aus Notlagenkrediten. Im Urteil ist vielmehr eine Kreditaufnahme als nicht mehr vertretbar bezeichnet, wenn damit Ausgaben finanziert werden sollen, die bereits im ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt eingeplant bzw. vorgesehen waren.¹⁷ Der äußere Anlass einer Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen ist nicht zu nutzen, um durch Kredite solche Ausgaben zu finanzieren, die auch ohne die später eingetretene Notlage hätten getätigt werden sollen. Genau dies

¹⁶ [Staatsgerichtshofs Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827, RdNr. 265](#); zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

¹⁷ [Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz - VGHN 7/21](#), RdNr. 110; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

aber bezweckt eine Steuerkompensation, welche dem Haushalt nicht gebundene Deckungsmittel für beliebige Zweckbestimmungen zur Verfügung stellt und diesen damit vor Steuerausfällen bewahrt.

- 122 Der Staatsgerichtshof Hessen hatte sich im Zusammenhang mit der Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes in den Jahren 2020 bis 2023 mit der Frage befasst, ob der Baransatz dem Grundsatz der Haushaltswahrheit genügt.¹⁸ Dies ist nur bei schuldhaft fehlerhaften Vorausschätzungen sowie bewusst unrichtigen Haushaltsansätzen der Fall.
- 123 Auf die Ansatzbemessung beziehen sich die vorstehenden Bemerkungen des SRH nicht, sondern auf eine unzulängliche Gesetzesbegründung. In Bezug auf die Ausführungen des SMF in der Stellungnahme zur Kausalität der Steuermindereinnahmen ist insoweit zu bedenken, dass eine Begründung im Streitfall nicht nachgeholt werden kann.¹⁹

3.2 Nachrangigkeit der Kreditaufnahme

- 124 Seit knapp 10 Jahren verpflichtet die Sächsische Verfassung den Haushaltsgesetzgeber künftig auf eine weitere Staatsverschuldung auf Kosten der nächsten Generationen zu verzichten und das Ausgabeverhalten allein an den Steuereinnahmen auszurichten. Jegliche Kreditaufnahme sollte damit nachrangig erfolgen, um eine Haushaltskonsolidierung zu erreichen.
- 125 Die Finanzierung der bereinigten Ausgaben des Freistaates im Hj. 2020 erfolgte zu 60,5 % aus den Steuereinnahmen. Diese bilden neben den Zuweisungen des Bundes ordentliche Einnahmen als Finanzierungsquelle für einen Haushalt. Eine weitere Möglichkeit zur Mittelbereitstellung ergeben sich aus Entnahmen aus Rücklagen, die für den Zweck des Haushaltsausgleiches gebildet werden.
- 126 Die Finanzierung von Ausgaben über Einnahmen aus Krediten erfordert vor der Inanspruchnahme den Eintritt der verfassungsrechtlich vorgesehenen Ausnahmetatbestände (siehe oben Tz. 100) und die Ausschöpfung der vorhandenen finanziellen Potenziale im Haushalt, z. B. durch Rücklagenentnahmen.
- 127 Die Staatsregierung ließ anlässlich der Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im April 2020 die Mittel aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage i. H. v. 650 Mio. € für die Zuführung an den Fonds entnehmen. Der Rest der Rücklage von 1.832 Mio. € blieb ohne nähere Begründung im Entwurf zum Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 und zum SächsCorBG unangetastet.
- 128 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2020 bis 2024 von November 2020 ist hierzu Folgendes ausgeführt:

Die Haushaltsausgleichsrücklage des Freistaates Sachsen verfügt zum Ende des Haushaltsjahres 2020 über einen Sockelbestand von rd. 1,31 Mrd. Euro, sodass im konjunkturellen Extremfall der Einnahmerückgang nur in einem der Haushaltsjahre durch Entnahmen aus der Haushaltsausgleichsrücklage annähernd ausgeglichen werden könnte.

Zur Deckung von Ausgaben wird in den Jahren 2021 und 2022 zudem ein Betrag von insgesamt ca. 329 Mio. Euro aus der Haushaltsausgleichsrücklage entnommen. Ebenso wird die Haushaltsausgleichsrücklage von 2021 bis 2024 als Finanzierungsquelle für die Maßnahmen des Sofortprogramms „Start 2020“ genutzt, wofür der Rücklage insgesamt rd. 190 Mio. Euro entnommen werden. [...]”²⁰

- 129 Die Staatsregierung schöpfte die vorhandenen finanziellen Spielräume des Haushaltes 2020 nicht aus, um die Aufnahme von Notlagenkrediten von bisher 2 Mrd. € und damit die Haushaltsbelastung aus Tilgungen in den Jahren 2023 bis 2030 zu vermindern. Die Erläuterungen in der Mittelfristigen Finanzplanung tragen nicht dazu bei, die unterbliebene Verwendung der Rücklagenmittel zu rechtfertigen.

¹⁸ Staatsgerichtshof Hessen, a. a. O. (Fußnote 16), RdNr. 301 f.

¹⁹ Staatsgerichtshof Hessen, a. a. O. (Fußnote 16), RdNr. 284.

²⁰ Internetauftritt des SMF; [Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020-2024](#), S. 8 und 25.

¹³⁰ Die Inanspruchnahme der Notlagen-Kreditemächtigung ist nach den Maßstäben des Hessischen Staatsgerichtshofs auch wegen der nicht hinreichend begründeten Schonung der Rücklagen verfassungsrechtlich bedenklich.

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

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

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

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

1 Vorbemerkung

- 1 Die → **Vermögensrechnung** bildet den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates Sachsen zu Beginn und zum Ende des Hj. ab. Das SMF legt sie jährlich zur Entlastung der Staatsregierung vor. Zweck der Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen bilanziellen Nachweis über Vermögen und Schulden sowie deren Veränderung zu erweitern.
- 2 Der SRH richtet bei seiner Prüfung den Blick darauf, ob die Vermögensrechnung belastbare Daten, sachgerechte Bewertungen öffentlicher Güter sowie ausreichend erläuterte Einzelpositionen enthält, die sowohl Ressourcen als auch Belastungen des Vermögens des Freistaates abbilden. Dies ist Voraussetzung für die Erstellung von Mehrjahresvergleichen sowie die Einschätzung der Tragfähigkeit der Haushalte kommender Generationen.

2 Vorlage der Vermögensrechnung 2020 und Gang der Prüfung

- 3 Das SMF legte die Vermögensrechnung für das Hj. 2020 dem SRH am 17. Dezember 2021 zur Prüfung vor.

2.1 Korrekturbedarf

- 4 Nach einer kursorischen Prüfung stellte der Rechnungshof Unstimmigkeiten beim Zahlenwerk fest. Zum einen waren die aus dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ausgereichten Darlehen nicht als Vermögensposition erfasst und insofern das Vermögen des Freistaates im Umfang eines dreistelligen Millionenbetrages zu gering dargestellt. Andererseits waren die Steuerforderungen und -verbindlichkeiten mit zu hohen Werten angesetzt. Der SRH unterbrach daraufhin die Prüfung der Vermögensrechnung.
- 5 Nach Absprache mit dem SRH entschied sich das SMF dazu, eine Korrektur der Vermögensrechnung als Grundlage für die Entlastung der Staatsregierung vorzulegen. Nur auf diesem Weg konnte der Mangel an der vorgelegten Vermögensübersicht geheilt werden. Die nunmehr nacherfassten und wertbereinigten Forderungen aus den Darlehensprogrammen des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ betragen in Summe 480 Mio. €. Daneben bereinigte das SMF die Erfassungsfehler bei den steuerbezogenen Forderungen und Verbindlichkeiten und aktualisierte Daten mit wertmäßigen Veränderungen von jeweils 44 Mio. € und 23 Mio. €.

- ⁶ Die korrigierte Fassung der Vermögensrechnung 2020 hat das SMF mit Schreiben vom 5. Juli 2022 sowohl dem SLT als auch dem SRH zugeleitet¹. Diese stellte die Grundlage für die Fortsetzung der Prüfung durch den SRH dar.

2.2 Erledigung der Korrekturen

- ⁷ In der Anlage zur Vermögensrechnung, welche die Gliederung der Vermögensrechnung nach den Standards staatlicher Doppik enthält, sind die Änderungen in der korrigierten Fassung der Vermögensrechnung 2020 nicht vollständig nachvollzogen. Zwar sind die einzelnen Positionen und die Bilanzsumme angepasst, aber die Zwischensummen hat das SMF nicht neu berechnet.

- ⁸ Folgende Einzelpositionen auf der Aktivseite:

A. Anlagevermögen,
III. Finanzanlagen,
B. Umlaufvermögen und
II. Forderungen

sowie auf der Passivseite

D. Verbindlichkeiten

stellen falsche Werte dar.

- ⁹ Die weitere Prüfung erbrachte Feststellungen bezüglich der Abbildung der Schulden des Landes in der Vermögensrechnung.
- ¹⁰ Die Einzelheiten sind in Pkt. 9.2, Tz. 65 mitgeteilt.

3 Vermögensrechnung 2020

- ¹¹ Die Finanzierung der Bewältigung der durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufenen Belastungen in einem Sondervermögen und die dortige Aufnahme der Notlagenkredite schränkte im Jahr 2020, abgesehen von der Vielzahl der Nebenhaushalte (vgl. Beitrag Nr. 25, Pkt. 2.1), den finanzwirtschaftlichen Aussagegehalt des sächsischen Haushaltes 2020 stark ein. Die Vermögensrechnung kann ein Instrument sein, umfassend und eindeutig über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen einschließlich seiner Nebenhaushalte zu informieren. Hierin liegt die Bedeutung des weiteren Ausbaus der Vermögensrechnung und der vollständigen und ordnungsgemäßen Erfassung aller Positionen.

4 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung

- ¹² Das SMF hat in der Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung, den Bestand des Vermögens zum Ende des Jahres mit 38.934.785.478,20 € und den Bestand der Schulden mit 47.964.715.750,94 € beziffert.
- ¹³ Die Schulden übersteigen im Hj. 2020 das Vermögen um 9.029.930.272,74 €; vgl. Pkt. 10, Tz. 67.

5 Gesamtbetrachtung von Vermögen und Schulden

- ¹⁴ Das SMF hat das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen zum 31. Dezember 2020 nebst den jeweiligen Endbeständen der einzelnen Positionen zum 31. Dezember 2019 mit den nachfolgend angegebenen Werten dargestellt.

¹ [Vermögensrechnung 2020](#), Zweite und korrigierte Fassung; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

Übersicht 1: Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen

	31.12.2019	31.12.2020	Veränderung ggü. Vorjahr
	€	€	%
Vermögen			
A. Sachvermögen	11.532.817.755	11.726.187.705	1,7
I. Grundvermögen für eigene Zwecke	7.476.489.103	7.763.346.858	3,8
II. Straßeninfrastrukturvermögen	3.650.417.297	3.540.816.761	-3,0
III. Kunst- und Sammlungsgegenstände	42.498.792	47.362.318	11,4
IV. Bewegliches Anlagevermögen	363.412.564	374.661.768	3,1
B. Finanzvermögen	22.594.237.098	22.348.101.917	-1,1
I. Beteiligungen	7.397.453.597	7.447.441.184	0,7
II. Stiftungsvermögen	93.161.941	94.281.187	1,2
III. Sondervermögen	3.633.251.808	3.342.432.409	-8,0
IV. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	7.991.435.886	8.701.818.125	8,9
V. Rücklagen	3.205.911.469	2.491.324.235	-22,3
VI. Ausleihungen	273.022.398	270.804.778	-0,8
C. Forderungen	3.756.186.022	4.792.386.350	27,6
I. Offene Sollstellungen der Kassen	651.190.112	725.163.235	11,4
II. Steuerforderungen	1.975.508.826	2.017.022.176	2,1
III. Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	162.102.095	272.930.477	68,4
IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen	950.300.776	1.758.296.491	85,0
V. Sonstige Forderungen	17.084.213	18.973.972	11,1
D. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	292.851.475	68.109.506	-76,7
Summe Vermögen	38.176.092.351	38.934.785.478	2,0
Schulden			
A. Kapitalmarktschulden	2.794.645.941	3.754.645.941	34,4
I. Landesschatzanweisungen	100.000.000	1.850.000.000	1.750,0
II. Schuldscheindarlehen	2.694.645.941	1.904.645.941	-29,3
B. Kassenverstärkungsmittel	6.787.816.985	5.869.129.328	-13,5
I. Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	66.000.000	720.000.000	990,9
II. Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	6.412.054.945	4.801.813.520	-25,1
III. Kassenmittel von Sonstigen	309.762.040	347.315.807	12,1
C. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	31.479.335.244	30.562.662.469	-2,9
I. Pensionsverpflichtungen	16.929.608.244	17.869.568.899	5,6
II. Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	14.549.727.000	12.693.093.570	-12,8
D. Verbindlichkeiten	5.075.085.391	6.001.390.944	18,3
I. Steuerverbindlichkeiten	1.284.873.228	1.272.896.501	-0,9
II. Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	2.953.570.601	2.988.564.920	1,2
III. Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	568.142.745	1.346.110.843	136,9
IV. Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	268.498.817	393.818.680	46,7
E. Rückstellungen	47.000.000	1.776.887.069	3.680,6
Summe Schulden	46.183.883.561	47.964.715.751	3,9

Quelle: 2019 und 2020 Vermögensrechnung, Zweite und korrigierte Fassung.

- ¹⁵ Im Vergleich zum Vorjahr ist das Vermögen des Freistaates um 759 Mio. € gewachsen. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2019 um 2,0 %. Die größten absoluten Veränderungen waren bei den Forderungen gegenüber Beteiligungen (808 Mio. €), Ansparungen für Pensionsverpflichtungen (710 Mio. €) und dem Grundvermögen für eigene Zwecke (287 Mio. €) festzustellen.

- ¹⁶ Die Schulden stiegen im Hj. 2020 um 1,8 Mrd. € an. Die Veränderung gegenüber 2019 fiel hier mit 3,9 % deutlicher aus als beim Vermögen. Die größten Zunahmen waren bei den Rückstellungen (1,7 Mrd. €), Kapitalmarktschulden (1,0 Mrd. €) und den Pensionsverpflichtungen (0,9 Mrd. €) zu verzeichnen. Unverändert repräsentieren die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung den Großteil der Schulden. Mit 30,6 Mrd. € nehmen sie einen Anteil von 64 % an der Gesamtsumme ein.

6 Sachvermögen

- ¹⁷ Der Bestand des Sachvermögens hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,7 % erhöht. Es setzt sich im Wesentlichen aus Grundvermögen für eigene Zwecke im Wert von 7,8 Mrd. € und dem Straßeninfrastrukturvermögen (3,5 Mrd. €) zusammen. Das Straßeninfrastrukturvermögen vermochte anders als das übrige Sachvermögen nicht zur Vermögensvermehrung beitragen, sondern verringerte sich gegenüber dem Hj. 2019 um 110 Mio. €.
- ¹⁸ Das Grundvermögen des Freistaates Sachsen, welches den Nebenhaushalten zugeordnet ist, findet über die Beteiligungswerte Eingang in die Vermögensrechnung. Zu Nebenhaushalten zählen juristische Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen sowie Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts, vgl. Beitrag Nr. 25, Pkt. 2 in diesem Jahresbericht. Im Hj. 2020 beträgt der Wert des Grundvermögens in den Nebenhaushalten 4,9 Mrd. € und ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,2 % gestiegen.

7 Finanzvermögen

- ¹⁹ Der größte Bestandteil am Vermögen des Freistaates Sachsen ist mit 57 % das Finanzvermögen.

7.1 Beteiligungen

- ²⁰ Die Beteiligungen stellen 33 % des Finanzvermögens dar. Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, die Staatsbetriebe und ähnliche Einrichtungen, die Hochschulen sowie ein Betrieb gewerblicher Art repräsentieren insgesamt einen Wert von 7,4 Mrd. €. Dieser Wert stieg gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 0,7 % (50 Mio. €).
- ²¹ Die Verwaltung nutzt zur Wertermittlung eine → **erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode**. Diese bildet neben dem prozentualen Anteil am Eigenkapital der Beteiligung auch die von den Unternehmen im Sonderposten bilanzierten investiven Zuschüsse und Zuweisungen des Freistaates Sachsen ab.
- ²² Diese → **Sonderposten** stellen kein Eigenkapital des Unternehmens dar, da die Investitionsmittel nicht aus eigenen Erträgen entstammen. Es handelt sich aber auch nicht um Kredite, da grundsätzlich keine Rückzahlungspflicht besteht. Die gewährten Mittel bilden ein eigenständiges Finanzierungselement. Das Unternehmen passiviert sie als Sonderposten.

7.1.1 Ungenauigkeit durch fehlerhafte Zuarbeiten

- ²³ Das SMS hat dem SMF gem. VwV Rechnungslegung 2020 für die Erstellung der Vermögensrechnung zugearbeitet und Angaben über Landesbeteiligungen in seinem Geschäftsbereich übermittelt.
- ²⁴ Beim Heim „Haus am Karswald“ Arnsdorf hat das Ministerium Spendenbeträge i. H. v. 1.104,00 € dem Sonderposten und damit dem wirtschaftlichen Eigentum des Freistaates zugeordnet, obwohl die Mittel aus nicht öffentlicher Investitionsförderung stammten.
- ²⁵ Beim Sächsischen Krankenhaus Rodewisch berücksichtigte das SMS in der Zuarbeit über das Eigenkapital nicht den Jahresüberschuss i. H. v. 2.658.486,66 € und der Sonderposten war ebenfalls um 47.655,00 € zu gering angegeben.
- ²⁶ Die Vermögensrechnung weist das wirtschaftliche Eigenkapital bei den genannten Einrichtungen und damit den Wert der Beteiligungen infolgedessen unzutreffend aus. Insgesamt führen die geschilderten Beispiele zu einer Abweichung i. H. v. 2.705.037,66 €.

- 27 Der SRH hat im Jahresbericht 2021 empfohlen, im Muster für die Meldung von Bilanzen bei der Einzelposition Sonderposten die geforderten Angaben einheitlich in einen landes- und einen drittmittelfinanzierten Teil aufzuspalten.²
- 28 Der SRH bekräftigt seine Empfehlung. Die vorgeschlagene Änderung würde die meldepflichtigen obersten Staatsbehörden anhalten, die aus Zuweisungen und Zuschüssen des Landes gebildeten Sonderposten zur Ermittlung des wirtschaftlichen Eigenkapitals gezielt zu beziffern und künftige Erfassungsfehler bei der Erstellung der Vermögensrechnung zu vermeiden helfen.

7.1.2 Ungenauigkeiten durch Verwendung von alten Daten

- 29 Mit der Vorlage der Zweiten und korrigierten Fassung der Vermögensrechnung 2020 bestand die Möglichkeit, bisher unbekannte, nachgereichte oder aktualisierte Werte in das Dokument einfließen zu lassen. Das SMF hat diese Gelegenheit, dem kaufmännischen Wertaufhellungsgebot zu genügen, nicht umfassend genutzt.
- 30 Im März 2022 lagen die Jahresabschlüsse der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH sowie der Meissen Porzellan-Stiftung GmbH für das Jahr 2020 vor. Der Rückgriff auf die Daten des Jahres 2019 erübrigte sich damit.
- 31 Bei der Staatlichen Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH zeigten sich in der Bilanz 2020 ein Eigenkapitalrückgang (-3.701.763,91 €) sowie ein geringerer Sonderposten (-77.516,68 €) gegenüber den in die Vermögensrechnung übernommenen Zahlen aus dem Jahresabschluss 2019. Der Ausweis in der Vermögensrechnung fällt um 3.779.280,59 € zu hoch aus.
- 32 Bei der Meissen Porzellan-Stiftung GmbH ergibt sich beim Heranziehen des Jahresabschlusses 2020 ein leicht höheres wirtschaftliches Eigenkapital und damit eine um 33.196,71 € zu geringe Angabe in der Vermögensrechnung.
- 33 Mit der Vorlage des testierten Jahresabschlusses des SID im November 2021 waren ebenfalls wertmäßige Änderungen im Buchwerk verbunden. Gegenüber dem vorläufigen Jahresabschluss verringerte sich das Eigenkapital um 338.405,16 €, der Wert der Sonderposten erhöhte sich um 633,74 €. Das wirtschaftliche Eigenkapital des SID ist deshalb zum 31. Dezember 2020 tatsächlich um 337.771,42 € niedriger als in der Vermögensrechnung ausgewiesen.
- 34 Der SRH empfiehlt dem SMF, verfügbare testierte Jahresabschlusssdaten stets umgehend heranzuziehen, um die neuesten Werte in die Vermögensaufstellung übernehmen zu können. Die zuständigen Staatsministerien sind angehalten, das SMF ohne Zeitverzug zu unterrichten.

7.2 Sondervermögen

- 35 Das SMF weist als Vermögensbestandteil die Summe der rechnungsmäßigen Endbestände der Sondervermögen aus. Die Sondervermögen gehören zu den Nebenhaushalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit; siehe Beitrag Nr. 25, Pkt. 2.1 Tz. 6 ff. und Pkt. 4, Tz. 29 ff.
- 36 Gegenüber dem Hj. 2019 ging der Gesamtbestand der Sondervermögen von 3,6 Mrd. € auf 3,3 Mrd. € zurück. Das Volumen sank somit um 8 %. Es umfasst 15 % der Position Finanzvermögen des Freistaates.

7.2.1 Förderung durch Darlehen

- 37 Zuwendungen kann das Land statt als verlorene Finanzhilfen auch als Darlehen gewähren. Diese Art der Förderung wuchs im Vergleich zum Jahr 2019 um 511 Mio. € und damit um mehr als das Doppelte (+112 %). Ein Anteil von 29 % (967 Mio. €) an den Beständen der Sondervermögen bilden noch offene einbringliche Darlehensforderungen aus nicht gekündigten Darlehensverträgen.
- 38 Die starke Zunahme geht hauptsächlich auf die ab dem Hj. 2020 erfolgte Förderung aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zurück.

² [Jahresbericht 2021 des SRH - Teil II, Beitrag Nr. 29](#), Pkt. 6.1.1, Tz. 22.

- 39 Bei den folgenden 5 Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, „Stadtentwicklungsfonds Sachsen“, „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ und beiden „Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen“ repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres jeweiligen Bestandes.
- 40 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (480 Mio. €) und der „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ (434 Mio. €) halten die größten Darlehensbestände.

Übersicht 2: Sondervermögen mit Darlehensbeständen

	Bestand am 31.12.2020 €	davon Darlehen €	Anteil am Bestand %
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	479.888.123	479.888.123	100
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.887.119	2.193.750	76
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	585.288.145	434.117.307	74
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	39.411.659	25.463.624	65
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	7.430.304	4.579.858	62
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	14.806.111	6.769.089	46
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.524.528	2.418.728	44
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	16.730.222	6.814.415	41
ESF-Mikrodarlehensfonds III	13.695.295	4.646.077	34
ESF-Mikrodarlehensfonds II	2.550.810	77.291	3
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	1.447.562	0	0
Summe	1.169.659.879	966.968.262	

Quelle: 2020 Vermögensrechnung.

Hinweis: zu Darlehensbestand „Fonds Krisenbewältigung und Neustart“ siehe Tz. 42.

- 41 Aufgrund der von den Ressorts gemeldeten Forderungsausfälle nahm das SMF im Hj. 2020 rd. 334 Mio. € (Vorjahr rd. 27 Mio. €) an Wertberichtigungen vor, welche entsprechende Mindereinnahmen nach sich ziehen.
- 42 Der höchste Ausfall, gemessen an dem Anteil der Darlehen mit Ausfallrisiko am Nominalbetrag der jeweiligen Darlehensforderungen, wird beim
- Fonds Krisenbewältigung und Neustart mit 100 % (3,1 Mio. €),
 - ESF-Mikrodarlehensfonds II mit 97 % (2,6 Mio. €) und
 - Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen mit 71 % (17,0 Mio. €)

erwartet.

- 43 Der wachsende Anteil von Darlehensforderungen an Beständen der Sondervermögen zwingt zu einer intensiven Befassung mit dieser Vermögensposition und zur Entwicklung von Strategien zur Vermeidung von Wertverlusten. Einerseits muss die Erfüllung des angestrebten Förderzwecks im Vordergrund stehen und andererseits der Anspruch des Freistaates möglichst ungeschmälert erhalten bleiben.

7.2.2 Soforthilfen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- 44 Die Problematik uneinbringlicher Forderungen stellt sich insbesondere in den kommenden Jahren angesichts der gewährten Soforthilfe-Darlehen im Sportbereich, für sächsische Landwirtschaftsunternehmen und für sächsische gewerbliche Unternehmen zur Überwindung der Folgen der COVID-19-Pandemie.
- 45 Das Risiko des Freistaates als Gläubiger dieser Darlehensforderungen ist hoch.

- 46 Die Richtlinie des SMWA über die Gewährung von Soforthilfe-Darlehen zur Sicherung der Liquidität von kleinen und mittleren Unternehmen in der Corona-Krise vom 15. April 2020 (Soforthilfe-Darlehen) sieht z. B. einen 10-prozentigen Schuldennachlass bei vorzeitiger Rückzahlung vor. Auch kann die Bewilligungsbehörde Teilerlasse von bis zu 20 % der Schuld gewähren. Die SAB als für die Bewilligung zuständiges Förderinstitut schätzt ein, dass diese Teilerlasse und das zusätzliche Ausfallrisiko einzelner Schuldner die Rückflüsse aus der Kreditsumme mit bis zu 40 % mindern können. Insofern rechnet die SAB bei den genannten Förderdarlehen an kleine und mittlere Unternehmen im Umfang von 752,5 Mio. €³ mit einem Ausfallrisiko von über 300 Mio. €.
- 47 Die Förderrichtlinie Existenzsicherung Sport vom 13. Juli 2021 stellt den Sportvereinen bei Tilgung von 50 % des Darlehens innerhalb der Hälfte der vorgesehenen Zeit einen Teilerlass des Restbetrages von 50 % in Aussicht. Nach der Richtlinie Soforthilfe-Darlehen SMEKUL vom 26. August 2020 ist ein Teilerlass von bis zu 30 % des Darlehensbetrages möglich. Somit rechnet die SAB bei den Soforthilfen für sächsische Sportvereine und Landwirtschaftsunternehmen mit einer Verminderung der Darlehensforderungen von jeweils 55 % bzw. 15 %. Dies schmälert das Vermögen des Landes um voraussichtliche Wertberichtigungen.
- 48 Hohe Nachlassquoten führen zu erheblichen Mindereinnahmen des Sondervermögens. Vom Umfang der Darlehensrückflüsse hängen Einnahmen im Sondervermögens ab. Das Anerkennen von Erlassvoraussetzungen bedarf einer strengen, am Einzelfall ausgerichteten Prüfung.

7.3 Rücklagen

- 49 Der Bestand der Rücklagen ging vom Hj. 2019 auf das Hj. 2020 von 3,2 Mrd. € auf 2,5 Mrd. € zurück. Das Rücklagenvolumen sinkt um 22 %. Es verkörpert 11 % des sächsischen Finanzvermögens.
- 50 Der gegenüber dem Vorjahr abgesunkene Rücklagenbestand resultiert vorrangig aus der Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage im Umfang von 650 Mio. € sowie dem Rückgang der Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs von 104 Mio. €.
- 51 Die entnommenen Mittel der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage dienen der anteiligen Deckung der Zuführungen an das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.⁴

8 Forderungen

- 52 Seit der Vermögensrechnung 2019 sind die vollständigen Steuerforderungen des Freistaates Sachsen aus dem Steuererhebungsverfahren der sächsischen Finanzämter zum Stichtag 31. Dezember abgebildet. Die Daten erfassen Steuerforderungen, Steuerverbindlichkeiten und Fremdanteile. Der Ausweis der Steuerforderungsanteile von Bund und Kommunen erfolgt korrespondierend bei den Steuerverbindlichkeiten; siehe Übersicht 1, Schulden, Einzelposition D. I.
- 53 In der Vermögensrechnung 2020 steigen die Steuerforderungen gegenüber dem Vorjahr weiter leicht an (+2 %) und übertreffen 2,0 Mrd. €.
- 54 Einen großen Zuwachs erfahren die Forderungen gegenüber Beteiligungen. Sie steigen um 85 % (808 Mio. €). Der Grund für den starken Anstieg ist die treuhänderische Abwicklung der Corona-Soforthilfen durch die SAB.
- 55 Die offenen Sollstellungen der Kassen erhöhen sich im Hj. 2020 um 11 % auf 725 Mio. €.

9 Schulden

9.1 Kapitalmarktschulden und Altersversorgung

- 56 Die Schulden des Freistaates sind zum Ende des Hj. 2020 mit fast 48,0 Mrd. € ausgewiesen. Davon entfallen allein auf die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung 30,6 Mrd. €. Die Pensionsverpflichtungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 6 % (0,9 Mrd. €); siehe hierzu näher Pkt. 11.

³ Schreiben des SMWA an den HFA vom 4. Oktober 2021.

⁴ [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4, Tz. 11.](#)

- ⁵⁷ Die Schuldenposition Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung von rd. 30,6 Mrd. € unterteilt sich auf die Pensionsverpflichtungen (17,9 Mrd. €) und die Verpflichtungen des Landes zu den Zahlungen an den Bund auf der Grundlage des Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG; 12,7 Mrd. €). Da der Erstattungsanteil der Länder im Beitrittsgebiet ab dem Jahr 2021 von bisher 60 auf 50 % abgesenkt wurde, verringert sich auch die Zahlungslast des Freistaates nach dem AAÜG. Sie sinkt um ca. 1,9 Mrd. €.
- ⁵⁸ Die Kapitalmarktschulden hat das SMF mit 3,8 Mrd. € angegeben. Die Verschuldung des Freistaates Sachsen am Kapitalmarkt stieg danach im Hj. 2020 um knapp 1,0 Mrd. € an. Die Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten beliefen sich beim Jahresabschluss auf 0,7 Mrd. €.

9.2 Rückstellungen

- ⁵⁹ Die Rückstellungen hat das SMF mit 1,8 Mrd. € angegeben. In dieser Position sind die Kapitalmarktschulden des Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ miteingefasst. Dies erfolgte nicht ordnungsgemäß. Da die Corona-Schulden keine Rückstellungen, sondern Kapitalmarktschulden darstellen, sind sie falsch zugeordnet.
- ⁶⁰ Das SMF führt dazu aus, es handle sich nicht um Kapitalmarktschulden des Kernhaushaltes, sondern um Kreditverbindlichkeiten des Sondervermögens.
- ⁶¹ Das ist zwar richtig, für die Zuordnung jedoch unerheblich. Das Sondervermögen ist nicht rechtsfähig, es kann nicht aus einem Darlehensvertrag verpflichtet sein. Rechtsträger ist vielmehr der Freistaat Sachsen. Das Land hat Schatzanweisungen im Zuge der Schuldenaufnahme emittiert. Es haftet persönlich und unmittelbar aus den Kreditverbindlichkeiten. Die Corona-Schulden sind ihm vollständig zuzurechnen.⁵ Eine Abgrenzung zu den Kapitalmarktschulden des Freistaates Sachsen kommt somit nicht in Betracht.
- ⁶² Zudem setzt eine Einordnung als Rückstellungen nach der Systematik der kaufmännischen Buchführung wie auch nach den Standards staatlicher Doppik voraus, dass die Verbindlichkeit ungewiss ist. Verbindlichkeit ist dabei eine Schuld gegenüber einem Dritten.⁶ Liegt eine solche zugrunde, handelt es sich der Art nach um eine Rückstellung mit Schuldcharakter.⁷ Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten unterscheiden sich dabei von Verbindlichkeiten dadurch, dass die Verpflichtung dem Grund und/oder der Höhe nach nicht sicher bestimmbar ist.⁸ Dem Grund und der Höhe nach völlig bekannte Kreditmarktschulden wie die emittierten Landesschatzanweisungen stellen zu passivierende Verbindlichkeiten dar.
- ⁶³ Danach verhält es sich bei den Schulden des Freistaates Sachsen nicht wie auf S. 9 in der Vermögensrechnung, Zweite und korrigierte Fassung, aufgezeigt, sondern folgendermaßen:

⁵ [Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 2, Tz. 42.](#)

⁶ Merkt in Hopt, Handelsgesetzbuch, 41. Auflage 2022, § 249, Rdnr. 2.

⁷ Coenenberg, Haller, Schultze, Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, 25. Auflage 2018, S. 436 f.

⁸ Schubert in Beck'scher Bilanzkommentar, 12. Auflage 2022, § 249, Rdnr. 3.

Übersicht 3: Schulden berichtigt

Schulden		31.12.2019	31.12.2020	Veränderung gegenüber Vorjahr
		€	€	%
A.	Kapitalmarktschulden	2.794.645.941	5.510.333.010	97,2
I.	Landesschatzanweisungen	100.000.000	1.850.000.000	1.750,0
I.a	Landesschatzanweisungen für Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen	0	1.755.687.069	-
II.	Schuldscheindarlehen	2.694.645.941	1.904.645.941	-29,3
B.	Kassenverstärkungsmittel	6.787.816.985	5.869.129.328	-13,5
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	66.000.000	720.000.000	990,9
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	6.412.054.945	4.801.813.520	-25,1
III.	Kassenmittel von Sonstigen	309.762.040	347.315.807	12,1
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	31.479.335.244	30.562.662.469	-2,9
I.	Pensionsverpflichtungen	16.929.608.244	17.869.568.899	5,6
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	14.549.727.000	12.693.093.570	-12,8
D.	Verbindlichkeiten	5.075.085.391	6.001.390.944	18,3
I.	Steuerverbindlichkeiten	1.284.873.228	1.272.896.501	-0,9
II.	Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	2.953.570.601	2.988.564.920	1,2
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	568.142.745	1.346.110.843	136,9
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	268.498.817	393.818.680	46,7
E.	Rückstellungen	47.000.000	21.200.000	-54,9
Summe Schulden		46.183.883.561	47.964.715.751	3,9

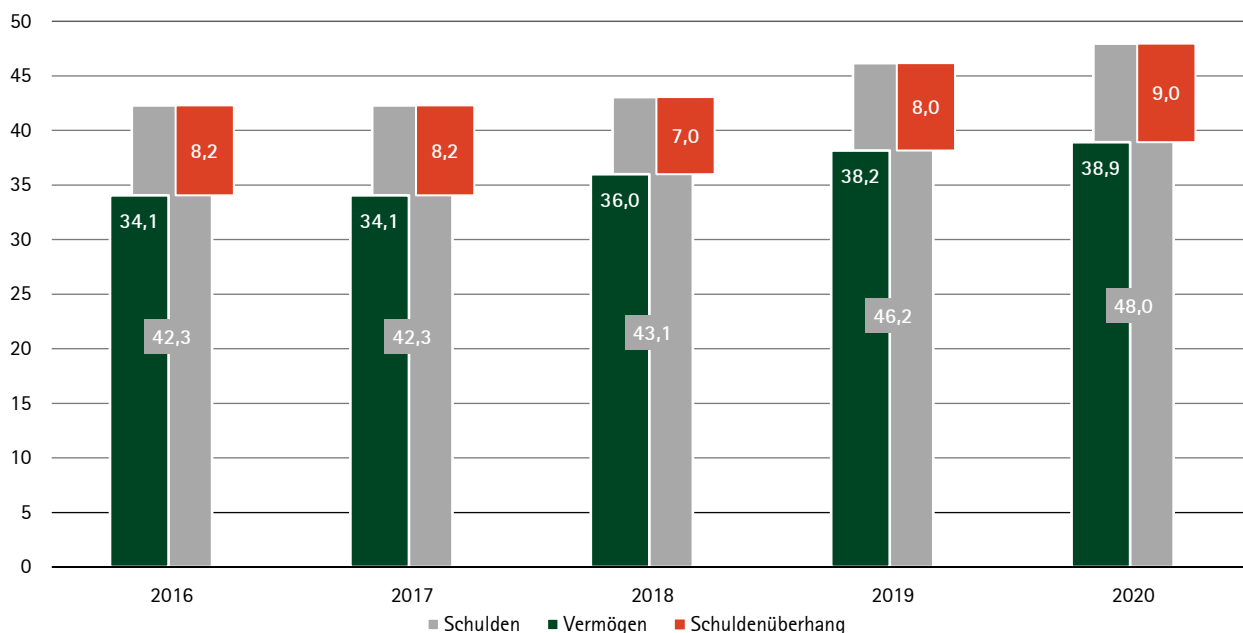
Quelle: Eigene Berechnung, 2019 und 2020 Vermögensrechnung, Zweite und korrigierte Fassung.

- 64 Die bilanziellen Kapitalmarktschulden des Freistaates belaufen sich auf 5,5 Mrd. €.
- 65 Das SMF sollte die Vermögensrechnung 2021 schuldenseitig wie dargestellt aufbauen und die Gliederung bis zum vollständigen Abbau der Notlagenkredite beibehalten. Der gesonderte Ausweis der Corona-Schulden ermöglicht es, die verfassungsgemäße Tilgung in den künftigen Vermögensrechnungen nachzuvollziehen.

10 Schuldenüberhang

- 66 Der → **Schuldenüberhang** stellt die Differenz zwischen Vermögen und Schulden dar. Die ausgewiesenen Schulden übersteigen das Vermögen im Hj. 2020 um 9,0 Mrd. € (Vorjahr 8,0 Mrd. €). Ein Anteil von 81 % der Schulden ist somit durch Vermögen gedeckt.

Abbildung 1: Schuldenüberhang (Mrd. €)



Quelle: 2016 bis 2020 Vermögensrechnung, Zweite und korrigierte Fassung.

67 Der ermittelte Schuldenüberhang wuchs gegenüber dem Vorjahr um eine weitere Mrd. € an. Er bewegt sich damit deutlich über dem Niveau der Hj. 2016 bis 2019. Der Schuldenanstieg geht hauptsächlich auf die im Hj. 2020 wegen der COVID-19-Pandemie notwendig gewordene Kreditmarktverschuldung zurück.

68 Der Freistaat sollte aufgrund des steigenden Anteils an vermögensseitig nicht gedeckten Schulden verstärkt zu Konsolidierungsmaßnahmen greifen.

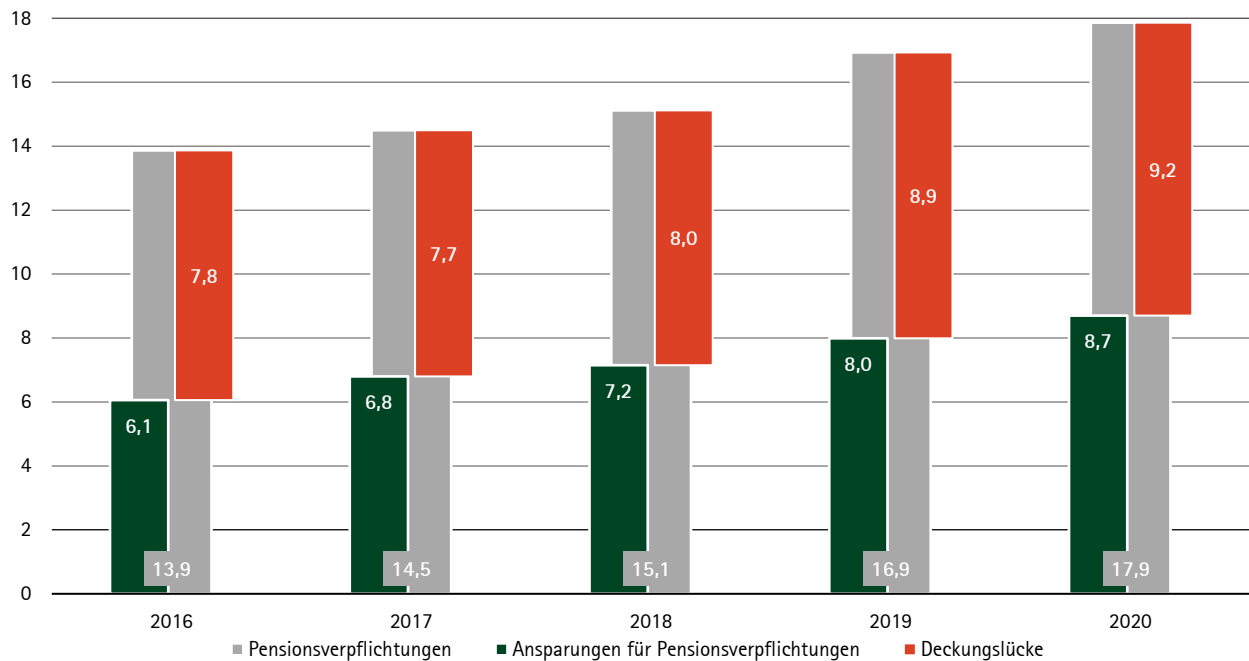
11 Deckungslücke der Pensionsverpflichtungen

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

70 Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen im Generationenfonds stiegen gegenüber dem Hj. 2019 um 8,9 % auf 8,7 Mrd. € und stellen mit einem Anteil von 39 % - noch vor dem Beteiligungsvermögen (33 %) - den wichtigsten Bestandteil des Finanzvermögens dar.

71 Zwischen diesen Ansparungen für Pensionsverpflichtungen auf der Vermögensseite und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen auf der Seite der Schulden ergibt sich rechnerisch eine Deckungslücke von 9,2 Mrd. € (51,3 %). Diese erhöhte sich gegenüber 2019 um weitere 230 Mio. €, da den um 940 Mio. € erhöhten Verpflichtungen nur 710 Mio. € Ansparungen gegenüberstanden.

Abbildung 2: Deckungslücke (Mrd. €)



Quelle: 2016 bis 2020 Vermögensrechnung, Zweite und korrigierte Fassung.

- 72 Der überproportionale Anstieg der Verpflichtungen ab dem Hj. 2019 ist mit einer Änderung des Diskontierungszinssatzes bei der versicherungsmathematischen Ermittlung begründet. Dieser musste von 4,5 % auf 2 % gesenkt werden und spiegelt so auch das stark gesunkene Zinsniveau auf den Finanzmärkten wider.
- 73 Der Grad der durch Ansparungen bereits gedeckten Mittel künftiger Pensionsverpflichtungen steigt im Hj. 2020 leicht auf 48,7 % (Vorjahr 47,2 %).
- 74 Die Deckungslücke übersteigt seit Jahren den Umfang der erzielten Ansparungen. Eine von der Staatsregierung angestrebte Erhöhung des Personalbestandes wird diese Entwicklung weiter verschärfen.

12 Ausblick

- 75 Die Vermögenslage des Freistaates Sachsen war im Hj. 2020 geprägt von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Den stark gestiegenen Bedarf an Finanzmitteln hat der Freistaat Sachsen mit Kreditaufnahmen am Kapitalmarkt gedeckt.
- 76 Der gegenüber dem Hj. 2019 um 1,0 Mrd. € gewachsene Überhang der Schulden gegenüber dem festgestellten Vermögen verdeutlicht die einschneidende Verschlechterung der Finanzstruktur des Landes.
- 77 Die ab dem Hj. 2023 einsetzende planmäßige Tilgung der Corona-Kredite und ein nachhaltiger Abbau der Haushaltsschulden können einen großen Teil zur Konsolidierung der Vermögenslage beitragen.

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

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

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

1 Einheit und Vollständigkeit des Staatshaushaltes

- ¹ Die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit sind in Sachsen verfassungsrechtlich normiert. Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen bestimmt, dass **alle Einnahmen und Ausgaben** des Landes in den **Haushaltsplan** einzustellen sind. Alle finanzwirtschaftlichen Planungen sind in einen einzigen Haushaltsplan mit begrenzter Geltungsdauer aufzunehmen. Das staatliche Finanzgebahren wird dadurch transparent. Parlament, Staatsregierung und Verwaltung, Rechtsprechung sowie die interessierte Öffentlichkeit erhalten einen Überblick über die Staatsfinanzen gewissermaßen aus einem Guss.¹ Zweck ist es, sicherzustellen, dass haushaltspolitische Entscheidungen des Budgetgesetzgebers in ihrer Gesamtheit ergehen.
- ² Die → **Nebenhaushalte** durchbrechen diese Grundsätze. Diesen Erscheinungsformen ist gemeinsam, dass sie meist Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirtschaften, die der Finanzwirtschaft des Landes zuzurechnen sind, ohne vollständig im Landeshaushalt veranschlagt zu sein und ohne dass ihre Einnahmen und Ausgaben in der HR des Freistaates im Einzelnen abgebildet sind.
- ³ Die Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts unterteilen.
- ⁴ Bei privatrechtlich organisierten Handlungsformen ist die Zurechnung zu bejahen, wenn das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte umfasst.
- ⁵ Im vorliegenden Beitrag betrachtet der SRH die Nebenhaushalte mit dem Zeitbezug auf das Hj. 2020. Der SRH geht, soweit erforderlich, auch auf aktuelle Themen und Entwicklungen ein.

2 Bestand und Entwicklung

2.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- ⁶ Die Gesamtzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte beläuft sich mit Stand zum 31. Dezember 2020 auf 43 Einheiten. Sie setzt sich zusammen aus 13 Staatsbetrieben, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 23 Sondervermögen und 1 Stiftung.

¹ Gröpl, C: [Transparenz im Haushaltsrecht – Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe](#); Vortrag, 2006, S. 11; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

- ⁷ Innerhalb der genannten Organisationsformen der Nebenhaushalte ergaben sich im geprüften Hj. 2020 folgende Änderungen:
- Angliederung des Staatsbetriebes Zentrales Flächenmanagement an den Staatsbetrieb SIB zum 1. Januar 2020,
 - Errichtung des Kommunalen Strukturfonds zum 1. Januar 2020 gem. Art. 4 und Art. 6 Abs. 2 Zweites Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen vom 14. Dezember 2018,
 - Auflösung des Braunkohlesanierungsfonds Sachsen mit Inkrafttreten des Art. 5 HBG 2019/2020 zum 15. März 2020 und
 - Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zum 16. April 2020.
- ⁸ Zum Zeitpunkt der Auflösung wies der Braunkohlesanierungsfonds Sachsen einen Endbestand von knapp 17 Mio. € auf.

Abbildung 1: Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte



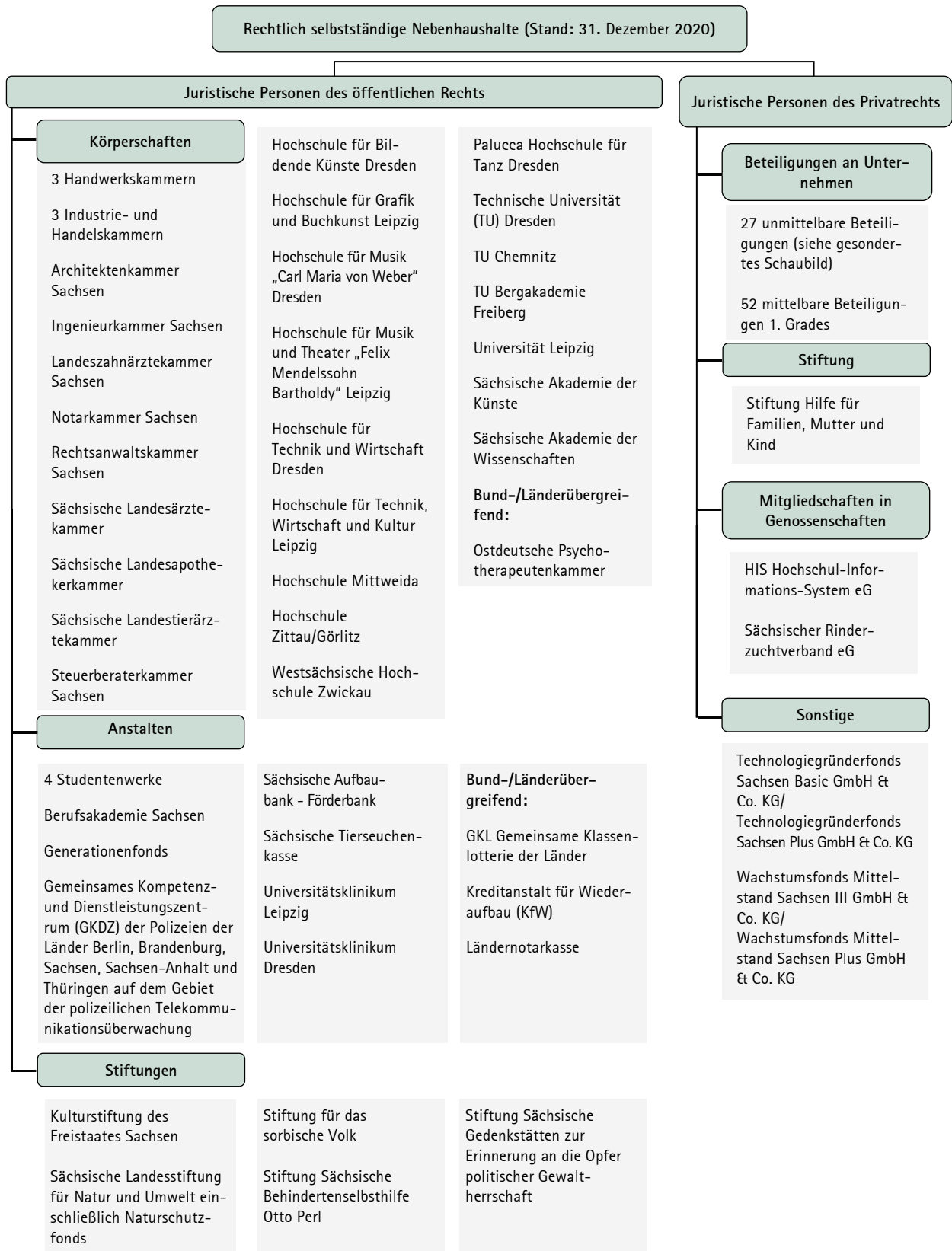
Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Zum Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste gehört das Landesrechenzentrum Steuern; dieser Teil des Staatsbetriebes verfügt aufgrund der Vorgaben von Art. 108 GG über eine getrennte Rechnungsführung.

2.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- ⁹ Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählten mit Stand zum 31. Dezember 2020 u. a. 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 6 Stiftungen, die SAB und der Generationenfonds. Der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ist in der nachstehenden Abbildung im Wesentlichen durch die berufsständischen Kammern vertreten. Träger der Sozialversicherung gehören nicht hierher.
- ¹⁰ Der Freistaat Sachsen war an 27 Unternehmen des privaten Rechts unmittelbar beteiligt. Es bestanden 52 mittelbare Beteiligungen 1. Grades des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts.

Abbildung 2: Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

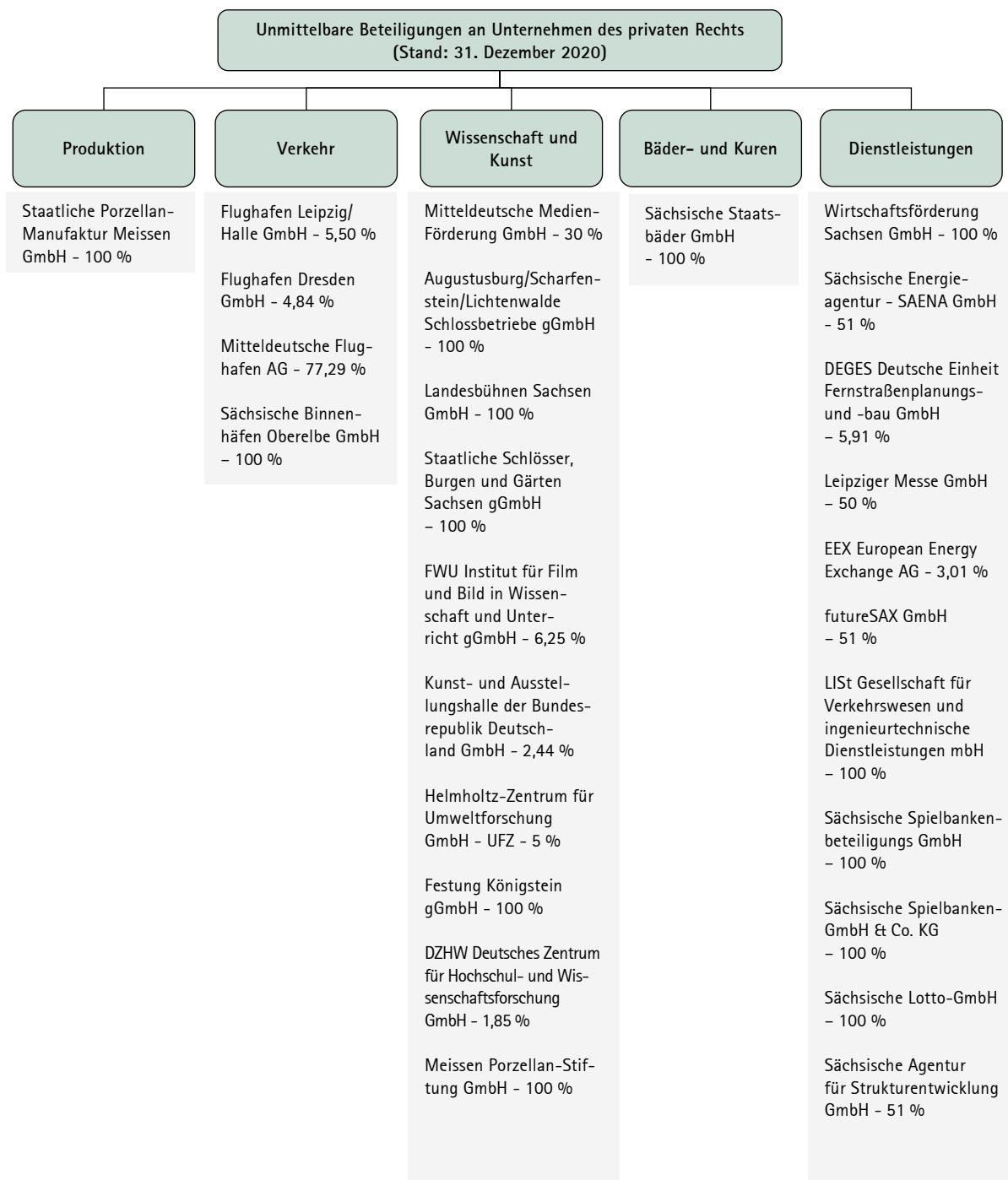


Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: Zur Universität Leipzig und zur TU Dresden gehören jeweils Medizinische Fakultäten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz sind diese organisatorische Grundeinheiten der Hochschulen und werden jeweils wie ein Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO geführt. Das SMF benennt als unmittelbare Beteiligungen auch die SAB, KfW und GKL. In Abbildung 2 sind diese als Anstalten des öffentlichen Rechts erfasst. Die mittelbaren Beteiligungen beinhalten auch die Beteiligungen der Anstalten des öffentlichen Rechts (GKL, SAB und KfW).

- 11 Die in der vorangegangenen Übersicht genannten unmittelbaren Beteiligungen sind in nachfolgendem Schaubild gesondert aufgeführt. Der Freistaat hat die Sächsische Dampfschiffahrts-GmbH im September 2020 an einen privaten Investor veräußert.²

Abbildung 3: Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts (Anteil des Landes in %)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 12 Die Einzelheiten zu den Jahresabschlüssen der Beteiligungen zum Stand 31. Dezember 2020 und Informationen zur Geschäftsentwicklung der oben genannten Unternehmen sind im Beteiligungsbericht des Freistaates dargestellt.³

² Internetauftritt des SMF, [Pressemeldung vom 2. September 2020](#); zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

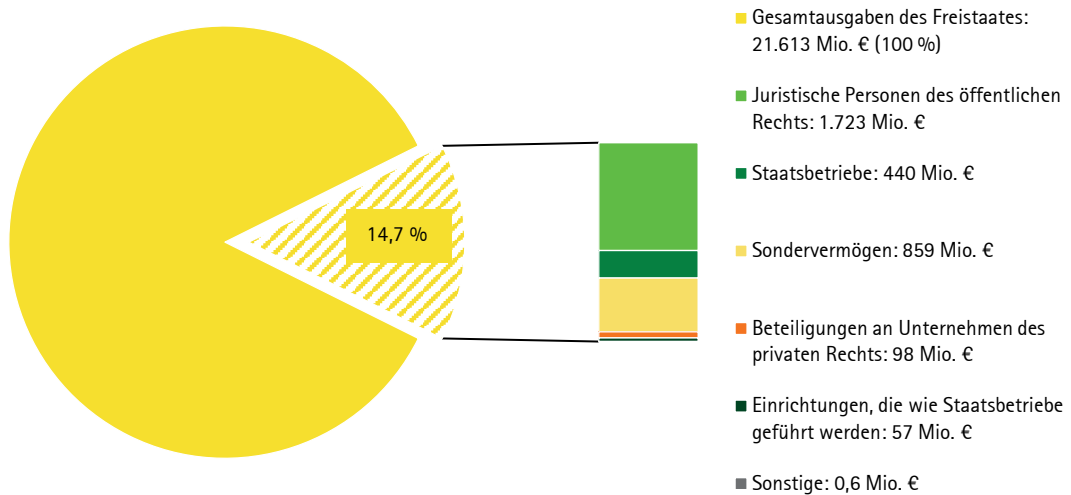
³ SMF, a. a. O. (Fußnote 2), [Beteiligungsbericht 2021](#); zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

3 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

3.1 Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2020

- 13 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Hj. 2020 auf rd. 3.178 Mio. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welche auf Nebenhaushalte entfallen, lag im Hj. 2020 bei rd. 15 % der Gesamtausgaben. Im Hj. 2019 betrug die Quote 13 %.
- 14 Folgendes Schaubild verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2020, gegliedert nach Organisationsformen.

Abbildung 4: Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt und Gesamtausgaben des Landes im Hj. 2020



Quelle: HR 2020.

Hinweis: Bei den Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, sind Erstattungen gem. Kap. 08 40 Tit. 671 01, 671 02 und Zuschüsse für Investitionen aus Kap. 08 40 Tit. 891 01 bis 891 04 mitberücksichtigt.

- 15 Unter allen Nebenhaushalten erhalten die juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit rd. 1.723 Mio. € (54 %) den größten Teil der Mittel aus dem Kernhaushalt. Innerhalb der Gruppe verteilen sich die Zuweisungen im Wesentlichen auf die Hochschulen mit 845 Mio. € (49 %) und den Generationenfonds mit 788 Mio. € (46 %).
- 16 Die nach Umfang der erhaltenen Mittel zweitgrößte Empfängergruppe bilden die Sondervermögen. Die Zuführungen beliefen sich auf insgesamt 859 Mio. € und ihr Anteil auf 27 %.
- 17 Die Zuschüsse zur Finanzierung der Staatsbetriebe umfassten rd. 440 Mio. €. Dies entsprach 14 % der Zuweisungen an Nebenhaushalte.
- 18 Darüber hinaus erhielten die Nebenhaushalte im Hj. 2020 zusätzliche Zuweisungen, Zuschüsse und Darlehen von insgesamt 77 Mio. € aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ für pandemiebedingte Ausgaben.

Übersicht 1: Zuschüsse, Zuführungen und Darlehen an Nebenhaushalte aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (T€)

	Zuschüsse und Zuführungen	davon: Zuschüsse	Kapitalzuführungen	Darlehen
Juristische Personen des öffentlichen Rechts	18.273	18.273	0	0
Staatsbetriebe	17.600	17.600	0	0
Sondervermögen	0	0	0	0
Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	40.691	7.946	14.965	17.780
Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden	85	85	0	0
Gesamt	76.649	43.904	14.965	17.780

Quelle: Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2020 (Jahresabschluss), LT-Drs. 7/6840.

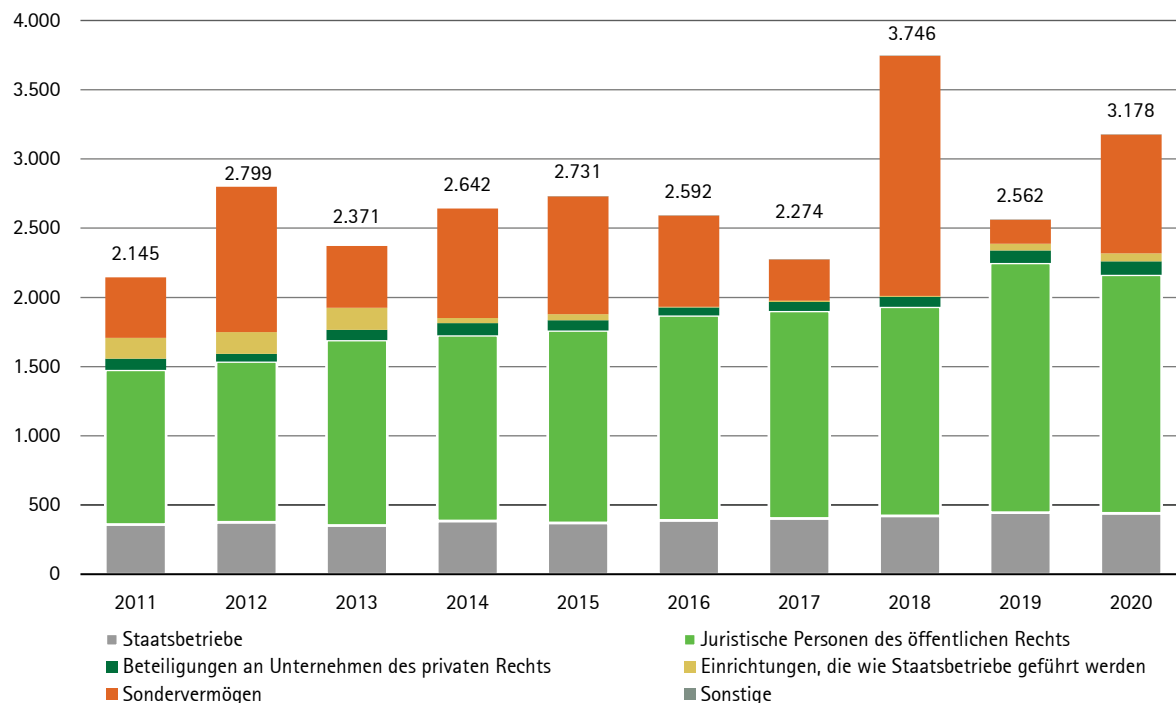
19 Die Entwicklung der Ausgaben des Freistaates an die Nebenhaushalte im Zeitraum 2011 bis 2020 ist im nachfolgenden Abschnitt dargestellt.

3.2 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

20 Der Finanzbedarf der Nebenhaushalte bemisst sich grundsätzlich nach den Aufgaben, welche die wirtschafts- und rechnungsführenden Einrichtungen für den Staat wahrnehmen. Ein Teil von ihnen ist gesetzlich ermächtigt, Einnahmen zu erheben und benötigt regelmäßig keine Zuschüsse. Dies trifft insbesondere auf die mit Beitrags-hoheit ausgestatteten berufsständischen Kammern zu, die in der nachfolgenden Abbildung nicht erfasst sind. Andere Einrichtungen, wie die meisten Staatsbetriebe, sind wiederum fast ausschließlich auf die Unterstützung des Landes angewiesen.

21 In der nachstehenden Abbildung ist die Entwicklung der Ausgaben des Freistaates zur Finanzierung der Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt gegliedert nach Organisationsformen dargestellt.

Abbildung 5: Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt (Mio. €)



Quelle: HR 2011 bis 2020 und Kassen-Ist.

22 In der betrachteten Dekade ist insgesamt kein klarer Trend erkennbar. Überwiegend stetig zunehmend verhielten sich die Zuschüsse und Zuführungen an die Staatsbetriebe und juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Bei den anderen Empfängern sind in den einzelnen Hj. starke Unterschiede feststellbar.

- 23 Die Zuweisungen und Zuschüsse des Freistaates aus dem Kernhaushalt an die Nebenhaushalte bewegten sich zwischen 2.145 Mio. € im Hj. 2011 und 3.178 Mio. € im Hj. 2020. Der Unterschied beträgt rd. 1 Mrd. €.
- 24 Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, darunter der Generationenfonds, die Hochschulen und die Uniklinika, hatten kontinuierlich den größten Anteil an den Zuweisungen. Die finanzielle Unterstützung des Freistaates wuchs im Betrachtungszeitraum um 606 Mio. € (54 %) an.
- 25 Im Hj. 2020 erhielten die Sondervermögen 422 Mio. € mehr als im Hj. 2011. Der Unterschied beträgt 96 %. Der Sondereffekt im Hj. 2018 ist vor allem auf apl. und üpl. Zuführungen an den „Breitbandfonds Sachsen“ i. H. v. 700 Mio. € und an den „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ von 816 Mio. € zurückzuführen.⁴
- 26 Die Zuweisungen und Zuschüsse an die Staatsbetriebe stiegen von 359 Mio. € im Hj. 2011 auf 440 Mio. € im Hj. 2020 an. Das sind 81 Mio. € mehr (23 %).
- 27 An Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und zu denen 4 Landeskrankenhäuser mit den Medizinischen Versorgungszentren gehören, gingen 151 Mio. € im Hj. 2011 und 57 Mio. € im Hj. 2020. Die Einrichtungen erhielten dementsprechend am Ende des Betrachtungszeitraumes 62 % weniger als am Anfang.
- 28 Die Finanzierung der Nebenhaushalte stellt dauerhaft eine finanziell bedeutsame Größe im Staatshaushalt dar. Die Einrichtungen können in außergewöhnlichen Notsituationen, wie in Übersicht 1 abgebildet ist, besonderen Mittelbedarf haben und Haushaltskrisen damit verschärfen.

4 Sondervermögen

- 29 Die → **Sondervermögen** sind rechtlich unselbstständige Teile des Staatsvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Staates bestimmt sind. Sie werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushaltes geführt. Im StHpl. sind nur die Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

4.1 Verflechtungen und Bindungen zwischen Kernhaushalt und Nebenhaushalten

- 30 Die Errichtung eines Sondervermögens stellt die Ausnahme zur Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im StHpl. dar. Die Gründung erfolgt mittels Errichtungsgesetz, das die zur Erfüllung stehenden einzelnen Aufgaben des Staates bestimmt.
- 31 Das sächsische Haushaltsrecht normiert keine Voraussetzungen für die Errichtung von Sondervermögen. Daher erwächst dem Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021 eine weitreichende Bedeutung.⁵ Die Entscheidung stellt den Ausnahmecharakter der Sondervermögen heraus. Die Verfassung des Landes Hessen benennt zwar anders als die Verfassung des Freistaates Sachsen die Sondervermögen nicht ausdrücklich. Sie sind im hessischen Landesrecht nur einfachgesetzlich geregelt. Dies steht jedoch einer entsprechenden Heranziehung der Leitgedanken aus dem Urteil nicht entgegen. Das Regel-Ausnahmeverhältnis gilt auch, wenn die Sondervermögen in der Verfassungsurkunde eines Landes aufgeführt sind und es können grundsätzlich gesteigerte Anforderungen an dessen Existenz bestehen. Das Grundgesetz sieht in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 wie auch die Sächsische Verfassung in Art. 93 Abs. 1 Satz 1 eine Etablierung eines Einnahmen- und Ausgabenkreislaufes außerhalb des Kernhaushaltes vor. Dies stellt eine Ausnahme von Grundsatz der Haushaltseinheit bzw. -vollständigkeit für Sondervermögen dar.⁶

⁴ [Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 1](#), Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff.

⁵ [Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –](#), RdNr. 159; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

⁶ [Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –](#) RdNr. 164; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

- 32 Aus der Entscheidung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen lassen sich erstmalig Kriterien für die Zulässigkeit eines Sondervermögens herleiten:
- Die Ausgestaltung des Sondervermögens (Errichtung, Bewirtschaftung, Zweckverfolgung und Mittelverwendung) ist maßgeblich für die Intensität der Einschränkung des Budgetrechts.
 - Die Beeinträchtigung des Budgetrechtes des Landtages wiegt umso schwerer,
 - je größer das Finanzvolumen des Sondervermögens ist,
 - je umfangreicher die Finanzierung der umzusetzenden Maßnahme durch Kreditaufnahmen erfolgt,
 - je länger die Finanzierung des Sondervermögens durch Kreditaufnahme ermöglicht wird und
 - je unpräziser die Verwendung der Mittel des Sondervermögens normiert ist.
 - Es muss eine effektivere Zweckverfolgung und ein Effektivitätsgewinn gegenüber dem Einsatz regulärer Haushaltsmittel gewährleistet sein.
 - Das Plenum des Parlamentes und nicht ein Ausschuss muss zu jeder Zeit die Kontrolle über das staatliche Finanzvolumen wahrnehmen können.
 - Die Darstellung des Sondervermögens in einem Wirtschaftsplan als Anlage zum Haushaltsplan reicht nicht aus, um der Kontrollmöglichkeit durch das Parlament gerecht zu werden.
- 33 Das Urteil bietet ausreichend Anlass für die Überprüfung der Daseinsberechtigung der in Sachsen zum 31. Dezember 2020 bestehenden 23 Sondervermögen; siehe Abbildung 1. Bereits deren Anzahl deutet auf eine strukturelle Bedeutung für die sächsischen Staatsfinanzen hin.
- 34 Der SRH äußert seit Jahren seine Bedenken zu den zunehmenden Ausgliederungen von Teilen der Haushaltswirtschaft in verselbstständigte, dem Budgetrecht und der parlamentarischen Kontrolle entzogenen Einheiten.
- 35 In dem folgenden Abschnitt unterzieht der SRH einige Sondervermögen einer Prüfung anhand der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes Hessen. Dabei beleuchtet er auch die Dauer ihres Bestehens und geht auf die Frage nach einer regelmäßigen Berichterstattung an das Parlament ein.
- #### 4.1.1 Sächsisches Förderfondsgesetz
- 36 Mit dem Sächsischen Gesetz zur Errichtung von Förderfonds (Sächsisches Förderfondsgesetz – SächsFöFoG) vom 12. Dezember 2008 errichtete der Gesetzgeber u. a. die folgenden Sondervermögen:
- „Altlastenfonds Sachsen“ und
 - „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“.
- 37 Beide Sondervermögen sind auch in der geltenden Fassung des Gesetzes ausgewiesen.⁷ Das Gesetz und damit auch der Bestand der Fonds sind nicht befristet. Eine regelmäßige Berichterstattung über den Vollzug der aus dem Fonds finanzierten Maßnahmen, wie dies zweimal im Jahr beim „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ der Fall ist, ist gesetzlich nicht vorgesehen.
- #### „Altlastenfonds Sachsen“
- 38 Der Freistaat Sachsen, vertreten durch das SMUL, und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) für den Bund, hatten zur Absicherung der Finanzierung von Folgekosten der Altlastenfreistellung im August 2008 einen „Generalvertrag über die abschließende Finanzierung der ökologischen Altlasten im Freistaat Sachsen“ geschlossen. Im Ergebnis des Vergleiches hatten die Vertragsparteien sämtliche verbliebenen Verpflichtungen gegen die Zahlung eines Pauschalbetrages der BvS i. H. v. 140 Mio. € für erledigt erklärt. Die 1. Rate der BvS vom August 2008 i. H. v. 72 Mio. € und eine weitere Zahlung vom Dezember 2008 i. H. v. 38 Mio. € führte des SMUL am 1. Januar 2009 dem zu diesem Zeitpunkt errichteten Sondervermögen „Altlastenfonds Sachsen“ zu.⁸
- 39 Mit der Errichtung des „Altlastenfonds Sachsen“ sollte die kontinuierliche Abdeckung des Finanzbedarfes im Bereich Altlastenfreistellung und Generalvertrag gewährleistet werden.

⁷ [Sächsisches Förderfondsgesetz vom 15. Dezember 2010 \(SächsGVBl. S. 387, 389\)](#), das zuletzt durch Art. 23 der Verordnung vom 12. April 2021 (SächsGVBl. S. 517) geändert worden ist.

⁸ [Jahresbericht 2014 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 22.](#)

40 Die Fonderrichtung hat die Staatsregierung in der Begründung zum Gesetzesentwurf des SächsFöFoG vom 14. August 2008 mit der Dauerhaftigkeit und der Hj. überschreitenden Notwendigkeit sowie Flexibilität begründet.⁹ Aus der Gesetzesbegründung geht nicht hervor, dass eine effektivere Zweckverfolgung vermittels des Sondervermögens realisiert werden kann.

41 Wie aus der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, sind die Zuführungen an den Fonds schwankend. Diese werden in den jeweiligen Haushaltsplänen festgelegt. Der Fondsbestand sinkt seit Jahren.

Übersicht 2: Zuführungen an und Bestand des "Altlastenfonds Sachsen" (Mio. €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuführungen aus dem Kernhaushalt	4	7	2	0	1	4	2	2
Bestand des Fonds	90	84	73	61	56	52	48	42

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2013 bis 2020.

42 Die Ausgaben für die Altlastenfreistellung waren im StHpl. 2019/2020 in der TG 89 mit der Zweckbestimmung Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfreistellung im Kap. 09 03 veranschlagt. An dieser Stelle waren die konsumtiven und investiven Zuweisungen an das Sondervermögen in 2 Titeln ausgewiesen. In der Erläuterung zum jeweiligen Haushaltstitel waren die Jahresscheiben unter Bezugnahme auf die Fundstelle des Generalvertrages soweit beziffert, dass eine Planung im und Bewirtschaftung aus dem Kernhaushalt erfolgen könnte.

43 Aus der Anlage II/1 zur HR 2020 für den Epl. 09, der Übersicht zum Sondervermögen, lassen sich lediglich 3 Titel entnehmen, auf denen die Ausgaben des Fonds gebucht worden sind.¹⁰ Eine Darstellung und Abwicklung der Haushaltsmittel im Kernhaushalt wäre möglich gewesen.

Übersicht 3: Prüfungsergebnis Sondervermögen "Altlastenfonds Sachsen"

Prüfungskriterium	Ergebnis
Präzise Festlegung der Mittelverwendung	Nein, sehr allgemein gefasst.
Begründung für eine effektivere Zweckverfolgung als Nebenhaushalt im Gesetzesentwurf	Nein
Kontrolle des Parlamentes zu jeder Zeit per Gesetz vorgesehen	Nein, über die einzelnen Maßnahmen entscheidet der Mittelbewirtschaftler.
Befristung per Gesetz	Nein
Regelmäßige Berichterstattung an Parlament	Auf Anforderung gem. § 5 Abs. 3 SächsFöFoG vorgesehen. In der 6. und 7. Legislaturperiode erfolgte nach Angaben im elektronischen Dokumentationssystem des SLT (EDAS) keine Berichterstattung.
Bestand Hj. 2020	42 Mio. €
Nachrichtlich: Kreditermächtigung	Nein

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

44 Die Voraussetzungen für eine Weiterführung des "Altlastenfonds Sachsen" sind nicht erfüllt.

45 Der SRH empfiehlt die Auflösung des Sondervermögens.

„Wohnraumförderfonds Sachsen“

46 Der Zweck des Wohnraumförderungsfonds ist im Errichtungsgesetz (Anlage 2 zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 SächsFöFoG in der Fassung vom 12. Dezember 2008) wie folgt angegeben: „Der Fonds dient der Förderung der nachhaltigen und qualitativen Entwicklung des Wohnungsbestandes unter Berücksichtigung der Erfordernisse des demografischen Wandels, des Klimaschutzes und der städtebaulichen Belange. Das Fondsvermögen dient darüber hinaus zur Abfinanzierung der Altverpflichtungen der bisherigen Bund-Länder-Wohnungsbauprogramme.“

⁹ LT-Drs. 4/12990, S. 105.

¹⁰ HR 2020, Epl. 09, Anlage II/1, S. 124.

- 47 Es mangelt in der Begründung zum Gesetzesentwurf an der Darlegung der Notwendigkeit der Errichtung eines Fonds zu einer effektiveren Realisierung der Ziele außerhalb des Kernhaushaltes. Die Zielsetzung ist weit und zu allgemein formuliert und ähnelt einem politischen Programm.¹¹
- 48 Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, gestalten sich die Zuführungen aus dem Haushalt von Jahr zu Jahr unterschiedlich. Der Gesamtbestand des Fonds ist zwischen 2013 und 2020 um 100,7 % angestiegen.
- 49 Mit 585 Mio. € umfasste der Fonds zum 31. Dezember 2020 rd. 17,5 % des Finanzvolumens aller sächsischen Sondervermögen.

Übersicht 4: Zuführungen an und Bestand des "Wohnraumförderungsfonds Sachsen" (Mio. €)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuführungen aus dem Kernhaushalt	60	45	41	65	7	82	47	0
Bestand des Fonds	292	328	364	425	426	514	570	585

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2013 bis 2020.

Hinweis: Im Bestand sind Darlehensforderungen des Freistaates enthalten.

- 50 Den Endbestand des „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ zum 31. Dezember 2020 teilte die Staatsregierung als Anlage II/1-2 zur HR für den Epl. 10 in Form einer Übersicht mit.¹² Er ist dort mit 151 Mio. € angegeben.
- 51 Dieser Nachweis entspricht den gesetzlichen Vorgaben. Es wäre aber von Vorteil, wenn an dieser Stelle auch die Darlehensforderungen dargestellt wären. Sonst sind die Differenzen zwischen den ausgewiesenen Beständen in der Anlage zur Haushaltsrechnung und in der Vermögensrechnung nicht nachvollziehbar. Nach Angaben in der Vermögensrechnung 2020 bestanden im Umfang von 434 Mio. € offene Darlehensforderungen.¹³ In der Anlage zur HR waren sie nicht dargestellt, obwohl sie den Gesamtbestand des Fonds entsprechend erhöhten.

Übersicht 5: Prüfungsergebnis Sondervermögen "Wohnraumförderungsfonds Sachsen"

Prüfungskriterium	Ergebnis
Präzise Festlegung der Mittelverwendung	Nein, sehr allgemein gefasst.
Begründung für eine effektivere Zweckverfolgung als Nebenhaushalt im Gesetzesentwurf	Nein
Kontrolle des Parlamentes zu jeder Zeit per Gesetz vorgesehen	Nein, über die einzelnen Maßnahmen entscheidet der Mittelbewirtschaftler.
Befristung per Gesetz	Nein
Regelmäßige Berichterstattung an Parlament	Auf Anforderung gem. § 5 Abs. 3 SächsFöFoG vorgesehen. In der 6. und 7. Legislaturperiode erfolgte nach Angaben im elektronischen Dokumentationssystem des SLT (EDAS) keine Berichterstattung.
Bestand Hj. 2020	585 Mio. €
Nachrichtlich: Kreditermächtigung	Nein

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

- 52 Der SRH regt an, aufgrund des erheblichen Umfangs des Fonds über seinen Fortbestand zeitnah zu befinden. Wenigstens sollte künftig in der Anlage zur HR der Darlehensbestand nachrichtlich angegeben sein.

¹¹ LT-Drs., a. a. O. (Fußnote 9).

¹² HR 2020 für Epl. 10, Anlage II/1, S. 65.

¹³ Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung, S. 36.

4.1.2 Fonds „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“

- 53 Der Gesetzgeber hat das Sondervermögen am 14. Dezember 2018 errichtet.¹⁴ Auch bei diesem ist in den Gesetzesmaterialien nicht begründet, welche verfassungsrechtlich notwendigen Gründe für die Ausgliederung sprechen. Die im Sondervermögen abgebildeten Aufgaben unterscheiden sich dem Grunde nach nicht von den Zweckbestimmungen vorhandener Haushaltsstellen im Haushaltsplan.
- 54 Der SRH hat bereits in seinem Jahresbericht 2020 festgestellt, dass die Voraussetzungen für die Errichtung des Fonds nicht vorlagen.¹⁵ Eine Veranschlagung und Abwicklung innerhalb des StHPI. wäre möglich und geboten gewesen. In den Haushaltsplänen 2018 bis 2020 waren Haushaltsstellen für Zuschüsse an den SBS (Kap. 09 23) sowie für Zuwendungen an Privat- und Körperschaftswald-Besitzer (Kap. 09 04) ausgewiesen.
- 55 Die Entwicklung der Zuführungen an den Fonds und des Fondsbestandes stellte sich in den Jahren 2018 bis 2020 folgendermaßen dar.

Übersicht 6: Zuführungen an und Bestand des Fonds "Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst" (Mio. €)

	2018	2019	2020
Zuführungen aus dem Kernhaushalt	3	52	0
Bestand des Fonds	39	68	30

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2018 bis 2020.

- 56 In der Anlage II/2 zur HR 2020 für den Epl. 09 mit der Übersicht für das Sondervermögen ist auf der Einnahmeseite kein Titel ausgewiesen.¹⁶ Auf der Ausgabenseite sind ausschließlich 2 Titel abgebildet. Eine titelseitige Eingliederung in den Kernhaushalt dürfte unproblematisch sein.

Übersicht 7: Prüfungsergebnis "Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst"

Prüfungskriterium	Ergebnis
Präzise Festlegung der Mittelverwendung	Nein, Überschneidungen mit vergleichbaren Zweckbestimmungen im Epl. vorhanden.
Begründung für eine effektivere Zweckverfolgung als Nebenhaushalt im Gesetzesentwurf	Nein
Kontrolle des Parlamentes zu jeder Zeit per Gesetz vorgesehen	Nein, über die einzelnen Maßnahmen entscheidet der Mittelbewirtschafter.
Befristung per Gesetz	Ja, zum 31. Dezember 2022.
Regelmäßige Berichterstattung an Parlament	Nein, das Errichtungsgesetz sieht in § 7 einmal im Halbjahr einen Bericht an den HFA vor.
Bestand Hj. 2020	30 Mio. €
Nachrichtlich: Kreditermächtigung	Nein

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

- 57 Es ist nicht erkennbar, dass das Sondervermögen der Erfüllung einzelner, begrenzter Aufgaben des Landes dient und die Aufgaben so spezifisch sind, dass eine organisatorische und finanzielle Trennung vom Staatshaushalt aus Effektivitätsgründen geboten ist.
- 58 Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung empfiehlt der SRH die Auflösung des Sondervermögens spätestens zum gesetzlich festgesetzten Termin.

¹⁴ [Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“](#) vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782, 793).

¹⁵ [Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 64 ff.](#)

¹⁶ [HR 2020, Epl. 09, Anlage II/2, S. 125.](#)

4.1.3 „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“

- 59 Der im Hj. 2018 errichtete „Breitbandfonds Sachsen“ nennt sich seit 3. Juni 2021 gem. Art. 7 HBG 2021/2022 „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“.
- 60 Die Notwendigkeit zur Errichtung des Sondervermögens „Breitbandfonds Sachsen“ begründete die Staatsregierung in den Gesetzesmaterialien mit dem Bestehen einer befristeten Schwerpunktaufgabe.¹⁷ Mit einem Sondervermögen sollte den aktuellen Herausforderungen, die durch eine hohe Prognoseunsicherheit im Hinblick auf das Förderangebot des Bundes und auf das Verhalten potenzieller Antragsteller sowie auf die zeitliche Umsetzung der bewilligten Maßnahmen geprägt sind, besser begegnet werden.
- 61 Die höhere Effizienz der Aufgabenumsetzung durch ein Sondervermögen kommt in der Gesetzesbegründung nicht ausdrücklich zur Geltung.
- 62 Die Entwicklung der Zuführungen an den Fonds und des Fondsbestandes stellt sich in den Jahren 2018 bis 2020 wie folgt dar:

Übersicht 8: Zuführungen an und Bestand des "Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet" (Mio. €)

	2018	2019	2020
Zuführungen aus dem Kernhaushalt	700	0	0
Bestand des Fonds	698	692	640

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2018 bis 2020.

- 63 Das Ergebnis der Prüfung nach den Kriterien aus dem Urteil des Staatsgerichtshofes Hessen fällt ebenfalls negativ aus.

Übersicht 9: Prüfungsergebnis "Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet"

Prüfungskriterium	Ergebnis
Präzise Festlegung der Mittelverwendung	Nein
Begründung für eine effektivere Zweckverfolgung als Nebenhaushalt im Gesetzesentwurf	Nein
Kontrolle des Parlamentes zu jeder Zeit per Gesetz vorgesehen	Nein, über die einzelnen Maßnahmen entscheidet der Mittelbewirtschafter. Die Bindung der zugeführten Mittel bedarf nach § 4 Abs. 6 Satz 3 Errichtungsgesetz der Einwilligung des HFA.
Befristung per Gesetz	Nein
Regelmäßige Berichterstattung an Parlament	Nein, das Errichtungsgesetz sieht in § 7 einmal im Halbjahr einen Bericht an den HFA vor.
Bestand Hj. 2020	640 Mio. €
Nachrichtlich: Kreditermächtigung	Nein

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

- 64 Mit 640 Mio. € waren dem Fonds zum 31. Dezember 2020 rd. 19 % der Mittel aller sächsischen Sondervermögen zugeordnet.
- 65 Eine verfassungsrechtlich ausreichende Rechtfertigung für die Finanzierung der Aufgaben aus einem Sondervermögen ist nicht erkennbar. Schranken zur Gewährleistung von Budgetrecht und parlamentarischer Kontrolle fehlen.
- 66 Der SLT sollte das Errichtungsgesetz aufheben und die Mittel im Haushaltsplan des Freistaates Sachsen bewilligen.

¹⁷ [LT-Drs. 6/13901](#), S. 61.

4.1.4 Information des Budgetgebers

- 67 Seit Jahren fordert das SMF die Ressorts im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens auf, bestehende Sondervermögen i. S. v. § 26 SäHO auf das Erfordernis der Weiterführung zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung wird dem Budgetgeber dem Vernehmen nach nicht bekanntgegeben.

Übersicht über die Zuführungen und Entnahmen

- 68 Im jeweiligen Haushaltsplan werden die Zuführungen an und Entnahmen aus den Sondervermögen auf einzelnen Titeln – verteilt über alle Epl. – ausgebracht, ohne dass sich der Budgetgeber im Haushaltsaufstellungsverfahren einen Gesamtüberblick über die in den Regierungsentwurf aufgenommenen Zuführungen und Entnahmen sowie über den Gesamtumfang der Bestände in den Sondervermögen verschaffen kann.
- 69 Der SRH regt an, § 14 Abs. 1 SäHO um die Pflicht zu ergänzen, dem Haushaltsplan eine Übersicht über die erforderlichen Zuführungen an und Entnahmen aus allen Sondervermögen und deren jeweiligen Bestände beizufügen.

Überblick über die Endbestände

- 70 Im Rahmen der Rechnungslegung sieht § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO eine Berichtspflicht vor. Den Beiträgen der HR für den Epl. sind Übersichten über den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen beizufügen.
- 71 Darüber hinaus ist eine Gesamtübersicht in Band I der HR abgebildet.¹⁸ Das SMF weist dort die Informationen über den Bestand jedoch nicht vollständig aus, sondern beschränkt sich auf die bedeutenden Sondervermögen und Rücklagen. Dies schränkt den Überblick über den Umfang der Ausgliederungen ein.
- 72 Das SMF sollte eine vollständige Ausweisung von Beständen aller Sondervermögen und Rücklagen in Band 1 der HR aufnehmen.

Darlehensforderungen

- 73 Darlehensforderungen weist die HR nicht in den Anlagen II/1 für den jeweiligen Epl. bei den Übersichten zu den einzelnen Sondervermögen aus. Dies geschah für das Hj. 2020 lediglich beim Sondervermögen „Stadtentwicklungsfonds Sachsen“.
- 74 Die Erstellung der Einzelnachweise in Anlage II/1 über die Bestände der Sondervermögen regelt die geltende VwV Rechnungslegung 2021 in Abschnitt D. Ziffer II. Nr. 2. Buchstabe a) Doppelbuchstabe cc). Das SMF verfügt regelmäßig über Informationen zu den Darlehensforderungen der Sondervermögen. Die Angaben müsste das Ministerium nicht aufwendig erheben, denn die Ressorts melden die offenen Darlehensforderungen für die Erstellung der Vermögensrechnung an das SMF.
- 75 Um einen transparenten Informationskreislauf zu Sondervermögen im Freistaat herzustellen, schlägt der SRH vor, bei den Einzelnachweisen der Bestände von Sondervermögen nachrichtlich die Darlehensforderungen anzugeben und die VwV Rechnungslegung entsprechend zu ergänzen.

Ergebnis der Ausführung des Wirtschaftsplans

- 76 Nicht zuletzt vermisst der SRH bei der Rechnungslegung in den Übersichten zu Sondervermögen eine Rückkopplung an die Wirtschaftspläne. Während der Wirtschaftsplan die Soll-Ansätze eines Sondervermögens abbildet, berichten die entsprechenden Übersichten in der Anlage zur HR ausschließlich über den Ist-Stand. Eine Soll-Ist-Gegenüberstellung wie in der HR erfolgt nicht.
- 77 Deshalb empfiehlt der SRH, in den Anlagen zu der HR mit den Übersichten zu den Sondervermögen künftig den Soll-Ist-Stand abzubilden. Die VwV Rechnungslegung sowie das Muster für die Anlage II/1 sind diesbezüglich entsprechend anzupassen.

¹⁸ [HR 2020, Bd. 1, Pkt. 2.5.1](#), S. 26.

Stellungnahme des Ministeriums

- 78 Die in den Anlagen zur Haushaltsrechnung beigefügten Übersichten enthielten bereits alle wesentlichen Informationen, die für einen transparenten Informationskreislauf erforderlich seien, insbesondere den Endbestand zum jeweiligen Haushaltsjahr.
- 79 Nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Sächsischen Verfassung bräuchten bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden. Für die Haushaltsrechnung seien damit grundsätzlich nur die Titel des Kernhaushaltes relevant, die diese Zuführungen bzw. Ablieferungen darstellten.
- 80 Eine Gegenüberstellung von Soll und Ist, entsprechend der Vorgehensweise beim Kernhaushalt, sei im Rahmen der Sondervermögen aus rechtlichen Gesichtspunkten nicht geboten und widerspräche dem haushaltmäßigen Sinn und Zweck von Sondervermögen. Es würde hierdurch zudem zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand kommen.
- 81 Bei Sondervermögen handele es sich um vom Kernhaushalt für einen bestimmten Zweck abgesonderte Vermögensmassen, welche typischerweise für Zwecke errichtet werden, die über den Zeitraum eines jährlichen Haushalts hinausgehen. Ein Sondervermögen habe somit im Unterschied zu den Titeln im Kernhaushalt überjährigen Charakter. Der für den jährlichen Haushaltsausgleich relevante Soll-Ist-Vergleich – unter Einbeziehung von Ausgabe- und Einnahmeresten – ist für ein Sondervermögen irrelevant. Die vom SRH geforderte jährliche Betrachtung im Rahmen der Haushaltsrechnung würde den Sondervermögen somit eine künstliche haushalterische Nachweisführung auferlegen.

Schlussbemerkung

- 82 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Er hat mehrfach festgestellt, dass den Sondervermögen zugeführte Mittel erst mit Zeitversatz abfließen. Zu verweisen ist dazu auf die Beispiele Zukunftssicherungsfonds¹⁹, Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet (bis Mai 2021: Breitbandfonds Sachsen), Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1, Tz. 19. und „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.²⁰
- 83 In Sondervermögen sind Einnahmen und Ausgaben eines Hj. erfasst. Insoweit besteht kein Unterschied zum Kernhaushalt. Der Soll-Ist-Vergleich böte zusätzliche Informationen für das Parlament und die Rechnungsprüfung und bedeutete damit auch keine „künstliche haushalterische Nachweisführung“.
- 84 Die Angaben zum Soll wie auch die zum Ist liegen der Verwaltung vor. Ein ins Gewicht fallender zusätzlicher Aufwand ist mit der vorgeschlagenen Darstellungsform nicht verbunden.

4.1.5 Gesamtbetrachtung

- 85 Aus den vorstehenden Ausführungen ist nunmehr ersichtlich, dass bei den geprüften Sondervermögen keine ausreichende Begründung für die Abtrennung der Finanzierung vom Kernhaushalt vorliegt.
- 86 Diese Erkenntnis reiht sich ein in frühere Feststellungen des SRH im Jahresbericht 2021 zu Ausgliederungen im Wege der Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, „Klimafonds Sachsen“ und „Strukturfondsfonds sächsische Braunkohleregionen“.²¹
- 87 Nach Ansicht des Staatsgerichtshofes Hessen korrespondiert die Größe eines Fondsvolumens mit dem Ausmaß des Steuerungsverlustes durch das Parlament.²² Dies gilt aber nicht nur für das einzelne Sondervermögen. Vielmehr sind diese auch in ihrer Summe zu betrachten. Denn selbst wenn das einzelne Sondervermögen seinem Umfang nach noch in einer angemessenen Relation zum Kernhaushalt stehen sollte, kann sich doch aus der Vielzahl einzelner, für sich genommen noch umfangmäßig vertretbarer Sondervermögen, insgesamt eine solche Einschränkung der verbleibenden finanziellen Handlungsmöglichkeiten des Parlaments ergeben, dass dessen Budgetrecht beeinträchtigt wird.²³

¹⁹ Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff.

²⁰ Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 1.1.4, Tz. 23.

²¹ Jahresbericht 2021 des SRH – Teil II, Beitrag Nr. 30, Pkt. 2.2.1, Tz. 11 ff.

²² Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O., (Fußnote 5), Rn. 160; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

²³ Schmidt, Sondervermögen als offene Flanke des Haushaltsrechts, Die öffentliche Verwaltung 2022, S. 526 ff., 530.

- ⁸⁸ In der nachstehenden Übersicht ist dargestellt, wie sich der Anteil der Bestände von Sondervermögen im Verhältnis zum Haushaltsvolumen in den vergangenen Jahren entwickelte.

Übersicht 10: Anteil des Finanzvolumens der Sondervermögen am Haushaltsvolumen 2013 bis 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsvolumen in Mio. €	16.337	17.004	17.170	17.279	18.581	18.946	20.241	20.922
Gesamtbestand der Sondervermögen in Mio. €	2.464	3.142	3.633	3.992	3.544	3.852	3.633	3.342
Anteil Sondervermögen an Haushaltsvolumen in %	15	18	21	23	19	20	18	16

Quelle: HG und Vermögensrechnung 2013 bis 2020.

Hinweis: Im Gesamtbestand der Sondervermögen sind Darlehensforderungen des Freistaates enthalten.

- ⁸⁹ Der Gesamtbestand der Sondervermögen entsprach Ende des Hj. 2020 einem Anteil von 16 % des Haushaltsvolumens. Es gibt mehrere Sondervermögen, deren Errichtung zum Teil über 10 Jahre zurückliegt.
- ⁹⁰ Die Sondervermögen erreichen in ihrer Gesamtheit eine nicht mehr vertretbare Größe von 3,3 Mrd. € neben dem Kernhaushalt und beeinträchtigen die finanziellen Handlungsmöglichkeiten des Parlaments. Den Anforderungen, die der Staatsgerichtshof Hessen an die Rechtfertigung für die Ausgliederung und ihre Darstellungspflichten bei der Errichtung eines Sondervermögens stellt, halten die Sondervermögen nicht stand.
- ⁹¹ In den Errichtungsgesetzen zu den Sondervermögen ist die Erstellung eines Wirtschaftsplans vorgeschrieben, in dem alle im Wirtschaftsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben einzustellen sind. Der Staatsgerichtshof Hessen führt in seinem Urteil dazu aus, dass ein dem Haushaltsplan nachrichtlich beigefügter Wirtschaftsplan und seine Erläuterungen einen unverbindlichen Charakter haben. Der Landtag besitzt keine substantielle Möglichkeit der Einflussnahme auf den Inhalt des Wirtschaftsplanes.²⁴
- ⁹² Aufgrund der Erstellung und Ausführung der Wirtschaftspläne durch die Exekutive sind die Haushaltsmittel in den sächsischen Sondervermögen parlamentarischen Einfluss entzogen. Der Wirtschaftsplan ist nicht geeignet, der Kontrollmöglichkeit des Parlamentes gerecht zu werden. Eine Heilung vermag dabei die Einbindung eines Ausschusses nicht zu bewirken. Dies schließt die Mitglieder des Parlamentes, die dem Ausschuss nicht angehören, von der Entscheidung über finanzrelevante Angelegenheiten aus.
- ⁹³ Der Rechnungshof fordert zu einer strengen rechtlichen Überprüfung aller bestehenden Sondervermögen anhand der vom Staatsgerichtshof Hessen entwickelten Kriterien auf. Sollten die Voraussetzungen nicht vorliegen, sind die Sondervermögen aufzulösen und die Mittel im Kernhaushalt zu veranschlagen.
- ⁹⁴ Übrig gebliebene Sondervermögen sind in regelmäßigen Abständen auf deren verfassungsmäßige Rechtfertigung hin in Frage zu stellen.

4.2 Stellungnahme des Ministeriums

- ⁹⁵ Der Bestand an Sondervermögen habe sich in den letzten Jahren in Summe nicht wesentlich geändert. Sondervermögen, deren Zweck erreicht worden oder die aus anderen Gründen nicht mehr erforderlich gewesen seien, seien regelmäßig aufgelöst worden. Hierunter fallen vor allem der Aufbauhilfefonds Sachsen 2002, der Garantiefonds und der Asyl- und Flüchtlingshilfefonds. Weiterhin stehe die Auflösung der Sondervermögen Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst und des Zukunftssicherungsfonds an. Auch der in Sondervermögen gebundene Vermögensbestand habe sich in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert. Es sei darüber hinaus nicht nachvollziehbar, warum seitens des SRH bei der Finanzierung der pandemiebedingten Ausgaben zum einen ein stärkerer Rückgriff auf die Haushaltsausgleichsrücklage gefordert, zum anderen die Nutzung dieser i. H. v. 725 Mio. € im Rahmen der Zuführung zum Corona-Bewältigungsfonds kritisiert werde. Lasse man die Zuführung zum Corona-Bewältigungsfonds außen vor, betrage der Anteil der Sondervermögen an den Zuweisungen und Zuschüssen an Nebenhaushalte statt der angegebenen 27 % nur noch rund 4 %.

²⁴ [Staatsgerichtshof Hessen, a. a. O.](#) (Fußnote 5), Rn. 177 f. und 191; zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

4.3 Schlussbemerkung

⁹⁶ Die fallweise Aufhebung von Sondervermögen ist aus Sicht des SRH zu begrüßen, jedoch noch nicht ausreichend, um verfassungssichere Grundlagen für die Verausgabung der Landesmittel zu schaffen. Weshalb man den Corona-Bewältigungsfonds Sachsen aus der Betrachtung ausklammern sollte, erschließt sich dem SRH nicht. Die Nutzung der Rücklage sieht der SRH als ein Mittel zur Verminderung des Kreditbedarfes an. Die Kritik an der Errichtung des Sondervermögens und der damit verbundenen Zuführung hätte sich erübrigt, wenn man die Ausgaben für die Krisenbewältigung dem Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit folgend im Haushalt veranschlagt hätte.

4.4 Beirat Sondervermögen

⁹⁷ § 113 Abs. 3 SÄHO sieht seit dem 3. Juni 2021 die Bildung eines Beirates für Sondervermögen vor. Seine Aufgaben bestehen in der

- Mitwirkung bei grundsätzlichen Fragen der Konzeption und der langfristigen Strategie der jeweiligen Sondervermögen,
- Anhörung zum jeweiligen Wirtschaftsplan und zur jeweiligen Jahresrechnung,
- Beratungsfunktion in allen übrigen Angelegenheiten.

⁹⁸ Der SLT hatte die Staatsregierung ersucht, einen Vorschlag zur rechtlichen Umsetzung der Errichtung eines „Beirates Sondervermögen“ beim SMF vorzulegen, welcher zu wesentlichen Fragen aller gem. § 26 Abs. 3 SÄHO bestehenden Sondervermögen gehört wird.²⁵

⁹⁹ Diesem Ersuchen kam die Staatsregierung nach. Ihr Vorschlag erfuhr eine Umsetzung mit Art. 1 HBG 2021/2022 vom 21. Mai 2021, der den Abs. 3 in § 113 SÄHO einfügte.

¹⁰⁰ Der SRH hat im Jahresbericht 2021 kritisiert, dass der Beirat die Sondervermögen nicht nachträglich legitimieren kann und Personalressourcen auf Regierungsebene bindet.²⁶ Auch lässt der Aufgabenzuschnitt klar umrissene Befugnisse und Handlungsmöglichkeiten des Beirates vermissen.

¹⁰¹ Bislang ist der Beirat nicht in Erscheinung getreten. Das SMF teilt dazu mit Schreiben vom 28. Juni 2022 mit, dass derzeit noch zahlreiche Detailfragen zu klären und abzustimmen wären, um ein praktikables und arbeitsfähiges Gremium bilden zu können.

¹⁰² Der SRH hält an seiner Kritik fest. Vorrangig bedarf es einer Rückführung der Ausgliederungen in den Staatshaushalt. Der Beirat kann hierzu nichts beitragen. Der Gesetzgeber sollte § 113 Abs. 3 SÄHO im Zuge des Prozesses zur Auflösung der Sondervermögen aufheben.

5 Grundsätze für die Führung von Beteiligungsunternehmen

¹⁰³ Der Kreis der Beteiligungen des Freistaates Sachsen an Unternehmen in privater Rechtsform erstreckt sich auf die dieser Kategorie zugeordneten Einrichtungen aus den Abbildungen 2 und 3 in Pkt. 2.2 dieses Beitrages.

¹⁰⁴ In Anbetracht der Bindung von Staatsvermögen durch die Einbringung des Kapitals in die Gesellschaften beschloss die Staatsregierung am 12. April 2022 mit dem Public Corporate Governance Kodex des Freistaates Sachsen (PCGK) Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung.²⁷ Der SRH hatte schon seit geraumer Zeit die Erarbeitung eines Kodex gefordert.²⁸ Er begrüßt deshalb ausdrücklich die Verabschiedung des PCGK.

¹⁰⁵ Der PCGK enthält Verpflichtungen, Empfehlungen und Anregungen für die Organe der Unternehmen. Ziel ist es, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Führung der Beteiligungsunternehmen sowie in den Freistaat Sachsen als Anteilseigner durch Transparenz, Kontrolle und Verantwortungsbewusstsein zu stärken.

²⁵ [LT-Drs. 7/2139, Entschließungsantrag zu LT-Drs 7/2102: Beschlussempfehlung des HFA zum „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ‚Stabilisierungsfonds Sachsen‘, S. 2.](#)

²⁶ [Jahresbericht 2021 des SRH – Teil II, Beitrag Nr. 30, Pkt. 2.2.5, Tz. 35.](#)

²⁷ [SMF, Public Corporate Governance Kodex des Freistaates Sachsen](#); zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

²⁸ [Jahresbericht 2013 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 3, Pkt. 5.1, Tz. 49; Jahresbericht 2015 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 8, Pkt. 2.1, Tz. 4 ff.; Jahresbericht 2016 des SRH, Band I, Beitrag Nr. 30, Pkt. 1, Tz. 5; Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 40, Pkt. 1, Tz. 6; Jahresbericht 2021 des SRH – Teil II, Beitrag Nr. 34, Pkt. 2.1, Tz. 2 ff.](#)

- ¹⁰⁶ Adressaten des PCGK sind Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des Privatrechts und Personengesellschaften, an denen der Freistaat Sachsen unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehen und bei denen die Gewährträgerrechte allein vom SMF wahrgenommen werden, ist die Anwendung des Kodex empfohlen, soweit rechtliche Bestimmungen nicht entgegenstehen.
- ¹⁰⁷ Das SMF hatte dem SRH im Herbst 2020 einen Entwurf des Kodex übermittelt, welchen der SRH für eine umfangreiche Stellungnahme nutzte. In der nunmehr beschlossenen Fassung sind wichtige Anliegen des SRH berücksichtigt. Der SRH hat sich für eine rechtsformunabhängige Geltung des PCGK für alle Unternehmen des Freistaates eingesetzt. So wurde der Anwendungsbereich zumindest als Empfehlung auf Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form ausgeweitet. Nach Auffassung des SRH ist dies ungenügend. Es ist nicht ersichtlich, warum die Anwendung für öffentlich-rechtliche Unternehmen freiwillig sein sollte.
- ¹⁰⁸ Zudem sollte der Kodex – wie in fast allen anderen Kodizes üblich – eine Offenlegungspflicht für Geschäftsführungsvergütungen enthalten. Die Offenlegung der Vergütungen von Geschäftsführungen ist nun zumindest auf Grundlage entsprechender Einwilligungen möglich.
- ¹⁰⁹ Gleichwohl sind aus Sicht des SRH andere wesentliche Aspekte noch nicht hinreichend berücksichtigt. So fehlt eine Regelung zur Aufnahme von Offenlegungsklauseln in die Anstellungsverträge der Geschäftsführungsmitglieder zumindest bei Neu- oder Wiederbestellung und bei Vertragsänderungen. Neben den an die Unternehmensorgane gerichteten PCGK fehlen nach wie vor verbindliche Grundsätze guter Beteiligungsführung, die das Handeln der Beteiligungsverwaltung zum Gegenstand haben. Neben den inhaltlich noch unzureichend geregelten Aspekten des verabschiedeten PCGK sollte die Staatsregierung hierauf ihr Augenmerk richten.
- ¹¹⁰ Die Staatsregierung hat mit der Verabschiedung des PCGK eine wesentliche Grundlage geschaffen. Es gilt nun, diese Standards in den Unternehmen zu verwirklichen und beständig fortzuentwickeln.

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

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

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

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

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

Auch wenn die Zahl der Stellen weiter wächst, wird ein immer größer werdender Teil der Stellen wegen des Fachkräftemangels nicht besetzt werden können. Schon jetzt sind in der Staatsverwaltung dauerhaft Stellen unbesetzt, in den Hj. 2021/2022 durchschnittlich mehr als 5.000 Stellen (ohne Ausbildungsstellen), was einem Volumen von rd. 8,5 Mio.¹ Arbeitsstunden entspricht und Haushaltsmittel i. H. v. mindestens 417 Mio. €² bindet.

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

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

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

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

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

¹ Die Jahresarbeitszeit vollbeschäftigter Personen beträgt im Jahr 2021 durchschnittlich 1.602,5 Stunden.

² Die Berechnung basiert auf den durchschnittlichen Personalausgabenpauschsätzen für 2021 für Beamte und Beschäftigte.

1 Ausgaben und Aufwendungen für Personal

- ¹ Der Freistaat Sachsen finanziert die Gesamtpersonalausgaben und –aufwendungen aus unterschiedlichen Hauptgruppen. So werden die Personalausgaben und –aufwendungen des Kernhaushaltes aus der HGr. 4 finanziert. Die Nebenhaushalte erhalten Zuschüsse und Zuwendungen aus der HGr. 6 zur Deckung ihres Personalaufwandes. Zum Kernhaushalt gehört insbesondere das Personal in den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung, z. B. in den Ministerien, den Schulen oder der Polizei. Zu den Nebenhaushalten zählen ausgelagerte Einheiten, wie bspw. Staatsbetriebe, Universitäten und Hochschulen. Die Personalausgaben setzen sich vor allem zusammen aus der Besoldung und Entlohnung des Personals inkl. der Zulagen und Zuschläge, der leistungsorientierten Bezahlung, den Ruhegehältern, Witwen- und Waisengeldern und anderen gesetzlichen Unterstützungsleistungen. Die Zuführungen zum Generationenfonds oder Zahlungen für das „Zusatzversorgungssystem nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz“ sind haushaltssystematisch „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen“ und werden ebenfalls aus der HGr. 6 finanziert.
- ² Um einen vollständigen Überblick über die Gesamtpersonalausgaben zu erlangen, müssen sämtliche zur Finanzierung des Personals genutzten HGr. des Staatshaushaltes betrachtet werden. Lediglich die Personalausgaben der HGr. 4 zu betrachten, genügt nicht. Diese bilden nur einen Teil sämtlicher Personalausgaben ab, nämlich den des Kernhaushaltes.

1.1 Personalausgaben im Kernhaushalt

- ³ Die Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) der vergangenen 10 Jahre ist in Tabelle 1 dargestellt.

Übersicht 1: Entwicklung Personalausgaben (Ist) Kernhaushalt (HGr. 4) in den Hj. 2012 bis 2021

Hj.	Ausgaben HGr. 4 Mio. €	Quote ³ %	je EW €	Veränderung Vorjahr	
				Mio. €	%
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
2021	5.054	24,7	1.249	103	2,1

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist, Statistisches Bundesamt, Stand 30. Juni 2022.

- ⁴ Die Personalausgaben des Kernhaushaltes stiegen in den letzten 10 Jahren von rd. 3.680 Mio. € im Hj. 2012 auf rd. 5.054 Mio. € im Hj. 2021. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 37 %.
- ⁵ Die bereinigten Gesamtausgaben wuchsen in diesem Zeitraum von rd. 15.220 Mio. € auf rd. 20.424 Mio. € an, mithin um rd. 34 %.
- ⁶ Die Personalausgaben stiegen in stärkerem Maße als die Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen und koppelten sich insoweit von der Gesamtentwicklung des Landshaushaltes ab.
- ⁷ Die Einwohnerzahl lag 2021 bei 4.044.997⁴, das waren 18.403 EW weniger als 2020. Damit wird der Mittelwert der letzten 10 Jahre (4.060 Mio.) leicht unterschritten. Die Pro-Kopf-Belastung bei den Personalausgaben des Kernhaushaltes lag im Hj. 2012 bei 909 € und im Hj. 2021 bereits bei 1.249 € je EW des Freistaates Sachsen. Der Steigerungsumfang im Verlauf von 10 Jahren beträgt etwa 37 %.

³ Berechnungsbasis für die Personalausgabenquote waren die bereinigten Gesamtausgaben der jeweiligen Haushaltsjahre. Für das Hj. 2021 ermittelt auf der Basis des vorläufigen Kassen-Ist (Stand: 18. Januar 2022).

⁴ Stichtag 30. Juni des Jahres.

- ⁸ Die dynamische Entwicklung der Personalausgaben wird die Pro-Kopf-Belastung weiter in die Höhe treiben, sofern der seit Jahren anhaltende Stellenaufwuchs nicht gestoppt wird.
- ⁹ Besonderes Augenmerk muss auch auf die Entwicklung der Schülerzahlen gelegt werden. Steigen die Schülerzahlen nach den aktuellen Prognosen des StaLa in allen Prognosevarianten noch bis zum Schuljahr 2027/2028 um etwa 8 bis 10 % gegenüber dem Schuljahr 2020/2021 an, ist ab dem Schuljahr 2028/2029 mit einem Rückgang der Schülerzahlen zu rechnen.⁵ Der Stellenhaushalt der Lehrkräfte sowie die Personalstrategie im Lehrerbereich sollte an diese Entwicklung angepasst werden.
- ¹⁰ Der Freistaat Sachsen verausgabte ausweislich der HR im Hj. 2020 das bisher höchste Mittelvolumen mit rd. 21,6 Mrd. €. Im Fokus des Jahres 2020 stand insbesondere die Bewältigung der Corona-Pandemie bei zu erwartenden Mindereinnahmen. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 erfolgte die einmalige Zuführung an den Corona-Bewältigungsfonds Sachsen i. H. v. 725 Mio. €. Für das Hj. 2021 liegt noch keine HR vor.
- ¹¹ Mit dem Nachtragshaushalt wurde auch eine globale Minderausgabe i. H. v. 265 Mio. € für Personalausgaben veranschlagt. Der Planansatz des Hj. 2020 bei Personalausgaben reduzierte sich demzufolge von rd. 5.239 Mio. € auf 4.974 Mio. €. Die Ist-Personalausgaben lagen bei rd. 4.951 Mio. €.
- ¹² Die wesentlichen Positionen der Personalausgaben (HGr. 4) und deren Entwicklung sind der Übersicht 2 zu entnehmen.

Übersicht 2: Ausgabepositionen der HGr. 4 (Ist)

OGr.	Bezeichnung	Ausgaben (Mio. €)			Veränderung			
		2019	2020	2021	2019/2020		2020/2021	
					Mio. €	%	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	35,0	34,6	35,0	-0,4	-1,1	0,4	1,1
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.281,8	4.420,9	4.471,7	139,1	3,2	50,8	1,1
	darunter:							
422	Bezüge Beamte und Richter	1.620,2	1.799,0	1.908,6	178,8	11,0	109,6	6,1
428	Entgeltete Beschäftigte	2.644,8	2.605,5	2.546,5	-39,3	-1,5	-59,0	-2,3
43	Versorgungsbezüge und dgl.	292,5	330,9	365,3	38,4	13,1	34,4	10,4
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	128,4	140,5	156,3	12,1	9,4	15,8	11,3
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	23,6	23,6	25,5	0,0	0,0	1,9	8,1
46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben		(-265)					
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.761,3	4.950,5	5.053,8	189,2	4,0	103,3	2,1

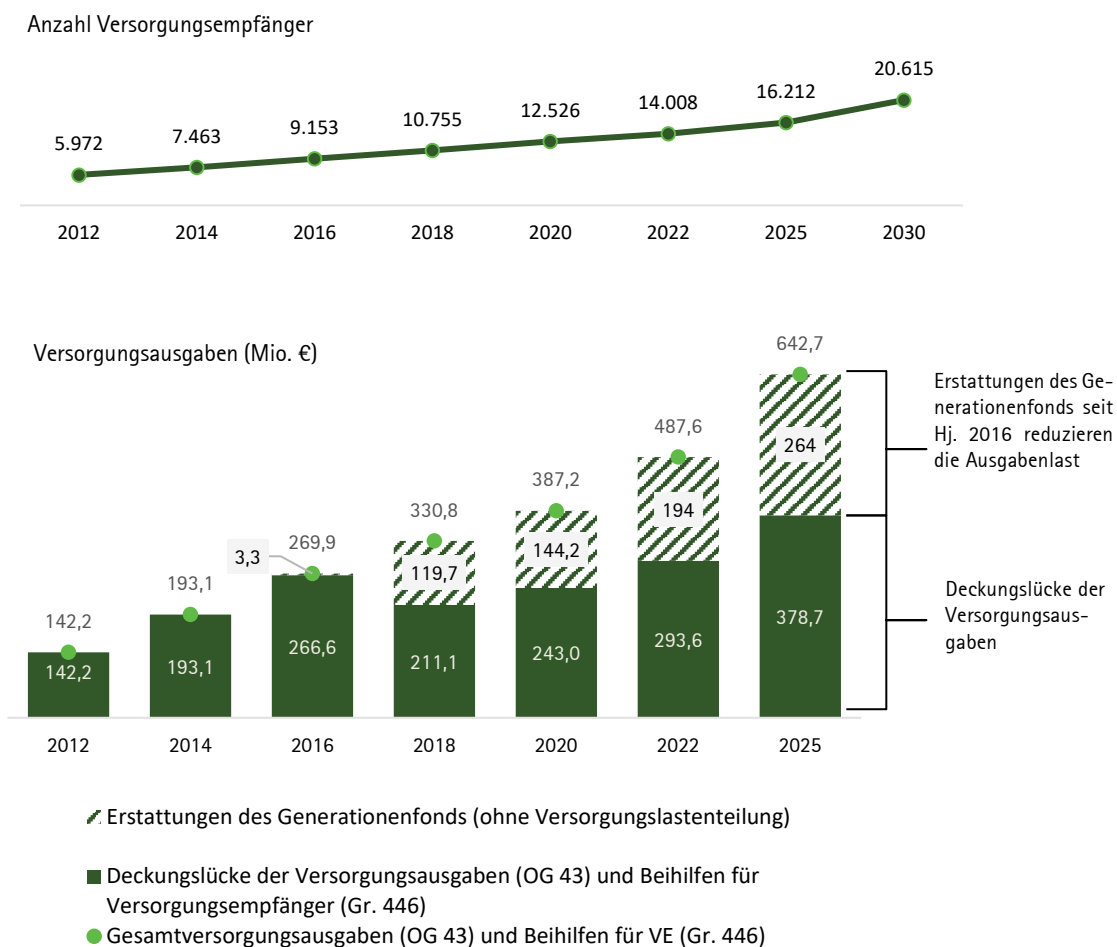
Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- ¹³ Die Personalausgaben des Hj. 2020 stiegen zum Vorjahr um rd. 189,2 Mio. € von rd. 4.761,3 Mio. € auf rd. 4.950,5 Mio. €. Der Anstieg erfolgte trotz der eingesparten Minderausgaben i. H. v. 265 Mio. € unter Nutzung nicht verbrauchter Verstärkungsmittel für Personalausgaben im Umfang von rd. 15,6 Mio. € (vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Teil I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.3.1, Tz. 34 ff.).
- ¹⁴ Der größte Anstieg der Ist-Personalausgaben im Kernhaushalt 2020 betrifft die OGr. 42 Bezüge und Nebenleistungen (+ rd. 139,1 Mio. €), die OGr. 43 Versorgungsbezüge und dgl. (+ rd. 38,4 Mio. €) sowie die OGr. 44 Beihilfen, Unterstützungen und dgl. (+ rd. 12,1 Mio. €).

⁵ Vgl. [StaLa, 2. Rationalisierte Schüler- und Absolventenprognose, letzte Aktualisierung 4. November 2021](#), zuletzt geöffnet am 4. Juli 2022.

- 15 Ursächlich für den Anstieg der Bezüge und Nebenleistungen sind nicht nur die linearen Anpassungen der Tarifentgelte für Beschäftigte und die entsprechenden Anpassungen der Bezüge für Beamte (rd. 3,2 % zum 1. Januar 2020), sondern vor allem der starke Stellenaufwuchs und die Hebung des Stellenniveaus in der Landesverwaltung.
- 16 Die Entgelte für Beschäftigte reduzierten sich um rd. 39,3 Mio. €. Hintergrund war die Umschichtung von Mitteln im Zuge der Verbeamtung von Lehrkräften und dem damit verbundenen Statuswechsel (Umwandlung von anderen Stellen in Planstellen).
- 17 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 Lehrkräfte.
- 18 Ursächlich für den Anstieg der Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen (OGr. 44) von rd. 12,1 Mio. € in 2020 gegenüber dem Vorjahr und um rd. 15,8 Mio. € im Hj. 2021 war die Verbeamtung der Lehrkräfte. In den Jahren 2019 bis 2021 verbeamtete das SMK (Epl. 05) mehr als 9.000 Lehrkräfte, was zu einer erheblichen Ausweitung des Kreises der Beihilfeberechtigten führte.
- 19 Die Versorgungsbezüge (OGr. 43) stiegen im Hj. 2020 um rd. 38,4 Mio. € auf rd. 330,9 Mio. € und im Hj. 2021 um rd. 34,4 Mio. € auf insgesamt rd. 365,3 Mio. € gegenüber dem Vorjahr an. Dies ist sowohl auf die Erhöhung der Versorgungsbezüge als auch auf die gestiegene Anzahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen.

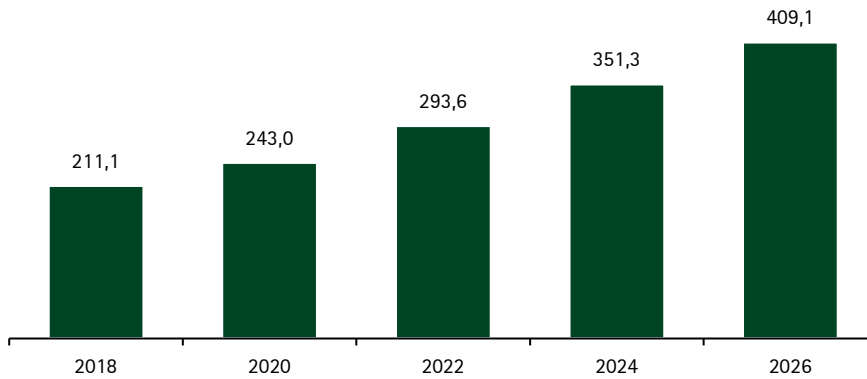
Abbildung 1: Versorgungsempfänger und -ausgaben seit 2012



Quelle: Kassen-Ist, Angaben des LSF zur Anzahl der Versorgungsempfänger jeweils zum 31. Dezember des Jahres, Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 bis 2026.

²⁰ Seit 2012 hat sich die Anzahl der Versorgungsempfänger von 5.972 auf 12.526 im Jahr 2020 mehr als verdoppelt. Damit haben sich die Ausgaben für die Versorgungsbezüge (inkl. Beihilfe der Versorgungsempfänger) innerhalb von 8 Jahren nahezu verdreifacht, von rd. 142,2 Mio. € im Jahr 2012 auf rd. 387,2 Mio. € im Jahr 2020. Die Erstattungen des Generationenfonds ab 2016 führten zu einer spürbaren Senkung der Ausgabenlast bei den Versorgungsausgaben. Im Hj. 2020 konnten bspw. durch die Erstattungen des Generationenfonds i. H. v. rd. 144,2 Mio. € die Versorgungsausgaben auf rd. 243,0 Mio. € abgedeckt werden. Trotzdem nehmen die Versorgungslasten, die allein aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes zu leisten sind, weiter zu:

Abbildung 2: Versorgungsausgaben abzüglich der Erstattungen des Generationenfonds (Mio. €)

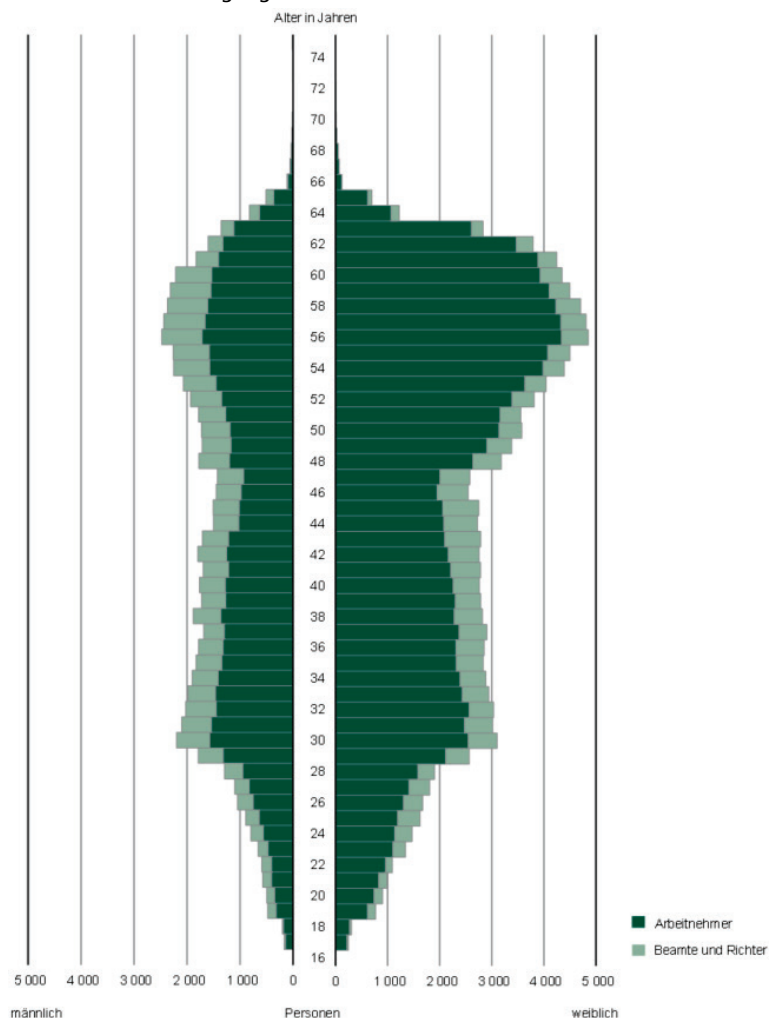


Quelle: Kassen-Ist, Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 - 2026.

- ²¹ Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 bis 2026 prognostiziert bis 2026 weitere Ausgabenerhöhungen im Verhältnis zum Hj. 2020 für die Versorgung inkl. der Beihilfe der Versorgungsempfänger um rd. 322,9 Mio. € auf 710,1 Mio. €. Dieser Trend wird sich mindestens bis 2030 fortsetzen. Nach den Angaben des LSF werden im Zeitraum von 2022 bis 2030 insgesamt 7.135 Beamte altersbedingt Anspruch auf Versorgung haben. Im Jahr 2030 werden mehr als 20.000 Versorgungsempfänger zu finanzieren sein.⁶
- ²² Die außergewöhnlich hohen Altersabgänge bis 2030 werden zu weiteren ansteigenden Ausgabeverpflichtungen führen.
- ²³ Der Altersaufbau der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen (Abbildung 3) verdeutlicht, dass im Jahr 2020 der Anteil der Personen in der Altersgruppe 56 Jahre am größten war. Alle diese Personen und die darüberliegend angezeigten älteren Jahrgänge werden in den nächsten 10 Jahren in den Ruhestand eintreten. Unberücksichtigt bleibt bei dieser Betrachtung die Anzahl Beschäftigter, die vorzeitig in den Ruhestand eintreten werden. Erst nach dem Jahr 2030 kann eine Verringerung der Anzahl der Zugänge an Versorgungsempfängern erwartet werden.

⁶ Anspruch auf Versorgung im Zeitraum von 2022 bis 2030 für insgesamt 7.135 Beamte. Die Anzahl der zu erwartenden jährlichen Versorgungseintritte wurde jeweils zum Bestand addiert, ohne Berücksichtigung der Anzahl der Abgänge (Sterbefälle).

Abbildung 3: Altersaufbau der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen am 30. Juni 2020 nach Geschlecht und Art des Beschäftigungsverhältnisses



Quelle: StaLa.

- 24 Ein Teil der Ausgaben für Versorgungsempfänger einschließlich der Beihilfeausgaben für diesen Personenkreis können durch die Erstattungen aus dem Generationenfonds gedeckt und somit abgedeckt werden. Der aktuelle Doppelhaushalt sieht Erstattungen des Generationenfonds im Hj. 2021 i. H. v. rd. 155 Mio. € und im Hj. 2022 i. H. v. rd. 194 Mio. € vor.
- 25 Mit dem Generationenfonds hat der Freistaat die Finanzierung der Versorgungsausgaben zum Teil abgesichert, um nachkommende Generationen finanziell zu entlasten. Der Generationenfonds flacht die Kurve der ansteigenden Pensionslasten für den Haushalt zwar erheblich ab, dennoch werden die Pensionslasten im Haushalt zunehmen. Der Freistaat Sachsen sollte daher das Ziel nicht aus dem Auge verlieren, die bestehende Deckungslücke zwischen Ansparungen im Generationenfonds und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen zu verringern oder doch zumindest nicht größer werden zu lassen.
- 26 Für das Hj. 2022 sind Personalausgaben der HGr. 4 i. H. v. rd. 5.483 Mio. € veranschlagt. In den kommenden Jahren wird dieser Ausgabenblock für die Personalausgaben des Kernhaushaltes auf ein Niveau von über 6 Mrd. € anwachsen (im Hj. 2026 i. H. v. rd. 6.130,8 Mio. €).⁷
- 27 Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, wurde im Hj. 2021 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben i. H. v. 275 Mio. € veranschlagt, für das Hj. 2022 i. H. v. 250 Mio. €. In dieser Höhe wird auch in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 - 2026 für die Folgejahre eine Minderausgabe in Abzug gebracht.

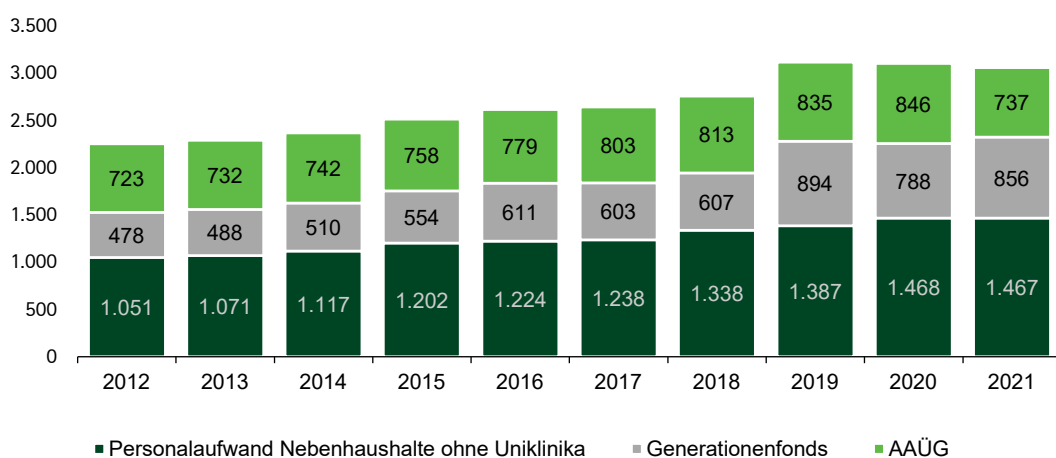
⁷ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 - 2026.

- 28 Der SRH hat im Jahresbericht 2022 – Band I zur HR darauf hingewiesen, dass die Budgetpflicht des Parlamentes gem. Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen bei globalen Minderausgaben eine Einschränkung erfährt. Es ist Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, nicht der Exekutive, zu entscheiden, an welcher Stelle im Personalhaushalt Einsparungen vorzunehmen sind.
- 29 Der SRH weist erneut auf die haushaltswirtschaftlichen Risiken derart ansteigender Personalausgaben hin. Weitere Ausgabeverpflichtungen durch neue Stellen und Stellenhebungen schränken die Handlungs- und Finanzierungsspielräume des Freistaates dauerhaft ein und belasten künftige Generationen. So werden für jede ab 2023 neu geschaffene und besetzte Stelle Personalausgaben über bis zu vier Jahrzehnte vorgebunden, zuzüglich sich daran anschließender Pensionszahlungen für Planstellen.

1.2 Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6

- 30 Der Freistaat Sachsen unterhält zahlreiche Nebenhaushalte zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und finanziert bzw. bezuschusst diese mit Landesmitteln (HGr. 6). Diese Nebenhaushalte, wie Staatsbetriebe (bspw. Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen, Sächsische Staatstheater, Staatliche Kunstsammlungen) und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden (bspw. Landeskrankenhäuser), Hochschulen und Akademien sowie Anstalten des öffentlichen Rechts (bspw. Studentenwerke, SAB) sowie Stiftungen, decken auch Personalausgaben aus diesen öffentlichen Haushaltsmitteln.
- 31 Überdies gehören zu den personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 die Zuführungen an den Generationenfonds und die Ausgaben gem. AAÜG. Die Entwicklung personalinduzierter Ausgaben aus der HGr. 6 im Zeitraum von 2012 bis 2021 zeigt die nachfolgende Abbildung 4.

Abbildung 4: Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 im Zeitraum 2012 bis 2021 (Ist; Mio. €)



Quelle: Kassen-Ist, Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden.

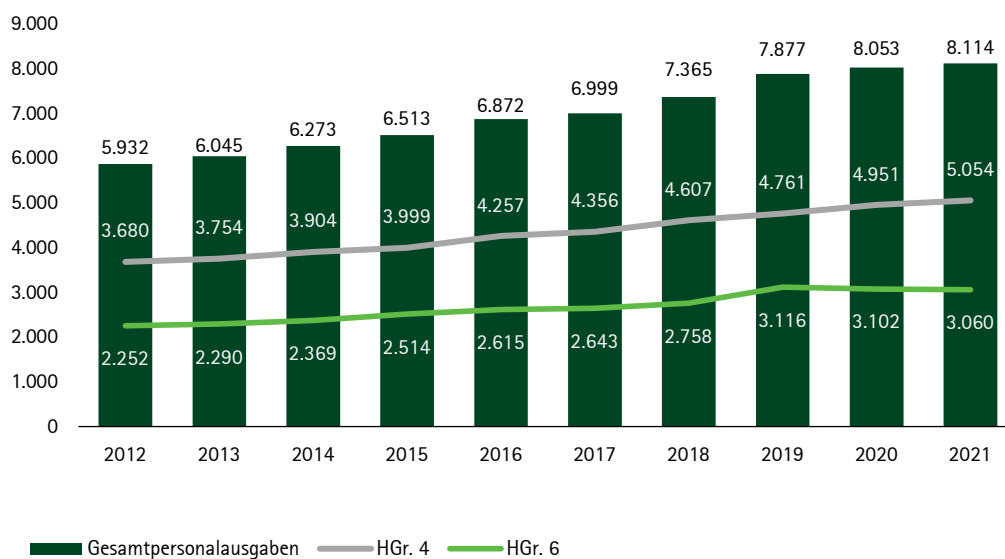
- 32 Die personalinduzierten Ausgaben aus HGr. 6 bewegten sich mit rd. 3 Mrd. € im Hj. 2020 und 2021 insgesamt auf nahezu konstantem Niveau.
- 33 Die personalinduzierten Ausgaben stiegen im Zehnjahresbetrachtungszeitraum kontinuierlich an. Sie sind von rd. 2.252 Mio. € in 2012 auf rd. 3.102 Mio. € in 2020, also um rd. 38 %, gestiegen.
- 34 Einen wesentlichen Anteil an der Ausgabensteigerung haben die Zuführungen an den Generationenfonds, die innerhalb von 10 Jahren um rd. 79 % gestiegen sind. Neben den laufenden Zuführungen erfolgte für die Lehrkräfte in 2019 eine einmalige Zuführung im Umfang von rd. 162,47 Mio. € an den Generationenfonds.

- 35 Die durch den Freistaat Sachsen nicht beeinflussbaren Zahlungen für Sonder- und Zusatzversorgung gemäß dem AAÜG lagen im Hj. 2020 bei rd. 846 Mio. € und damit bei dem bislang höchsten Ausgabenwert im Langzeitvergleich. Die Ausgaben nach dem AAÜG reduzierten sich erwartungsgemäß im Hj. 2021 um rd. 109 Mio. € gegenüber dem Vorjahr auf rd. 737 Mio. €. Bis zum Jahr 2026 werden laut Mittelfristiger Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 bis 2026 AAÜG-Ausgaben von durchschnittlich 770 Mio. € je Hj. erwartet.
- 36 Die Personalausgaben der Nebenhaushalte lagen im Hj. 2020 bei insgesamt rd. 1.468 Mio. € und im Hj. 2021 bei rd. 1.467 Mio. €. Diese Personalausgaben bewegten sich demnach in etwa auf dem Vorjahresniveau.
- 37 Ein überdurchschnittlich hoher Anstieg der Personalausgaben ist im Hj. 2021 beim Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen (LTV) mit rd. 8,3 Mio. € bzw. 22 % zu verzeichnen. Diese Ausgabensteigerung resultiert u. a. aus der Überführung von 180 bisherigen Projekt- und Drittmittelstellen zur Hochwasserschadensbeseitigung aus dem Personalsoll D in den Stellenplan der LTV, Personalsoll C. Zudem wurde der Staatsbetrieb im Rahmen der Stellenplanflexibilisierung ermächtigt, im Haushaltsvollzug die im Stellenplan ausgebrachten Stellensummen um bis zu 85 Stellen für befristet Beschäftigte zu überschreiten. Auch in den 4 Studentenwerken erfolgte eine Steigerung der Personalausgaben im Umfang von rd. 9 Mio. € bzw. 20 %⁹ und die Sächsische Akademie der Künste weist rd. 54 T€ bzw. 28 % mehr Personalausgaben aus.
- 38 Entgegen diesem Trend reduzierten sich im Hj. 2021 die Personalausgaben der Universität Leipzig um rd. 27 Mio. € bzw. 6 % und die Personalausgaben des Sächsischen Staatstheaters um rd. 5,6 Mio. € bzw. 7 %.
- 39 An den sächsischen Hochschulen (ohne Akademien) verminderten sich die Ausgaben um rd. 22,8 Mio. € bzw. 3 %. Aber auch außerhalb des Stellenplanes bestehen weitere Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für Beschäftigte an Hochschulen, deren Personalausgaben aus dem Bund-Länder-Programm über den Hochschulpakt 2020 und den Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ (Nachfolgeprogramm zum Hochschulpakt) finanziert werden.

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

- 40 Die Gesamtpersonalausgaben (Summe HGr. 4 + HGr. 6) betragen im Hj. 2020 rd. 8,053 Mrd. €. In den letzten 10 Jahren wuchsen die Gesamtpersonalausgaben um rd. 37 % von 5,932 Mrd. € im Hj. 2012 auf rd. 8,114 Mrd. € im Hj. 2021.

Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben (Ist) 2012 bis 2021 (Mio. €)

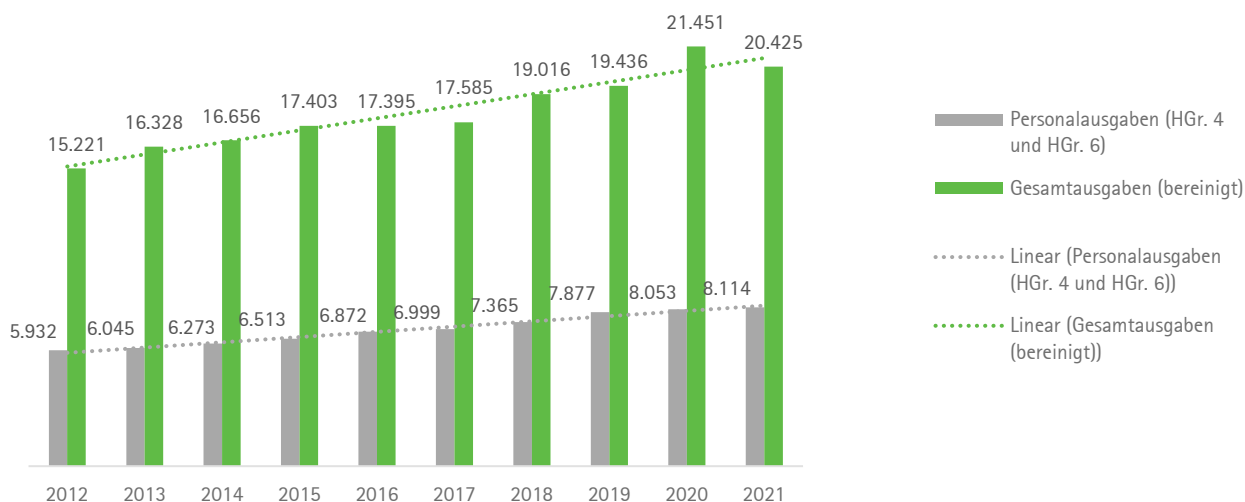


Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

⁸ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, Bundesgesetzblatt I S. 2072.

⁹ Angaben sind vorläufig, da noch kein Jahresabschluss für 2021 bis Redaktionsschluss vorlag.

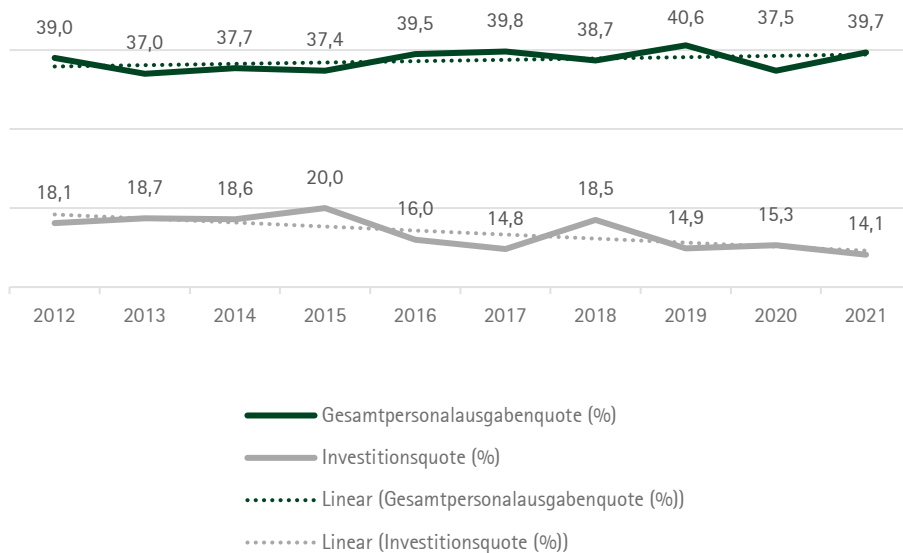
Abbildung 6: Anteil der Gesamtpersonalausgaben an den Gesamtausgaben (Ist) 2012 bis 2021 (Mio. €)



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 41 Der Anstieg im Hj. 2021 um weitere 62 Mio. € auf insgesamt rd. 8,1 Mrd. € wurde ausschließlich durch den Stellenaufwuchs im Kernhaushalt (HGr. 4) verursacht. Damit setzt sich die Ausgabensteigerung der Vorjahre fort.
- 42 Die Personalausgaben sind der zweitgrößte und am wenigsten zu beeinflussende Ausgabenblock. Insofern stellt die dynamische Entwicklung ein erhebliches Risiko für den Haushalt des Freistaates Sachsen dar.
- 43 Während die Gesamtpersonalausgabenquote, also der Anteil der Personalausgaben (HGr. 4 und HGr. 6) an den bereinigten Gesamtausgaben, tendenziell steigt, sinkt die Investitionsquote des Freistaates Sachsen (Abbildung 7).

Abbildung 7: Personalausgabenquoten und Investitionsquoten im Zeitraum 2012 bis 2021



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 44 Die Gesamtpersonalausgabenquote lag im Hj. 2020 bei rd. 37,5 % und im Hj. 2021 wieder annähernd bei 40 %. Die Personalausgaben des Kernhaushaltes 2020 (HGr. 4) nehmen davon einen Teil von rd. 23,1 % und die Personalausgaben der Nebenhaushalte (HGr. 6) von rd. 14,5 % ein. Das Absinken der Personalausgabenquote im Hj. 2020 beruht nicht auf einem Rückgang der Personalausgaben, sondern ist auf die pandemiebedingte Erhöhung der Gesamtausgaben um rd. 10 % in Folge des Nachtragshaushaltes 2020 zurückzuführen und stellt insofern einen Sondereffekt dar.

- 45 Im Gegensatz dazu entwickelte sich die Investitionsquote des Freistaates Sachsen von rd. 18,1 % im Hj. 2012 auf rd. 15,3 % im Hj. 2020 und sank auf rd. 14,1 % im Hj. 2021.
- 46 Die Gesamtpersonalausgabenquote i. H. v. fast 40 % wird am stärksten durch die Ausgabensteigerungen im Kernhaushalt beeinflusst.

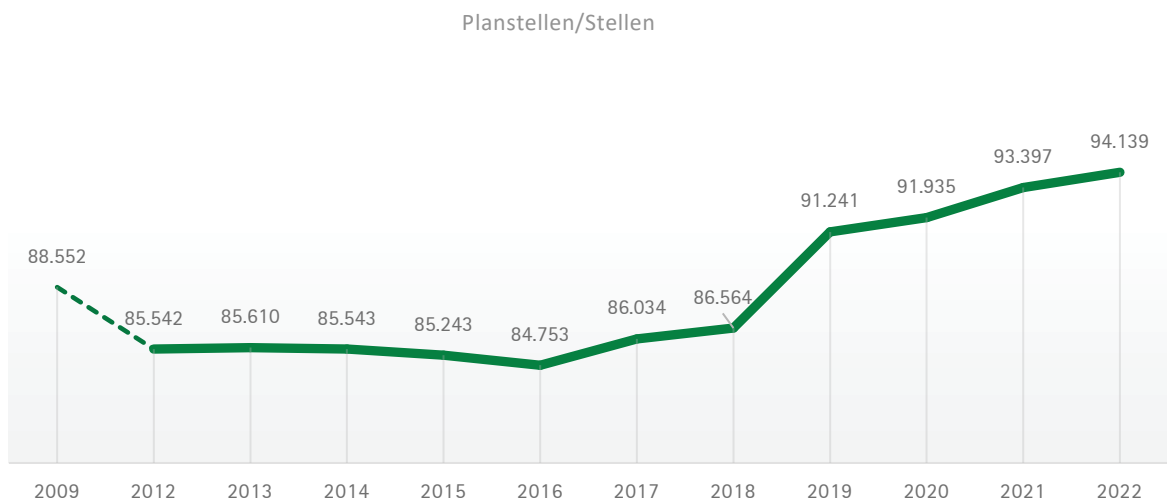
2 Personalbestand

- 47 Die Anzahl des Personals, also der Personalbestand, ist die einzig relevante Stellschraube zur Steuerung der Personalausgaben. Die Höhe der Besoldung der einzelnen Besoldungsgruppen der Beamten und Richter sowie die Höhe der Tarifentgelte der einzelnen Entgeltgruppen der Beschäftigten sind für den Freistaat Sachsen nur schwer beeinflussbar. Sie orientieren sich aufgrund der Tarifautonomie bei Beschäftigten sowie des rechtlichen Rahmens zur amtsangemessenen Alimentation der Bezüge der Beamten und Richter letztlich im Wesentlichen an der allgemeinen Lohnentwicklung in Deutschland.
- 48 Die Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Stellenplanes richten sich nach deren Finanzierungsquelle. Stellenplanbezogenes Personal des Personalsolls A (Planstellen für Beamte, Richter und andere Stellen für Beschäftigte), des Personalsolls B (Stellen für Auszubildende und Anwärter), des Personalsolls C (Planstellen und Stellen in Staatsbetrieben, Hochschulen, Anstalten und dgl.) und des Personalsolls D (Stellen für Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfes bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben) wird aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen finanziert. Außerhalb des Stellenplanes sind überdies fremdfinanzierte Beschäftigungsverhältnisse aus Drittmitteln möglich.

2.1 Entwicklung Stellenbestand

- 49 Die Gesamtstellenanzahl stieg von 85.542 im Hj. 2012 auf 91.935 im Hj. 2020, d. h. das Beschäftigungsvolumen des Freistaates wuchs innerhalb von 10 Jahren um 6.393 Stellen bzw. rd. 7,5 % im Soll an.

Abbildung 8: Entwicklung Stellenbestand (Soll)



Quelle: Haushaltsplanung.

- 50 Der Stellenplan des Hj. 2020 umfasste mit insgesamt 91.935 Stellen einen historischen Höchstwert seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verwaltungs- und Funktionalreform im Freistaat Sachsen im Jahr 2008, mit der ein konsequenter Stellenabbau verfolgt wurde. Erreicht werden sollte dies insbesondere durch die Kommunalisierung von Bereichen der Staatsverwaltung, die verstärkte Bildung von Staatsbetrieben sowie die Ausgliederung der Hochschulen in rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

- 51 Aber bereits im Jahr 2019 lag das Niveau der Stellen lt. Haushaltsplan wieder über dem des Hj. 2009. Das SMF stellte im Stellenentwicklungsbericht 2021 – 2022 auch fest, dass bereits im Hj. 2018 das Niveau der Stellenausstattung des Hj. 2009 überschritten wurde.¹⁰ Nachdem bis zum Hj. 2016 ein Stellenabbau auf 84.753 Stellen des Haushaltsplanes erreicht war, erfolgte ab 2017 ein sprunghafter Stellenanstieg um mehrere tausend Stellen in jedem Doppelhaushalt. Ein Teil der Stellenmehrung ist allerdings auf die Überführung von bisher zusätzlich außerhalb der Stellenplanung zur Verfügung stehenden Beschäftigungsmöglichkeiten durch entsprechende Ermächtigungen in den Vermerken zu den Haushaltsplänen und aus Projektmitteln in den Stellenplan zurückzuführen; im Doppelhaushalt 2019/2020 wurden 2.264 VZÄ aus den Haushaltsvermerken sowie weitere 552 Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln in den Stellenplan integriert. Der SRH begrüßt ausdrücklich die damit geschaffene Transparenz.
- 52 Zugunsten der Regierungsneubildung bewilligte das SMF im Haushaltsvollzug 2020 umfangreiche Umsetzungen von Stellen und Mitteln und zum Teil laubahnübergreifende und überwertige Stellenbesetzungen. Allein die Mehrkosten aufgrund der überwertigen Besetzung führten im Hj. 2020 zu Mehrausgaben im Umfang von über 5 Mio. €. Hinzu kommt, dass im Doppelhaushalt 2021/2022 sämtliche Stellen zusätzlich und dauerhaft veranschlagt wurden.
- 53 Im Zuge der Neugliederung der Geschäftsbereiche¹¹ entstand ein neues Staatsministerium für Regionalentwicklung (Epl. 10), zu dem u. a. die Aufgaben der Landesentwicklung, Wohnungsbau und Städtebauförderung inkl. des Landesamtes für Denkmalpflege und dem Staatsbetrieb Geobasisinformation vom SMI (Epl. 03) übergingen. Im SMWK (Epl. 12) wurden 22 neue Stellen für den zusätzlichen Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Kultur und Tourismus (SMKT) geschaffen. Zudem wurden die Zuständigkeiten für Demokratie, Europa und Gleichstellung im Epl. 06 zentriert.
- 54 Die Regierungsneubildung war mit einer umfangreichen Stellenmehrung und Umressortierung ganzer Aufgabenbereiche verbunden; Untersuchungen zum Personalbedarf wurden nicht angestellt.¹²
- 55 Für die Aufgaben im Braunkohlestrukturwandel sind 7 verschiedene Organisationseinheiten (SK, SMR, SMWA, SMF, SAS, SAB, Regionalbüros) zuständig. Zusätzlich erfolgt noch eine Beratung durch Externe. Auch in den Bereichen Künstliche Intelligenz (SK, SMWA, SMWK), Demokratie (SMJusDEG, SMS, SMI) und Medien (SK, Mitteldeutsche Medienförderung GmbH (MDM), Sächsische Landesmedienanstalt (SLM)) sind mehrere Organisationseinheiten zuständig.
- 56 Fehlende Aufgabenbeschreibungen und -abgrenzung führten zu Doppelstrukturen in mehreren Aufgabenbereichen.
- 57 Die Anzahl der Stellen entwickelte sich in dem jeweiligen Personalsoll unterschiedlich. Der Zuwachs im Hj. 2020 (694 Stellen) gliedert sich in 487 Stellen des Personalsolls A, 157 Stellen des Personalsolls B, 11 Stellen des Personalsolls C und 39 Stellen des Personalsolls D.

Übersicht 3: Anzahl der Stellen gegliedert nach Personalsoll

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalsoll A	64.227	67.610	68.097	68.338	68.598
Personalsoll B	5.168	5.888	6.045	6.559	6.513
Personalsoll C	17.169	17.187	17.198	17.795	18.035
Personalsoll D	0	556	595	705	993
Summe der Stellen	86.564	91.241	91.935	93.397	94.139

Quelle: Haushaltsplanung.

¹⁰ Das SMF berücksichtigt neben den Stellen des Haushaltsplanes auch Projektmittel bis 2018 und VZÄ außerhalb des Stellenplanes.

¹¹ Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien vom 13. Februar 2020.

¹² Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 3, Tz. 60 ff.

- ⁵⁸ Trotz des massiven Stellenaufwuchses im Doppelhaushalt 2019/2020 um mehr als 2.500 Stellen¹³ stehen der Staatsverwaltung auch im aktuellen Doppelhaushalt weitere 2.204 neue Stellen zur Verfügung.
- ⁵⁹ Laut dem Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2023/2024 sind Stellenmehrungen von insgesamt 2.335 Stellen geplant. Das entspricht einem Stellenaufwuchs gegenüber dem Stellenplan 2022 auf 96.474 Stellen bzw. um rd. 2,5 %. Die Ausgaben dafür werden auf rd. 5,8 Mrd. € im Kernhaushalt (HGr. 4) ansteigen. Die geplanten Personalausgaben der HGr. 4 bleiben nur wegen der Veranschlagung einer globalen Minderausgabe i. H. v. 250 Mio. € unterhalb von 6 Mrd. €.
- ⁶⁰ Der SRH sieht den sprunghaften Stellenaufwuchs von mehreren tausend Stellen pro Doppelhaushalt mit größter Sorge. Denn dabei fehlt es an einer personalwirtschaftlichen Gesamtstrategie des Freistaates. In weiten Teilen erfolgt der Stellenaufwuchs sowohl ohne die in den Abschlussberichten der Personalkommissionen I und II empfohlene Aufgabenkritik als auch ohne die vom SRH in seiner Stellungnahme zum Bericht der Personalkommission II angemahnte Personalbedarfsberechnung.¹⁴
- ⁶¹ In Anbetracht der demografischen Entwicklung und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels besteht die Herausforderung darin, eine moderne und leistungsfähige Verwaltung mit weniger Personal zu erreichen. Der effiziente Einsatz des verfügbaren Personals bedingt eine Prüfung und Veränderung bestehender Verwaltungsstrukturen. Schon heute wird das vorhandene Stellenvolumen nicht genutzt, der Anteil unbesetzter Stellen ist auch im aktuellen Doppelhaushalt angestiegen (vgl. Pkt. 2.2). Der derzeit beschrittene Weg hin zu immer mehr Stellen für immer weniger Sachsen bei gleichzeitig fehlender Personalgesamtstrategie führt in ein finanzielles Fiasko, vor allem für künftige Generationen.
- ⁶² Die Ausbringung immer neuer Stellen verstärkt den Fachkräftemangel und verschärft den Wettbewerb zwischen Arbeitgebern auf dem Arbeitsmarkt mit entsprechend volkswirtschaftlich schädlichen Wirkungen. Schon jetzt erscheint absehbar, dass viele der neuen Stellen aufgrund des Fachkräftemangels gar nicht besetzt werden können.¹⁵ Zudem treibt die stellenaufwuchsbedingte zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften auch die Lohnspirale künstlich nach oben. Der Staat wird auf diese Weise zum Inflationstreiber. Die staatliche Nachfrage nach Arbeitskräften wird dabei auch zunehmend für den Gesamtmarkt zum Problem. Es ist im Interesse eines gesamtwirtschaftlich ausgeglichenen Arbeitsmarktes, dass gerade in Zeiten des Arbeitskräftemangels auch die Bedarfe der Kommunen und der Wirtschaft an Arbeitskräften berücksichtigt werden. Es braucht nicht nur einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst in der Landesverwaltung, sondern auch die Kommunalverwaltung, das Handwerk, die Industrie und den Handel, Ärzte, Pflege u. v. m. Speziell in Ostdeutschland könnte der Mangel an Fachkräften im produzierenden Gewerbe zu einer „zweiten Deindustrialisierung“ führen.¹⁶ Ferner ist zu befürchten, dass Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, weil nicht ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte gewonnen werden können.¹⁷
- ⁶³ Der Freistaat hat daher bei der Schaffung neuer Aufgaben, Behörden und Stellen auch die Belange eines gesamtwirtschaftlich ausgeglichenen Arbeitsmarktes in besondere Weise zu berücksichtigen.
- ⁶⁴ Die Staatsregierung sollte nunmehr unverzüglich eine Gesamtpersonalstrategie entwickeln. Sie sollte dabei nicht nur die staatlichen Aufgaben und Bedarfe kritisch hinterfragen, sondern auch bedarfsorientiert abschätzen, wieviel Arbeitskräfte für den Staat am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Belange der Gesamtwirtschaft überhaupt noch gewonnen werden können.

2.2 Soll-Ist-Besetzung

- ⁶⁵ Die Auslastung der Stellen sank vom 1. Januar 2020 (rd. 93,9 %) zum 1. Januar 2021 (rd. 93,1 %) um 0,8 Prozentpunkte, obwohl 668 Stellen mehr besetzt waren. Das heißt, für die gestiegene Anzahl verfügbarer Haushaltsstellen ist nicht das entsprechende Personal eingestellt worden. Der Anteil der nicht besetzten Stellen nimmt

¹³ 2.555 = 91.935 - 86.564 - 2.816 (vgl. S. 11 Abs. 2; Berücksichtigung der Integration der VZÄ (2.264) und Beschäftigungsmöglichkeiten aus Projektmitteln (552) in den Stellenplan im Hj. 2019).

¹⁴ Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 3, Tz. 43 f.

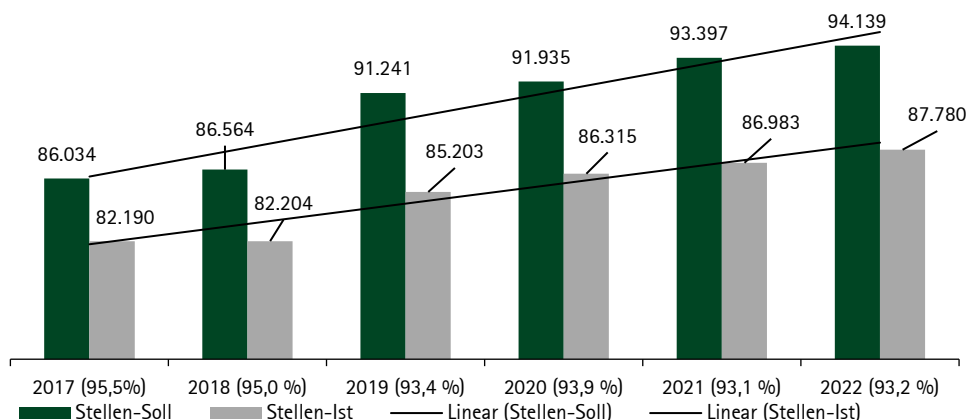
¹⁵ Vgl. Leibert, Tim (2021): Alterung und Stillstand auf dem Arbeitsmarkt; in: Leibniz-Institut für Länderkunde N aktuell 15 (Ausgabe 05/2021).

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Vgl. Ragnitz, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, 26. Jahrgang, Ausgabe 03/2019, S. 3.

auch im Zuge des demografisch bedingten Fachkräftemangels von Jahr zu Jahr zu. Dies unterstreicht die Forderung des SRH, dass die öffentliche Verwaltung und ihre politisch verantwortlichen Führungskräfte lernen müssen, die staatlichen Aufgaben mit weniger Personal als gewünscht zu erledigen.

Abbildung 9: Soll-Ist-Besetzung in den Jahren 2017 bis 2022 (jeweils zum 1. Januar des Jahres)



Quelle: Meldungen der Ist-Besetzung gemäß Anlage 1 der VwV-HWiF 2021/2022.

66 Von den am 1. Januar 2022 verfügbaren 94.139 Haushaltsstellen im Personalsoll A, B, C, D waren insgesamt 87.780 besetzt, das entspricht rd. 93,2 %. Mithin waren mehr als 6.300 Stellen unbesetzt.

67 Eine differenzierte Betrachtung der Stellenbesetzung im Doppelhaushalt 2021/2022¹⁸ ergibt eine Inanspruchnahme beim

Personalsoll A von 94,7 %,
 Personalsoll B von 84,8 %
 Personalsoll C von 93,1 % und
 Personalsoll D von 47,2 %.

68 Das Potenzial der Ausbildungsstellen im Personalsoll B wurde zu rd. 15 % nicht ausgeschöpft. Weit über die Hälfte aller Projektstellen (Personalsoll D) wurden nicht genutzt.

Übersicht 4: Unbesetzte Stellen zum 1. Januar 2022

Einzelplan	Freie Stellen	unbesetzt (%)
03 SMI	1.340	6,9
05 SMK	1.275	3,7
04 SMF	1.063	11,7
12 SMWK	1.044	7,5
06 SMJusDEG	674	7,2
07 SMWA	175	12,7

Quelle: SMF Meldungen zur Ist-Besetzung Stand 1. Januar 2022. Nach Angaben des SMF enthält das Stellen-Ist 53 Umsetzungen, die erst nach dem 1. Januar 2022 wirksam werden sowie 6 Stellen nach § 7a HG.

69 Die Anzahl freier Stellen war zum 1. Januar 2022 am größten im SMI mit 1.340 unbesetzten Stellen, gefolgt vom SMK mit 1.275 und dem SMF mit 1.063 freien Stellen.

70 Ohne Berücksichtigung des durchschnittlichen Anteiles freier Stellen im Personalsoll B (Ausbildungsstellen) waren in den Hj. 2021/2022 durchschnittlich 5.327 Stellen unbesetzt, was einem Volumen von rd. 8,5 Mio. Arbeitsstunden¹⁹ entspricht und Haushaltsmittel i. H. v. mindestens 417 Mio. €²⁰ bindet.

¹⁸ Stand jeweils 1. Januar und 1. Juli des Jahres berücksichtigt.

¹⁹ Jahresarbeitszeit vollbeschäftigter Personen beträgt im Jahr 2021 durchschnittlich 1.602,5 Stunden.

²⁰ Die Berechnung basiert auf den durchschnittlichen Personalausgabenpauschsätzen für 2021 für Beamte und Beschäftigte.

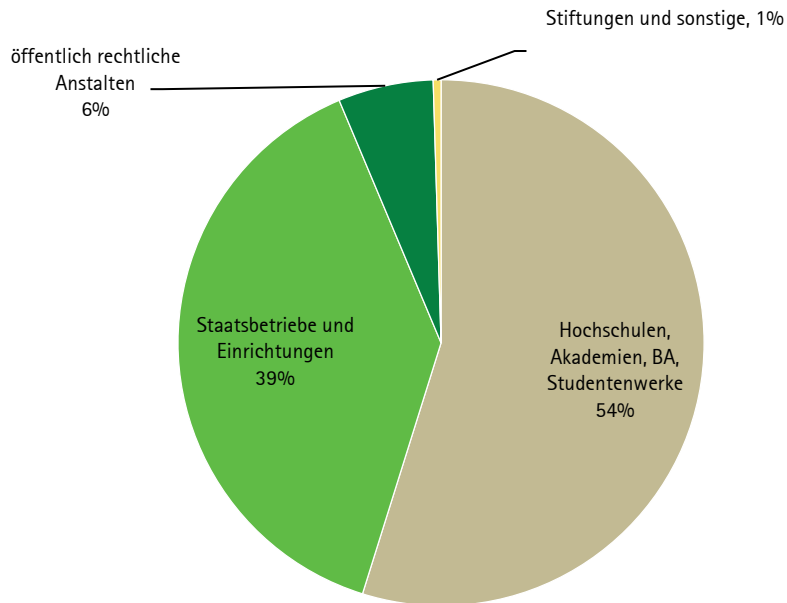
- 71 Aus Abbildung 9 ergibt sich, dass die erhebliche Abweichung zwischen Soll- und Ist-Besetzung schon seit vielen Jahren besteht. Eine dauerhafte derartige Abweichung zwischen veranschlagten und besetzten Stellen, lässt Zweifel an der Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit aufkommen. Danach sind die voraussichtlichen Aufwendungen sachgerecht zu schätzen. Nach Ansicht des SRH ist in die Prognoseentscheidung einzubeziehen, in welchem Maß Stellen wegen des Fachkräftemangels realistischerweise auch besetzt werden können und so zu Personalausgaben führen.
- 72 Die Höhe der veranschlagten Stellen ist insgesamt kritisch zu hinterfragen. Im Bereich der Projektstellen sieht der SRH den größten Handlungsbedarf.
- 73 Der SRH regt an, eine Kappungsgrenze einzuführen, sodass über ein noch festzulegendes Maß hinaus ungenutzte Stellen wegfallen.
- 74 Das SMF hat darauf hingewiesen, dass die am 1. Januar 2021 im Doppelhaushalt 2021/2022 neu ausgebrachten Stellen noch nicht sofort besetzt werden konnten, da dieser erst am 20. Mai 2021 beschlossen wurde. Ungeachtet dessen seien die Meldungen zur Ist-Besetzung Stichtagsmeldungen, aus denen sich nicht ablesen lasse, ob eine bestimmte Stelle längerfristig oder unterschiedliche Stellen nacheinander unbesetzt seien. Vakanzen würden sich z. B. zwangsläufig ergeben und seien unbeeinflussbar, wenn ein Nachfolger die Stelle seines Vorgängers nicht unmittelbar am Tag nach dessen Ausscheiden antreten könne. Überdies würden sich Reste aus Teilzeitstellen nicht immer ohne Weiteres so zusammenfassen lassen, dass sie für Besetzungen verwendet werden können. Es sei eine gewisse Bewirtschaftungsreserve bei den Stellen personalwirtschaftlich unerlässlich.
- 75 Dem SRH ist bewusst, dass – wie vom SMF geschildert – vielfältige personalwirtschaftliche Aspekte und Faktoren eine Stellennachbesetzung beeinflussen können und eine 100 %-Auslastung über alle Stellenpläne hinweg praktisch nicht möglich ist. Dennoch lässt sich aus der Langzeitentwicklung zur Ist-Besetzung ein eindeutiger Aufwärtstrend hinsichtlich der unbesetzten Stellen ablesen. Das Heranziehen eines anderen Meldestichtages (bspw. 1. Juli) oder häufigere Meldestichtage würde zu keiner anderen Aussage führen.

2.3 Personal der Nebenhaushalte

- 76 Einen Teil der öffentlichen Aufgaben nehmen institutionelle Einheiten außerhalb der Kernverwaltung in sog. Nebenhaushalten wahr. Diese Einheiten besitzen ein eigenes Rechnungswesen außerhalb des Kernhaushaltes (vgl. hierzu auch Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag Nr. 25). Ein Teil der Nebenhaushalte erhält aus dem Staatshaushalt Zuwendungen und Zuschüsse aus HGr. 6.
- 77 Die Betrachtung des SRH zur Finanzierung der Personalaufwendungen und Entwicklung des Personalbestandes dieser Nebenhaushalte umfasste im Hj. 2020 insgesamt 13 Staatsbetriebe, 7 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 16 Körperschaften, 10 Anstalten und 5 Stiftungen mit einem Beschäftigungsvolumen von insgesamt 19.709 VZÄ.²¹

²¹ Ausweislich der Angaben der Ressorts.

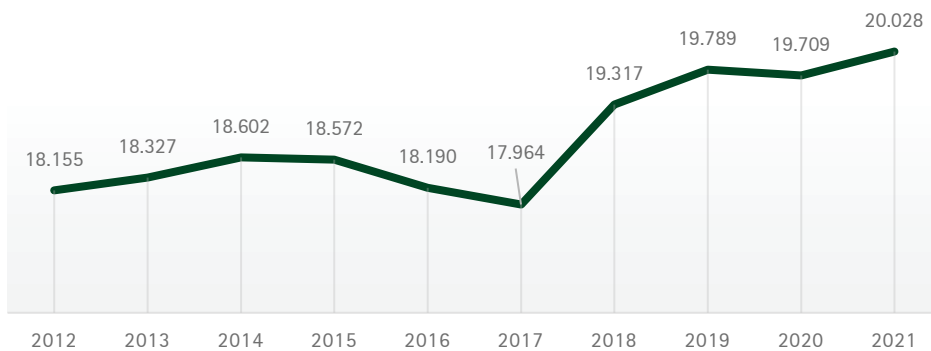
Abbildung 10: Personalbestand der Nebenhaushalte 2020 in VZÄ (ohne Universitätskliniken)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach den Angaben der Ressorts.

78 Den größten Teil des Personalbestandes der Nebenhaushalte (Ist) in VZÄ nimmt im Hj. 2020 der Bildungsbereich (Hochschulen, Akademien, Berufsakademie und die vier Studentenwerke) mit rd. 54 % ein. Die Staatsbetriebe und ähnlich geführte Einrichtungen beschäftigten insgesamt rd. 39 % des Gesamtvolumens. Die Universitätskliniken Dresden und Leipzig mit insgesamt 9.485 VZÄ sind in den Abbildung 10 und Abbildung 11 nicht enthalten.

Abbildung 11: Personalbestand der Nebenhaushalte in VZÄ (ohne Universitätskliniken)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Angaben der Ressorts. Die Angaben der Ressorts zum Personalbestand der Nebenhaushalte gehen über das im Haushaltsplan ausgewiesene Stellensoll C hinaus, um ein umfassendes Bild zu erhalten.

79 Der Personalbestand der Nebenhaushalte des Hj. 2020 verminderte sich gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 80 VZÄ (- rd. 0,4 %); im Folgejahr 2021 ist ein Anstieg um 319 VZÄ auf 20.028 VZÄ (rd. 1,6 %) zu verzeichnen.

80 Seit 2012 stieg das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte insgesamt um 1.873 VZÄ (rd. 10,3 %) von 18.155 VZÄ auf 20.028 VZÄ in 2021 an. Der Anstieg des Hj. 2018 ist vor allem begründet mit der Ersterfassung der SAB als Anstalt des öffentlichen Rechts (über 1.000 VZÄ).

3 Personalpool Demografie

3.1 Ausgangslage/Ziele

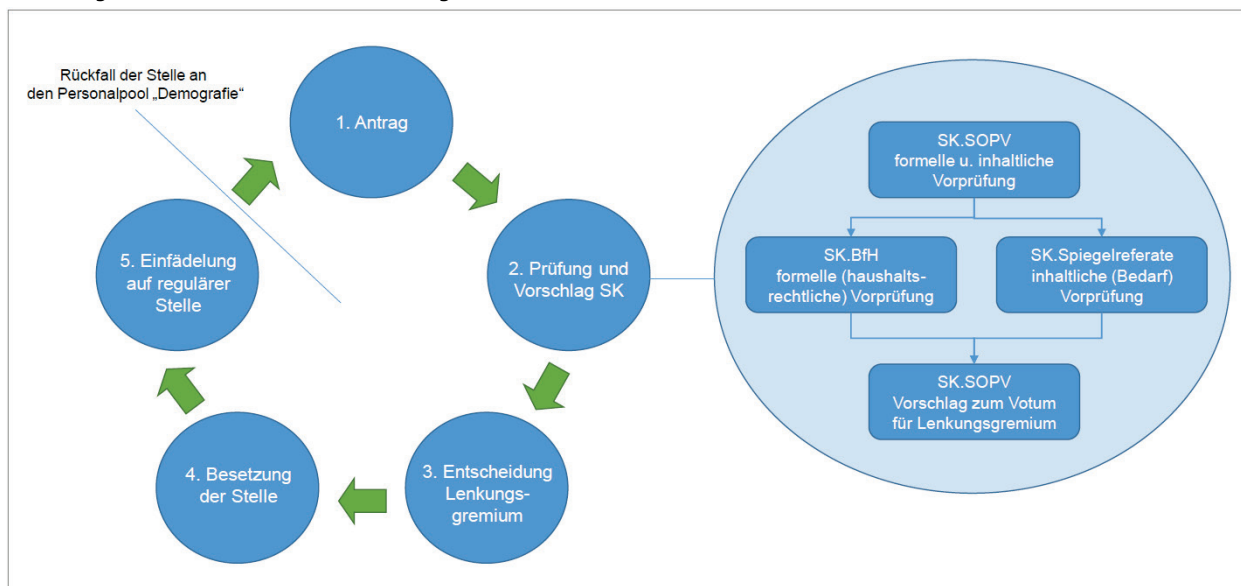
- ⁸¹ Eine der zentralen Feststellungen der zum 1. Februar 2015 eingesetzten Personalkommission I war, dass voraussichtlich rd. 50 % des Personalkörpers der Staatsverwaltung des Betrachtungsjahres 2016 bis zum Jahr 2030 altersbedingt ausscheiden werde. Die Personalkommission I empfahl daher die Einrichtung sog. „Demografiebrücken“, die der Gewinnung von Fachkräften für Bereiche mit hoher Aufgabenlast und Sicherstellung des Wissenstransfers dienen sollten.²²
- ⁸² In Umsetzung dieser Empfehlung hat der Haushaltsgesetzgeber ab dem Hj. 2017 den Personalpool „Demografie“ (nachfolgend „Personalpool“) im Haushaltsplan zunächst im Epl. 15 und später im Epl. 2 ausgebracht. Im Vorgriff auf anstehende Altersabgänge sollten damit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, um demografiebedingten Personalgewinnungsbedürfnissen hinreichend Rechnung tragen und insbesondere den notwendigen Wissenstransfer und die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen sicherstellen zu können.
- ⁸³ Insgesamt erhöhten sich die ausgebrachten Poolstellen von 50 im Hj. 2017 auf inzwischen 390 im Hj. 2022.
- ⁸⁴ Mit dem Personalpool steht der Staatsverwaltung ein von der Grundidee her geeignetes personalwirtschaftliches Instrument zur Verfügung, um Personalübergänge in Zeiten des demografischen Wandels steuern zu können.

3.2 Verfahren und Zuständigkeiten bei Beantragung von Stellen aus dem Personalpool

- ⁸⁵ Die Zuweisung einer Poolstelle oder von Verstärkungsmitteln setzt einen entsprechenden Antrag voraus. Anträge sind unter Verwendung eines standardisierten Formulars von den obersten Staatsbehörden – auch für deren jeweils nachgeordnete Behörden oder Einrichtungen –, von der Verwaltung des Sächsischen Landtages, vom Sächsischen Rechnungshof oder dem Sächsischen Datenschutzbeauftragten an die zum 1. Januar 2017 eingerichtete „Stabsstelle Landesweite Organisationsplanung, Personalstrategie, Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau“ (SOPV) zu richten, die organisatorisch bei der SK angegliedert und in ihrem Votum fachlich nicht weisungsabhängig ist.
- ⁸⁶ Die SOPV erarbeitet dann im Einvernehmen mit dem Beauftragten für den Haushalt der SK einen Entscheidungsvorschlag. Auf dieser Grundlage votiert das Lenkungsgremium, welches sich aus den Amtsleitungen der SK, des SMF und der Ressorts der stellvertretenden Ministerpräsidenten zusammensetzt, über die vorliegenden Anträge. Das Lenkungsgremium entscheidet durch Mehrheitsentscheidung. Auch eine Entscheidung im Umlaufverfahren ist möglich.
- ⁸⁷ Bei positivem Votum des Lenkungsgremiums werden die Antragssteller über die Stellenreservierungen und Bewirtschaftungsbefugnisse für Poolstellen und ggf. Verstärkungsmittel informiert. Eine Umsetzung von Poolstellen in den Epl. der Antragssteller erfolgt jedoch nicht.
- ⁸⁸ Den antragstellenden Ressorts stehen die Poolstellen als zeitlich befristete Übergangslösung bis zum Freiwerden einer besetzbaren Stelle zur Verfügung und fallen (z. B. nach einem Altersabgang) an den Pool zurück, wenn letztlich eine sog. Einfädelstelle (besetzbare bzw. absehbar freiwerdende Stelle) zur Verfügung steht. Im begründeten Ausnahmefall kann eine Poolstelle bis zu einer Gesamthöchstdauer von 36 Monaten zugewiesen werden. Die Stellenbesetzung hat bei der beantragenden Stelle demgegenüber allerdings gem. Ziff. II Nr. 1 Erlass unbefristet zu erfolgen.

²² Vgl. Abschlussbericht der Personalkommission I, LT-Drs. 6/5473, S. 61 f.; Evaluierungsbericht zum Personalpool „Demografie“ der Sächsischen Staatskanzlei vom 16. April 2021, S. 6 ff.

Abbildung 12: Schematische Darstellung des Verfahrens



Quelle: SK vom 2. August 2022.

- 89 Die Poolstellen besitzen eine Wertigkeit von A/E 13 und können auch unter- bzw. überwertig besetzt werden. Für eine laufbahnübergreifende und/oder überwertige Besetzung der Stellen ist ein gesonderter Antrag beim SMF zu stellen. Für die Stellen des Personalpools sind allerdings keine Personalausgaben im Haushaltsplan eingestellt. Daher sind die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel aus der HGr. 4 des antragstellenden Ressorts bzw. der HGr. 6 der Staatsbetriebe, Hochschulen und anderen Zuschusseinrichtungen aufzubringen oder können aus Verstärkungsmitteln finanziert werden.
- 90 Für die Abrechnung der bewilligten Verstärkungsmittel erbringen die Ressorts, Staatsbetriebe, Hochschulen oder anderen Zuschusseinrichtungen einen titel- und centgenauen Nachweis der tatsächlichen Inanspruchnahme durch eine jährliche Meldung im Rahmen der HR. Die Ist-Ausgaben für die Poolstellen bilden dabei die Obergrenze der Inanspruchnahme. Zudem soll eine Prognose des Verstärkungsmittelbedarfes für das aktuelle Hj. erfolgen.
- 91 Der SK obliegt zunächst die Stellenbewirtschaftung der im Kap. 02 09 veranschlagten Poolstellen im Umfang von momentan 390 Stellen mit einem Personalausgabenvolumen von aktuell rd. 34 Mio. €²³ im Jahr. Bei Zuweisung der beantragten Poolstellen an das antragstellende Ressort überträgt die SK laut ihrem Erlass auch die Bewirtschaftungsbefugnis für die Stellen. Die vom SRH bei der SK erbetenen Angaben zur Ist-Besetzung konnte die SK nicht beantworten und verwies an die Ressorts, denen die Bewirtschaftung übertragen wurde. Die SK hat keinen zentralen Überblick über die Ist-Besetzung der 390 Poolstellen.
- 92 Die SK nahm dahingehend Stellung, dass es sich beim Personalpool nicht um einen klassischen Stellenplan handle, weshalb nicht alle Angaben zur tatsächlichen Ist-Besetzung (Besoldungs-/Entgeltgruppe) zentral durch die SK gelistet würden. Die tatsächliche Bewirtschaftung obliege den Ressorts.
- 93 Gemäß Pkt. 5 der VwV zu § 49 SäHO sind für alle zur Bewirtschaftung zugewiesenen Stellen Stellenbesetzungslisten mit den erforderlichen Angaben zu führen. Eine Unterscheidung zwischen „klassischen“ und „nicht klassischen“ Stellenplänen wird bewusst nicht getroffen. Die Führung der Stellenbesetzungslisten stellt auch keine bloße Förmelerei dar, sondern ist für die Haushaltssteuerung unerlässlich. Der SRH sieht dabei durchaus die Besonderheiten des Personalpools. Allerdings liegt hierin kein Grund, von der Überwachung der Ist-Besetzung gem. Pkt. 5 der VwV zu § 49 SäHO abzusehen. Im Gegenteil, die erhöhte Komplexität der ressortübergreifenden Weitergabe von Bewirtschaftungsbefugnissen bezüglich jeweils einzelner Stellen an eine Vielzahl von Behörden erhöht sogar noch das Bedürfnis nach einer vollständigen, lückenlosen und zentralen Nachweisführung. Die SK ist gehalten, für die im Kap. 02 09 veranschlagten Poolstellen eine Stellenbesetzungsliste zu führen.

²³ Berechnung anhand der Personalausgabenpauschsätze 2021 zzgl. Ausgaben für den Generationenfonds.

⁹⁴ Nach den von der SK zum Antrags- und Genehmigungsverfahren vorgelegten Unterlagen wurden im Zeitraum vom 15. September 2017 bis 28. Dezember 2021 249 Anträge auf insgesamt 726 Poolstellen gestellt. Wegen anderweitiger Erledigung sind vereinzelt Anträge nicht behandelt worden; keiner der behandelten Anträge wurde abgelehnt.

3.3 Evaluierung des Personalpools und Erlassfortschreibung

⁹⁵ Im ersten Erlass zur Normierung des Personalpools wurde eine dreijährige Evaluierung dessen Inanspruchnahme und Auswirkungen festgeschrieben. Diese wurde im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. März 2020 durch die SOPV unter Beteiligung der Ressorts durchgeführt. In dem daraus resultierenden Evaluierungsbericht vom 16. April 2021 wurden insbesondere Handlungsempfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Personalpools aufgenommen. Daneben soll im Rahmen regelmäßiger Kabinettsberichte der SOPV eine Berichterstattung zum Vollzug des Personalpools erfolgen.²⁴

⁹⁶ Im aktuell gültigen Erlass vom 8. Juni 2021 wurde ein erneuter Evaluierungszeitraum bis zum Ende des ersten Quartals 2024 festgelegt.

⁹⁷ Seit Einführung des Personalpools ergaben sich auf Grundlage des Praxisvollzuges zahlreiche Anpassungsbedürfnisse, sodass der erste Erlass inzwischen dreimal geändert wurde.²⁵

⁹⁸ Wesentliche Änderungsschwerpunkte waren hierbei:

- Einführung eines einheitlichen Antragsformulars,
- Erweiterung des Kreises der antragsberechtigten Stellen,
- Einführung der Fallgruppe Ziff. II Nr. 2 Buchst. c „Gewinnung und Bindung von Nachwuchs und Fachkräften bei nicht vorhersehbarer Aufgabenmehrung“ (nachfolgend „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“).

3.3.1 Einführung der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“

⁹⁹ Mit Erlass vom 17. Dezember 2018 wurde zum 1. Januar 2019 die Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ eingeführt. Der entsprechende Tatbestand ist wie folgt definiert:

¹⁰⁰ *„Im Fall einer Aufgabenmehrung auf Grund nicht vorhersehbarer bzw. kurzfristiger Änderungen der Gesetzgebung oder Rechtsprechung, im Antragsverhalten von Unternehmen und Bürgerinnen bzw. Bürgern oder sonstiger äußerer Einflüsse, wie beispielweise Naturkatastrophen oder Lageereignisse, können Aufgabenbereiche kurzfristig verstärkt und das dazu zu gewinnende Personal vorübergehend auf einer Stelle des Stellenpools „Demografie“ geführt werden, wenn dies zur Bewältigung der Aufgabenmehrung und zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Behörden bzw. Einrichtungen erforderlich ist und Abhilfe nicht auf andere Weise geschaffen werden kann.“*

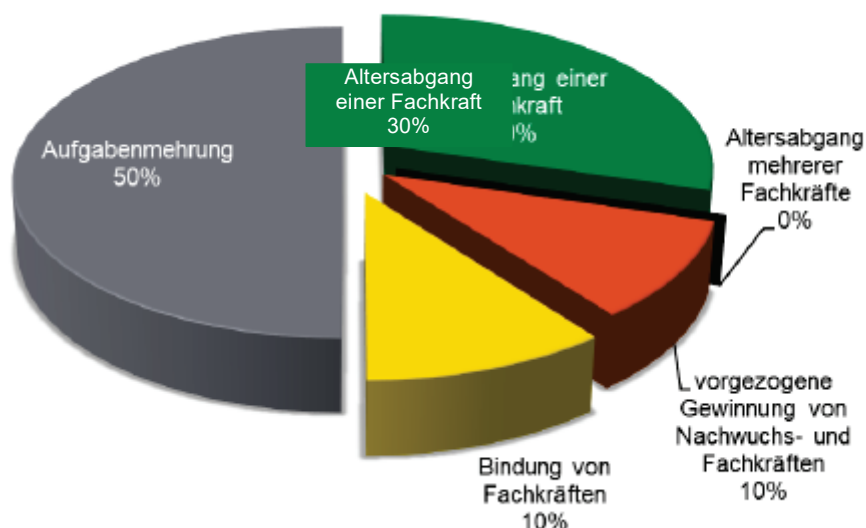
¹⁰¹ Die von der SK per Erlass erfolgte Einführung der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ ist haushaltsrechtlich unzulässig. Sie findet keine Rechtsgrundlage in dem vom Landtag beschlossenen Haushalt. Sie missachtet zudem die Grundintention des Demografiepools als eine demografische Brücke. Der Pool sollte einen geordneten Übergang bei altersbedingt ausscheidendem Personal sicherstellen, indem für eine gewisse Zeit eine doppelte Besetzung zugelassen wird und der neu eingestellte Bewerber auf die Stelle des ausscheidenden Stelleninhabers eingefädelt wird. Der Demografiepool ist indes kein Instrument, um unter Umgehung des Parlaments Stellen für neue Aufgaben bereit zu stellen. Bei unvorhergesehenen Personalbedarfen außerhalb bestehender Stellenpläne und Ermächtigungen bedarf es entweder einer Veranschlagung oder Ermächtigung im beschlossenen Haushalt oder – im Falle sachlicher und zeitlicher Unabweisbarkeit – einer Genehmigung eines vom Staatsminister der Finanzen gestellten Antrages gem. § 7a HG durch den HFA.

²⁴ Dem SRH wurden bislang drei Kabinettsberichte aus den Jahren 2017 und 2018 sowie der genannte Evaluierungsbericht vorgelegt.

²⁵ Vgl. Erlasse vom 17. Dezember 2018, 28. Juni 2020 und vom 8. Juni 2021.

- ¹⁰² Die SK verwies in ihrer Stellungnahme auf die durch das Sächsische Kabinett am 7. Dezember 2016 beschlossene Konzeption zur Errichtung der SOPV. Diese beinhalte auch die Ziele des Demografiepools, nämlich die Absicherung des Wissenstransfers und den Erhalt der Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen.
- ¹⁰³ Nachdem sich ab 2018 die Schwierigkeit abgezeichnet habe, bei nicht vorhersehbaren Ad-hoc Aufgabenmehrungen ausgeschriebene Stellen adäquat zu besetzen, habe sich die SK entschlossen, die Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ bei der Erlassüberarbeitung mit aufzunehmen. Denn es sollte für die frühzeitige Gewinnung und Bindung von Nachwuchs- und Fachkräften *„[...] erlasskonform möglich sein, Stellen für temporäre Aufgabenmehrungen unbefristet zu besetzen.“* Das Lenkungsrgremium habe den überarbeiteten Erlass der SK anschließend zur Kenntnis genommen.
- ¹⁰⁴ Weiterhin wahre die Einführung der neuen Fallgruppe die Grundintention des Demografiepools. Denn oberstes Ziel sei die Gewährleistung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Staatsebene des Freistaates durch einen Wissenstransfer.
- ¹⁰⁵ Der Verweis der SK auf den Kabinettsbeschluss greift nicht durch. Es ist nichts dafür erkennbar, dass das Kabinett mit der Formulierung *„[...] Erhalt der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung [...]“* bezweckt hat, dass der Demografiepool auch außerhalb seiner Funktion als demografische Brücke zusätzlich noch Stellen wegen – vermeintlich – neuer Aufgaben zur Verfügung stellen soll, die im Ergebnis zu dauerhaftem Stellenaufwuchs führen. Der Umstand, dass der erste Erlass der SK die Fallgruppe „Aufgabenmehrung“ noch nicht enthielt, sondern erst später geschaffen wurde, deutet zudem darauf hin, dass selbst die SK diese Fallgruppe zunächst nicht als dem Demografiepool immanent ansah. Überdies weisen allein das vom SLT beschlossene HG sowie der Haushaltsplan einen formellen Rechtsnormcharakter auf und sind damit bindend für den Haushaltsvollzug des Freistaates.
- ¹⁰⁶ Unabhängig von der Intention der Einführung der in Rede stehenden Fallgruppe stellt der Erlass zum Demografiepool keine gesetzliche Grundlage dar, um bei unvorhergesehenen Personalbedarfen Stellen mit externem Personal von außerhalb der sächsischen Staatsverwaltung unbefristet zu besetzen, falls hierfür zum Zeitpunkt der Besetzung keine Ermächtigung durch einen Haushalt, einen Nachtragshaushalt oder eine Genehmigung gem. § 7a HG durch den HFA vorliegt. Dies stellt eine Haushaltsüberschreitung dar, die auch das Budgetrecht des Landtages verletzt.
- ¹⁰⁷ Hinzu kommt, dass die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe in dem Erlass ohne erläuternde Hinweise (z. B. im Antragsformular) zu Rechtsunsicherheiten der beantragenden Stellen führen kann, aufgrund welcher Fallgruppe eine Poolstelle beantragt werden soll. So weist die SK selbst darauf hin, dass Antrags- und Genehmigungsgründe auseinanderfallen können (s. u.), was aus Sicht des SRH die Genehmigungspraxis jedenfalls intransparent erscheinen lässt.
- ¹⁰⁸ Der Evaluierungsbericht führt hinsichtlich des Antragsaufkommens nach Fallgruppen für den Zeitraum von Januar 2017 bis März 2020 aus, dass *„[...] der Schwerpunkt mit insgesamt 80 Prozent aller Anträge bei der personellen Abdeckung von unvorhersehbaren Aufgabenmehrungen (50 Prozent aller Anträge) und der Kompensation von Altersabgängen (30 Prozent aller Anträge) liegt. Die Verwendung von Stellen des Personalpools „Demografie“ für die Bindung von Fachkräften bzw. der vorgezogenen Gewinnung von Nachwuchs- und Fachkräften ist mit jeweils 10 Prozent dagegen eher von nachgeordneter Bedeutung. Die Fallgruppe des Altersabganges mehrerer Fachkräfte wurde bislang nicht bei der Antragsstellung in Anspruch genommen.“*

Abbildung 13: Antragsaufkommen nach Fallgruppen



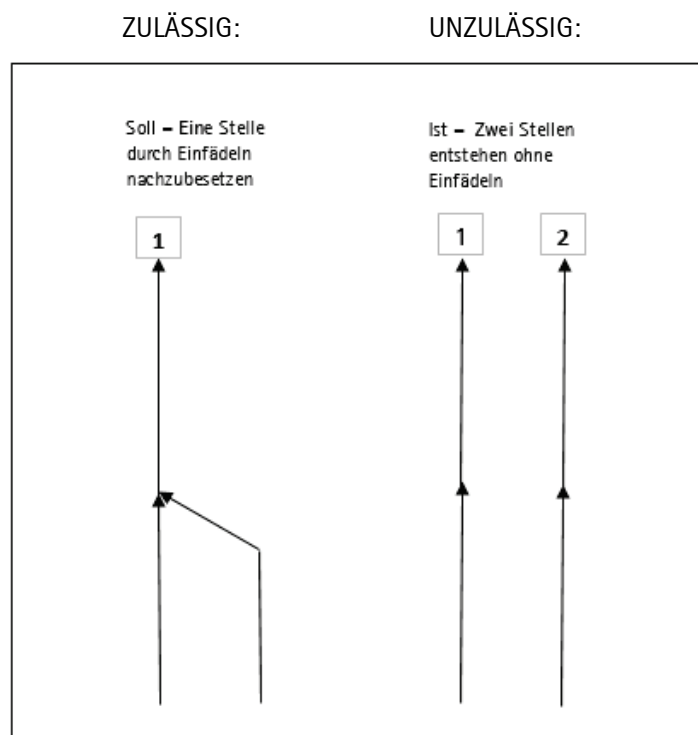
Quelle: Evaluierungsbericht zum Personalpool „Demografie“ der Sächsischen Staatskanzlei vom 16. April 2021, S. 20.

- ¹⁰⁹ Dies zeigt, dass die Hälfte aller Anträge im genannten Zeitraum mit der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ begründet wurden.
- ¹¹⁰ Erheblichen Einfluss hatte hierbei u. a. die Regierungsneubildung, für die im Hj. 2019 76 Stellen nach dem Tatbestand „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ gebunden wurden.²⁶
- ¹¹¹ Der Evaluationsbericht enthält jedoch keine Aussage, ob die genannten Anträge im Einzelfall auch tatsächlich aufgrund einer „nicht vorhersehbaren Aufgabenmehrung“ genehmigt wurden. Auf den Umstand, dass Antrags- und Genehmigungsgründe abweichen können, wies die SK erst in ihrer diesbezüglichen Stellungnahme hin.
- ¹¹² Der Anwendungsbereich des Personalpools wurde gerade mit Einführung der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ so weit gefasst, dass ein Personalbedarf aufgrund jeglicher langfristiger Aufgabenmehrung darunter subsumiert werden kann.
- ¹¹³ Damit hat sich der ursprünglich als „Demografiebrücke“ zur Absicherung eines Wissenstransfers konzipierte Personalpool zu einem (Hilfs-)Instrument des Stellenaufwuchses im Haushaltsvollzug gewandelt. Dies stellt einen Missbrauch des Demografiepools und eine Missachtung des Budgetrechtes des Parlaments dar. Im Erlass der SK ist die in Rede stehende Fallgruppe Ziff. II Nr. 2 Buchst. c zu streichen und bis zur Streichung der weitere Vollzug unverzüglich außer Kraft zu setzen. Unabweisbare Stellenmehrbedarfe im Haushaltsvollzug sind nach den Maßgaben des HG beim SMF mit Einwilligung des HFA zu beantragen (§ 7a HG) und dürfen nicht eigenmächtig durch den Demografiepool gedeckt werden. Künftig sollten alle wesentlichen Regelungen zum Demografiepool nicht mehr durch Erlass der SK, sondern im HG getroffen werden.
- ¹¹⁴ Ausweislich der Anträge der Ressorts werden die Stellen meist für mehrere Jahre, zum Teil über einzelne Doppelhaushalte hinaus, beantragt. In der Regel steht für das unbefristet eingestellte Personal nach Ablauf dieser Zeit jedoch keine erforderliche (Einfädel-)Stelle zur Verfügung. In den Anträgen erklären die Ressorts deshalb, dass sie die erforderlichen Stellen im nächsten oder übernächsten Doppelhaushalt beantragen werden bzw. erwarten, dass diese zugewiesen werden. So beispielsweise das SMI im Antrag vom 28. Juli 2020 zur Beantragung von 11 Planstellen für das Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen:

²⁶ Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.4, Tz. 82 ff.

- 115 „Es wird davon ausgegangen, dass die entsprechenden Nachfolgestellen zu den Poolstellen im Haushalt 2021/2022 ausgebracht werden.“
- 116 Eine wesentliche Voraussetzung für die Zuweisung einer Poolstelle ist gem. Ziff. III Nr. 1 Buchst. d des Erlasses, dass für das unbefristet eingestellte Personal eine verfügbare Stelle zur Verfügung steht. Diese sog. Einfädelstellen stehen jedoch gerade bei der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ nicht zur Verfügung. Darauf wies ausweislich des Evaluationsberichts²⁷ auch ein Ressort hin:
- 117 „Ein Ressort führte aus, dass die Einführung der neuen Fallgruppe in der Regel keine Anwendung findet, weil das Kriterium nach Ziffer III Nr. 1. Buchst. d) des Erlasses 2018 – Bestätigung, dass nach Ablauf des Zeitraumes der beantragten Zuweisung der Poolstelle eine freie und besetzbare Stelle für eine dauerhafte Weiterbeschäftigung zur Verfügung steht – mangels fehlender Einfädelstellen nicht zu erfüllen ist“.
- 118 Die wegen einer „Nicht vorhersehbaren Aufgabenmehrung“ verwendeten Poolstellen wurden, sofern keine Einfädelstellen zur Verfügung standen, nicht zweckentsprechend und entgegen der Rechtslage zugewiesen und genutzt. Dies stellt eine Haushaltsüberschreitung dar, die zugleich das Budgetrecht des Landtages verletzt.
- 119 Stellen und Planstellen ermächtigen haushaltsrechtlich dazu, Beschäftigte und Beamte unbefristet einzustellen und damit künftige Haushalte auch über ggf. viele Jahrzehnte vorzubinden. Diese Ermächtigung kann vom Gesetzgeber – wie beim Demografiepool – zeitlich begrenzt werden. Dann ist eine Verbindung nur bis zu der zeitlichen Grenze zulässig, es sei denn, im Zeitpunkt der unbefristeten Einstellung ist sicher, dass nach Ablauf der Stellenbefristung eine Weiterführung auf einer vorhandenen, regulären Stelle möglich ist. In dieser Weise ist auch der Demografiepool konzipiert.

Abbildung 14: Soll und Ist-Verfahren Poolstellen schematisch



Quelle: Eigene Darstellung SRH.

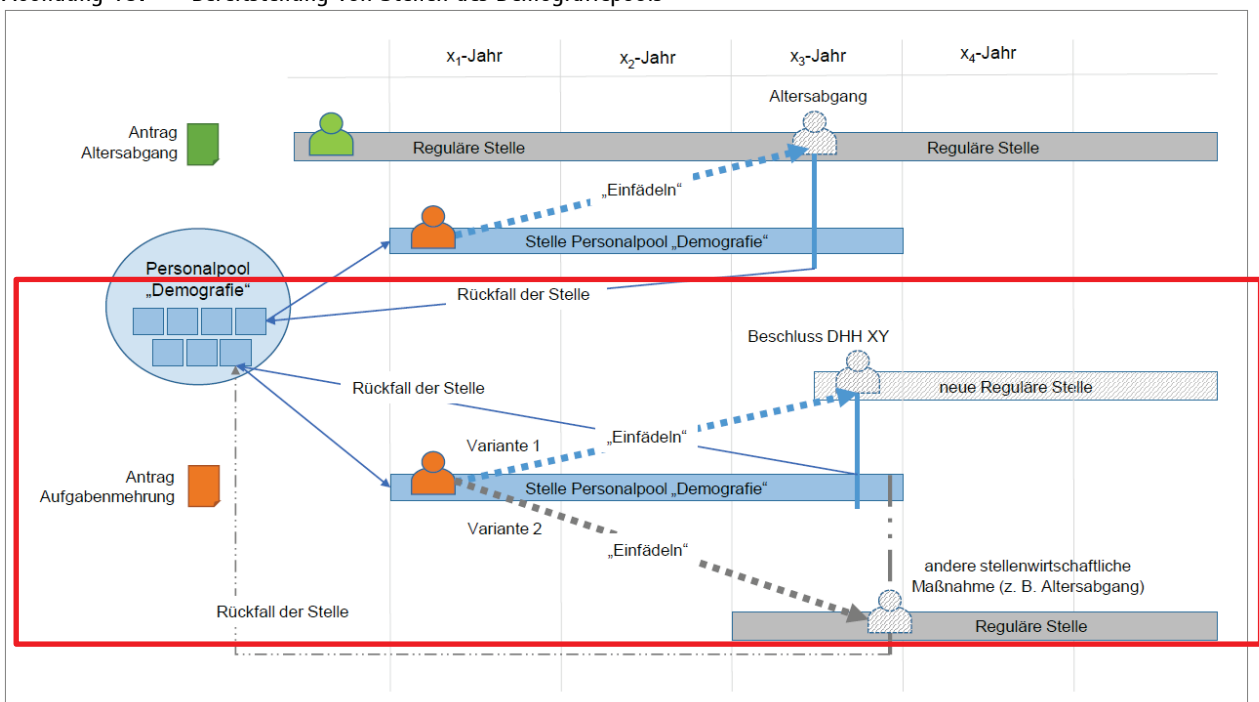
- 120 Die bloße Erwartung bzw. „Hoffnung“ der Verfahrensbeteiligten, der Haushaltsgesetzgeber werde im kommenden (Doppel)Haushalt neue Stellen schaffen, um dann über genügend Einfädelstellen zu verfügen, genügt nicht. Eine

²⁷ Vgl. Evaluierungsbericht zum Personalpool „Demografie“ der Sächsischen Staatskanzlei vom 16. April 2021, S. 38.

bloße „Hoffnung“ oder Erwartung auf eine neue Stelle ist keine haushaltsrechtliche Ermächtigung. Hierin liegt zudem eine Verbindung des Haushaltsgesetzgebers, die sein Budgetrecht missachtet.

- 121 Dazu kommt noch, dass der Druck auf den Haushaltsgesetzgeber, Stellen im kommenden Haushalt zu schaffen, mit fortgesetzter Dauer der Stelleninanspruchnahme immer weiter steigt. Denn je länger das zuvor aufwändig ausgewählte Personal eingearbeitet und in der zugewiesenen Funktion verwendet wird, desto größer sind die Anstrengungen des betreffenden Ressorts, in den nächsten Haushaltsverhandlungen die entsprechenden (Einfädel)Stellen zu erhalten, selbst wenn die Aufgabenmehrung inzwischen wieder entfallen sein sollte.
- 122 Die SK konzedierte in ihrer Stellungnahme, dass das antragstellende Ressort ein „*Risiko*“ des Fehlens einer Einfädelstelle zu tragen habe. Daher sei durch das Lenkungsgremium eine zukünftige Änderung des Verfahrens zum Umgang mit Anträgen beschlossen worden, bei denen bei Antragstellung nicht das Vorhandensein einer Einfädelstelle bestätigt werden könne. Demnach würden Anträge auf Poolstellen nach dem 1. Juni 2022 nur noch dann bewilligt, wenn bei Antragstellung bestätigt würde, dass eine reguläre Stelle nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes zur Verfügung stehe. Die SK werde bei der Überarbeitung des Erlasses zum Personalpool für den Doppelhaushalt eine entsprechende Klarstellung aufnehmen.
- 123 Der SRH begrüßt dies ausdrücklich als Schritt in die richtige Richtung, hält dies jedoch nicht für ausreichend.
- 124 Eine solche Bestätigung soll bereits seit Inkrafttreten des ersten Erlasses im Rahmen der Antragstellung von den beantragenden Ressorts abgegeben werden. Zudem ist es nicht ausreichend, ein lediglich ohnehin bekanntes „*Risiko*“, dass eine Einfädelstelle letztlich nicht zur Verfügung steht, zu benennen. Vielmehr muss bereits im Zeitpunkt der Besetzung der zeitlich befristeten Poolstelle sicher sein, dass eine Weiterführung der unbefristet eingestellten Person auf einer anderen Stelle nach Ablauf der Stellenbefristung möglich ist. Ist dies nicht der Fall, fehlt es bereits an der haushaltsrechtlichen Ermächtigung der Besetzung der Poolstelle.
- 125 Durch eine unbefristete Einstellung eines Beschäftigten oder Beamten auf einer befristeten Stelle wird der Haushaltsgesetzgeber dahingehend gebunden, spätestens bis zum Ende des Bewilligungszeitraumes der Poolstelle eine Einfädelstelle zu schaffen, falls das antragstellende Ressort diese nicht durch andere stellenwirtschaftliche Maßnahmen bereitstellen kann.
- 126 Dies verdeutlicht auch das durch die SK übersandte Schaubild zur Bereitstellung von Stellen des Demografiepools:

Abbildung 15: Bereitstellung von Stellen des Demografiepools



Quelle: SK vom 2. August 2022.

127 Anhand dieser Grafik wird deutlich, dass bei Zuweisung von Poolstellen aufgrund „nicht vorhersehbarer Aufgabenmehrerungen“ zum Zeitpunkt der Antragstellung keine reguläre Stelle vorliegt, auf die unbefristet eingestelltes Personal später eingefädelt werden kann. Die Schaffung neuer Stellen ist Teil des Konzeptes.

3.3.2 Fallgruppe Ziff. II Nr. 2 Buchst. c – Einzelfeststellungen

128 Der nachfolgende Fall zeigt exemplarisch, wie der Demografiepool unter Außerachtlassung seiner eigentlichen Funktion als Demografiebrücke als Instrument zur Schaffung neuer Stellen unter Umgehung des Haushalts- und Budgetrechts missbraucht wurde:

129 Ausweislich der dem SRH von der SK übergebenen Übersicht zu beantragten und zugewiesenen Poolstellen beantragte das SMI am 26. April 2019 für die LDS 13 Stellen wegen „Nicht vorhersehbarer Aufgabenmehrerungen“ für verschiedene Aufgabenbereiche. Für die Bereiche Veterinärmedizin, wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren, Deponie- und Abfallrecht, Umwelt- und Wasserrecht, Siedlungswasserwirtschaft, Betriebssicherheit sowie Gefahr- und Biostoffe wurden der LDS u. a. antragsgemäß 6 Poolstellen für ein Jahr (15. Juni 2019 bis 14. Juni 2020) zugewiesen.

130 Dazu führt der bereits genannte Evaluierungsbericht der SK auf S. 25 hinsichtlich Zuweisungen aus dem Stellenpool im Evaluierungszeitraum aus:

131 *„Die Anzahl an Stellen für das SMI lässt sich im Wesentlichen auf die Landesdirektion Sachsen (LDS) zurückführen. Die Umsetzung einiger seit 2017 aus Bundes- oder EU-Vorschriften resultierenden neuen Aufgaben erfolgt auf Ebene der LDS und war kurzfristig mit zusätzlichem Personal zu untersetzen.“*

132 Sofern die entsprechenden Mehrbedarfe bereits seit 2017 bekannt waren, konnten diese im Zeitpunkt der Antragstellung am 26. April 2019 weder als „nicht vorhersehbar“ noch als „kurzfristig“ im Sinne des Erlasses bezeichnet werden. Die Stellen hätten entweder in die Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2019/2020²⁸ eingestellt oder im Rahmen des § 7a HG beantragt werden können, sodass Abhilfe auf andere Weise i. S. v. Ziff. II Nr. 2 Buchst. c hätte geschaffen werden können.

133 Die Stellen des Pools wurden in diesen Fällen erlasswidrig und haushaltsrechtswidrig beantragt und genehmigt.

134 Die SK nahm dazu wie folgt Stellung:

135 *„Der Vorgang spiegelt jedoch die über mehrere Jahre bestehende kritische Personalsituation der LDS wider. Bereits im Jahr 2017 bemühte sich die LDS um entsprechende Stellen, um den Bundes- und EU-Vorschriften gerecht zu werden. Jedoch konnte der Stellenbedarf auch mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 nicht ansatzweise gedeckt werden. So wurden beispielsweise keine Stellen für die Großansiedlungen im Doppelhaushalt 2019/2020 geschaffen, wofür Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ bereitgestellt wurden. Daher musste die LDS die Stelleninhaber auf reguläre Stellen (Altersabgänge) umsetzen. Dies führte dazu, dass ohne die Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ die Umsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nicht mehr gewährleistet werden konnte. Daher hat die LDS für die o. g. Aufgaben im Jahr 2019 Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ beantragt und bewilligt bekommen.“*

136 Dies zeigt, wie der Personalpool in diesem Fall für eine Aufweitung des Stellenplanes des antragstellenden Ressorts genutzt wurde, um im Erlasswege – unter Umgehung des Parlaments, das sich in den Haushaltsverhandlungen gegen die Schaffung neuer Stellen entschieden hat – Poolstellen aufgrund von vermeintlichen Aufgabenmehrerungen bereitzustellen. Damit wird auch die Rolle des Parlaments als dasjenige Verfassungsorgan missachtet, dass in Ausübung seines Budgetrechtes über Anzahl und Wertigkeit von Stellen entscheidet. So wurde ohne entsprechende Stellen unbefristet neues Personal bei der LDS eingestellt.

²⁸ HG 2019/2020 vom 14. Dezember 2018.

- ¹³⁷ Mit Blick auf die schweren und mehrfachen, strukturellen, haushaltsrechtlichen Verstöße bei der Bewirtschaftung des Demografiepools mahnt der SRH die SK,
- Poolstellen nur beim Vorhandensein von sog. Einfädelstellen auszureichen,
 - die Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ unverzüglich aufzugeben.
- ¹³⁸ Überdies sollten künftig alle wesentlichen Regelungen zum Demografiepool nicht mehr durch Erlass der SK, sondern das Parlament selbst als Träger des Budgetrechtes im HG getroffen werden.

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsfeststellungen

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

27

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die papierbezogene Dokumentenerstellung ist ein Kostenfaktor. Um die Kosten für Drucksachen zu reduzieren, sind z. B. die Art und die Anzahl der Drucker, die Beschaffung von Geräten und Verbrauchsmaterialien, die Reparatur sowie die Wartung und der Support zu untersuchen. Auch die immer breitere Anwendung der elektronischen Vorgangsbearbeitung und Aktenführung hat Auswirkungen auf die Dokumentenverarbeitung. So werden Dokumente nicht mehr in der Papierakte, sondern in der elektronischen Akte abgelegt und bearbeitet. Damit werden Ausdrücke insgesamt vermieden.
- ² Die Einflussfaktoren auf die Dokumentenverarbeitung sind vielschichtig. Die Behörden und Einrichtungen sollten diese analysieren, optimieren und die Ergebnisse in einem Druckerkonzept darstellen.
- ³ Der SRH hat mit der Prüfung den Bestand, die Beschaffung und den Einsatz der Druck-, Scan- und Kopiertechnik in der sächsischen Staatsverwaltung untersucht.¹ Für ein einheitliches Verständnis hat der SRH die Begriffe Drucker² und Multifunktionsgerät³ (MFG) definiert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bestandsentwicklung

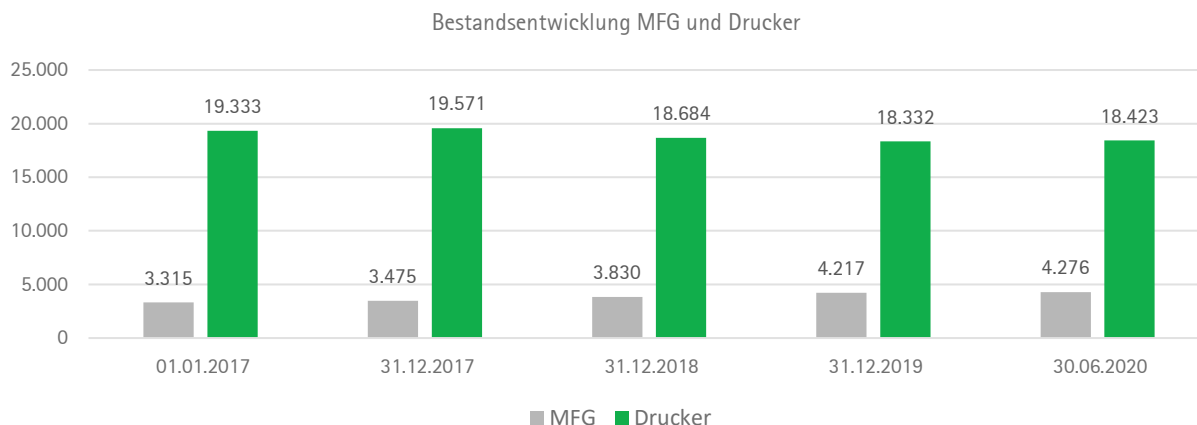
- ⁴ Vor Jahren wurden noch viele Arbeitsplätze mit einem Arbeitsplatzdrucker ausgestattet. Hier hat in den letzten Jahren ein Umdenken eingesetzt. Die Behörden und Einrichtungen beschaffen zunehmend MFG, die als Abteilungs- oder Bereichsdrucker zentral für möglichst viele Bedienstete nutzbar sind. Die Geräte können so gut ausgelastet werden und hohe Druckleistungen erreichen. Zudem bietet ein MFG eine höhere Funktionalität als ein Arbeitsplatzdrucker. Der SRH begrüßt dieses Umdenken.
- ⁵ Der Einsatz von MFG als Abteilungs- oder Bereichsdrucker sollte jedoch mit einer entsprechenden Verringerung der Arbeitsplatzdrucker einhergehen. Erfolgt dies nicht, sind die zusätzlich beschafften MFG nur ein weiteres Angebot. Die Wirtschaftlichkeit ist dann besonders zu hinterfragen.

¹ Zum 30. Juni 2020 gab es in der Staatsverwaltung nur noch 27 Kopierer und 703 Scanner. Die Kopierer werden auf Grund des hohen Rückgangs (-90 %) und die Scanner auf Grund der im Vergleich zu den Druckern und den Multifunktionsgeräten geringen Stückzahl im Jahresbericht nicht weiter betrachtet.

² Ein Drucker (Arbeitsplatzdrucker) ist ein Peripheriegerät eines Computers zur Ausgabe von Daten (z. B. Texte, Zeichen, Zahlen, Grafiken, Fotos) meist auf Papier.

³ MFG verfügen i. d. R. mindestens über die Funktionen Drucken, Kopieren, Scannen. Weitere Funktionen, wie z. B. eine Faxeinheit, können integriert werden.

Abbildung: Bestandsentwicklung MFG und Drucker



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2020 stieg die Anzahl der MFG um 961 Geräte (+29 %). Die Anzahl der Drucker verringerte sich hingegen nur um 910 Geräte (-4,7 %). Ohne den Abbau im SMF-Ressort von 1.175 wäre der Druckerbestand auf Landesebene nicht um 910 Geräte gesunken, sondern sogar um 265 Geräte gestiegen.
- 7 Auf Landesebene wurden mehr MFG beschafft als Drucker abgebaut. Dies überrascht, weil das MFG als Gruppengerät eingesetzt, mehrere Drucker ablösen sollte.
- 8 Die durch den verstärkten Einsatz von MFG zu erwartenden Effekte beim Abbau der Drucker sind auf Landesebene nicht eingetreten.

2.2 Bestandsentwicklung der zentral und dezentral aufgestellten MFG

- 9 MFG sind Gruppengeräte. Sie sind i. d. R. am effizientesten, wenn sie z. B. auf einer Etage zentral aufgestellt, für viele Nutzer erreichbar sind und so hohe Druckleistungen erzielen können. Ein MFG kann aber auch für nur einen Anwender am Arbeitsplatz (dezentral) bereitgestellt werden.
- 10 In der Staatsverwaltung stieg im Prüfungszeitraum die Anzahl der dezentral aufgestellten MFG um 28 % und damit deutlich stärker als die Anzahl der zentral aufgestellten MFG um 20 %.
- 11 Dies geht zu Lasten der Effizienz zentral aufgestellter MFG und sollte sich in der Druckleistung zeigen.

2.3 Druckleistung

- 12 Die Anzahl der MFG, die wenig⁴ drucken, stieg von 2017 bis 2019 um 50 %. Im oberen⁵ Druckbereich verringerte sich dagegen die Geräteanzahl um 15 %.
- 13 Die Auslastung der MFG auf Landesebene hat sich deutlich verschlechtert. Dies liegt insbesondere daran, dass der Bestand an MFG um fast 30 % gestiegen ist (siehe Punkt 2.1).
- 14 Wegen steigender Geräteanzahl ist die Auslastung der einzelnen Geräte im Durchschnitt gesunken. Dies ist nicht wirtschaftlich.
- 15 Auch die Analyse der Druckleistung zwischen zentralen und dezentralen MFG zeigt eine deutliche Verschiebung. Gab es 2017 noch 459 zentral aufgestellte MFG mit hoher Druckleistung, waren es 2019 nur noch 390. Die hier verringerte Druckleistung wurde offenbar auf die anderen zentralen, aber insbesondere auch auf die vielen dezentralen MFG verlagert. So hat sich die Anzahl der dezentralen MFG, die wenig drucken, um 62 % erhöht.

⁴ < 5.000 Seiten/Jahr.

⁵ > 100.000 Seiten/Jahr.

¹⁶ Der auf Landesebene eingeschlagene Weg, zentralen Druck durch dezentralen zu ersetzen, sollte auf den Prüfstand gestellt werden.

2.4 Druckerkonzept

¹⁷ Ein Druckerkonzept im Sinne der Prüfung des SRH ist ein Planungsdokument, das auf Basis einer Ist-Analyse und der angestrebten Ziele, die notwendigen Maßnahmen zur Zielerreichung beschreibt. Ein Druckerkonzept sollte mindestens die Benennung des Vorhabens, den Geltungsbereich, die Analyse des Ist-Zustandes (Druckleistung je Gerät, Alter, zentraler/dezentraler Standort), die explizite Benennung der Ziele sowie Mittel und Wege zur Zielerreichung (geplante Maßnahmen) enthalten.

¹⁸ 51 von 151 Einrichtungen konnten keine Druckerkonzepte vorlegen.

¹⁹ Die vorgelegten 22⁶ Druckerkonzepte waren in Form und Inhalt sehr verschieden. So wurden als Druckerkonzept auch Leistungsbeschreibungen für die Vergabe, eine Projektnachschau oder eine Power-Point-Präsentation vorgelegt. 3 Konzepte waren älter als 10 Jahre und 3 weitere Konzepte waren ohne Datum.

²⁰ 10 Jahre alte, nicht fortgeschriebene Druckerkonzepte sind für aktuelle Planungen nicht hinreichend aussagefähig.

²¹ Die Mehrzahl der Druckerkonzepte enthielt keine bzw. nur eine unvollständige Ist-Analyse mit sehr unterschiedlichem Detaillierungsgrad. Mängel waren z. B. eine sehr allgemeine Darstellung der Ist-Situation oder fehlende Angaben zur Anzahl der Drucker, zur Druckleistung oder zum Alter der Geräte. Teilweise wurde nicht die gesamte Druckerlandschaft betrachtet.

²² Einzelne Behörden konnten dem SRH die Druckleistung nicht mitteilen. Hierfür wurden folgende Gründe genannt:

- die jährliche Druckleistung sei bisher nicht erhoben worden,
- die Werte seien lediglich auf die bisherige Nutzungsdauer herunter gerechnet worden oder
- die Werte seien Schätzungen.

²³ Um die Druckerlandschaft einer Behörde zu optimieren, ist u. a. die Druckleistung der Geräte zu erfassen und auszuwerten.

²⁴ Die Ist-Analyse ist zu verbessern. Ohne ausreichende Datenbasis fehlen elementare Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Einsatz der Drucktechnik.

²⁵ In der Staatsverwaltung gibt es keine landesweiten Vorgaben zu Form und Inhalt eines Druckerkonzeptes.

²⁶ Während der örtlichen Erhebungen erklärten die geprüften Behörden übereinstimmend, dass Vorgaben zu Form und Inhalt eines Druckerkonzeptes sehr hilfreich seien.

²⁷ Die Staatsverwaltung sollte ein Musterkonzept mit den Mindestangaben zu Form und Inhalt eines Druckerkonzeptes erarbeiten.

2.5 Beschaffung

²⁸ Die Staatsverwaltung beschaffte im Hj. 2019 bei 10 Herstellern 64 verschiedene Modelle an MFG und bei 8 Herstellern 34 verschiedene Modelle an Druckern. Wegen der Modellvielfalt muss z. B. für jedes Gerätemodell das entsprechende Verbrauchsmaterial beschafft und vorgehalten werden. Beschaffungsprozesse müssen deshalb häufiger durchlaufen werden, teilweise sogar zeitgleich. Dies bindet – gerade in Zeiten des Fachkräftemangels und des Generationenwechsels – unnötig Personal.

⁶ Einige Druckerkonzepte galten nicht nur für eine Behörde, sondern für einen Geschäftsbereich und damit für mehrere Behörden und Einrichtungen.

- 29 Die vorgefundene Modellvielfalt für die Erledigung der im Grunde gleichen Aufgabe ist nicht sachgerecht und sollte deutlich minimiert werden.
- 30 Einen landesweiten Rahmenvertrag für Druck- und Kopiertechnik, über den die Behörden und Einrichtungen der Staatsverwaltung eigenständig Geräte abrufen können, gibt es nicht.
- 31 Der SRH empfiehlt, in einem ersten Schritt die Modellvielfalt zu begrenzen und in einem zweiten Schritt die Bedarfe zu bündeln. Danach sollte für die Druck- und Kopiertechnik ein landesweiter Rahmenvertrag geschlossen werden.

3 Folgerungen

- 32 Die Ist-Analyse ist zu verbessern. Ohne ausreichende Datenbasis fehlen elementare Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Einsatz der Drucktechnik.
- 33 Die Staatsverwaltung sollte ein Musterkonzept mit den Mindestangaben zu Form und Inhalt eines Druckerkonzeptes erarbeiten.
- 34 Den Behörden und Einrichtungen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, aus zentralen Rahmenverträgen eigenständig Druck- und Kopiertechnik abzurufen.

4 Stellungnahmen

- 35 Die SK und die Ministerien hatten keine Einwände gegen die Sachverhaltsdarstellung.
- 36 SMI, SMK, SMWA und SMEKUL begrüßten die Vorgabe einheitlicher Mindestangaben zu Form und Inhalt eines Druckerkonzeptes. Zudem wies das SMEKUL darauf hin, dass das Konzept auch die Flexibilität bieten müsste, behörden-/dienststellenspezifische Besonderheiten zuzulassen.
- 37 Das SMWA erklärte, das bereits zahlreiche Empfehlungen des SRH umgesetzt worden seien. Gleichwohl bestünde noch hohes Optimierungspotenzial, z. B. bei der Reduzierung der Anzahl der Drucker oder bei der optimierten Auslastung der zentralen Drucktechnik.
- 38 Auch das SMI und dessen nachgeordnete Behörden verfolgten den Ansatz, die Anzahl der dezentralen Drucker zu verringern und durch die Beschaffung neuer MFG die Druckerlandschaft zu optimieren. Zudem verwies das SMI auf die wesentlichen Besonderheiten bei der Polizei Sachsen, z. B. allgemeine und besondere Aufbauorganisation, bauliche Gegebenheiten oder Schichtbetrieb. Eine weitgehende Zentralisierung und Standardisierung sei auch künftig das Ziel.
- 39 Das SMWA und das SMK bekräftigten die Unterstützung zum Abschluss eines landesweiten Rahmenvertrages für die Druck- und Kopiertechnik. Zusätzlich regte das SMK an, auch die Option zur Wartung der Geräte sowie zum Abruf von dazugehörigen Verbrauchsmaterialien einzubeziehen. Das SMEKUL wies darauf hin, dass der Abschluss eines Rahmenvertrages für Drucktechnik sowohl aus wirtschaftlichen als auch personellen Gründen als sinnvoll zu bewerten sei. Es müssen aber auch die spezifischen Anforderungen jeder Behörde/jedes Staatsbetriebes angemessen Berücksichtigung finden.

5 Schlussbemerkung

- 40 Die Behörden und Einrichtungen haben vielfach die Vorgaben einheitlicher Mindeststandards zu Form und Inhalt eines Druckerkonzeptes begrüßt. Ein solches Musterkonzept sollte zeitnah erarbeitet und bereitgestellt werden.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Festsetzung und Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuern

28

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- Die Erbschaft- und Schenkungsteuer ist eine Landessteuer. Somit fließt das gesamte in Sachsen veranlagte und erhobene Aufkommen in den sächsischen Landeshaushalt. Der SRH hat schwerpunktmäßig die Geschäftsprozesse nach Eingang von Sterbefall- und Schenkungsanzeigen untersucht. Im Rahmen der Erstbearbeitung entscheiden die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen nach einer überschlägigen Prüfung, ob eine Steuererklärung angefordert wird oder ob der Fall sofort als sogenannter Freibeleg archiviert werden kann.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalausstattung und Arbeitsergebnisse

- Im Freistaat Sachsen wird die Erbschaft- und Schenkungsteuer teilzentralisiert in 3 Finanzämtern in den sog. Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen bearbeitet. Für die insgesamt 44 VZÄ¹ entstehen derzeit jährlich Personalkosten i. H. v. 4,5 Mio. €. Die Prüfung der Sterbefall- und Schenkungsanzeigen führte im Jahr 2021 zu folgenden Ergebnissen:

Übersicht 1: Anzeigen und Steuer

2021	Anzeigen	Anteil in %	Steuer in €	Anteil in %
bearbeitete Sterbefallanzeigen	70.532	74,0	54.477.952	92,0
bearbeitete Schenkungsanzeigen	25.406	26,0	5.043.377	8,0
daraus Festsetzungen mit Steuer	2.701	2,8	59.521.329	100,0

Quelle: Eigene Darstellung SRH.

- Im vom SRH betrachteten Erhebungszeitraum führte nur ein sehr geringer Teil von geschätzt 2,8 % der in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen bearbeiteten Anzeigen im Ergebnis zu Steuereinnahmen. Die Steuerverwaltung schätzt den Anteil aufgegriffener Anzeigen² selbst auf rd. 7 %. Der weit überwiegende Teil der Anzeigen verursacht somit fortgesetzt personellen Bearbeitungsaufwand ohne steuerliches Ergebnis. Überdies ist die Bearbeitung der ausschließlich in Papierform eingehenden Sterbefallanzeigen und der zugehörigen Vermögensmitteilungen aufgrund von Medienbrüchen fehleranfällig.
- Allein für die Ersterfassung und Sortierung von Sterbe- bzw. Schenkungsanzeigen (Erstbearbeitung) werden rd. 60 % der Personalausstattung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen eingesetzt. Dies entspricht derzeit

¹ LSF-Personalzuteilung 2021.

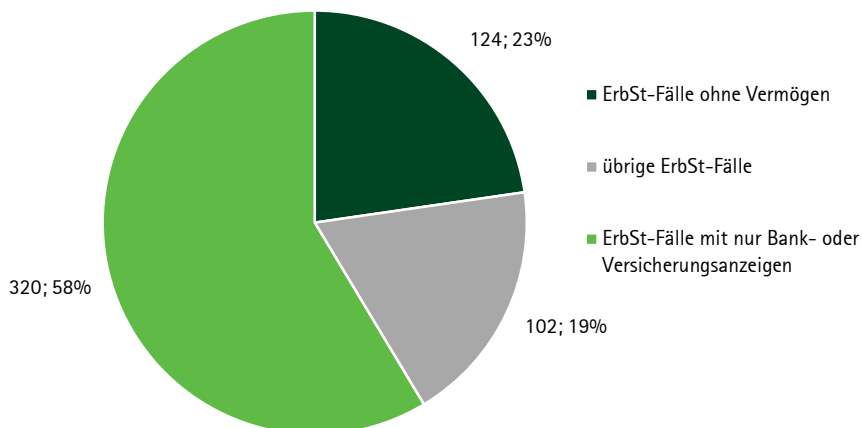
² Anzeigen, die zur Aufforderung, eine Steuererklärung abzugeben, führen.

jährlichen Personalkosten von fast 2,4 Mio. €. Dieser Personalbedarf wird offensichtlich vor allem durch die papiergestützte Bearbeitung verursacht.

2.2 Erstbearbeitung von Sterbefallanzeigen

- 5 In den Finanzämtern liegen eine Vielzahl steuerrelevanter Informationen bereits in digitaler oder Papierform vor. Auf diese Informationen haben die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen aber keinen oder nur eingeschränkten Zugriff.
- 6 In einer Stichprobe von 546 Sterbefällen hat der SRH untersucht, ob und aus welchen Quellen die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen Informationen zu vererbtem Vermögen erhalten hatten:

Abbildung: Herkunft der Vermögensanzeigen in Sterbefällen



Quelle: Stichprobe des SRH.

- 7 Nach den Feststellungen des SRH beschränkten sich bei 81 % der Fälle³ die auszuwertenden Unterlagen auf die jeweils ausschließlich in Papierform eingehenden Sterbefallanzeigen des jeweiligen Standesamtes selbst sowie ggf. Meldungen der Banken und/oder Versicherungen. Obwohl bspw. für Zwecke der Einkommensbesteuerung ein elektronischer Datenaustausch mit Banken und Versicherungen bereits eingerichtet ist, fehlt es für diese Anzeigen noch an einer entsprechenden Datenverarbeitung. Gleichzeitig fehlen häufig valide Daten zu Immobilienwerten. Dies könnte durch Berücksichtigung der im Rahmen der Grundsteuerreform neu zu ermittelnden Werte geändert werden.
- 8 Die bei der Erstbearbeitung zu treffende Sachentscheidung über die steuerliche (Nicht-) Relevanz ist bei einer Vielzahl von Fällen leicht und eindeutig zu treffen. Damit besteht grundsätzlich das Potenzial für die Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems. Der SRH schätzt, dass durch eine Umstellung auf eine papierlose Verwaltung und Einführung eines Risikomanagementsystems jährliche Einsparungen bei den Personalkosten i. H. v. mindestens 1,5 Mio. € (81 % der Sterbefälle) erreichbar sind.
- 9 Zwar waren die übrigen 19 % der Fälle besonders ermittlungsaufwändig, weil den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen zu den sonstigen risikoträchtigen Nachlassanteilen (Betriebsvermögen, Schulden) keine eindeutigen und abhängigen Vermögensinformationen vorlagen. Jedoch nutzt die Steuerverwaltung bereits bei anderen Steuerarten zur Vermeidung personeller Bearbeitung und damit zur Effizienzsteigerung standardisierte Aufgriffsgrenzen im Rahmen eines Risikomanagementsystems. Dadurch könnte die gesamte Erstbearbeitung der Sterbefallanzeigen vollmaschinell erfolgen und die jährliche Einsparung bei den Personalkosten um weitere 0,4 Mio. € auf bis zu 1,9 Mio. € gesteigert werden.

³ 23 % ErbSt-Fälle ohne Vermögen und 58 % ErbSt-Fälle mit nur Bank- oder Versicherungsanzeigen.

2.3 Steuererklärung

- ¹⁰ Im Arbeitsgebiet der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen können Steuererklärungen bisher ausschließlich in Papierform abgegeben werden. Dieses Verfahren ist im Vergleich zur digitalen (vorausgefüllten) Steuererklärung bearbeitungsintensiver (Datenerfassung) und fehleranfälliger (Ein- und Übertragungsfehler).

2.4 Schenkungen

- ¹¹ In der Stichprobe des SRH fanden sich rd. 12 % notarielle Anzeigen, in denen eine Schenkung offensichtlich nicht vorlag (sog. „Nicht-Schenkungen“⁴). Die gesetzliche Pflicht zur Anzeige von Rechtsgeschäften an die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen besteht, soweit diese für die Festsetzung einer Erbschaftsteuer von Bedeutung sein können⁵. Erfüllt das zugrundeliegende Rechtsgeschäft nicht die Voraussetzungen für eine steuerbare freigebige Zuwendung, ist eine Anzeige durch das Notariat nicht gesetzlich vorgesehen. Durch eine Optimierung des Anzeigeverhaltens der Notare könnten Arbeitsaufwand und erforderliches Personal entsprechend reduziert werden.

3 Empfehlungen

- ¹² **3.1** Der SRH empfiehlt der Verwaltung, den Umgang mit sog. „Nicht-Schenkungen“ gesondert zu untersuchen. Denkbar wäre zwecks Entbürokratisierung und Ressourcenschonung ein diesbezüglicher informeller Austausch mit der Landesvertretung der Notare mit dem Ziel einer Reduzierung unnötiger Anzeigen. Zumindest sollten „Nicht-Schenkungen“ auch statistisch ausgewertet werden, um den damit verbundenen Arbeitsaufwand messbar zu machen.
- ¹³ **3.2** Der SRH empfiehlt gem. der Digitalisierungsstrategie der Verwaltung⁶, sämtliche für die Bearbeitung von Sterbefällen zu erfüllenden Anzeigepflichten in digitale Verfahren zu überführen. So könnte den Erklärungs-pflichtigen eine Abgabe von Steuererklärungen an die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen über ELSTER ermöglicht werden. Es wird empfohlen, durch eine systematische Voruntersuchung zum derzeitigen (elektronischen) Datenbestand der Finanzämter herauszufinden, wie diese für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer nutzbar gemacht werden können. Darüber hinaus regt der SRH an, die ab 2022 mittels Grundsteuerreform zu berechnenden Grundbesitzwerte auch für Zwecke der Erbschaft-/Schenkungssteuer einzusetzen.
- ¹⁴ **3.3** Aus Sicht des SRH stellt die überschlägige Fallprüfung durch einen mathematischen Vergleich von Reinnachlass und Freibetragssumme eine Prüfungshandlung dar, die grundsätzlich auch mittels eines Risikomanagementsystems gem. § 88 Abs. 5 Abgabenordnung erfolgen kann. Ein solches Risikomanagementsystem könnte einen erheblichen Teil der zu bearbeitenden Sterbefallanzeigen vollmaschinell erledigen (Autofälle). Es hätte zudem den Vorteil, dass es die im Finanzamt ohnehin vorliegenden Informationen systematisch erfassen und auswerten könnte. Voraussetzung hierfür wäre, dass das Risikomanagementsystem Zugriff auf alle lt. vorhergehender Analyse entscheidungserheblichen Informationen (Anzeigen, eDaten) erhält. Dahingehend sollte das SMF Maßnahmen zur Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems ergreifen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁵ Das SMF stimmt dem SRH zu, dass der Stand der Digitalisierung im Bereich Erbschaft- und Schenkungsteuer unbefriedigend sei. Der Einsatz eines maschinellen Risikomanagementsystems sei erst dann sinnvoll, wenn alle Daten den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen elektronisch vorlägen.
- ¹⁶ Das SMF räumt ein, dass eine Arbeitshilfe zu den im Finanzamt vorhandenen Recherchemöglichkeiten im abrufbaren Datenbestand sinnvoll erscheint. Das LSF werde daher den SRH-Vorschlag aufgreifen. Bis zur Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems sei es allerdings unverhältnismäßig, den Datenbestand in jedem Vorermittlungsverfahren abzuprüfen. Die Abfragemöglichkeiten würden daher nur genutzt, wenn sich aus den Unterlagen bereits entsprechende Hinweise auf Vermögen ergäben.

⁴ Z. B. Vermögensauseinandersetzung nach Trennung von Ehegatten/Lebenspartnern, sog. Scheidungsfolgevereinbarung.

⁵ § 34 Abs. 1 Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG).

⁶ Vgl. hierzu Sachsen Digital - Digitalisierungsstrategie des Freistaates Sachsen, 3., vollständig aktualisierte Auflage 2019, ab S. 47 und BT-Drs. 19/5810 des Bundeskanzleramtes: „Umsetzungsstrategie der Bundesregierung - Digitalisierung gestalten“ vom 15. November 2018; Kap. Moderner Staat, S. 122, 125, 140.

- 17 Weiterhin sei dem SRH zuzustimmen, dass die nach der Grundsteuerreform festgestellten Grundsteuerwerte – im Gegensatz zu den derzeitigen Einheitswerten – eine geeignete Schätzungsgrundlage für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen darstellen können. Eine Umsetzung in der Zukunft wird das LSF prüfen.
- 18 Die in den Finanzämtern eingesetzten IT-Verfahren zur Automationsunterstützung der steuerlichen Verwaltungsverfahren seien weitgehend dem Vorhaben KONSENS zuzurechnen. Zwar lägen entsprechende Aufgabenanmeldungen zur Digitalisierung der Prozesse dort teilweise bereits seit 2013 vor. Aufgrund der Vielzahl von Digitalisierungsaufgaben und der beschränkten Ressourcen sei eine Umsetzung aber in näherer Zukunft nicht zu erwarten. Hierauf könne Sachsen kaum Einfluss nehmen, da es nicht Teil der Steuerungsgruppe IT sei. Jedenfalls seien den prognostizierten Einsparungen für die Personalkosten die Aufwendungen für die (erstmalige) Programmierung und die Pflege der EDV-Anwendungen gegenüberzustellen.
- 19 Der Vorschlag des SRH zur Schaffung eines ELSTER-Angebotes für die Erbschaft- und Schenkungsteuer befinde sich bereits in der Umsetzung.
- 20 Den Vorschlag des SRH zur Senkung unnötiger Schenkungsanzeigen weist das SMF zurück. Die Prüfung der Tatbestandsmerkmale des § 7 ErbStG sei nicht Aufgabe der Notare, sondern der Finanzämter. Insoweit handle es sich nicht um unnötige Anzeigen. Ein informeller Austausch mit der Landesvertretung der Notare mit dem Ziel einer Reduzierung dieser Anzeigen sei folglich nicht angezeigt.

5 Schlussbemerkung

- 21 Der SRH begrüßt die bereits ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen des SMF zur Umsetzung seiner Vorschläge.
- 22 SMF und SRH stimmen auch in ihrer Einschätzung überein, dass eine Digitalisierung bei den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen in einer höheren Effizienz resultiert. Angesichts der hohen Zahl von Steuerverfahren wird letztlich nur mittels eines funktionierenden Risikomanagementsystems dem Spannungsfeld zwischen der verfassungsrechtlich geforderten Gleichmäßigkeit der Besteuerung einerseits und wirtschaftlichem Verwaltungshandeln andererseits Rechnung getragen werden können.
- 23 Aus Sicht des SRH wird der Nutzen einer solchen Softwareentwicklung die angeführten Verfahrenskosten überwiegen, da die Thematik alle Bundesländer betrifft und der zu erwartende Einspareffekt jährlich wiederkehrend eintritt.
- 24 Der SRH fordert das SMF daher auf, alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Verfahrensentwicklung zu nutzen. Dies könnte bspw. im Rahmen der KONSENS-Arbeitsgruppe „Transparenz“ erfolgen, in welcher das SMF den Vorsitz innehat. Dadurch ließen sich die Interessen der Auftrag gebenden Länder bündeln und die Gefahr eines wirkungslosen sächsischen Alleinganges vermeiden.
- 25 Der SRH gibt zu bedenken, dass hierin eine Chance zur Vermeidung überflüssiger Arbeit besteht.

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

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

1 Prüfgegenstand

- ¹ Die Kantinenverwaltungsvorschrift (SäKVwV)¹ regelt den Betrieb, die Bewirtschaftung, die bauliche Gestaltung, den Bauunterhalt sowie die Kosten der Einrichtung von Kantinen bei Dienststellen des Freistaates Sachsen. Der SRH hat 47 Kantinen in Landesliegenschaften mittels Erhebungsbogen geprüft. 11 Kantinen der Lehrbetriebseinrichtungen blieben in der weiteren Prüfung unberücksichtigt, da konkrete Angaben zur Zahl der zu berücksichtigenden Verpflegungsteilnehmer fehlen. 6 Behördenkantinen prüfte der SRH als Stichprobe über den Zeitraum der Jahre 2012 bis 2019 eingehender. Die Anzahl der Kantinen ist im Zeitraum 2009 bis 2021 nahezu unverändert.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Einrichtung und Verpachtung der Kantinen

- ² Die Einrichtung einer Kantine ist nach § 2 Abs. 2 Satz 1 SäKVwV als Mindestvoraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb erst ab einer Anzahl von 200 Verpflegungsteilnehmern vertretbar. Nach aller Erfahrung nehmen rd. ein Drittel der Beschäftigten der Dienststelle das Kantinenangebot an. Diesen Maßstab übernahm das SMF in die RLBau (2018). Zum Stichtag 30. Juni 2021 erreichten rechnerisch 20 der 36 Behördenkantinen (rd. 56 %) die arbeitstäglich 200 Verpflegungsteilnehmer nicht.
- ³ Die Zahl der (potenziellen) Verpflegungsteilnehmer ist bei der Mehrzahl der Kantinen für einen wirtschaftlichen Betrieb bei zugleich moderaten Essenspreisen zu niedrig.

2.2 Kantinenfläche und Zahl der Sitzplätze

- ⁴ Lt. Bauministerkonferenz (2002) sollte die Frequenz des Platzwechsels nicht unter 4 liegen. Die aktuelle RLBau (2018) in Sachsen lässt einen Dreifachplatzwechsel zu. Auch diesen abgesenkten Wert erreichen nur 6 der 36 (rd. 17 %) Behördenkantinen.
- ⁵ Bei den 6 Einzelfällen betrug bei 5 Kantinen der Flächenfaktor (Fläche/Platz) in den Speisesälen bis zu 3,20 m²/Platz, obwohl die Bauministerkonferenz 1,25 m²/Platz empfiehlt. Auch die mit 1,50 m²/Platz großzügigere Flächenvorgabe in der RLBau (2018) ist bei 5 Kantinen überschritten.
- ⁶ Der Flächenverbrauch pro Platzangebot ist zu hoch und dadurch unwirtschaftlich.
- ⁷ Für die Kantinen des Regierungsviertels (SMI, SMF, SK, SMS), die sich alle in einem 200 m-Radius konzentrieren, ergibt sich ein rechnerischer Gesamtwert bei der Platzwechselquote von 1,9.² Die Kantine des SMI gibt im Vergleich die meisten Essen aus und erreicht alleine eine Platzwechselquote von 2,8. Alle Ministeriumskantinen konkurrieren um denselben Kreis an Verpflegungsteilnehmern. Die Gerichtskantinen weisen alle eine Platzwechselquote unter 2 auf. Die Kantine im Amtsgericht Leipzig mit 0,8 sogar den niedrigsten Wert aller Kantinen.
- ⁸ Die Platzwechselquote ist überwiegend zu gering und liegt sogar deutlich unter dem angestrebten Dreifachplatzwechsel.

¹ Vom 15. März 1994, zuletzt geändert am 2. Februar 1995.

² 2.876 Mitarbeiter Ministeriumsviertel : 3 = 958,66 potentielle VT : 504 Plätze = 1,88 Platzwechselquote (ohne 30 Sitzplätze Cafeteria SMS).

2.3 Pachtverträge, Pachtzins und Betriebskosten

- ⁹ Bestandteile einer Kantine sind Räume zur Lagerung, Kühlung, Zubereitung und zum Verkauf von Speisen und Getränken, die i. d. R. in einem Speisesaal an Ort und Stelle verzehrt werden. Nach § 6 Abs. 2 SÄKVwV kann von einer Pacht und von einer Erstattung der Kosten für Heizung, elektrischen Strom, Feuerungsmaterial, Gas und Wasser i. d. R. abgesehen werden. Dies betrifft ausschließlich den unmittelbaren Kantinenbereich. Die hierdurch erzielten Ersparnisse haben vollständig der Verbilligung der Speisen und Getränke zu dienen; sie sind bei der Festsetzung des Essenspreises nachweislich zu berücksichtigen. Der Pachtgegenstand ist demnach dem Pächter nicht im eigentlichen Sinne unentgeltlich zu überlassen, da eine dem Wert der Nutzung korrespondierende Verbilligung der Speisen und Getränke nachweislich zu erfolgen hat.
- ¹⁰ Im Regierungsviertel Dresden ist ein Überangebot geschaffen worden. In Relation zur Zahl der Essensteilnehmer sind die Flächen der verpachteten Kantinen insgesamt zu groß. In mehreren Fällen ist die Kantine verpachtet, die Speisesäle³ sind davon jedoch ausgenommen worden, aber lt. Pachtvertrag zur unentgeltlichen Nutzung überlassen. Die „Auskoppelung“ der Mitverpachtung des Speisesaals bedeutet eine finanzielle Entlastung des Pächters, denn diese rein tatsächlich dem Pächter zufallenden Einsparungen aus der unentgeltlichen Nutzung von Flächen müssen nicht zur Verbilligung der Essenspreise eingesetzt werden.
- ¹¹ Durch den Kantinenbetrieb soll weder ein Gewinn noch ein Verlust für die Staatskasse entstehen (vgl. § 9 Abs. 1 SÄKVwV). Bei unentgeltlicher Nutzung des Speisesaales erhält der Pächter aber nicht offengelegte Subventionen und der Staatskasse entsteht durch die Nichtumlage des Vorteils auf die Essenspreise in gleicher Höhe Verlust.
- ¹² Nach SÄKVwV sind unentgeltliche Vermögensabgaben nicht zugelassen. Bei der nächsten Anpassung der Pachtverträge ist dies anzupassen.
- ¹³ Kalkulationen zur Höhe des Pachtwertes existieren nicht und meist auch keine Messergebnisse zu den Verbrauchskosten der Medienversorgung. Das SMF hält es nicht für erforderlich, den Pächtern diese Informationen für die Kalkulation der Essenspreise zur Verfügung zu stellen.
- ¹⁴ Die Vorgaben in § 6 Abs. 2 SÄKVwV zur Verbilligung der Essenspreise aus der unentgeltlichen Überlassung der Kantinenräume sind unzureichend und in einer Neuregelung so zu fassen, dass die von der Seite des Freistaates Sachsen insgesamt gewährten Vorteile mit ihrem Geldwert erfasst und dem Pächter für seine Kalkulation mitgeteilt werden.
- ¹⁵ Das Vertragsmanagement des SIB ist anzuhalten, die wechselseitige Erfüllung der Vertragspflichten zu gewährleisten und fortlaufend zu kontrollieren.

2.4 Allgemeinkostenzuschlag

- ¹⁶ Gemäß § 6 Abs. 4 SÄKVwV soll die Mitbenutzung der Kantinen durch nicht im öffentlichen Dienst stehende Personen die Ausnahme sein. Von behördenfremden Teilnehmern ist der volle Essenspreis und ein angemessener Allgemeinkostenzuschlag zu entrichten. Der Allgemeinkostenzuschlag ist an den Landeshaushalt abzuführen.
- ¹⁷ Der „volle Essenspreis“ als Bruttoverkaufspreis wird aber unter Einbeziehung aller Gemeinkosten⁴ kalkuliert. Da mit Sicherheit keine Doppelberechnung stattfinden soll, ist offenbar der verbilligte Essenspreis gemeint, der um den Ersparnisvorteil erhöht werden soll.
- ¹⁸ Die SÄKVwV ist bezüglich der Anrechnung des Gemeinkostenzuschlages nicht präzise genug gefasst. Um Missverständnisse auszuschließen, sollte sie überarbeitet werden.
- ¹⁹ Mit Erlass des SMF vom 18. Juli 1995 ist der Allgemeinkostenzuschlag auf 1 DM (bzw. nach Euro-Umstellung 0,50 €) festgesetzt worden, seither unverändert und als Richtsatz verbindlich, sofern nicht konkret auf Zahl und Umsatzgrößen bezogen andere Kosten nachgewiesen werden oder andere Erhebungsformen etwa in Form anteiliger Pacht und Umlagen vereinbart sind.

³ Die Speisesäle im Justizzentrum Dresden (rd. 107 m²) sowie im SMF (239 m²) und SMI (rd. 364 m²) sind nicht mitverpachtet.

⁴ Gemeinkosten in der Gastronomie umfassen alle Kosten, die während des Betriebes entstehen, wie Wasser, Strom, Gas, Wartung und Instandhaltung, Lagerung, Schwund, Reinigung, Pacht- bzw. Mietgebühren, Versicherungen, Abschreibung, Leasinggebühren und Marketingausgaben.

- 20 Der Allgemeinkostenzuschlag soll sicherstellen, dass für behördenfremde Verpflegungsteilnehmer keine Verbilligung des Essenspreises gewährt wird. Für die Kantine im SMI ist undifferenziert eine Verbilligung der Preise der Mahlzeiten um 28 bis 35 % ausgewiesen. Angesichts dieser Erfahrungswerte erscheint der Allgemeinkostenzuschlag, den behördenfremde Teilnehmer zahlen, zu gering.
- 21 Der Allgemeinkostenzuschlag ist offensichtlich nach rd. 27 Jahren unangemessen niedrig. Das SMF ist aufgefordert, die Angemessenheit zu prüfen und den Zuschlag neu festzusetzen.
- 22 Die Erhöhung der Auslastung von Behördenkantinen durch behördenfremde Verpflegungsteilnehmer ist ggf. durchaus anzustreben, um die Auslastung und Rentabilität von Kantinen zu erhöhen und über einen größeren Umsatz auch Preisvorteile für den Einzelpreis erwirtschaften zu können. Die Mitbenutzung der Kantinen durch nicht im öffentlichen Dienst stehende Personen hat sich in wenigen Kantinen von Jahr zu Jahr gesteigert und ist damit nicht mehr als Ausnahme anzusehen.
- 23 Die SäkVwV sollte überarbeitet und die Öffnung der Kantinen für das Publikum in geeigneten Bereichen zugelassen werden, um zugleich Rentabilität und größere Preisstabilität zu erreichen. Externen Kantinenutzern darf nur der nicht ermäßigte Essenspreis berechnet werden.

2.5 Kontrollsystem zur Bewirtschaftung

- 24 Der Pächter ist verpflichtet, spätestens 6 Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres seinen Jahresabschluss (Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung oder Einnahmeüberschussrechnung) der Dienststelle vorzulegen. Dieser steht das Recht zu, jederzeit Einsicht in die Geschäfts- und Buchführung zu nehmen und die Warenbestände zu überprüfen. Regelungen über die Prüfung sowie die vertragliche Sicherung dieser Prüfrechte trifft gem. § 9 Abs. 3 SäkVwV das SMF.
- 25 Unterlagen zur Dokumentation durchgeführter Prüfungen liegen beim SIB nicht vor. In keinem Fall wurde die in den Pachtverträgen vorgesehene Prüfung der Jahresabschlüsse durchgeführt.
- 26 Das SMF ist aufgefordert, ein Controlling zu installieren, mit dem die Angaben der Pächter zu Kosten und Gewinnspannen erfasst werden und Aussagen zur Angemessenheit der Preisgestaltung zu treffen sind.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 27 Die Fassung der SäkVwV von 1994 sei an die aktuellen Gegebenheiten und zwischenzeitlich geltende Gesetze und Regelungen anzupassen. Entsprechende Novellierungsvorhaben in den Jahren 2003 und 2009 seien ergebnislos geblieben.
- 28 Der Klammerzusatz in § 2 Abs. 2 SäkVwV sei missverständlich. Die Zahl gebe nicht die Mindestzahl der Essens­teilnehmer vor, sondern sei bei Umsetzung der SäkVwV i. V. m. der RLBau (2018) eine Orientierungsgröße für den bedarfsgerechten Küchentyp (Zubereitungsküche; Regenerierküche/Ausgabeküche oder Cafeteria).
- 29 Das Flächenangebot könne größer sein, wenn die Flächen in Bestandsgebäuden aber auch bei Neubauten nicht anderweitig nutzbar seien. Aktualisierungen von Bedarfsprüfungen für Bestandskantinen gebe es nicht und solche Prüfungen seien auch nicht vorgesehen.
- 30 Die Nichtverpachtung der Speisesäle sei in § 6 Abs. 1 SäkVwV vorgegeben, da Speisesäle Diensträume der nut­zenden Behörden des Freistaates seien und bspw. für Personalversammlungen genutzt würden. Die vorgeschlagene Öffnung der Behördenkantinen für Dritte werde das SMF prüfen, denn nach Angaben eines Statistikportals erzielten Betriebskantinen bis zu 50 % ihrer Umsätze aus weiteren Angeboten (Zusatz- oder Drittgeschäft). Allerdings gebe es zahlreiche Schwierigkeiten wettbewerbsrechtlicher, steuerrechtlicher und sicherheitstechnischer Art.

- 31 Die zusätzlichen Kosten für Beschaffung und Betrieb der Messgeräte und Abrechnungssysteme stünden zurzeit in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der exakten Verbrauchserfassung. Das SMF werde weitere Potenziale für eine differenziertere Darstellung der Verbrauchskosten sowohl zum Zwecke des Energiemanagements als auch zur Erhöhung der Transparenz im Sinne der SäKVwV prüfen.
- 32 Die Festsetzung eines angemessenen Allgemeinkostenzuschlages werde das SMF aufgreifen und bei einer Novellierung der VwV überprüfen.
- 33 Das SMF teilte ferner mit, dem SIB seien durch die Pächter in der Regel keine geeigneten Prüfunterlagen zur Dokumentation vorgelegt worden.

4 Schlussbemerkung

- 34 Zwischen Baumaßnahmen zur Errichtung/Einrichtung von Behördenkantinen und der hier geprüften wirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung als Daueraufgabe (Lebenszyklus) des Liegenschaftsmanagements unterscheidet das SMF nicht. In der SäKVwV geht es nicht um die eingebauten Küchentypen, sondern um den wirtschaftlichen Betrieb von Behördenkantinen. Die überwiegende Zahl der geprüften Kantinen befinden sich in Bestandsobjekten. Aufgabe des Liegenschaftsmanagements ist es, die wirtschaftliche Flächenbewirtschaftung zu sichern.
- 35 Das vorhandene Flächenangebot ist effizient zu nutzen bzw. nach zu nutzen.
- 36 Die Ausführungen des SMF zur Auslegung des § 6 Abs. 1 der SäKVwV sind nicht überzeugend. Der Freistaat Sachsen verpachtet nach Maßgabe der Kantinenverwaltungsvorschrift „Kantinen“ in Diensträumen. Das umfasst nicht nur Räume mit Ausnahme des Speisesaales. Durch eine entsprechende Gestaltung des Pachtvertrages sind Nutzungen des Speisesaales zu dienstlichen Zwecken in Abstimmung mit dem Verpächter möglich und in anderen Fällen vertraglich entsprechend geregelt worden.⁵
- 37 Die SäKVwV lässt den Verzicht auf Pachteinnahmen und Betriebsverbrauchskosten nur zu, wenn der finanzielle Vorteil vollständig vom Verpächter zur Verbilligung der Essenspreise eingesetzt wird. Die somit implizit vom SIB durchzuführende Kalkulation der Pacht sowie die Erfassung der Verbräuche findet aber bisher nicht statt. Der SIB hat Messgeräte zur Verbrauchserfassung zu installieren. Die kalkulierte Pacht und die Verbrauchskosten sind dem Pächter für seine eigene Kalkulation der Essenspreise mitzuteilen.
- 38 Die in den Pachtverträgen vorgesehene Prüfung der Jahresabschlüsse ist vom Freistaat Sachsen als Verpächter vorzunehmen. Nur so lässt sich feststellen, ob die an den Pächter gewährten Vergünstigungen tatsächlich der Verbilligung der Speisen für die Mitarbeiter dienen. Regelungen zu einer solchen Prüfung finden sich daher auch in anderen Bundesländern. Dass der SIB nicht in der Lage wäre, prüffähige Unterlagen beim mit der Dienstleistung beauftragten Unternehmer einzufordern, kann der SRH nicht nachvollziehen.
- 39 Die Öffnung des Kantinenbetriebes für nicht behördliche Nutzer ist – wie das SMF bestätigt – eine Möglichkeit zur Erreichung eines wirtschaftlichen Kantinenbetriebes und in anderen Bundesländern in geeigneten Fällen schon eingerichtet.

⁵ Mitbenutzung der verpachteten Räume für Behördenveranstaltungen geregelt bspw. in §§ 2 und 8 des Pachtvertrages für das Finanzamt Chemnitz-Süd (2016).

Einzelplan 08:

Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt

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

30

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Gegenstand der Prüfung war die Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms des SMS „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen (Arbeitsmarktprogramm)¹. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen die Förderjahre 2016 bis 2019, wobei das Förderjahr 2019 planmäßig erst mit dem 31. Dezember 2021 endete. In jedem Hj. standen im Haushaltsplan Mittel i. H. v. 1,5 Mio. € zur Verfügung.
- ² Der Vollzug der Förderung basierte auf der „Vereinbarung zur Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen vom 26. April 2016“ (Verwaltungsvereinbarung) zwischen dem Freistaat Sachsen und der Regionaldirektion Sachsen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Eine Neufassung der Verwaltungsvereinbarung schlossen die Beteiligten im April 2017 ab.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zuständigkeitsregelungen

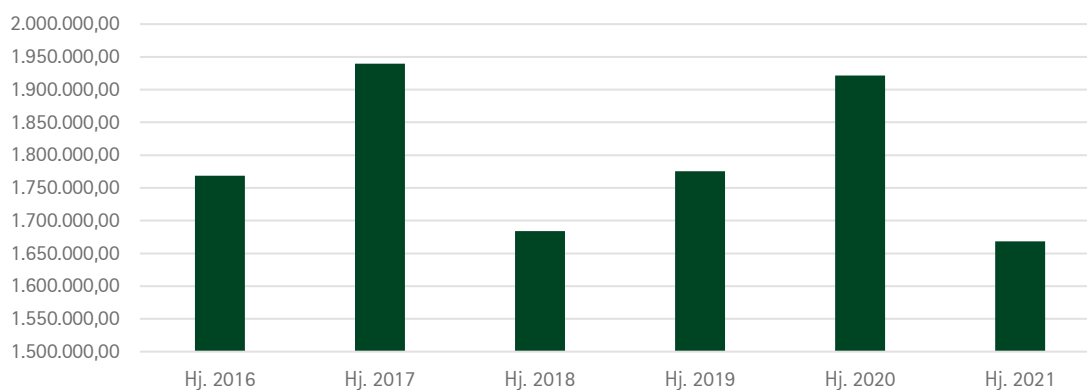
- ³ Die Übertragung der Zuständigkeit an die Bundesagentur für die Durchführung des Arbeitsmarktprogramms steht im Widerspruch zu den Zuständigkeitsregelungen des Freistaates Sachsen sowie des SGB III, das die Aufgaben der Bundesagentur definiert. § 368 Abs. 4 SGB III erlaubt der Bundesagentur die „Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme der Länder“. Die aktuelle Verwaltungsvereinbarung des SMS mit der Bundesagentur enthält keine Befristung. Auch das Förderkonzept, die Richtlinie „Wir machen das“ und die bereits mehrjährige Förderpraxis lassen keine Absicht erkennen, dass das Programm befristet durchgeführt werden sollte. Die Durchführung eines Förderprogrammes durch eine nicht zuständige Behörde kann die Rechtswidrigkeit der Bescheide zur Folge haben.

2.2 Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

- ⁴ Durch die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wurden die Fördermittel der Bundesagentur seit 2016 regelmäßig verfrüht zur Verfügung gestellt. Die Mittel wurden der Bundesagentur bereitgestellt, obwohl sie diese noch nicht für Auszahlungen benötigte.
- ⁵ Die folgende Grafik zeigt jeweils zum Stichtag 31.12. die bei der Bundesagentur vorhandenen, nicht verbrauchten Mittel:

¹ Arbeitsmarktprogramm des SMS „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen [2016] vom 26. April 2016 (SächsABl. S. 626), enthalten in der VwV vom 16. November 2017 (SächsABl. SDR. S. S 422), abgelöst durch das Arbeitsmarktprogramm des SMS „Wir machen das! – Menschen mit Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung“ – Richtlinie zur Förderung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen vom 29. März 2017 (SächsABl. S. 590), zuletzt enthalten in der VwV vom 26. November 2019 (SächsABl. SDR. S. S 404) [nachfolgend Richtlinie „Wir machen das“ genannt].

Abbildung: Nicht verbrauchte Mittel zum Jahresende (€)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Das Anhäufen von sächsischen Haushaltsmitteln bei einer Einrichtung des Bundes ist nicht mit Haushaltsrecht vereinbar. Dies hatte folgende Ursachen:
- Die Verwaltungsvereinbarungen legten Modalitäten für die Bereitstellung der Haushaltsmittel fest, die nicht den Fälligkeiten zur Auszahlung der Zuwendungen durch die Bundesagentur an die Zuwendungsempfänger entsprachen, sondern sich an den Bewilligungen orientierten.
 - Das SMS hat Zahlungen an die Bundesagentur entgegen der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Fälligkeiten angewiesen.
 - Die Bundesagentur rechnete die Mittel regelmäßig zu spät ab. Der Verzug wurde durch das SMS hingenommen.
- 7 Eine nicht dem Zahlungsbedarf entsprechende Fälligkeitsregelung sowie eine verfrühte Mittelbereitstellung an die Bundesagentur als einem Dritten verstößt gegen §§ 7, 34, 70 und 72 SäHO. Ausgaben dürfen danach nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Das bedeutet, dass hinsichtlich jeder einzelnen geplanten Ausgabe eine eigene und sorgfältige Prüfung dahingehend erforderlich ist, ob die Ausgabe zur Zweckerfüllung im Einzelfall, d. h. in der konkreten Höhe und zum gegenwärtigen Zeitpunkt – sachlich notwendig („nur soweit“) und zeitlich nicht aufschiebbar („nicht eher“) – notwendig ist.² Weiterhin darf nur bei Fälligkeit gezahlt werden. Dazu gehört u. a. auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und die Übereinstimmung mit den vertraglichen Grundlagen (hier Verwaltungsvereinbarung).

2.3 Förderkonzept: Erfolgskontrolle und Zielerreichung

- 8 Erfolgskriterium für das Arbeitsmarktprogramm waren gem. Nr. 4 des Förderkonzeptes 2017 die durch dieses Programm geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse für Menschen mit Behinderungen. Bei jeder Bewilligung zum Ende einer geförderten Ausbildung und nach Ablauf der Förderung eines Arbeitsplatzes erhob die Bundesagentur die zur Evaluation des Arbeitsmarktprogramms erforderlichen Angaben zu Geschlecht, Alter, Art und Ausmaß der Behinderung sowie des Beschäftigungsbetriebes.
- 9 Das SMS und die Bundesagentur zielten ausschließlich auf den Zeitraum der Förderung ab, wobei für diesen lediglich eine lückenhafte Dokumentation vorlag. Der nachhaltige Erfolg – im Sinne von (langfristig) geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen – wurde nicht betrachtet und war auch nicht Ziel des Programms.

3 Folgerungen

- 10 **3.1** Es wird die Schaffung einer wirksamen Zuständigkeitsregelung angeraten.
- 11 **3.2** Die Verwaltungsvereinbarung als auch das Auszahlungsverfahren im Vollzug sind unverzüglich an das geltende Haushaltsrecht anzupassen, sodass Zahlungen nicht vor Erforderlichkeit und Fälligkeit geleistet werden. Das SMS hat für zeitnahe Zwischenabrechnungen und Endabrechnungen aller Folgeförderjahre zu sorgen.

² Siehe Gröpl, Kommentar zur Bundshaushaltsordnung, 2. Auflage 2019, § 34, Rn. 28.

- ¹² **3.3** Das SMS hat die Arbeitsabläufe und Entscheidungsstrukturen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Arbeitsmarktprogramms zu prüfen und so anzupassen, dass die Einhaltung des Haushaltsrechts sichergestellt wird.
- ¹³ **3.4** Das SMS hat dafür Sorge zu tragen, dass künftig entsprechende Dokumentationen für den gesamten Förderzeitraum als Grundlage einer Zielerreichungskontrolle erfolgen. Es wird empfohlen, den Zielkorridor zu erweitern und den längerfristigen Erfolg in den Blick zu nehmen. Ziel sollte dabei nicht allein die Förderung von Ausbildung bzw. die Förderung der Einstellung schwerbehinderter Menschen sein. Der Erfolg des Förderprogrammes sollte vielmehr anhand weitergehender Kriterien, wie des Abschlusses der Ausbildung bzw. der möglichst dauerhaften Beschäftigung der schwerbehinderten Menschen, beurteilt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁴ **4.1** Das SMS teilt die Rechtsauffassung des SRH nicht. Die Aufgabenübertragung sei durch Abschluss einer normativen Verwaltungsvereinbarung auf Grundlage des § 2 Abs. 4 FörderbankG erfolgt. Die Übertragung auf die Bundesagentur trage bei diesem spezifischen Programm wesentlich zur besseren, insbesondere zur wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung bei. Die Bundesagentur trage die Sach- und Verwaltungskosten, die im Zusammenhang mit der Durchführung des Arbeitsmarktprogramms entstehen. Bei Durchführung des Arbeitsmarktprogramms durch die SAB würden Vollzugskosten i. H. v. rd. 240 bis 510 T€ anfallen. Zudem verfüge die Bundesagentur über die erforderlichen spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten, welche Voraussetzung für ein erfolgreiches „Matching“ zwischen Arbeitgeber und Menschen mit Behinderungen bei der Durchführung des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das!“ seien.
- ¹⁵ **4.2** Die Mittelbereitstellung an die Bundesagentur sei bereits vor Beanstandung durch den SRH entsprechend der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Fälligkeiten angepasst worden. Die Zuweisung der Mittel sei bisher auf Basis des Eingangs von Zahlungsverpflichtungen der Bundesagentur an Dritte erfolgt und habe den Anforderungen der Bundesagentur entsprochen. Noch vor Abschluss der Prüfung habe mit der Bundesagentur als Bewilligungsstelle das Verfahren dahingehend umgestellt werden können, dass Zuweisungen quartalsweise unter Berücksichtigung der an Antragsteller zu leistenden Zahlungen erfolgen. Für im Fördervollzug eingegangene künftige Zahlungsverpflichtungen habe sich die Bundesagentur mit der Zuweisung eines Verfügungsrahmens auf der Grundlage von Verpflichtungsermächtigungen aus dem Landeshaushalt einverstanden erklärt. Die geänderten Verfahrensabläufe seien dem SRH übermittelt worden. Entsprechende Verpflichtungsermächtigungen für den laufenden Fördervollzug seien im Haushalt ausgebracht und für die Folgejahre in die Haushaltsaufstellung eingebracht.
- ¹⁶ **4.3** Im Förderkonzept des Arbeitsmarktprogramms „Wir machen das!“ seien auf Grundlage der Ist-Beschreibung als Erfolgskriterium die durch dieses Programm geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse für Menschen mit Behinderungen benannt worden. Die geschaffenen Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse werden regelmäßig quantitativ und qualitativ erfasst und ausgewertet und hinsichtlich des weiteren Bedarfs der Förderung würden diese mit dem Ist-Zustand abgeglichen.
- ¹⁷ Ziel des Förderprogrammes sei es, für Menschen mit Behinderungen einen Einstieg in und damit auch eine Perspektive für ein dauerhaftes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu eröffnen. Ziel der Förderung sei es, bestehende Vorurteile und Barrieren bei Arbeitgebern abzubauen und damit Menschen mit Behinderungen Zugangschancen zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu eröffnen. Die längerfristige Stabilisierung der Arbeitsverhältnisse sei eine Aufgabe des sog. Regelleistungssystems, welches entsprechend differenzierte Unterstützungen vorhalte.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁸ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Übertragung der Zuständigkeit zur Durchführung des Arbeitsmarktprogramms auf die Bundesagentur im Widerspruch zu den Zuständigkeitsregelungen des Freistaates Sachsen steht und die Rechtswidrigkeit der Bescheide zur Folge haben kann. Gem. § 2 Abs. 4 Satz 1 FörderbankG kann die Zuständigkeit zur Durchführung von Förderprogrammen auf eine andere Einrichtung als die SAB nur durch Rechtsverordnung und nicht mittels einer Verwaltungsvereinbarung übertragen werden. Eine solche Rechtsver-

ordnung besteht bis heute nicht. Die SAB verfügt auch über spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten zur Durchführung des Arbeitsmarktprogramms, da die Förderbank seit mehreren Jahren z. B. mit der Abwicklung des Förderprogrammes „Beschäftigung und soziale Integration für am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Menschen“ betraut ist.

- 19 Die Mittelbereitstellung an die Bundesagentur erfolgte lt. den dem SRH vorliegenden Unterlagen erstmals im Hj. 2022 entsprechend der in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Fälligkeiten und mithin nicht bereits vor einer entsprechenden Beanstandung durch den SRH. Das im Hj. 2022 eingeführte Verfahren zum Mittelabruf und zum Verfügungsrahmen ist so einzusetzen, dass es zum Abbau der angesammelten Mittel führt. Dies ist vor dem Hintergrund der durch die aktuellen Beschlüsse der EZB³ eingetretenen Zinswende auch erforderlich, um künftige Zinsverluste des Staatshaushaltes zu vermeiden.
- 20 Der SRH erachtet weiterhin eine Anpassung der Verwaltungsvereinbarung an das geltende Haushaltsrecht für erforderlich, um Zahlungen vor Erforderlichkeit zu vermeiden und Rechtssicherheit und Klarheit für beide Seiten – aber auch als Arbeitsgrundlage für die handelnden Personen – herzustellen.
- 21 Der SRH hält weiterhin daran fest, dass die statistischen Erhebungen weder während noch zum Abschluss der jeweiligen Förderung entsprechend der Richtlinie „Wir machen das“ erfolgten. Der nachhaltige Erfolg – im Sinne von (langfristig) geschaffenen Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen – wurde nicht betrachtet und war auch nicht Ziel des Programmes. Das Förderkonzept formulierte keinen klaren Zielkorridor. Eine der VwV zur SäHO entsprechende Erfolgskontrolle war mithin nicht möglich.

³ [Geldpolitische Beschlüsse der EZB vom 21. Juli 2022.](#)

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

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

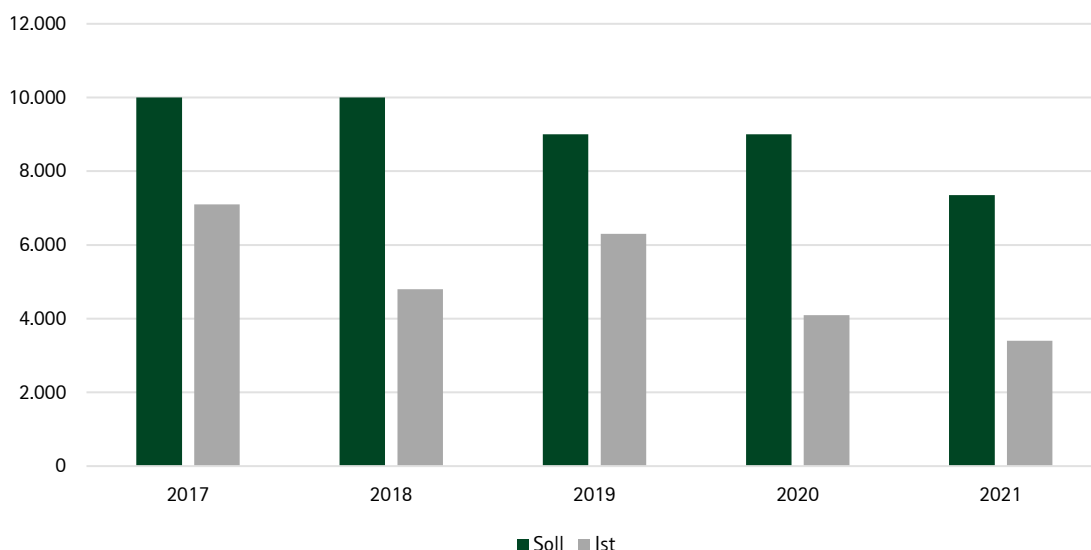
Die Verwendungsnachweisprüfung basierte nach Festlegung des SMS auf Eigenerklärungen der Sprachkursträger, die durch die SAB nicht überprüft wurden. Das derzeitige Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung ist unverzüglich an die Regelung der Richtlinie sowie an die Regelungen in § 44 SÄHO und der VwV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

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen fördert seit August 2016 auf Grundlage des Teils 3 der Richtlinie Integrative Maßnahmen¹ den Erwerb der deutschen Sprache. Zielgruppe sind nicht mehr schulpflichtige Personen mit Migrationshintergrund, welche keinen Anspruch auf einen Integrationskurs des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) haben.
- 2 Empfänger der Zuwendungen sind die durchführenden Sprachkursträger. Gefördert werden Sprachkurse in vier unterschiedlichen Sprachniveaustufen: Alphabetisierungskurse, Einstiegskurse „Deutsch sofort“, Aufbaukurse „Deutsch qualifiziert“ und Aufbaukurse „Deutsch Beruf“. Die SAB nimmt die Aufgabe als Bewilligungsstelle wahr.

Die Höhe der Haushaltsmittel hat sich wie folgt entwickelt:

Abbildung: Entwicklung der Haushaltsmittel (T€)



Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Richtlinie des SMS zur Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Richtlinie Integrative Maßnahmen) vom 13. August 2015 (SächsABl. S. 1233).

Die Anzahl der Sprachkurse hat sich insgesamt wie folgt entwickelt:

Übersicht: Entwicklung Anzahl durchgeführter Sprachkurse

Haushaltsjahr	Anzahl der durchgeführten Sprachkurse
2016	15
2017	475
2018	360
2019	352
2020	259

Quelle: FÖMISAX, Stand: 19. Juli 2022.

- 3 Der SRH hat die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens der Landessprachkurse vorrangig der Hj. 2016 bis 2019 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Weiterleitung von förderrelevanten Informationen

- 4 Die Höhe der Zuwendung für die Sprachkurse pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit sowie für die Einstufungs- und Abschlusstests richtete sich nach den in der geltenden Abrechnungsrichtlinie vom BAMF festgesetzten Kostensätzen und den „BAMF-Trägerrundschreiben“. Per Erlass sicherte das SMS der SAB zu, umgehend über Veränderungen der veranschlagten Kostensätze zu informieren. Ebenso sagte das SMS Informationen über die ortsüblichen Fahrtkostensätze zu, die die Bewilligungsstelle für die Fahrtkostenerstattung der Teilnehmer benötigte.
- 5 Das SMS kam seiner Informationspflicht nicht nach. Förderrelevante Informationen leitete das Ministerium nicht oder erst auf Anfrage und mit zeitlicher Verzögerung an die Bewilligungsstelle weiter. Durch die fehlende Weiterleitung wesentlicher Informationen an die SAB ist das SMS seiner Fachaufsicht und Steuerungspflicht nicht nachgekommen und hat den Verwaltungsaufwand und das Risiko für Falschabrechnungen erhöht.

2.2 Intransparente Verfahrensregelungen

- 6 Das SMS legte fest, dass die Sprachkursträger in eigener Verantwortung die Anspruchsvoraussetzungen, die die Teilnehmer für den jeweiligen Sprachkurs zu erfüllen hatten, prüfen. Nach Angaben der SAB galt dies auch für die Anspruchsprüfung der Fahrtkostenerstattung. Das Hinweisblatt der SAB zum Antrag informierte zwar über einige Eckpunkte der Fördervoraussetzungen, war jedoch als Hilfestellung den geprüften Sprachkursträgern teilweise nicht bekannt sowie inhaltlich unvollständig und teilweise zu allgemein gehalten.
- 7 Aufgrund fehlender bzw. unvollständiger Vorgaben durch das SMS entstanden im Rahmen der Anspruchsprüfungen bei den Zuwendungsempfängern Unsicherheiten und Fehler. Teilnehmer wurden bei der Erstattung der Fahrtkosten ungleich behandelt und die Verantwortung auf die Träger verlagert.

2.3 Fehlende Erfolgskontrolle

- 8 Das SMS führte lediglich eine (Teil-)Evaluation für die Förderjahre 2016 und 2017 durch. Trotz verschiedener, seit Oktober 2019 zur Verfügung stehender, statistischer Daten aus den Verwendungsnachweisen versäumte es das SMS, die Daten auszuwerten und die Förderung der Landessprachkurse auf dieser Grundlage zu evaluieren.

2.4 Keine sachgerechte Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung

- 9 Abweichend von der Förderrichtlinie basierte die Verwendungsnachweisprüfung nach Festlegung des SMS lediglich auf Eigenerklärungen der Sprachkursträger. Eine vertiefte Prüfung der Angaben der Sprachkursträger sollte – nach Festlegung des SMS – durch die Bewilligungsstelle nicht erfolgen. Die Abrechnung der Sprachkurse sowie der Fahrtkosten der Teilnehmer erfolgte ausschließlich über die von der SAB bereitgestellten Abrechnungsvordrucke, die nur auf Eigenerklärungen abstellten. Die SAB überprüfte die Angaben der Zuwendungsempfänger nicht, auch nicht in Form von festgelegten Stichproben, und verstieß damit gegen die Regelung der Richtlinie, die eine Auszahlung auf Grundlage von Teilnehmerlisten vorsieht. Seit dem Jahr 2019 hätte aufgrund der Änderung des § 44 SÄHO weiterhin ein Stichprobenverfahren bei der Verwendungsnachweisprüfung eingeführt werden müssen. Dies wurde nicht vorgefunden.

- 10 Eine durchgeführte Belegprüfung des SRH zeigt an dieser Stelle ein strukturelles Problem bei der Verwendungsnachweisprüfung auf. Die im Rahmen des Verwendungsnachweises durch die Zuwendungsempfänger bei der Bewilligungsstelle vorgelegten Unterlagen waren nicht geeignet, fehlerhafte Abrechnungen zu erkennen und damit eine effektive Verwendungsnachweisprüfung sicherzustellen.
- 11 Die o. a. Festlegungen des SMS zur Verwendungsnachweisprüfung als auch zu anderen förderspezifischen Regelungen, wie dem Auszahlungsverfahren, hätten nicht durch internen Erlass, sondern durch Änderung der Richtlinie erfolgen müssen. Da eine Änderung der Richtlinie unterblieb, wurde auch das Einvernehmen des SRH nach § 44 Abs. 1 Satz 4 SÄHO sowie das Einvernehmen des SMF umgangen.
- 12 Das Verfahren zur Abrechnung der Sprachkurse hat im Ergebnis bewirkt, dass inhaltlich keine Verwendungsnachweisprüfung stattgefunden hat, da weder die notwendigen Nachweise eingereicht noch die getätigten Angaben überprüft wurden. Die Festlegungen des SMS führten somit in Verbindung mit der Prüfpraxis der SAB zu einem nicht ausreichenden Kontrollniveau.

3 Folgerungen

- 13 **3.1** Das SMS hat die Trägerrundschreiben des BAMF konsequent und regelmäßig auf Veränderungen zu prüfen. Über Sachverhalte, die für den Fördervollzug von Relevanz sind, ist die SAB zeitnah zu informieren.
- 14 **3.2** Der SRH empfiehlt, zur Beseitigung der bestehenden Unklarheiten und zur Fehlervermeidung das Hinweisblatt zum Antrag zu überarbeiten und den Antragstellern in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen. Die Kenntnisnahme des Hinweisblattes sollte sich die SAB ggf. schriftlich durch die Sprachkursträger bestätigen lassen.
- 15 **3.3** Der SRH fordert, dass die Bedarfe, die Umsetzung und die Wirksamkeit der Landessprachkurse regelmäßig durch das SMS festgestellt und ausgewertet werden. Gegebenenfalls ist die Förderung anzupassen. Die Informationen aus den Verwendungsnachweisen sollten dabei als Datengrundlage dienen.
- 16 **3.4** Das SMS und die SAB haben das Verfahren und die Praxis der Verwendungsnachweisprüfung unverzüglich an die Regelung der Richtlinie sowie an die Regelungen des § 44 SÄHO und der VwV zu § 44 SÄHO anzupassen. Das ausschließlich auf Eigenerklärung basierende Nachweisverfahren ist zu ändern. Die Verwendungsnachweise sind entsprechend der rechtlichen Vorgaben stichprobenhaft und vertieft zu prüfen. Abweichungen von der VwV zu § 44 SÄHO dürfen nur im Einvernehmen mit dem SMF und – falls diese die Regelung des Verwendungsnachweises betreffen – im Einvernehmen mit dem SRH vorgenommen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 **4.1** Das SMS werde zukünftig verstärkt darauf achten, die verfahrensrelevanten Informationen aus den Trägerrundschreiben des BAMF an die Bewilligungsstelle zeitnah im Erlasswege weiterzuleiten. Das SMS habe das Verfahren im Punkt „Informationsweiterleitung an die SAB“ bereits optimiert.
- 18 **4.2** Die Spezifizierung des Richtlinienvollzugs sei mit dem Erlass Nr. 10 vom 8. August 2022 an die Bewilligungsstelle ergangen. Eine daraus folgende Präzisierung der Hinweisblätter und deren Veröffentlichung sei durch die SAB zeitnah vorgesehen.
- 19 **4.3** Das SMS kündigt an, dass eine statistische Auswertung der bisherigen Landessprachkurse im Rahmen der geplanten Novellierung der Richtlinie auf Grundlage der vorhandenen Daten vorgenommen werde.
- 20 **4.4** Eine Überprüfung und Anpassung des Verfahrens zur Verwendungsnachweisprüfung werde im Zuge der geplanten Novellierung erfolgen.

5 Schlussbemerkung

- 21 Der SRH erkennt die bereits eingeleiteten Optimierungsmaßnahmen des SMS zur Umsetzung seiner Forderungen hinsichtlich der Informationsweiterleitung an die Bewilligungsstelle sowie der Überarbeitung der Hinweisblätter für die Zuwendungsempfänger an.
- 22 Auch die Ankündigung des Ministeriums zur Durchführung einer statistischen Auswertung auf Grundlage der Daten aus den Verwendungsnachweisen begrüßt der SRH.
- 23 Der SRH hält jedoch ausdrücklich an seiner Forderung fest, das Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung unverzüglich an die Richtlinienregelung sowie die Regelungen des § 44 SÄHO anzupassen, da bisher keine Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt wurden.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Bund gewährt dem Freistaat Sachsen auf Grundlage von Kapitel 1 Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) Finanzhilfen im Zuge des Braunkohleausstiegs zur Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung der Beschäftigung in der Region. Vom Braunkohleausstieg sind im Lausitzer Revier und im Mitteldeutschen Revier rd. 5.100 Beschäftigte betroffen.¹
- ² Die Finanzhilfen betragen 3.492 Mio. € und verteilen sich auf 3 Förderperioden bis 2038. Die finanziellen Mittel sind für besonders bedeutsame Investitionen in 9 Förderbereichen einzusetzen. Die Fördergebiete umfassen die Landkreise Bautzen, Görlitz, Leipzig, Nordsachsen und die Stadt Leipzig.
- ³ Die Förderungen werden auf Grundlage der Förderrichtlinie des SMR zur Gewährung von Zuwendungen nach dem Investitionsgesetz Kohleregionen (RL InvKG) ausgereicht. Nach der RL InvKG sollen Projekte insbesondere nach den Kriterien „Schaffung und Erhalt von Arbeits- und Ausbildungsplätzen“ sowie „Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts“ ausgewählt werden.
- ⁴ Der SRH hat das Verfahren der Projektauswahl nach der RL InvKG in 2021 geprüft² und die Rolle der bereits im Herbst 2019 gegründeten SAS näher betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Handlungsprogramm

- ⁵ Das SMR erarbeitete mit einer Beratungsgesellschaft das „Handlungsprogramm zur Umsetzung des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen des Bundes in den sächsischen Braunkohlerevieren“. Es enthält revierspezifische Entwicklungsziele, untersetzt mit zahlreichen Handlungsempfehlungen und allgemein gehaltenen Handlungsmöglichkeiten.
- ⁶ Das Handlungsprogramm setzt einen Rahmen und gibt Anregungen für die weitere konzeptionelle Untersetzung und Entwicklung möglicher Projekte. Die konkreten Folgen des Kohleausstiegs für die unmittelbar betroffenen Kommunen und Beschäftigten und daraus abzuleitende Handlungserfordernisse, messbare Ziele und Grundlagen für eine Erfolgskontrolle werden nicht benannt.

¹ Die rd. 5.100 Betroffenen setzen sich aus rd. 3.200 direkten Beschäftigten im Braunkohlesektor und 1.900 indirekten und induzierten Beschäftigungseffekten zusammen.

² Die Erhebungen des SRH wurden bis März 2022 durchgeführt. Projektbezogene Auswertungen erfolgten zum Stand 3. März 2022.

- ⁷ Die Festlegungen des Landesentwicklungsplanes zu den vom Braunkohleabbau betroffenen Kommunen als „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ greift das Handlungsprogramm nicht auf. Eine konzeptionelle Verzahnung und Abstimmung mit ergänzenden Fachförderungen, wie der nicht vom InvKG erfassten Wirtschaftsförderung, ist nicht zu erkennen.
- ⁸ Mit dem InvKG sollen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, die den durch den Kohleausstieg wegfallenden Arbeitsplätzen in Zahl und Qualifikationsniveau entsprechen.³ Diesem Ziel steht ein prognostizierter Rückgang des Arbeitskräftepotentials in den sächsischen Revieren von rd. 53.000 bis 88.000 Personen bis 2035 gegenüber.⁴ Die demografische Entwicklung wird im Handlungsprogramm nicht thematisiert, der Fachkräftemangel nur schlagwortartig angesprochen.

2.2 Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH

- ⁹ Zur Notwendigkeit der Gründung der SAS hat sich der SRH gegenüber der Staatsregierung bereits mit Stellungnahme vom 13. November 2019 kritisch geäußert.
- ¹⁰ Die SAS steuert die jährlichen Verfahren zur Vorhabenauswahl, unterstützt die Initiatoren von Strukturentwicklungsprojekten als Förderlotse und Programmberater und übernimmt die Begleitung der Projektentwicklung bis zur Antrags- und Umsetzungsreife.
- ¹¹ Die Finanzierung der SAS erfolgte als Beteiligungsunternehmen des Freistaates Sachsen für die Geschäftsjahre 2019, 2020 und 2021 mit Gesellschafterzuschüssen aus Epl. 15. Für das Geschäftsjahr 2022 wurde der SAS vorjährig eine institutionelle Förderung von 3,8 Mio. € aus dem Sondervermögen Strukturentwicklungsfonds gewährt. Erläuterungen zur Finanzierung der SAS aus dem Sondervermögen einschließlich Wirtschaftsplan und Stellenplan der SAS sind dem Sondervermögen Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen (Anlage zu Kap. 10 04 des Haushaltsplanes 2021/2022) nicht zu entnehmen.
- ¹² Mit der institutionellen Förderung wurde der Ausgabenrahmen der SAS verdoppelt. Dem Finanzierungsbedarf liegen eine überdurchschnittliche Stellenausstattung und Eingruppierung der Beschäftigten der SAS⁵ sowie erhebliche Anstiege der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen und Bewirtungen zugrunde.
- ¹³ Zusätzlich wurden Ausgaben für unvorhergesehene Kosten anerkannt und die Schaffung eigener Software-Lösungen der SAS mit anhaltendem Finanzierungsbedarf für die Folgejahre legitimiert, die ursprünglich vom Mitgesellschafter SAB getragen werden sollten.

2.3 Verfahren

- ¹⁴ Das Förderverfahren zur Strukturentwicklung unterteilt sich in ein vorgelagertes Auswahlverfahren mit 2 Entscheidungsebenen und ein Zuwendungsverfahren bei der SAB (Bewilligungsstelle). Förderfähige und förderwürdige kommunale Projekte legt die SAS den Regionalen Begleitausschüssen (RBA)⁶ der Reviere zur Entscheidung vor. Landesprojekte werden unter Federführung des SMR vorbereitet und von der Interministeriellen Arbeitsgruppe Strukturentwicklung (IMAG) beschlossen. RBA und IMAG geben jeweils nicht bindende Stellungnahmen zu den Projektvorschlägen außerhalb ihrer Zuständigkeit ab.

³ Siehe BT-Drs. 19/13398, Vorblatt Teil A Abschnitt I.

⁴ StaLa, Landkreisinformationen zur 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035.

⁵ 76 % der Beschäftigten der SAS sind der Laufbahngruppe 2.2 (ehemals höherer Dienst) zuzuordnen. In der LDS beträgt der Stellenanteil dieser Laufbahngruppe lediglich 27 %. Im Vergleich mit dem Landesamt für Denkmalpflege beträgt der Finanzierungsbedarf der SAS mehr als das 1,5-fache des Landesamtes je Stelle.

⁶ Die RBA des Lausitzer Reviers und des Mitteldeutschen Revier setzen sich aus 7 bzw. 9 stimmberechtigten Mitgliedern (Vertreter der jeweiligen Landkreise/der Stadt Leipzig, jeweils zweier Gemeinden und des SMR) und 16 nicht stimmberechtigten Mitgliedern mit beratender Funktion (darunter 13 Interessenvertreter) zusammen.

Abbildung 1: Vereinfachte Darstellung des Verfahrensablaufes



Quelle: Bericht des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Entwicklung eines Verfahrens zur Ausreichung der Finanzhilfen gemäß Kap. 1 InvKG in der Zuständigkeit des Freistaates Sachsen („Landesprojekte“).

- ¹⁵ Der Bund gewährt für Strukturwandelprojekte bis zu 90 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Der Regelsatz der RL InvKG wurde auf 90 % festgesetzt. Bei Kommunen mit kritischer oder instabiler Haushaltslage kann eine Anhebung auf bis zu 97,5 % und bei mittelbaren Landesprojekten⁷ eine Vollförderung der Strukturwandelprojekte durch Bereitstellung zusätzlicher Landesmittel erfolgen. Landesmittel im Umfang von 82,1 Mio. € sollten Stand Anfang März 2022 zur Anhebung der Fördersätze eingesetzt werden.⁸

2.4 Vollzugaufwand

- ¹⁶ Die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens und die Durchführung des Förderverfahrens sind gegenüber regulären Zuwendungsverfahren zeitlich als auch personell deutlich aufwändiger. Im März 2022 befanden sich lediglich 14 Projekte in Umsetzung; 1 Projekt war abgeschlossen.
- ¹⁷ Der Vollzugaufwand zur Strukturentwicklung einschließlich des Hj. 2021 wird vom SRH auf mindestens 8,3 Mio. € beziffert. Der Anteil der SAS beträgt 7,5 Mio. €.⁹

2.5 Auswahlentscheidungen

- ¹⁸ In einem vereinfachten Verfahren beschloss das Kabinett im Oktober 2020 14 kommunale Projekte und 7 Landesprojekte (Zuwendungsbedarf: 224,8 Mio. €) vor Bildung der RBA. Im Jahr 2021 wurden 76 kommunale Projekten (517,9 Mio. €) und 19 Landesmaßnahmen (905,0 Mio. €) unter Beteiligung der RBA beschlossen.¹⁰
- ¹⁹ Mangels Budgetvorgaben waren die Finanzierungshilfen zur Strukturentwicklung der 1. Förderperiode (2020–2026) bereits Ende 2021 vollständig mit Projekten untersetzt. Absehbare Kostensteigerungen werden zu zusätzlichem Förderbedarf führen.
- ²⁰ Es ist nicht erkennbar, dass die ausgewählten Projekte aufeinander abgestimmt sind und einer gemeinsamen Strategie folgen. Die Mehrheit der Landesprojekte (69 %) ist dem Fördertatbestand „Forschungsinfrastruktur“ zugeordnet. Die kommunalen Projekte betreffen am häufigsten den Fördertatbestand „öffentliche Fürsorge“ (37 %).

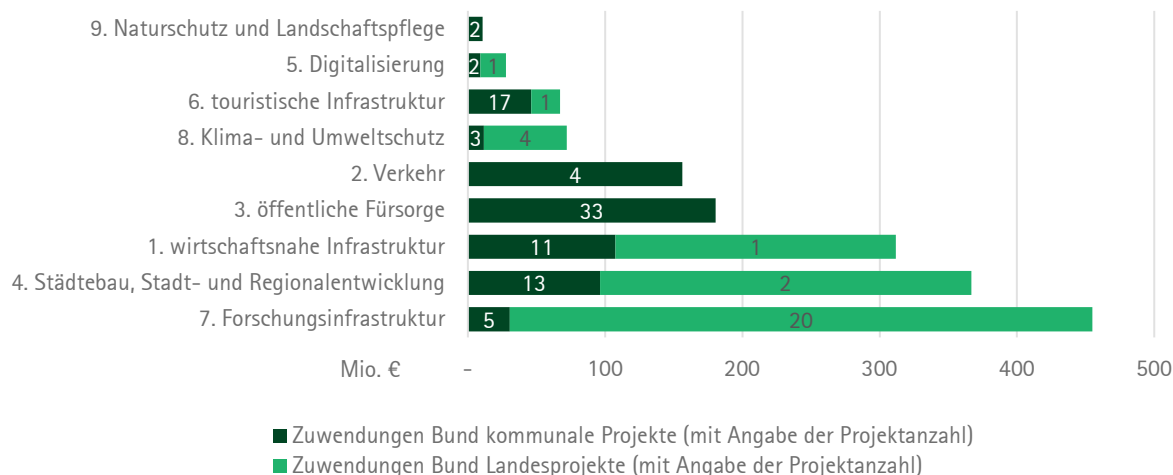
⁷ Hierzu zählen Projekte von Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, Forschungs- und Kultureinrichtungen sowie Beteiligungsunternehmen des Freistaates Sachsen.

⁸ Der angenommene Eigenanteilersatz für mittelbare Landesprojekte belief sich auf 66,0 Mio. € und im Fall der kommunalen Projekte auf 16,1 Mio. €. Das SMR gab in der Stellungnahme vom 29. Juli 2022 an, dass sich der Eigenanteilersatz für mittelbare Landesprojekte zum 11. Juli 2022 auf 32,3 Mio. € ermäßigt habe.

⁹ Einschließlich der Ende 2021 ausgezahlten institutionellen Förderung für das Wirtschaftsjahr 2022.

¹⁰ Jeweils Angabe des Bundesmittelbedarfs zum Stand 3. März 2022. Von den berücksichtigten Projekten des Auswahlverfahrens standen in 6 Fällen die Beschlussfassungen noch aus. Die Landesmaßnahmen umfassen auch Projekte der Ressorts, die kein Zuwendungsverfahren durchlaufen.

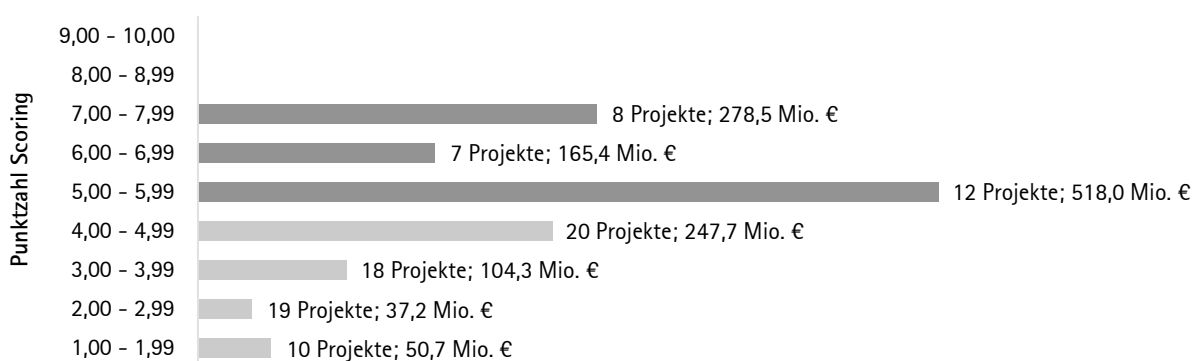
Abbildung 2: Anzahl und Bundesmittelbedarf für kommunale Projekte und Landesprojekte nach Fördertatbeständen



Quelle: Eigene Darstellung, Projektdaten SMR zum Stand 3. März 2022.

- 21 Das Handlungsprogramm gibt ein indikatorgestütztes System (Scoring) zur Bewertung der Projekte vor. 67 der 94 gesorteten Projekte des Jahres 2021 erreichten weniger als die Hälfte der möglichen 10 Punkte. Knapp ein Drittel der Bundesmittel der 1. Förderperiode sollen für die Projekte mit weniger als 5 Punkten und entsprechend geringer Strukturwandelrelevanz eingesetzt werden (440 Mio. €).¹¹

Abbildung 3: Projektzahl und Bundesmittelbedarf nach Scoring-Intervallen



Quelle: Eigene Darstellung, Projektdaten SMR zum Stand 3. März 2022.

- 22 Aus den Projektbeschreibungen und Beschlussvorlagen der bis Ende 2021 ausgewählten Projekte hat der SRH die Anzahl der erwarteten neuen Arbeits- und Ausbildungsplätze in den sächsischen Revieren ermittelt. Mit Bundesfinanzhilfen der ersten Förderperiode sollen rd. 900 Arbeits- und Ausbildungsplätze im Freistaat Sachsen geschaffen werden. Dies entspricht rechnerisch 1,52 Mio. € Bundesmittel je erwarteten Arbeits- und Ausbildungsplatz und übersteigt die Relation der zugeordneten Bundesfinanzhilfen für beide Reviere deutlich.¹² Ein adäquater Ersatz der wegfallenden wertschöpfungsintensiven Industriearbeitsplätze ist nicht zu erwarten.

2.6 Zuwendungsvoraussetzung der Zusätzlichkeit

- 23 Die Finanzhilfen des Bundes sollen nach dem InvKG für zusätzliche Investitionen eingesetzt werden. Eine notwendige nähere Bestimmung dieser Zuwendungsvoraussetzung in der RL InvKG fehlt. Nach den Bund-Länder-Vereinbarungen über die Gewährung der Finanzhilfen des Bundes sollen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nur solche Investitionen der Länder und Gemeinden gefördert werden, die ohne Finanzhilfen nach

¹¹ Datengrundlage SMR zum Stand 3. März 2022.

¹² Die Bundesfinanzhilfen belaufen sich rechnerisch auf 0,6 Mio. € bzw. 0,9 Mio. € je direktem und indirekt Beschäftigten in den beiden sächsischen Revieren.

der bisherigen Planung erst nach einem in der Verwaltungsvereinbarung festzulegenden Zeitraum oder überhaupt nicht getätigt würden (zusätzliche Investitionen).¹³ Die Bedingung schließt aus Sicht des SRH die Finanzierung bereits zuvor beschlossener Projekte oder ohnehin notwendiger Maßnahmen (z. B. der Daseinsvorsorge) aus. Durch die Förderung über die RL InvKG werden die erforderlichen Aufwendungen aus dem Landeshaushalt bzw. den kommunalen Haushalten vermieden. Dies betrifft u. a. nachfolgende beschlossene Projekte:

- „Verlegung der Landesuntersuchungsanstalt für Gesundheits- und Veterinärwesen (LUA) nach Bischofswerda“ (Zuwendungsbedarf: 195,3 Mio. €). Mit der Finanzierung der Sitzverlegung der LUA über das InvKG vermeidet der Freistaat Sachsen zu 90 % eigene Ausgaben für die notwendige Neuunterbringung der Landesbehörde.
- „Sächsisches Kompetenzzentrum nachhaltige Landwirtschaft, Fischerei und Klima (Köllitsch)“ (Zuwendungsbedarf: 35,1 Mio. €). Ein Teilprojekt war als Realisierungsvorhaben bereits im Haushaltsplan 2019/2020 mit 6,0 Mio. € in Jahresscheiben veranschlagt.¹⁴
- „Aufbau eines Fahrzeugpools“ – Beschaffung von Schienenfahrzeugen mit alternativem Antrieb (Zuwendungsbedarf: 93,6 Mio. €). Die Entscheidung zur Beschaffung der Fahrzeuge war bereits im Zuge der europaweiten Ausschreibung der Schienenpersonennahverkehrsleistungen vom Juli 2020 und damit vor Beschlussfassung des RBA getroffen worden.
- 13 Vorhaben zur Neuerrichtung, Erweiterung und Sanierung von Kindertagesstätten (Zuwendungsbedarf: 49,3 Mio. €). Die Projekte sind überwiegend aus baulichen Gründen und zur Erfüllung des gesetzlichen Betreuungsanspruches als Maßnahmen der Daseinsvorsorge unabhängig vom Strukturwandel erforderlich.
- 8 Maßnahmen an kommunalen Verwaltungsgebäuden und Einrichtungen, u. a. zur energetischen Sanierung, Herstellung der Barrierefreiheit, Verbesserung der Organisation und IT-Infrastruktur (Zuwendungsbedarf: 52,8 Mio. €). Diese Maßnahmen sind allgemeinen Anforderungen geschuldet und rechtfertigen keine auf die Reviere begrenzte Sonderförderung.

Zusätzliche Effekte und ein enger Strukturwandelbezug werden nicht erkannt. Der SRH sieht die Finanzierung aus Strukturwandelmitteln daher kritisch.

3 Folgerungen

- ²⁴ Das „Handlungsprogramm zur Umsetzung des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen des Bundes in den sächsischen Braunkohlerevieren“ bedarf einer Konkretisierung. Zur Entwicklung des Lausitzer Reviers und des Mitteldeutschen Reviers sind die aus dem Braunkohleausstieg resultierenden Strukturdefizite, Entwicklungsziele und Handlungsbedarfe unter Mitwirkung der Kommunen teilträumlich zu ermitteln und mit abgestimmten Maßnahmenbündeln zu untersetzen. Dabei ist dem besonderen Handlungsbedarf in den Revieren Rechnung zu tragen. Das SMR sollte eine fachübergreifende operationalisierte Förderstrategie für den Strukturwandel unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung erarbeiten.
- ²⁵ Staatliche Aufgaben zur Strukturentwicklung wurden auf eine eigens gegründete GmbH ausgelagert, wofür keine Erforderlichkeit bestand. Die überdurchschnittliche Stellenausstattung und Vergütung der Beschäftigten sowie der hohe Finanzbedarf für Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen/Bewirtungen der SAS sind zu prüfen. Die institutionelle Förderung der SAS aus dem Sondervermögen Strukturentwicklungsfonds ist mit Wirtschaftsplan und Stellenplan als Anlage zum Sondervermögen auszuweisen.
- ²⁶ Angesichts des Vollzugaufwandes ist das mehrstufige Förderverfahren hinsichtlich
- der Reduzierung der Verfahrensbeteiligten,
 - der Konzentration der Entscheidung auf einer Ebene

zu evaluieren.

¹³ Vgl. § 11 Bund-Länder-Vereinbarung zur Durchführung des Investitionsgesetzes Kohleregionen vom 28. Juli 2020 i. V. m. Art. 3 Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 4 GG vom 19. September 1986.

¹⁴ Kap. 14 09 Tit. 726 51 „Köllitsch | Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie | Einrichtung zur Durchführung einer überbetrieblichen Ausbildung, Errichtung Lehrwerkstatt Milchkuhhaltung“.

- 27 Die hohen Fördersätze der RL InvKG von 90 % bis 97,5 % setzen Fehlanreize und führten zur Substituierung von Fachförderungen mit erforderlich höheren Eigenanteilen der Projektträger (z. B. 50 % im Fall der RL KitaBau und ein Drittel im Fall der RL StBauE). Nur bei zusätzlichen Effekten zur Bewältigung des Strukturwandels sind die höheren Fördersätze der RL InvKG vertretbar. Vollfinanzierungen sind grundsätzlich auszuschließen. Zuwendungsempfänger haben angemessene Eigenanteile zu leisten.
- 28 Strukturwandelprojekte sind stärker nach ihrer Wirksamkeit für Wertschöpfung und Beschäftigung auszuwählen. Ein Mindestscoring zur Strukturelevanz ist in die RL InvKG aufzunehmen. Der SRH empfiehlt weiter, die nach dem InvKG zwingende Zuwendungsvoraussetzung der Zusätzlichkeit in der RL InvKG zu operationalisieren.

4 Stellungnahme

- 29 Das Handlungsprogramm sei in nur knapp 4 Monaten nach Inkrafttreten des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen unter hohem Zeitdruck vom Sächsischen Kabinett beschlossen worden. Dabei sei von Beginn an klar gewesen, dass es sich um einen langen, sich ständig weiterentwickelnden Prozess handle. Die Handlungsempfehlungen, die daraus abgeleiteten Handlungsfelder und das Scoring-Verfahren sollen in regelmäßigen Abständen überprüft und auf neue Situationen angepasst werden. Die Förderrichtlinie und die Zielbilder sollen weiterentwickelt werden. Das SMR bereite derzeit das entsprechende Vergabeverfahren vor, in dem den vom SRH thematisierten Punkten nachgegangen werden soll.
- 30 Für eine Anreizwirkung zum Zuzug in die Reviere sei die Attraktivität der Region zu erhöhen. In eine Entscheidung für eine geplante Ansiedlung von Unternehmen würden auch die weichen Standortfaktoren wie Bildungs- und Kinderbetreuungsangebote und Freizeitmöglichkeiten in der Region einfließen. Gerade die weichen Standortfaktoren seien wichtige Argumente, um vor allem junge Menschen und Familien in die Region zu holen. Die demografische Entwicklung in den Revieren werde im Rahmen der Umsetzung der Förderung u. a. beim Scoring berücksichtigt. So würden bei der Kategorie Wirksamkeit die durch das Vorhaben induzierten, mittelbar gesicherten und geschaffenen Arbeits- und Ausbildungsplätze und bei der Kategorie Umfeld der Beitrag zur positiven demographischen Entwicklung der Region berücksichtigt. Lösungen für die dargelegten Probleme des Fachkräftemangels sowie der schulischen Bildung müssten in der Ressortverantwortung des jeweiligen Ressorts entwickelt werden.
- 31 Die Forderung zur Vermeidung von Projekten mit geringer Strukturwandelrelevanz werde durch das SMR unterstützt. Eine Fortschreibung des Handlungsprogrammes und auch des Scoring-Verfahrens sei im Jahr 2023 angedacht. Parallel dazu erfolge durch den Bund gem. § 26 InvKG erstmalig eine Evaluierung bzgl. der Wirksamkeit der Strukturwandelmaßnahmen. Dabei seien insbesondere die Wirkungen der Maßnahmen auf die Wertschöpfung, die Arbeitsmarktsituation und das kommunale Steueraufkommen zu untersuchen. Die betroffenen Länder und Gemeinden sollten hieran mitwirken. Zur Abstimmung dieser Prozesse seien die Braunkohle-Länder bereits mit dem Bund im Austausch. Dem Scoring solle darüber mehr Gewicht beigemessen werden. Im Ergebnis würde dies zu qualitativ besseren Vorhaben führen, die einen hohen Beitrag zum Strukturwandel leisten. Für eine Akzeptanz eines Mindest-Scoringwertes müsse der Einbezug der beteiligten Akteure erfolgen, sodass eine vorherige Abstimmung mit der kommunalen Seite sowie den Ressorts erforderlich sei.
- 32 Die Gründung der SAS GmbH sei durch die im SMF angesiedelte Beteiligungsverwaltung erfolgt. Die Stellenausstattung sei zum größten Teil bereits bei Gründung durch die Beteiligungsverwaltung erfolgt. Das SMR werde die Anmerkungen des SRH zum Anlass nehmen, die Stellenbeschreibungen und die Befähigungsstufen der Angestellten der SAS anzufordern und in Vorbereitung der institutionellen Förderung 2023 entsprechend Nr. 1.3 ANBest-I zu § 44 SäHO zu überprüfen. Die Ausführungen des SRH zur Erforderlichkeit und Angemessenheit von Sachausgaben würden bei der Erstellung des Förderbescheids für das Hj. 2023 geprüft und umgesetzt. Für Finanzierungen aus Sondervermögen gelte § 26 Abs. 4 SäHO nicht. In § 26 Abs. 3 SäHO sei abschließend aufgeführt, welche Anlagen oder Erläuterungen zum Sondervermögen in den Haushaltsplan aufzunehmen sind.

- 33 Das aufwändige Auswahl- und Förderverfahren der Richtlinie InvKG sei u. a. den Erwartungen der regionalen Akteure und dem Wunsch nach Partizipation geschuldet. Die Akzeptanz des Verfahrens und der Maßnahmen sei für das Gelingen des Strukturwandelprozesses elementar. Die Ermöglichung einer breiten Teilhabe sei in der Bund-Länder-Vereinbarung angelegt. Das SMR gehe davon aus, dass Bund und Länder auch zukünftig eine umfassende Partizipation sicherstellen möchten. Eine Reduzierung der Verfahrensbeteiligten könne derzeit nicht umgesetzt werden. Die Überprüfung des Verfahrens werde Bestandteil der Evaluierung sein.
- 34 Der Bund habe zu den Maßnahmen zur Unterbringung und zum Ausbau von Landesbehörden seinen Einwandsverzicht erklärt.
- 35 Nach Evaluierung und etwaiger Klarheit zu einem möglicherweise vorgezogenen Kohleausstieg beabsichtige das SMR die Richtlinie InvKG anzupassen. Die Empfehlung zur Aufnahme der Definition der Zusätzlichkeit werde im Rahmen einer Richtlinienänderung berücksichtigt.

5 Schlussbemerkung

- 36 Der SRH begrüßt die Berücksichtigung seiner Prüfungsfeststellungen in der Evaluierung zum Auswahl- und Förderverfahren Strukturentwicklung der RL InvKG.
- 37 Die nach § 4 Abs. 4 InvKG erforderliche Zusätzlichkeit der geförderten Maßnahmen ist zwingend zu beachten. Der SRH hält es für erforderlich, das Kriterium der Zusätzlichkeit, gleichermaßen gültig für alle vom Braunkohleausstieg betroffenen Bundesländer zu operationalisieren. Dem SMR wird dazu empfohlen, die Unterstützung des zuständigen Bundesressorts einzufordern.
- 38 Die Strukturwandelrelevanz ist durch einen zu erreichenden Mindest-Scoringwert für auszuwählende Investitionsprojekte zu unterlegen.
- 39 Um dem Transparenzgrundsatz zu entsprechen, sollte eine Finanzierung der SAS unmittelbar aus dem Staatshaushalt erfolgen. Bestehende Regelungen der SÄHO zum Ausweis von institutionellen Förderungen sind für Finanzierungen aus Sondervermögen analog anzuwenden.

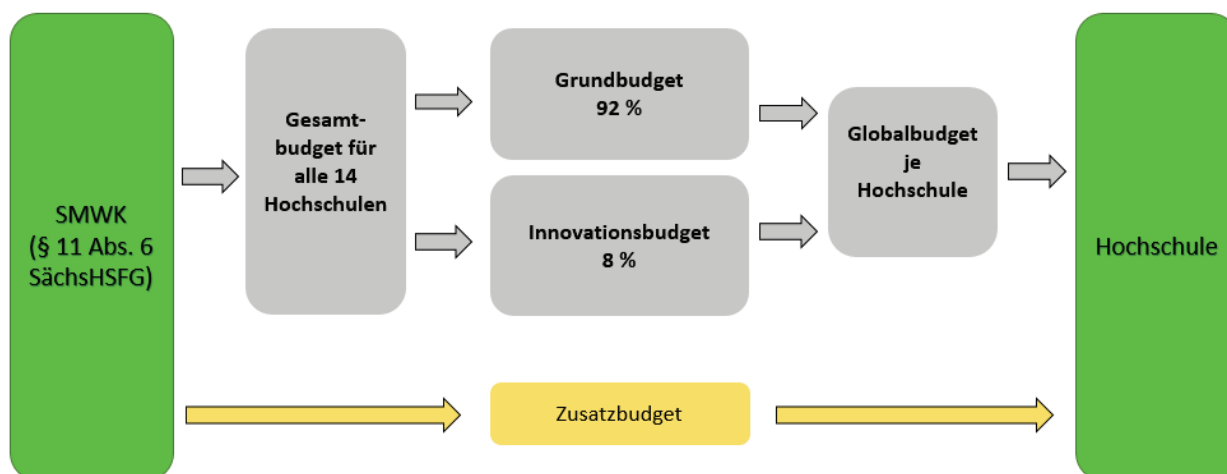
Das SMWK sollte die Integration der Mittel aus dem Titel „Talente für Sachsen“ in das Gesamtbudget der Hochschulen unter Berücksichtigung der Berufsakademie Sachsen prüfen.

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

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Zum 1. Januar 2015 hat der Bund die Finanzierung der staatlichen Unterstützung für die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden (BAföG) vollständig übernommen und damit die Länder um jährlich rd. 1,17 Mrd. € entlastet. Das entspricht einer Entlastung des sächsischen Staatshaushaltes i. H. v. rd. 83 Mio. € pro Jahr. Bei der Verständigung über den Umgang der Länder mit den frei gewordenen Mitteln am 26. Mai 2014 wurde u. a. festgehalten, dass „die Länder [...] die freiwerdenden Mittel zur Finanzierung von Bildungsausgaben im Bereich Hochschule und Schule verwenden“ werden. Eine gesetzliche Fixierung besteht diesbezüglich nicht.
- 2 Der Freistaat Sachsen verankerte in der „Zuschussvereinbarung 2017 bis 2024“, dass die „im Ergebnis der vollständigen Übernahme des BAföG für Studierende durch den Bund frei gewordenen Mittel [...] zur Stärkung des Hochschulbereichs und der Berufsakademie Sachsen (einschließlich Hochschulbau und Hochschulmedizin) eingesetzt“ werden.
- 3 Das SMWK richtete dafür ab dem Doppelhaushalt 2015/2016 im Kap. 12 07 die TG 68 – „Zusatzbudget für die Hochschulen“ ein. Das Volumen der TG betrug 53 Mio. € p. a. bis 2020 (Ausnahme 2016: 54 Mio. €).
- 4 Der sächsische Haushaltsgesetzgeber entschied sich damit für die Veranschlagung der frei gewordenen Mittel in einem Zusatzbudget, welches neben dem Gesamtbudget der Hochschulen besteht.

Abbildung 1: Finanzierung der Hochschulen nach Sächsischem Hochschulfreiheitsgesetz (SächsHSFG) zzgl. Zusatzbudget



Quelle: Eigene Darstellung.

- 5 Der SRH hat für den Zeitraum 2015 bis 2020 die Veranschlagung, Ausreichung und Verwendungsnachweisprüfung der ehemaligen BAföG-Mittel durch das SMWK geprüft. Im Fokus stand dabei, aufgrund seines Volumens und seiner zu finanzierenden Maßnahmen, der Tit. 12 07/685 68 – „Talente für Sachsen“.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Mittelveranschlagung des Zusatzbudgets

- 6 Das SMWK hat die frei gewordenen BAföG-Mittel innerhalb des Kap. 12 07 TG 68 in 6 Titeln veranschlagt.

Abbildung 2: Einsatz der frei gewordenen BAföG-Mittel im Hochschulbereich



Quelle: Eigene Darstellung des SRH auf Grundlage der Haushaltspläne 2015/2016 bis 2019/2020 des Freistaates Sachsen.

- 7 Die frei gewordenen BAföG-Mittel eröffneten dem Freistaat einen zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum zur Stärkung der Hochschulen. Dem SRH konnten keine Unterlagen vorgelegt werden, die ein Gesamtkonzept für die Verteilung der zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel, z. B. zur Auswahl der Handlungsfelder, zur Priorisierung besonders dringlicher Maßnahmen, zur Berechnung der Höhe der dafür notwendigen Mittel oder für besondere Ziele, dokumentierten. Der SRH hat Bedenken, ob ohne Festlegung einer Grundvorstellung über die Notwendigkeit, die Ziele und Zwecke, die mit der Finanzierung der Maßnahmen verbunden werden, überhaupt ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz gelingen kann.

2.2 Mittelausreichung aus dem Titel 12 07/685 68 – „Talente für Sachsen“

- 8 Die Mittel aus dem Sammeltitel „Talente für Sachsen“ wurden maßnahmenkonkret mittels Zuweisungsschreiben den Hochschulen zugewiesen. Bei einzelnen finanzierten Maßnahmen fehlte es an der Festschreibung einer hinreichenden Ziel- und Zweckbestimmung, sodass den Mittelempfängern Spielraum bei der Mittelverwendung gelassen wurde.
- 9 Darüber hinaus ist festzustellen, dass mit dem Zusatzbudget Aufgaben finanziert wurden, die in § 5 SächsHSFG festgeschrieben und somit bereits über das Gesamtbudget der Hochschulen zu finanzieren sind. Der zusätzliche Mittelbedarf wurde nicht begründet. Da auch die Zielsetzung und Zweckbestimmung unkonkret blieben, ist eine Doppelfinanzierung nicht ausgeschlossen. Zudem ist dem SMWK damit die Möglichkeit genommen, die eigenen Ziele und Prioritäten zu steuern. Das SMWK wandte ein, dass mit dieser Verfahrensweise der Hochschulautonomie Rechnung getragen werde.
- 10 Als Verwendungsnachweis forderte das SMWK meist einen rechnerischen Nachweis des Mitteleinsatzes und vereinzelt einen Sachstandsbericht. Für den SRH ist es nachvollziehbar, dass das SMWK für die unterschiedlichen Maßnahmen differenzierte Verwendungsnachweise verlangt. Jedoch war aus der Sicht des SRH auf der Grundlage des jeweiligen vorgegebenen Verwendungsnachweises nicht in jedem Fall eine Prüfung der zweckgerechten Verwendung möglich. Zudem erschwert die Heterogenität der Verwendungsnachweise die vergleichende Prüfung zum Ziel der Erfolgskontrolle.

2.3 Alternativvorschlag des SRH zur bisherigen Mittelveranschlagung

- 11 Der SRH hat festgestellt, dass bei der jetzigen Praxis noch erhebliches Potenzial besteht, den Mitteleinsatz zielgerichteter zu gestalten. Das bisherige Verfahren zur Veranschlagung, Ausreichung und Verwendungsprüfung der Mittel im Titel „Talente für Sachsen“ ist bei zielführender Ausgestaltung entsprechend kontrollintensiv und damit (personal-)aufwendig.
- 12 Sofern das SMWK unter Verweis auf die Hochschulautonomie an seiner Praxis festhalten will, scheint für den SRH die Integration der Mittel in das Gesamtbudget der Hochschulen unter der Berücksichtigung der Berufsakademie Sachsen folgerichtiger.

3 Folgerungen

- 13 Das SMWK hat vor einer Mittelveranschlagung außerhalb des Gesamtbudgets der Hochschulen, insbesondere neuer Mittel, konkrete und abrechenbare Ziele und Zwecke des Mitteleinsatzes festzulegen. Daraus ist der notwendige Finanzierungsbedarf, aus dem sich die Höhe der Veranschlagung ergibt, festzulegen.
- 14 Des Weiteren hat das SMWK vor jeder Mittelausreichung die Höhe der Ausgabe auf der Grundlage von Bedarfskriterien, z. B. geeigneter Indikatoren, zu ermitteln. Zudem ist durch eine präzise Festlegung des Zuweisungszwecks im Zuweisungsschreiben eine Fehlallokation zu verhindern und somit auch die Prüfung der zweckgerechten Verwendung sicherzustellen.
- 15 Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile sollte das SMWK die Möglichkeit prüfen, die im Tit. 12 07/685 68 – „Talente für Sachsen“ veranschlagten Mittel in das Gesamtbudget der Hochschulen unter Berücksichtigung der Berufsakademie Sachsen zu integrieren.

4 Stellungnahme des SMWK

- 16 Die Veranschlagung in einem Zusatzbudget resultiere aus der Entscheidung des Bundes, dass die bei den Ländern frei werdenden Mittel auf Dauer zusätzlich dem Hochschulsystem bereitzustellen seien. Die Mittel werden durch Vorgaben im Haushaltsplan oder durch Entscheidungen im Haushaltsvollzug für Aufgaben der Hochschulen gewidmet, für die konkreter Handlungsbedarf gesehen werde. Die Hochschulsteuerung sei in der Regel auf länger- bzw. langfristige Ziele ausgelegt und habe das bewährte Berichtswesen als Bestandteil.
- 17 Es werde für geboten gehalten, dass die Hochschulen – gemäß bestehender Rechtslage insbesondere durch das SächsHSFG, die Hochschulsteuerungsverordnung und die Zuschussvereinbarung – in eigener Verantwortung über die konkreten Einzelmaßnahmen zur Erreichung der vereinbarten Ziele und die Ressourcenallokation in der Hochschule entscheiden. Die Mittelausreichung des SMWK an die Hochschulen erfolge auf der Grundlage konkret definierter Bedarfskriterien. Eine indikatorbasierte Bemessung werde für sachgerecht erachtet.
- 18 Die Hochschulen würden im Rahmen ihrer Autonomie und der damit verbundenen Verantwortung sicherstellen, dass keine Doppelfinanzierung erfolge und eine zweckentsprechende Verwendung der zugewiesenen Mittel sicherstellen.
- 19 Das SMWK werde den Vorschlag des SRH prüfen, die gegenwärtig im Zusatzbudget veranschlagten Mittel in das Gesamtbudget der Hochschulen unter Berücksichtigung der Berufsakademie Sachsen zu integrieren.

5 Schlussbemerkung

- 20 Intention des SMWK ist es, den Hochschulen eine bessere Aufgabenerfüllung zu ermöglichen und besondere Handlungsfelder gezielt zu finanzieren. Der SRH hat weiterhin Zweifel, ob allein die Erhöhung der Finanzierungsmittel hierzu beiträgt, sondern spricht sich für eine konkrete Zweckbindung und Kontrolle der Zielerreichung aus.
- 21 Die Bereitschaft des SMWK, den Vorschlag zur Integrierung des Zusatzbudgets in das Gesamtbudget der Hochschulen zu prüfen, begrüßt der SRH.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Im Freistaat Sachsen hat die Förderung von Kultur und Kunst Verfassungsrang, vgl. Art. 11 Verfassung des Freistaates Sachsen. Ausfluss dieser Förderung ist u. a. der Erwerb von Kunstgegenständen und musealen Gütern durch die Staatlichen Kunstsammlungen Dresden (SKD) im Auftrag des Freistaates Sachsen, der hierfür Haushaltsmittel bereitstellt. Bei den SKD handelt es sich um einen Staatsbetrieb nach § 26 SächsHO, der rechtlich unselbstständig und dem SMWK unmittelbar nachgeordnet ist.
- ² Die Prüfung des SRH war auf die wirtschaftliche Verwendung der für den Erwerb von Kunst- und Sammlungsgegenständen eingesetzten Haushaltsmittel für den Zeitraum der Jahre 2017 bis 2020 gerichtet. In diesem Zeitraum tätigten die SKD über 200 Kunst- und Sammlungsankäufe, die mit einem Gesamtwert von rd. 5,95 Mio. € in das Vermögen des Freistaates eingegangen sind. Neben Haushaltsmitteln wurden hierfür auch Drittmittel eingesetzt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Finanzierung

- ³ Im Zuge des Erwerbes von Kunst- und Sammlungsgegenständen haben die SKD Kaufverträge geschlossen, ohne dass die für den Ankauf notwendige Finanzierung gesichert war.
- ⁴ So unterzeichneten die SKD den Kaufvertrag über das Gemälde „Atelierszene“¹ von Erich Heckel zu einem Kaufpreis i. H. v. 900 T€ im April 2016. Die für den Ankauf eingeplanten Drittmittel i. H. v. 800 T€ wurden allerdings erst nach dem Kaufvertragsschluss durch die Mittelgeber i. H. v. 750 T€ bestätigt. Der Kaufpreis wurde in 3 Raten gezahlt. Die 3. Rate konnte nur dadurch erbracht werden, indem das SMF auf Antrag des SMWK im November 2017 den Ausgabeansatz gem. § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 i. H. v. 100 T€ verstärkte. Dies war notwendig, weil zu diesem Zeitpunkt endgültig feststand, dass die SKD die bestehende Differenz von 150 T€ nicht vollständig aus ihrem Budget hätten zahlen können.
- ⁵ Die SKD hätten vor dem Eingehen dieses Vertrages die Finanzierung der vereinbarten Leistung klären und absichern müssen. Diese Verpflichtung ergibt sich nicht nur aus den haushaltsrechtlichen Vorgaben des § 34 SächsHO, sondern auch aus der kaufmännischen Sorgfalt, die zu beachten war. Aus Sicht des SRH hätte die Finanzierung des sich seit dem Jahr 2009 als Leihgabe in den Sammlungen der SKD befindlichen Gemäldes mit der gebotenen Sorgfalt abgeklärt werden können, da erste Überlegungen zu einem Ankauf bereits Ende 2013 zu erkennen waren.
- ⁶ Für den Ankauf eines Kronleuchters im Jahr 2020 zu einem Preis von 144 T€ nahmen die SKD ein zinsloses Darlehen i. H. v. 96 T€ einer privaten Kunststiftung in Anspruch, die darüber hinaus den weiteren Kaufpreisanteil i. H. v. 48 T€ finanziert hatte. Vorgesehen war, den Darlehensbetrag in einem Zeitraum von 14 Monaten einzuwerben und bei nicht vollständiger Einwerbung die Differenz aus dem eigenen Ankaufsbudget zurückzuzahlen. Letztlich warben die SKD Mittel i. H. v. nur rd. 40 T€ ein. Erst nach einer Verlängerung der Rückzahlungsfrist konnten die SKD das Darlehen vollständig zurückzahlen.

¹ Der vollständige Titel lautet „Atelierszene“ (1910/11) verso „Steine“ (1939).

7 Das Eingehen eines Darlehens darf nur in verfassungsrechtlich definierten Ausnahmesituationen erfolgen und bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung. Da diese Voraussetzungen fehlten, liegt ein Verstoß gegen das Verbot der Kreditaufnahme nach Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen vor.

2.2 Ungeklärte Provenienz

8 Festlegungen zur generellen Verfahrensweise bei ungeklärter oder zweifelhafter Provenienz² eines Ankaufsobjektes wurden nicht getroffen.

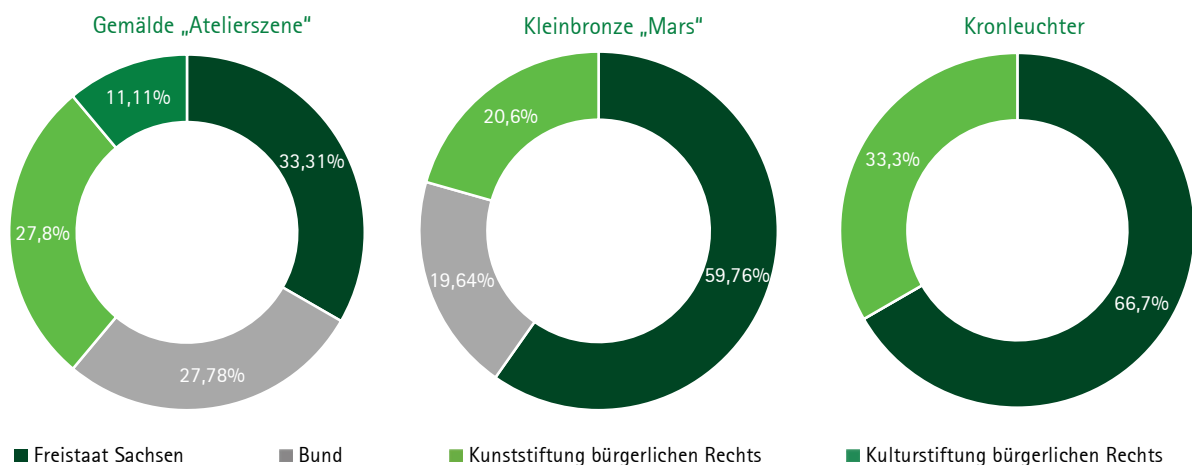
9 Zum Zeitpunkt des Ankaufes des o. g. Kronleuchters war dessen Provenienz trotz Recherche nicht aufklärbar. Die SKD ließen sich deshalb ein Rücktrittsrecht vom Kauf einräumen, soweit der Kronleuchter von Maßnahmen zur Sicherung jüdischen Vermögens im Sinne des Vermögensgesetzes betroffen war. Der Verkäufer gab eine notariell beglaubigte eidesstattliche Versicherung über die Provenienz des Kronleuchters ab.

10 In Anbetracht der brisanten Thematik der Provenienz verwundert diese Verfahrensweise. Die Entscheidung für ein Objekt unbekannter Herkunft ist aus Sicht des SRH nicht nur ethisch fragwürdig und daher für die museumpolitische Darstellung der SKD nach außen problembehaftet. Es besteht auch ein wirtschaftliches Risiko für die SKD, insbesondere unter Einsatz solch hoher finanzieller Mittel, wenn ungeachtet des Rücktrittsrechts z. B. im Fall der Insolvenz des Verkäufers der Kaufpreis nicht rückerstattet werden kann.

2.3 Miteigentumsanteil

11 Für den Ankauf der beiden vorgenannten Objekte und der Kleinbronze „Mars“, die im Jahr 2018 mit Anschaffungskosten i. H. v. rd. 6,87 Mio. €³ erworben wurde, warben die SKD Drittmittel ein. In fast allen Fällen führte dies zu einer Übertragung von Miteigentum an diesen Objekten an die Drittmittelgeber entsprechend ihrer anteiligen Finanzierungshöhe⁴. Hierüber wurden Übereignungs- und Leihverträge geschlossen.

Abbildung: Anteil Miteigentum



Quelle: Eigene Darstellung.

12 Die Entscheidung, diese Ankäufe über Drittmittel mit Übertragung eines Eigentumsanteils zu finanzieren, geht nach Auffassung des SRH mit erheblichen Risiken einher, die es in die Abwägung eines Ankaufes und dessen Finanzierung einzubeziehen gilt.

13 Die SKD mussten sich gegenüber dem Bund z. B. im Falle der völligen Zerstörung oder des Abhandenkommens des Gemäldes zum Ersatz des vollen Verkehrswertes, bezogen auf dessen Miteigentumsanteil, verpflichten. Pflichtverletzungen aus dem Leihvertrag können zur Rückforderung der Mittel und der anteiligen Erstattung einer Wertsteigerung führen. Da schon zum Zeitpunkt des Kaufes ein Gutachten den Verkehrswert des Gemäldes

² Herkunftsnachweis (Provenienz) = die vollständige Dokumentation eines Gegenstandes und seiner Besitzverhältnisse vom Zeitpunkt seiner Entdeckung oder Schöpfung bis in die Gegenwart, wodurch Echtheit und Eigentumsansprüche festgestellt werden.

³ Kaufpreis zzgl. Kosten u. a. für den Transport und die Rücknahme des „Mars“ aus einer ursprünglich geplanten Auktion bei Sotheby’s.

⁴ Nicht zu einem Miteigentumsanteil führende Drittmittel sind den Mitteln des Freistaates Sachsen zugerechnet; so auch in der Abbildung „Anteil Miteigentum“.

am Kunstmarkt beträchtlich höher als den von den SKD gezahlten Kaufpreis i. H. v. 900 T€ schätzte, bergen diese Vereinbarungen wirtschaftliche Risiken.

- 14 Ein gesteigertes Risiko besteht aus Sicht des SRH aufgrund der ungeklärten Provenienz des Kronleuchters, da hier gegenüber dem privaten Miteigentümer zu erfüllende Verpflichtungen zu Buche schlagen könnten, die im Vorfeld nur schwer abschätzbar sind.
- 15 Der SRH gibt zu bedenken, dass durch die Miteigentümerschaft Dritter die Handlungs- und Verfügungsmöglichkeiten der SKD bzw. des Freistaates hinsichtlich des Kunstwerkes beschränkt sind. Trotz eigener hoher Ausgaben für den Erwerb des jeweiligen Kunstwerkes, z. B. im Fall des Mars von rd. 4 Mio. €, kann der Freistaat nicht frei hierüber verfügen.

2.4 Geschäftsordnung

- 16 Obwohl die SKD nach ihrem Statut eine Geschäftsordnung zu erarbeiten hatten, ist dies bislang unterblieben. In Anbetracht des bilanziellen Volumens der SKD und der enormen Vermögensgegenstände, die den SKD zur Aufgabenerfüllung überlassen sind, ist es zwingend, dass Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation getroffen werden.
- 17 Auch fehlten über die Geschäftsordnung hinausgehende weitere auf das Ankaufsverfahren bezogene Regelungen für Prozessabläufe sowie Handreichungen. Derartige Vorgaben wirken nicht nur verfahrenserleichternd, sondern auch risikominimierend. Ihre Notwendigkeit verdeutlicht sich insbesondere an dem oben dargestellten Beispiel der ungeklärten Provenienz.

3 Folgerungen

- 18 Die wirtschaftlichen Risiken sind für den Freistaat so weit wie möglich zu minimieren. Aus diesem Grund ist bereits beim Abschluss des Kaufvertrages sicherzustellen, dass ausreichende Mittel zum Ankauf des Objektes zur Verfügung stehen.
- 19 Es ist zwingend erforderlich, eine Geschäftsordnung zu erlassen und Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation zu treffen. Daneben sollte eine Ankaufrichtlinie die fachlichen Maßstäbe des Ankaufes bestimmen und wesentliche Prozessabläufe festlegen. Der SRH empfiehlt, insbesondere den Umgang mit Kunstobjekten ungeklärter Provenienz zu regeln. In Anbetracht wirtschaftlicher Risiken und der Gefahr eines Reputationsverlustes sollte deren Erwerb ausgeschlossen werden.
- 20 Die Drittmittelfinanzierung von Kunstankäufen ist hinsichtlich der Chancen und Risiken zu bewerten. Die SKD sollten hierfür Bewertungskriterien und Rahmenregelungen aufstellen.
- 21 Das SMWK ist als Rechtsaufsicht gefordert, die Einhaltung des Haushaltsrechtes stärker zu überwachen und Maßnahmen zu ergreifen, um die Risiken für den Freistaat Sachsen zu minimieren.

4 Stellungnahme des SMWK und der SKD

- 22 SMWK und SKD stimmten mit dem SRH dahingehend überein, dass in Anbetracht der den SKD überlassenen Vermögensgegenstände zwingend Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation getroffen werden müssten. Den allgemeinen Folgerungen des SRH zur Erstellung einer Geschäftsordnung würden die SKD umgehend nachkommen.
- 23 Das SMWK werde die Empfehlung des SRH aufgreifen und veranlassen, dass die SKD in einer Ankaufrichtlinie die fachlichen Maßstäbe des Ankaufes bestimmen und wesentliche Prozessabläufe festlegen, einschließlich Regelungen zur Klärung der Provenienz.
- 24 Ebenso sei vorgesehen, die Empfehlung, die Drittmittelfinanzierung von Kunstankäufen hinsichtlich der Chancen und Risiken zu bewerten, umzusetzen. Wenngleich die Abwägung der Risiken bereits jetzt die Entscheidung der SKD beeinflusse, sollen zukünftig in Abstimmung mit dem SMWK Bewertungskriterien und Rahmenregelungen erstellt werden, um eine Einschätzung vornehmen zu können.

²⁵ Nicht zuletzt teile das SMWK die Auffassung, dass die wirtschaftlichen Risiken für den Freistaat Sachsen so weit wie möglich zu minimieren sind und bereits beim Abschluss von Kaufverträgen sicherzustellen ist, dass ausreichende Mittel zum Ankauf des Objektes zur Verfügung stehen. Auch die SKD schlossen sich weitestgehend dieser Sicht an. Nur in Ausnahmefällen würden die SKD bei Kunstobjekten, die für die sächsische Identität und die Sammlungsstrategie eine hochgradig wichtige Rolle spielen, mit den Möglichkeiten der Vorfinanzierung durch vorhandene eigene Mittel arbeiten. Dazu wollten sie weiterhin auf ihre interne Expertise zurückgreifen. Vor allem für kurzfristige Entscheidungen sollte die Direktorenkonferenz als Gremium einbezogen werden, um als Museum überhaupt Chancen beim Ankauf zu haben.

5 Schlussbemerkung

²⁶ Der SRH begrüßt, dass sowohl das SMWK als auch die SKD die Notwendigkeit erkannt haben, zeitnah eine Geschäftsordnung zu erarbeiten und wesentliche Aspekte des Kunstankaufes zu regeln. Damit ist ein erster Grundstein gelegt, um frühzeitig mögliche Risiken zu identifizieren, zu bewerten und auf ein Mindestmaß zu beschränken.

²⁷ In einem zweiten Schritt sollten diese Regelungen auch in der Praxis ihre Wirkung entfalten können. Daher möchte der SRH die SKD dafür sensibilisieren, Ankaufentscheidungen bewusster, unter Einbeziehung von Risikogesichtspunkten abzuwägen und diese ohnehin auf die für die Sammlungsstrategie bedeutsamen Kunstobjekte zu konzentrieren. Unter Einsatz öffentlicher Mittel dürfen Kunst- und Sammlungsgegenstände ohne Ausnahme nur erworben werden, wenn geklärt ist, ob und wie diese finanziert werden können. Jede andere Vorgehensweise würde den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widersprechen. Insofern sind auch den Möglichkeiten der Vorfinanzierung haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Betätigung des Freistaates Sachsen als Gesellschafter privater und öffentlicher Unternehmen untersucht. Ziel war festzustellen, welche Maßnahmen der Freistaat zur Unterstützung und Stabilisierung seiner Beteiligungen ergriffen hat und wie diese – unter Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Vorgaben sowie für den Staatshaushalt kostengünstigeren Alternativen – umgesetzt wurden.
- 2 Haushaltsrechtliche Grundlage bildeten die am 9. April 2020 beschlossenen Gesetze zum Nachtragshaushalt 2019/2020 und zur Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sowie das HG 2021/2022 vom 20. Mai 2021.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gleichsetzung Daseinsvorsorge mit wichtigem Interesse i. S. d. § 65 SÄHO

- 3 Der Freistaat unterstützte Beteiligungsunternehmen in den verschiedensten Bereichen, wie im Verkehrs-, Produktions- und Dienstleistungsbereich, aber auch im Bäder- und Kur- sowie Kulturbereich. Unabhängig von der Ausrichtung der einzelnen Beteiligungen begründete das SMF sämtliche Anträge für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln mit Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge i. S. d. § 2 Abs. 1 Nr. 5 SächsCorBG und verwies gleichzeitig auf das wichtige staatliche Interesse i. S. d. § 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO. Damit wendete das SMF den Begriff „Daseinsvorsorge“ pauschal auf alle Staatsbeteiligungen an und setzte dies – ohne nähere Begründung – mit dem wichtigen staatlichen Interesse i. S. d. § 65 SÄHO gleich. Dies erscheint im Einzelfall zweifelhaft, wie bspw. bei Unternehmen im Bäder- und Kur- sowie im Kulturbereich.

2.2 Frühzeitige Mittelbindung und pauschale Flexibilität in der Mittelverausgabung

- 4 Zum Zeitpunkt der Antragstellung im Mai 2020 war absehbar, dass aufgrund offener beihilferechtlicher Fragen und der vorhandenen regulär veranschlagten Haushaltsmittel im Kap. 15 21 der Abfluss aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nicht zeitnah in dem beantragten Umfang erfolgen wird. Tatsächlich wurden die Auszahlungsanträge der Unternehmen überwiegend erst im IV. Quartal 2020 gestellt. Von den für 2020 ursprünglich veranschlagten 71 Mio. € waren zum Stand 30. Juni 2021 rd. 45 Mio. €¹ abgeflossen. Insofern entstand der Eindruck einer frühzeitigen Mittelbindung durch einen vom SMF herbeigeführten „Vorratsbeschluss“, obwohl nach § 6 Abs. 2 SächsCorBG auch eine kurzfristige HFA-Beschlussfassung bzw. Information zeitnah zum Mittelabfluss möglich gewesen wäre.
- 5 Darüber hinaus beantragte das SMF zwecks bedarfsgerechter Bewirtschaftung gleichzeitig die Einwilligung des HFA in die gegenseitige Deckungsfähigkeit der betreffenden Haushaltsstellen für laufende Zuschüsse, Kapitalzuführungen sowie Darlehen. Aus Sicht des SRH steht eine solche pauschale Flexibilität in der Mittelverausgabung der nach § 6 Abs. 2 SächsCorBG geforderten maßnahmekonkreten Einwilligung des HFA entgegen und wird auch dem unterschiedlichen wirtschaftlichen Gehalt der gewährten Leistungen nicht gerecht.

¹ Vgl. Bericht des SMF an den HFA vom 5. Juli 2021 über den Mittelabfluss an die Beteiligungen des Freistaates zum Stand 30. Juni 2021.

2.3 Bereitstellung von Haushaltsmitteln nach Maßgabe beihilferechtlicher Vorgaben

- ⁶ In den Pandemie Jahren 2020 und 2021 erhielten von den insgesamt 31 unmittelbaren Beteiligungen des Freistaates 8 Beteiligungen Unterstützungsleistungen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in einer Gesamthöhe von rd. 110 Mio. €. Davon entfielen 63 Mio. € (57 %) auf Darlehen an 2 Beteiligungen, 32 Mio. € (29 %) auf Zuschüsse für laufende Zwecke an 6 Beteiligungen und 15 Mio. € (14 %) auf eine Kapitalzuführung.
- ⁷ Mit rd. 86 Mio. € bemaß sich der größte Anteil der gewährten Unterstützungsleistungen ausdrücklich nach den beihilferechtlich zulässigen Höchstbeträgen, ermittelt auf Basis von Bundesrahmenregelungen. Dabei blieben mögliche positive Ergebniseffekte teilweise unberücksichtigt. So wurden in die Schadensermittlungen der Mitteldeutschen Flughafen AG nur die Umsätze des Passagierverkehrs und die Non-Aviation-Umsätze (z. B. Parkplatz- und Raumvermietungsumsätze) einbezogen. Mögliche positive Entwicklungen im Frachtbereich wurden nach den vorliegenden Unterlagen dabei nicht thematisiert. So erhöhte sich am Flughafen Leipzig/Halle die Frachttonnage im Jahr 2020 gegenüber 2019 um rd. 11 % und im Jahr 2021 gegenüber 2020 um weitere rd. 15 %². Die Nichtberücksichtigung möglicher positiver Ergebniseffekte erscheint aus Sicht des Freistaates aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht sachgerecht.
- ⁸ Bei der Bemessung der Mittelzuführung hätten die finanziellen Auswirkungen der Entwicklung aller Teilbereiche zumindest dargestellt werden müssen, um positive Deckungsbeiträge berücksichtigen zu können. Dies gilt unabhängig von den Vorgaben der Bundesrahmenregelungen, deren Berücksichtigung allein die beihilferechtliche Zulässigkeit sicherstellen soll und lediglich den beihilferechtlich zulässigen Höchstbetrag der Förderung darstellt.

2.4 Darlehensgewährung unter Vorbehalt der Umwandlung in Eigenkapital

- ⁹ Gemäß Anträgen des SMF an den HFA sollten die Fondsmittel grundsätzlich als nicht rückzahlbare laufende Zuschüsse aufgrund einer existenzgefährdenden Wirtschaftslage gewährt werden. Davon abweichend erfolgte aus beihilferechtlichen Gründen an 2 Beteiligungen zunächst eine Mittelausreichung als Darlehen bzw. Kapitalzuführung. Die abgeschlossenen 3 Darlehensverträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 63 Mio. € enthielten einen ausdrücklichen Vorbehalt bzw. Hinweis der beabsichtigten Umwandlung in Eigenkapital. Eine Thematisierung, ob und wann die Unternehmen zu einer (ggf. schrittweisen) Rückzahlung der hohen, endfälligen Darlehensbeträge überhaupt in der Lage seien, war den Unterlagen nicht zu entnehmen.
- ¹⁰ Aufgrund der bereits zum Antrags- und Auszahlungszeitpunkt bestehenden Absicht des Gesellschafters, die Unterstützungsleistungen bei beihilferechtlicher Zulässigkeit grundsätzlich als nicht rückzahlbare Zuschüsse zu gewähren, entstand der Eindruck, dass eine Unterstützung in Form niedrigverzinslicher Darlehen nicht wirklich geprüft wurde. Von einem mit der Darlehensgewährung suggerierten Rückfluss von Haushaltsmitteln an den Staatshaushalt kann insofern nicht ausgegangen werden. Insofern ist nicht erkennbar, dass das SMF dem Wirtschaftlichkeitsgebot staatlichen Handelns ausreichend Beachtung gewidmet hat.

2.5 Ergänzungsbedarf Berichterstattung an HFA

- ¹¹ Neben den vom SMF für die staatlichen Beteiligungen beantragten und bewirtschafteten Fondsmitteln erfolgte auch durch die SK als Antragsteller und Bewirtschafter eine Kapitalzuführung an eine staatliche Beteiligung. In der regelmäßigen Berichterstattung des SMF an den HFA zum Mittelabfluss an die Beteiligungen fehlte zumindest ein Hinweis auf diese durch die SK ausgereichten Mittel. Im Jahresbericht 2021 des Fondsverwalters an den Landtag war die Kapitalzuführung betragsmäßig zwar enthalten, allerdings nicht unternehmensspezifisch nachvollziehbar. Aus Beteiligungsicht war die Berichterstattung insofern unvollständig.

² Vgl. Beteiligungsbericht 2021 des Freistaates Sachsen, S. 93 f. sowie Sächsische Zeitung vom 24. Mai 2022.

- ¹² Des Weiteren wurde bei der Prüfung etwaiger coronabedingter Bürgschaftsgewährungen an staatliche Beteiligungen festgestellt, dass im Bürgschaftsbericht 2020 die coronabedingten Bürgschaftsausfälle ohne gesonderten Hinweis in der Gesamtsumme der Bürgschaftsausfälle enthalten waren. Da für coronabedingte Bürgschaftsausfälle Mittel des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Verfügung stehen, stellte sich die Frage der Abgrenzung zu Inanspruchnahmen aus Kap. 15 10, zumal für die Gewährung der Bürgschaften nach § 5 HG jeweils keine Unterscheidung vorgenommen wird. Auf potenzielle Abgrenzungsprobleme hatte der SRH bereits im Februar 2021 hingewiesen und einen gesonderten Ausweis im jährlichen Bürgschaftsbericht des SMF an den HFA empfohlen.³

3 Folgerungen

- ¹³ **3.1** Aufgaben der Daseinsvorsorge sind nicht ohne weiteres mit dem wichtigen staatlichen Interesse i. S. d. § 65 Abs. 1 Nr. 1 SÄHO gleichzusetzen, sondern im Einzelfall zu begründen.
- ¹⁴ **3.2** Der SRH empfiehlt dem SMF, künftig von gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten einer kurzfristigen HFA-Befassung zeitnah zum Mittelabfluss Gebrauch zu machen und von pauschalen Flexibilisierungsmöglichkeiten abzusehen.
- ¹⁵ **3.3** Aus Sicht des SRH sollte die Entscheidung, welcher Unterstützungsbetrag tatsächlich vom Gesellschafter Freistaat Sachsen bereitzustellen ist, nicht allein durch den beihilferechtlich höchstmöglichen Rahmen, sondern vielmehr durch Wirtschaftlichkeitserwägungen begründet werden.
- ¹⁶ **3.4** Nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns ist vor der beabsichtigten Umwandlung der gewährten Gesellschafterdarlehen in Eigenkapital der Unternehmen die Möglichkeit einer – zumindest teilweisen – Darlehensrückzahlung zu prüfen.
- ¹⁷ **3.5** Der SRH empfiehlt, die Berichterstattung an den HFA durch den vollständigen, beteiligungsbezogenen Ausweis aller Mittelabflüsse an die staatlichen Beteiligungen – unabhängig vom bewirtschaftenden Ressort – zu verbessern. Gleiches gilt für die Aufnahme von Angaben zu coronabedingt ausgereichten Bürgschaften und Bürgschaftsausfällen im jährlichen Bürgschaftsbericht des SMF an den HFA.

4 Stellungnahme des SMF

- ¹⁸ **4.1** Das SMF führt aus, dass die Zuordnung der Beteiligungen zum Maßnahmebereich „Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge“ entsprechend der gesetzlichen Regelungen des Sächsischen Corona-Bewältigungsfondsgesetzes erfolgt sei.
- ¹⁹ **4.2** Nach Auffassung des SMF werde die Empfehlung des SRH, künftig von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit einer kurzfristigen HFA-Befassung zeitnah zum Mittelabfluss Gebrauch zu machen, dem gesellschaftsrechtlichen Handlungsbedarf auf dem Höhepunkt der Corona-Krise nicht gerecht. Es sei deshalb erforderlich gewesen, frühzeitig Vorsorge zu treffen, um eine möglicherweise akute Insolvenzgefahr bei strukturell defizitären Gesellschaften abzuwenden. Mittel Dritter, wie Kurzarbeitergeld und weitere Fördermöglichkeiten, hätten dazu geführt, dass die bewilligten Mittel erst überwiegend im IV. Quartal 2020 in Anspruch genommen wurden. Die durch den SRH vorgeschlagene kurzfristige HFA-Beschlussfassung sei zudem vor dem Hintergrund der erforderlichen vorherigen Kabinettsbeteiligung und der Einhaltung parlamentarischer Gepflogenheiten und Fristen regelmäßig nicht möglich.
- ²⁰ **4.3** Hinsichtlich der durch den SRH geäußerten Kritik, dass regelmäßig der beihilferechtlich höchstmögliche Rahmen ohne weitere Wirtschaftlichkeitserwägung als Maßstab für die Unterstützung der Beteiligungen angesetzt wurde, entgegnet das SMF, dass der beihilferechtliche Rahmen deutlich unter dem entstandenen Schaden liege und sich somit vertiefte wirtschaftliche Erwägungen erübrigen würden. Die PortGround GmbH habe durch die Pandemie keinen wirtschaftlichen Schaden erlitten und folglich keine Finanzhilfen erhalten. Das SMF bestä-

³ Vgl. Anlage 1 zur Äußerung des Präsidenten des SRH gem. § 35 Abs. 3 Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags zum Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2021/2022 vom 11. Februar 2021, S. 12.

tigt, dass als „Corona-Schaden“ nur tatsächliche Umsatzausfälle im Passagierbereich geltend gemacht und berücksichtigt wurden. Im Frachtbereich sei ein gewisser Schaden entstanden, da die Planzahlen nicht erreicht worden seien. Zu den Erlösen im Zusammenhang mit Frachtvolumen gebe es aber keine Zahlen im SMF.

- 21 **4.4** Der Hinweis des SRH, nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns vor der beabsichtigten Umwandlung der gewährten Darlehen in Eigenkapital der Unternehmen die Möglichkeit einer zumindest teilweisen Rückzahlung zu prüfen, sei zutreffend und entspreche einem wirtschaftlichen Verwaltungshandeln.
- 22 **4.5** Eine Konkretisierung der Berichterstattung an den HFA durch den vollständigen, beteiligungsbezogenen Ausweis aller Mittelabflüsse an die staatlichen Beteiligungen – unabhängig vom bewirtschaftenden Ressort – lehnt das SMF ab. Dies entspreche nicht dem Berichtsauftrag des HFA. Die Empfehlung des HFA, im Bürgschaftsbericht die coronabedingt ausgereichten Bürgschaften und Bürgschaftsausfälle darzustellen, werde umgesetzt.

5 Schlussbemerkung

- 23 Aus Sicht des SRH ist die Corona-Pandemie eine große Herausforderung für den Freistaat und seine Unternehmen. Daher hat der SRH grundsätzlich Verständnis für die Sorge um den Bestand der Beteiligungsunternehmen und dem Bestreben nach frühzeitiger Vorsorge sowie Schadensminimierung.
- 24 Das SMF hat nicht dargelegt, warum alle betroffenen Beteiligungen pauschal unter „Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsfürsorge“ subsumiert wurden.
- 25 Im Hinblick auf die Argumentation des SMF, es habe frühzeitig umfassende Vorsorge treffen müssen, ist anzumerken, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung, insbesondere beihilferechtliche Regelungen zu Flughäfen und Messen, noch offen waren. Ungeachtet der regierungsinternen Abläufe sieht § 6 Abs. 2 SächsCorBG außerdem die Möglichkeit kurzfristiger HFA-Befassungen bzw. ggf. sogar nur Unterrichtungen vor. Die SMF-Praxis, frühzeitig umfassend „Vorsorge“ zu betreiben, läuft diesen Intentionen zuwider.
- 26 Bezüglich der Argumentation des SMF, vertiefte wirtschaftliche Erwägungen würden sich erübrigen, soweit beihilferechtliche Rahmen überschritten würden, gibt der SRH zu bedenken, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht durch beihilferechtliche Bundesrahmenregelungen ausgehebelt wird.
- 27 Der SRH gibt weiterhin zu bedenken, dass Maßstab staatlichen Handelns bei der Unterstützung staatlicher Beteiligungen nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht ein Schadensausgleich sein kann. Vielmehr geht es darum, wie in der für den Staatshaushalt schonendsten Form das avisierte Ziel erreicht werden kann. § 2 Abs. 1 Nr. 5 SächsCorBG spricht nicht von Mitteln für einen Schadensausgleich, sondern von „Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge“. Das SMF hat im weiten Repertoire möglicher Unterstützungsmaßnahmen von Bürgschaften, Krediten und Zuschüssen sich im Beteiligungsbereich mit Zuschüssen ganz überwiegend für den finanziell für den Freistaat maximal belastenden Weg entschieden. Das SMF bemisst die Unterstützungsleistung nach prognostizierten Abweichungen von Planerlösen. Somit stand ein Ausgleich des bilanziellen „Schadens“ im Vordergrund. Dies steht in deutlichem Widerspruch zur Unterstützung, die privaten Unternehmen gewährt wurde. Dort wurde z. B. bei Soforthilfedarlehen ein Umsatzrückgang vorausgesetzt. Eine bloße Nichterreicherung von Planzahlen genügte nicht.
- 28 Der SRH begrüßt abschließend, dass das SMF künftig eine Rückzahlung der Darlehen vor einer Umwandlung in Eigenkapital prüft. Ebenso begrüßt der SRH die vorgesehene transparentere Berichterstattung im Bürgschaftsbericht zu coronabedingten Ausfällen.

IV. Sonderrechnungen

Neubau Zentrale der Sächsischen Aufbaubank in Leipzig

36

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

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat den Neubau der SAB in Leipzig geprüft. Mit dem Sächsischen Standortgesetz wurde im Jahr 2012 die Sitzverlegung der SAB nach Leipzig beschlossen. Die Förderbank erwarb dafür das Baugrundstück in der Gerberstraße 3–5. Das auf dem Grundstück befindliche ehemalige Robotron-Gebäude wurde 2013 abgebrochen. Im Ergebnis eines Planungswettbewerbes errichtete die SAB als Bauherr ab Ende 2016 einen Neubau auf dem Grundstück westlich des Leipziger Hauptbahnhofs. Die Arbeiten verzögerten sich aus unterschiedlichen Gründen. Schließlich erfolgte mit rd. 4 Jahren Verspätung¹ die sukzessive Nutzungsaufnahme des neu errichteten Sitzes der Förderbank ab Juni 2021.

Abbildung: Ansicht von Süd-Ost



Quelle: Eigene Aufnahme, Juni 2022.

¹ Die Fertigstellung erschien gem. einer Machbarkeitsstudie vom September 2011 noch für Anfang 2017 möglich.

- 2 Die Gesamtkosten für den Neubau wurden im Jahre 2011 mit 56 Mio. € benannt. Die in der Folge erstellte 1. Bedarfsplanung (2012) weist einen Gesamtkostenrahmen von rd. 40 bis 67 Mio. € aus. Im Jahre 2013 gab die SAB zum Planungswettbewerb die Bauwerkskosten (KG 300 + 400) mit 47 Mio. € an. Die Prognose zum Baubudget mit Stand von Februar 2022 liegt bei rd. 165 Mio. €. Gegenüber dem Maximalbetrag des Kostenrahmens aus 2012 erhöhten sich die Kosten um rd. 150 %. Das entspricht einer 2,5-fachen Steigerung.

Übersicht 1: Kosten- und Bauzeitentwicklung

Kostenrahmen rd. 40 bis 67 Mio. € Prognose zum Baubudget (02/2022) rd. 165 Mio. € Kostensteigerung um mindestens 150 %	ursprünglich geplante Fertigstellung 2017 Fertigstellung Mitte 2021 Verzögerung der Fertigstellung um rd. 4 Jahre
--	---

Quelle: Eigene Darstellung.

- 3 Das Gebäude umfasst eine Brutto-Grundfläche von rd. 27.000 m² (bei einer Nutzungsfläche von rd. 16.500 m²) und besteht im Wesentlichen aus 3 Bauteilen: dem Untergeschoss mit Tiefgarage und Technikzentrale, dem eigentlichen 5-geschossigen Verwaltungsgebäude bestehend aus 2 Gebäudeflügeln und dem öffentlichen Forum.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Projektmanagement

2.1.1 Projektmanagementexpertise des Bauherrn

- 4 Die SAB befand sich hinsichtlich der Baumaßnahme in einer besonders herausfordernden Ausgangsposition, da sie selbst regelmäßig nicht mit der Realisierung solch großer Maßnahmen befasst ist. Sie hatte besondere Rahmenbedingungen zu beachten, da Bausachverstand zum Management von Großen Baumaßnahmen sowie bewährte bauprojekt-spezifische Strukturen zum Beginn der Maßnahme nicht vorlagen.
- 5 Besonders wichtig ist die frühzeitige Einrichtung eines effektiven bauherrenseitigen Projektmanagements. In der frühen Phase der Projektvorbereitung hätte die SAB zumindest folgende Überlegungen im Rahmen des Projektmanagements dokumentieren müssen:
- Bedarfsermittlung hinsichtlich der Auswahl der fachlich zu Beteiligten, insbesondere vor dem Hintergrund der Bewertung der eigenen baufachlichen Expertise,
 - Erstellung einer Vergabekonzeption und Überlegungen zu Vertragsstrukturen für das Gesamtprojekt auf Basis einer Projektstrukturplanung und
 - Ermitteln und Abstimmen der Schnittstellen und Prozesse der Planung.
- 6 Der SRH konnte nicht erkennen, inwieweit die SAB den Aspekt der fehlenden eigenen Erfahrung mit dem Baumanagement bei großen Bauten bei den Überlegungen in der Projektvorbereitungsphase berücksichtigte. Zwar beauftragte sie für einzelne Teilleistungen (Machbarkeitsstudie, Bedarfsplanung, Wettbewerbsbegleitung) externe Unternehmen. Allerdings hätte die SAB darüber hinaus aufgrund ihrer eingeschränkten Bauerschaft zumindest dokumentiert abwägen müssen, wie die erforderliche Projektmanagementexpertise für Großbauvorhaben hätte aufgebaut werden können. Dabei hatte die SAB die Wahl, beginnend ab 2011 eine vollumfängliche Begleitung durch externe Partner oder alternativ durch eigenes Personal einzurichten.
- 7 Zwar richtete die SAB zum Jahreswechsel 2014/2015 die bauherrenseitige Projektleitung und ein Baubüro in Leipzig ein. Das war jedoch zu spät, da bereits in der für Bauprojekte wichtigen Projektvorbereitungsphase (2011 bis 2014) für die Wirtschaftlichkeit des Baus wesentliche Entscheidungen getroffen wurden und in dieser Phase die erforderliche Managementexpertise nicht vorhanden war. In einem Vermerk der Innenrevision (Februar 2015) dokumentiert die SAB selbst, dass baubetriebliche Expertise nur in geringem Maße vorhanden war und bankseitig erst mit dem Aufbau der maßgeblichen Projektorganisation im Jahre 2014 begonnen wurde.

- ⁸ Ende 2014 war die Projektvorbereitungsphase abgeschlossen und die Planung hätte unmittelbar beginnen müssen – und dies zügig auf Basis einer abgestimmten Projektorganisation, da nicht zuletzt die ursprüngliche Terminplanung sehr ambitionierte Ziele hatte. Stattdessen wurden erst nach Beauftragung des Generalplaners (Ende 2014) eine Projektorganisation (Ablauf- und Aufbauorganisation) sowie eine Projektsteuerung eingerichtet.
- ⁹ Im Ergebnis erbrachte die SAB in der Projektvorbereitungsphase nicht alle notwendigen Leistungen des Projektmanagements im erforderlichen Umfang. Dies hatte erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den weiteren Maßnahmeverlauf.

2.1.2 Nachholen der Projektvorbereitung

- ¹⁰ Die SAB zog im August 2015 zusätzlich einen externen Projektsteuerer hinzu. Der Ursprungsvertrag sah eine Beauftragung ab der Planungsphase (Stufe 2) vor. Bereits im November 2015 beauftragte die SAB diesen Projektsteuerer mit umfassenden Nachtragsleistungen zur Projektvorbereitung (Stufe 1), da Teilleistungen der Projektvorbereitung noch nicht erbracht waren. So mussten u. a. die Festlegung der Projektziele, der Bedarfsplanung, des Inhalts der Planerverträge und des Terminplans für das Gesamtprojekt sowie das Mitwirken bei der Erstellung einer Vergabe- und Vertragsstruktur für das Gesamtprojekt nachgeholt werden.
- ¹¹ Damit wird deutlich, dass Leistungen zum Projektmanagement nicht in der vorgesehenen Reihenfolge erbracht worden sind. Deren Einhaltung ist jedoch sinnvoll, da ohne die grundlegenden Vorgaben aus der Projektvorbereitung ein Projekt nicht zielführend begonnen und gesteuert werden kann.
- ¹² Die den Erfolg eines Projektes bestimmenden wesentlichen Vorbereitungen wurden nicht zu dem Zeitpunkt erbracht, in dem sie ihre größte Wirkung hätten entfalten können. Somit lagen sehr ungünstige Bedingungen im Hinblick auf eine verlässliche Kosten- und Terminentwicklung vor.

2.2 Bedarfsplanung

- ¹³ 2012 erstellte die SAB eine 1. Bedarfsplanung mit dem Titel „Neues Verwaltungsgebäude in Leipzig“. Im Rahmen der Wettbewerbsauslobung 2013 finden sich deren Festlegungen jedoch nicht umfänglich wieder. Gemäß Wettbewerbsauslobung wurde die seitens der SAB benötigte Brutto-Grundfläche i. H. v. 22.500 m² mit einer Kostenobergrenze von 47 Mio. € (nur Bauwerkskosten) als wesentliche Hauptanforderung angegeben und zusätzlich auf einzelne notwendige Flächenbestandteile verwiesen. Auf Angaben zu Flächen oder Anzahl benötigter Büroräume verzichtete die SAB.
- ¹⁴ Unter Beachtung der Ausführungen der DIN 18205 – Bedarfsplanung im Bauwesen wäre ein vollständiges Raumprogramm als Grundlage für den Wettbewerb erforderlich gewesen. Dieses fehlte vorliegend. Besonders nachteilig wirkte sich aus, dass es keine Flächenvorgabe für den eigentlichen Bürobereich gab. Es blieb den Wettbewerbsteilnehmern überlassen, für die angegebenen 600 Mitarbeiter eine Struktur für den Bürobereich und damit ein Raum- und Funktionsprogramm zu entwickeln.
- ¹⁵ Im Ergebnis des Wettbewerbes erhielt der Generalplaner den Auftrag, die Bedarfsplanung zu wiederholen und weiterzuentwickeln. Die neu beauftragte Bedarfsplanung wurde jedoch nicht erstellt, da der allgemeine Planungsfortschritt sich damit überschneidet.
- ¹⁶ Das Vorgehen der SAB widerspricht dem grundsätzlichen Planungsverständnis, wonach vor Beginn der konkreten Objektplanung die Bedarfsermittlung erfolgt. Aufgrund der nicht abgeschlossenen Bedarfsplanung fehlten präzise Vorgaben der SAB zur Anzahl der für den Neubau in Leipzig vorgesehenen Mitarbeiter sowie zu Flächenbedarfen, Funktionseinheiten und Gesamtbaukosten. Eine Zielkontrolle war unter diesen Voraussetzungen kaum möglich. So bemerkte die SAB auch nicht, dass die vom Planer für seinen architektonisch anspruchsvollen Entwurf im Wettbewerb ermittelten Kosten offensichtlich nicht belastbar waren.

- 17 Die SAB hat die Entwurfsplanungen ohne abgeschlossene Bedarfsplanung begonnen. Sie hat damit ein grundlegendes Prinzip im Hinblick auf wirtschaftliches Bauen nicht beachtet. Folgen waren überhöht geplante Flächen sowie erhebliche Kostensteigerungen.

2.3 Wirtschaftlichkeit des Neubaus

2.3.1 Bauwerkskosten

- 18 Der SRH verglich die SAB mit dem Neubau der Investitionsbank des Landes Brandenburg in Potsdam (ILB) und anderen Kostendatenbanken. Die Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes kann anhand von Kostenkennwerten beurteilt werden. Dazu gehört bspw. der Kennwert der Kosten pro m² allseitig umbauter Brutto-Grundfläche. Der nachfolgende Kennwertevergleich des SRH erfolgt anhand der Bauwerkskosten (KG 300 und 400) zum Auftrags- bzw. Kostenstand 07/2020:

Übersicht 2: Kennwertevergleich Bauwerkskosten (BWK) zu Brutto-Grundfläche (BGFa)

Kennwertevergleich (€/m ² BGFa; Stand bzw. indiziert auf 07/2020)					
Objekte	BKI - Objekte	ILB Potsdam *	PLAKODA - Objekte	SAB - Neubau	SAB - Neubau
Kennwert	BWK Mittelwert	ermittelte BWK	BWK Mittelwert	Auftragskosten	Prognosekosten
BWK / BGFa	2.224,40	2.332,63 ²	2.845,94	3.840,28	4.475,00

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweis: *lt. Angabe der ILB Potsdam

- 19 Der Vergleich zeigt, dass der SAB Neubau in Leipzig sowohl bezogen auf die Auftragskosten zum Stand Juli 2020, als auch bei den erwarteten Prognosekosten zum Fertigstellungstermin alle anderen Vergleichswerte erheblich übersteigt. Der Kennwert für das Bürogebäude der SAB in Leipzig liegt rd. 92 % über dem der ILB.
- 20 Hinsichtlich der pro m² Brutto-Grundfläche aufgewendeten Kosten ist der Neubau der SAB als unwirtschaftlich zu betrachten. Der Vergleich des Kostenkennwerts zum Neubau der ILB in Potsdam verdeutlicht, dass für die SAB in Leipzig die annähernd doppelten Kosten aufgewendet worden sind.

2.3.2 Nutzungsfläche pro Mitarbeiter

- 21 Auch verglich der SRH den Neubau der SAB mit dem der ILB hinsichtlich der Flächeneffizienz. Der Kennwert Nutzungsfläche pro Mitarbeiter beträgt bei der ILB 22,81 m² - jener der SAB rd. 30 m². Im Vergleich zur ILB in Potsdam wird damit eine größere Fläche pro Mitarbeiter aufgewendet.
- 22 Eine weitere Erhöhung der Mitarbeiterzahl am Standort Leipzig würde eine wirtschaftliche Nutzung weiter verbessern.

2.3.3 Größe des Grundstücks

- 23 Augenscheinlich ist bei Betrachtung des Neubaus der SAB in Leipzig erkennbar, dass das eigentliche Verwaltungsgebäude nur einen Teil des Baugrundstücks für sich beansprucht. Auf einem etwa gleich großen Teil befindet sich das sogenannte Forum - eine für den eigentlichen Geschäftszweck nicht notwendige Fläche.
- 24 Der SRH ging der Frage nach, ob die SAB ein Grundstück in dieser Größe benötigt. Dazu bestimmte er die planungsrechtlich mindestzulässige bauliche Nutzungsintensität. Für das Grundstück Gerberstraße 3-5 mit einer Grundfläche von 10.374 m² bedeutet dies, dass eine Geschossfläche von rd. 31.000 m² mindestens möglich gewesen wäre. In der von der SAB beauftragten Machbarkeitsstudie zur Standortwahl für den Neubau der SAB wurde ein Bedarf i. H. v. 20.045 m² Brutto-Grundfläche hergeleitet. Auf dem Grundstück hätten also mindestens weitere rd. 11.000 m² Geschossfläche untergebracht werden können.

² ILB Kostenkennwert BWK (April 2017) = 2.113,44 €/m² BGF : 105,1 (Preisindizes Bürogebäude Mai 2017) x 116 (Preisindizes Bürogebäude Juli 2020) = 2.322,63 €/m² BGF.

- 25 Zwar hatte die SAB weitere – auch kleinere Grundstücke – in Nähe des Leipziger Hauptbahnhofs in eine Vorauswahl einbezogen. Die Bewertung der Auswahlkriterien war jedoch methodisch fehlerhaft und schien ergebnisorientiert. Die Möglichkeit der Anmietung eines Gebäudes betrachtete die SAB gar nicht.
- 26 Das ausgewählte Grundstück in der Gerberstraße 3–5 ist für den Flächenbedarf der SAB damit eindeutig zu groß. In etwa die Hälfte des Grundstückes ist mit dem nicht betriebsnotwendigen Forum bebaut. Der SRH erkennt nicht, dass sich die SAB beim Erwerb des Grundstücks in der Gerberstraße 3–5 an ihrem Flächenbedarf und somit an den Vorgaben des § 3 Abs. 3 FöRdbankG orientierte. Der SRH hat den Eindruck gewonnen, dass Alternativen zu dem Grundstück in der Gerberstraße 3–5 nicht ernsthaft untersucht wurden.

3 Folgerungen

- 27 Da die Komplexität von Großen Baumaßnahmen stark zugenommen hat, gewinnt das Management selbiger zunehmend an Bedeutung. Die frühzeitige Festlegung der Projektstruktur bestimmt den Bedarf weiterer Kompetenzen und Kontrollmechanismen über alle Phasen der Baumaßnahme. Daher sind Versäumnisse in der Phase der Projektvorbereitung in den späteren Projektphasen (Planung, Ausführungsvorbereitung, Ausführung und Projektabschluss) nur schwer zu kompensieren.
- 28 Der SRH empfiehlt daher, hinsichtlich der effektiven Steuerung von Großen Baumaßnahmen einen besonderen Fokus auf die frühzeitige Einrichtung eines angemessenen Projektmanagements zu legen, um wesentliche Grundlagen für das Projekt in der Projektvorbereitungsphase zu schaffen. Erst auf dieser Basis ist eine wirksame Steuerung hinsichtlich wesentlicher Ziele (Kosten, Termine, Qualitäten) von Beginn an möglich. Diese Relevanz der Projektvorbereitung hat die SAB unterschätzt. Eine effiziente Projektsteuerung, insbesondere im Hinblick auf Kosten und Termine, war damit deutlich erschwert.

4 Stellungnahme der geprüften Stelle

- 29 Die SAB weist darauf hin, der Vorstand habe sich aufgrund der auslegungsbedürftigen Vorgaben des Sächsischen Standortgesetzes dafür entschieden, die Steuerung des Projektes zunächst nur bei Bedarf und nur auf das Notwendige begrenzt aus der Hand zu geben, um im Falle eines Maßnahmeabbruchs dann nicht mehr benötigte Kapazitäten nicht doch gebunden zu haben. Zudem habe der Generalplaner-Vertrag wesentliche Aufgaben eines Projektsteuerers enthalten. Eine überlappende Beauftragung oder der Aufbau von zusätzlichen, internen Kapazitäten in dieser frühen Phase des Projektes hätte die Dynamik des Prozesses behindert.
- 30 Bei der Projektinitiierung habe sich die SAB bewusst dafür entschieden, die finale Ermittlung der umzusetzenden Bedarfe erst zusammen mit dem Architekten unter Beibehaltung einer angemessenen Flexibilität vorzunehmen. Durch die Nutzung zweier Standorte sollte der Gestaltungsspielraum der Bank hinsichtlich der Zuordnung von Funktionen und Kapazitäten erhalten bleiben.
- 31 Der Vergleich des SAB-Neubaus mit den Kosten der ILB berücksichtige nicht die besonderen Herausforderungen des konkreten Bauvorhabens mit einer anspruchsvollen offenen Architektur, städtebaulich erhöhten Anforderungen, der Baugrundproblematik und der herausfordernden Innenstadtlage. Erhöhte Aufwendungen für eine flexible und moderne Arbeitswelt ermöglichten zugleich auch eine Nachverdichtung. Danach führe auch der vom SRH für maßgeblich angesehene Vergleich der Nutzfläche pro Mitarbeiter nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Kosten.
- 32 Die SAB stimmt dem SRH zwar zu, dass auf dem erworbenen Grundstück zusätzlich rd. 11.000 m² Geschossfläche hätten untergebracht werden können. Kleinere geeignete Grundstücke hätten in der Nähe zum Hauptbahnhof nicht zur Verfügung gestanden. Ein Teilerwerb des Grundstückes Gerberstraße sei nicht möglich gewesen. Ein anderes Grundstück in Bahnhofsnähe wäre aufgrund des zergliederten Grundstückszuschnittes als nur bedingt geeignet eingeschätzt worden.
- 33 Die Empfehlung des SRH, bei der effektiven Steuerung Großer Baumaßnahmen einen besonderen Fokus auf die frühzeitige Einrichtung eines angemessenen Projektmanagements zu legen, teilt die SAB. Die unterschiedliche Bewertung liege jedoch in den Besonderheiten des Neubaus, eines 2. Schwerpunktstandortes der SAB im Zentrum von Leipzig begründet. Dies habe ein gestuftes Vorgehen erfordert.

5 Schlussbemerkungen

- ³⁴ Die SAB als Bauherr hat die Phase der Projektvorbereitung – beginnend ab 2011 bis Ende 2014 – nicht ausreichend genutzt, um ein effektives bauherrenseitiges Projektmanagement aufzubauen. Damit fehlten ablauforganisatorische Regelungen und Vorgaben für die Planung hinsichtlich Mitarbeitern, Flächenbedarf, Funktionseinheiten und Gesamtbaukosten sowie auch vorgesehener Vergabe- und Vertragskonzeptionen. Spätestens mit der Verabschiedung des Sächsischen Standortgesetzes vom 27. Januar 2012 gab es für die SAB keinen Anlass, von einem Maßnahmeabbruch auszugehen. Zudem hatte die SAB Ende 2011 beschlossen, das Grundstück Gerberstraße 3-5 zu erwerben.
- ³⁵ In dem Entschluss der SAB, die finale Ermittlung der umzusetzenden Bedarfe erst zusammen mit dem Architekten vorzunehmen, spiegelt sich aus Sicht des SRH weniger ein bewusst offenes Flächenkonzept als vielmehr die mangelnde Projektvorbereitung wider. Auch ein flexibles Flächenkonzept hätte eine abgeschlossene Bedarfsplanung erfordert. Unter Berücksichtigung der von der SAB gewünschten Flexibilitätsanforderungen hätte bspw. auch eine Kombination von Neubau und Anmietung zusätzlicher Büroflächen bei Spitzenbedarfen als Variante genutzt werden können. Dies wurde jedoch nicht untersucht.
- ³⁶ Einen Vergleich des SAB-Neubaus mit dem der ILB in Potsdam hat die SAB bereits während der Umsetzung der Baumaßnahme selbst durchgeführt. Auch wenn sich beide Maßnahmen nicht detailgetreu gleichen, handelt es sich bei der ILB ebenfalls um einen architektonisch anspruchsvollen Bau in Innenstadtlage mit der Nähe zum Hauptbahnhof. Verbleibende Unterschiede können einen annähernd doppelten Kostenkennwert nicht abschließend begründen. Somit spiegelt sich in der Gegenüberstellung beider Baumaßnahmen die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen planerischen Lösung wider.
- ³⁷ SAB und SRH stimmen darin überein, dass das Grundstück Gerberstraße für den angedachten Flächenbedarf deutlich zu groß ist. Aufgrund des mangelhaften Auswahlprozesses bleibt offen, ob es geeignete kleinere Grundstücke gegeben hätte.

Haushaltssituation der Kommunen

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

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

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

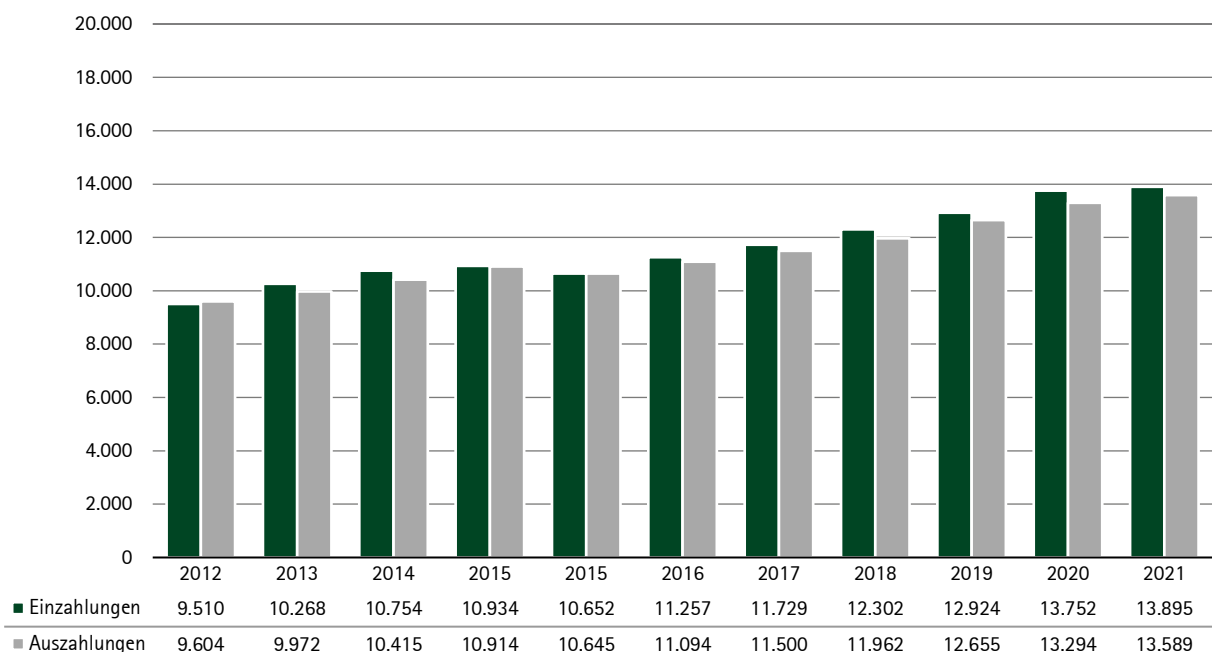
1 Einzahlungen und Auszahlungen im Überblick

¹ Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen. Er bietet einen Überblick über die wesentlichen Ein- und Auszahlungsarten bis zum 31. Dezember 2021 sowie die Schuldenentwicklung. Aktuelle finanzielle Entwicklungen der kommunalen Haushalte werden ab Pkt. 5 näher betrachtet.

1.1 Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

² Im Jahr 2021 stiegen die Einzahlungen im Vorjahresvergleich um lediglich rd. 1 %, nachdem in den 5 Jahren davor jeweils noch Steigerungen zwischen rd. 4 und 6 % zu verzeichnen waren. Die Auszahlungen wuchsen zuletzt um rd. 2 % und damit – anders als im Jahr zuvor – stärker als die Einzahlungen. Dennoch konnte zum 31. Dezember 2021 wiederum ein positiver Saldo erzielt werden, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 1: Entwicklung der Ein- und Auszahlungen gesamt (Mio. €)¹



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2012 bis 2021.

¹ Bis 2014: kamerale Darstellung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben; ab 2015 doppelte Darstellung der bereinigten Ein- und Auszahlungen (jeweils ohne Finanzierungstätigkeit). In den Abbildungen und Übersichten dieses Beitrages können Rundungsdifferenzen auftreten.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten 2020 und 2021

	2020		2021		Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	Mio. €	€/EW	%	
bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.752	13.895	3.435,2	1,0	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.823	1.854	458,4	1,7	
= Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	15.574	15.750	3.893,6	1,1	
1) <u>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	13.730	14.209	3.512,6	3,5	
darunter:					
Steuern (netto)	3.397	4.183	1034,1	23,1	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.203	1.341	331,5	11,5	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	372	385	95,2	3,4	
Gewerbesteuer (netto)	1.263	1.899	469,4	50,3	
Grundsteuer A und B	523	529	130,7	1,1	
Zuweisungen und allgemeine Umlagen	7.753	7.378	1.824,0	-4,8	
darunter:					
vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen)	5.424	5.180	1.280,5	-4,5	
darunter:					
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.796	2.768	684,3	-1,0	
Bedarfszuweisungen	11	3	0,8	-70,0	
von Gemeinden (allgemeine Umlagen)	1.555	1.574	389,1	1,2	
vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.)	552	396	98,0	-28,2	
Ersatz von sozialen Leistungen	142	139	34,4	-1,8	
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	719	748	184,9	3,9	
privatrechtliche Leistungsentgelte	1.206	1.251	309,3	3,8	
Zinseinzahlungen	20	6	1,4	-72,1	
2) <u>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.844	1.541	381,0	-16,4	
darunter:					
Investitionszuwendungen	1.476	1.039	257,0	-29,6	
darunter: Investitionszuweisungen vom Land	1.348	906	223,9	-32,8	
Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	86	110	27,2	28,3	
Veräußerung von Finanzanlagen	104	129	31,8	24,0	
Beiträge und ähnliche Entgelte	18	15	3,8	-17,4	
bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.294	13.589	3.359,4	2,2	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.823	1.854	458,4	1,7	
= Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	15.117	15.443	3.817,8	2,2	
1) <u>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	12.922	13.204	3.264,3	2,2	
darunter:					
Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	3.356	3.412	843,5	1,7	
Sach- und Dienstleistungen	1.772	1.796	444,1	1,4	
soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteil.	3.087	3.176	785,2	2,9	
Zinsauszahlungen	29	23	5,8	-20,4	
Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke	2.266	2.286	565,1	0,9	
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.549	1.582	391,2	2,1	
2) <u>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	2.194	2.239	553,5	2,0	
darunter:					
Sachinvestitionen	1.637	1.534	379,3	-6,3	
darunter: Baumaßnahmen	1.390	1.279	316,3	-8,0	
Erwerb von Finanzanlagen	145	177	43,7	21,5	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	255	203	50,2	-20,4	
Saldo	458	307	75,9	-33,0	

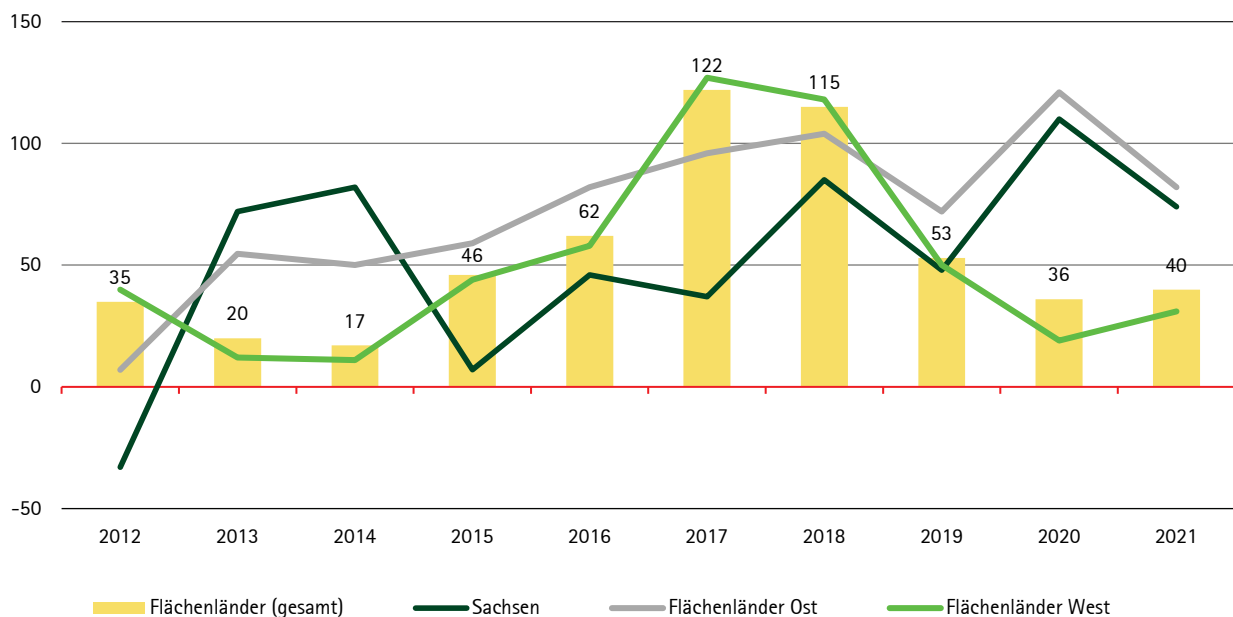
Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2020 und 2021; Einwohnerstand: 30. Juni 2021.

- ³ Dass die Kommunen das Jahr 2021 insgesamt mit einem positiven Saldo aus Ein- und Auszahlungen abschlossen, ist auf die Entwicklung im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit zurückzuführen. So war bei allen wichtigen Steuereinnahmen eine teils erhebliche Steigerung, die noch über das vorpandemische Niveau hinausreichte (vgl. Pkt. 2.2), zu verzeichnen, z. B. bei der Gewerbesteuer (netto) um rd. 50 % gegenüber dem Vorjahr. Dies glich weitgehend die zeitgleiche Verringerung der Zuweisungen aus. Im investiven Bereich war der Rückgang der Zuweisungen vom Land mit rd. -33 % signifikant. Die Sachinvestitionen nahmen um rd. 6 % ab (Pkt. 3.6).

1.3 Ländervergleich der kommunalen Finanzierungssalden

- ⁴ Innerhalb der letzten Dekade erwirtschafteten die kommunalen Kernhaushalte in Deutschland jährlich einen Überschuss. Zum 31. Dezember 2021 wuchs dieser gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,3 Mrd. € auf rd. 3,0 Mrd. € bzw. rd. 40 €/EW, was hauptsächlich durch die Zuwächse bei den Kommunen der Flächenländer West begründet war.

Abbildung 2: Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte innerhalb des Bundesgebietes (€ je EW)²

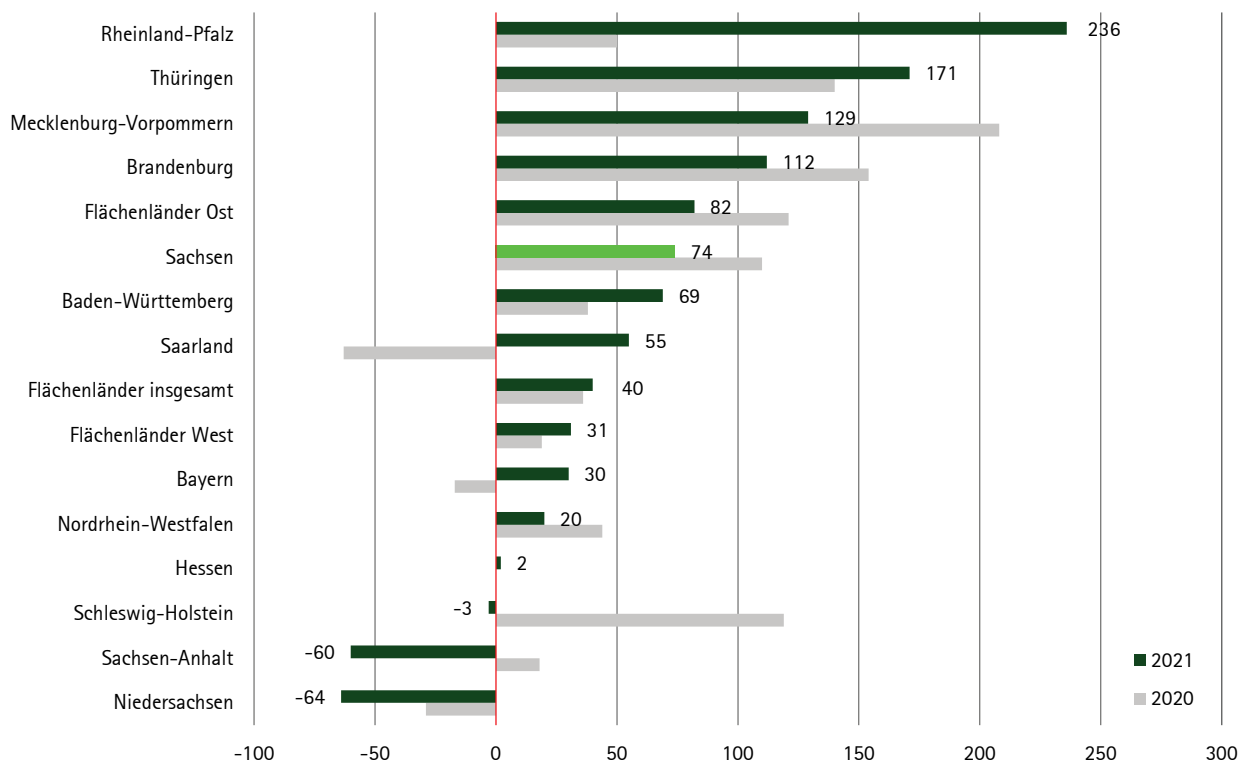


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2012 bis 2021.

- ⁵ Trotz Rückgängen bei den einwohnerbezogenen Finanzierungssalden in 4 von 5 Flächenländern Ost, darunter Sachsen, erzielten nur die rheinland-pfälzischen Kommunen einen noch höheren Überschuss je EW als 4 der Flächenländer Ost, wobei dies zugleich der höchste Zuwachs je EW im Vergleich aller Flächenländer war. Die Kommunen Schleswig-Holsteins wiesen demgegenüber den stärksten Rückgang aus. Im Vorjahresvergleich ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

² Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik. Angaben ohne Stadtstaaten. Die Jahre bis 2019 stellen die Rechnungsergebnisse dar, die Jahre 2020 und 2021 die Ergebnisse der Kassenstatistik.

Abbildung 3: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer 2020 und 2021, nur Kernhaushalte (€ je EW)³

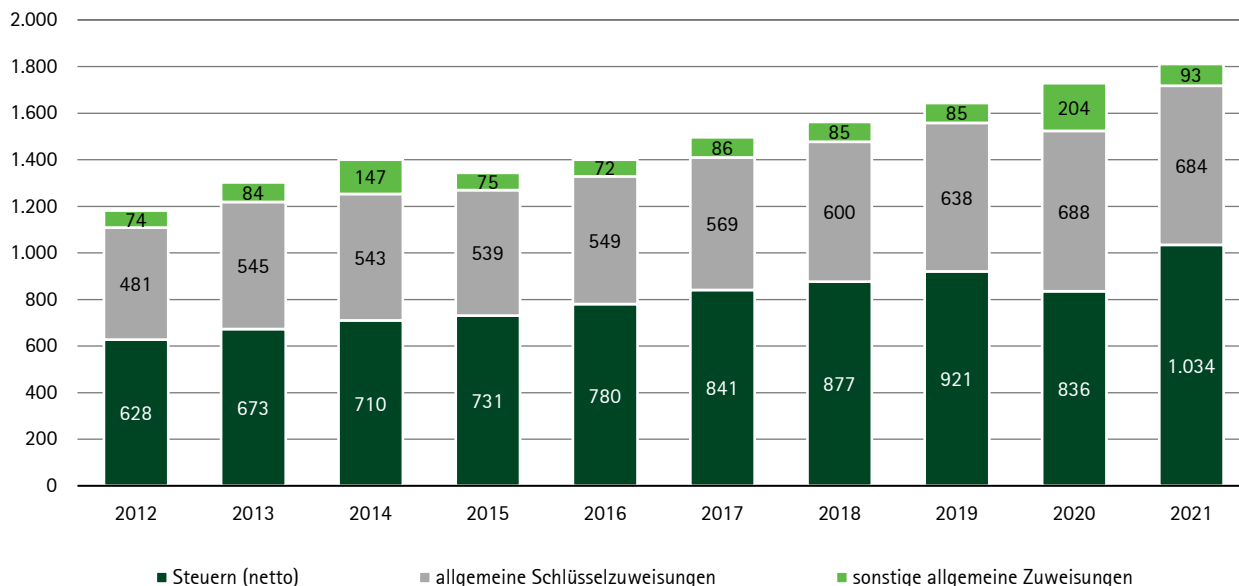


Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2020 und 2021.

2 Einzelbetrachtung wesentlicher Einzahlungen

2.1 Allgemeine Deckungsmittel

Abbildung 4: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (€ je EW)⁴



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

³ Wie vorherige Fußnote.

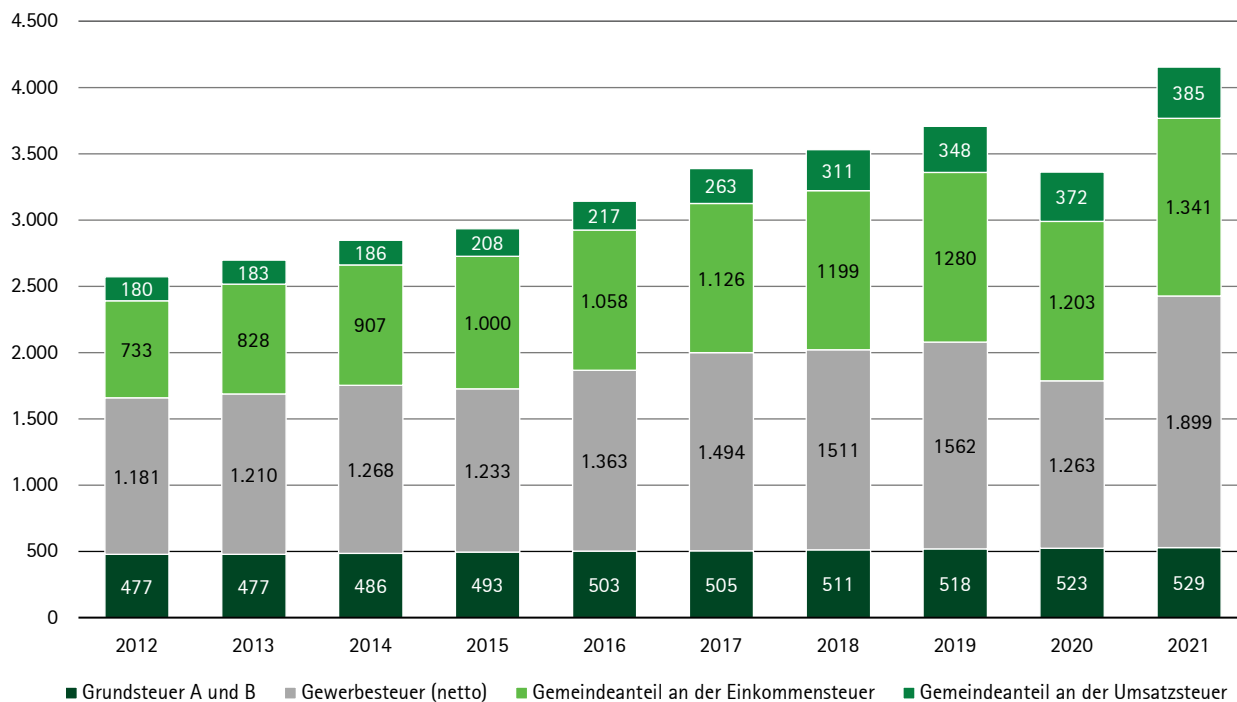
⁴ Die Übersicht zeigt den Zufluss an allgemeinen Deckungsmitteln auf und nicht - mit Blick auf das seinerzeit zu bildende Vorsorgevermögen - deren unmittelbare Verfügbarkeit.
 Sonstige allgemeine Zuweisungen: Doppisch: Konten 613x, kameral: Gr. 06. Dazu gehören insbesondere Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG. Seit 2017 ist der den Kommunen in Folge der Verwaltungs- und Funktionalreform gewährte Mehrbelastungsausgleich aus dem SächsMBAG 2008 i. H. v. 155.833 T€ in § 16 Abs. 2 SächsFAG integriert.

- ⁶ Den sächsischen Kommunen flossen im Jahr 2021 erneut höhere → allgemeine Deckungsmittel, d. h. Einzahlungen, die den Kommunen zur allgemeinen, also nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfes zur Verfügung stehen, zu. Zum 31. Dezember 2021 hatten diese ein Volumen von rd. 7,3 Mrd. €. Dies entspricht 1.811 €/EW. Die Rückgänge der in Abbildung 4 dargestellten Zuweisungen wurden durch höhere Steuereinnahmen vollständig gedeckt.

2.2 Steuern

- ⁷ Bei allen in nachfolgender Abbildung aufgezeigten Steuerarten wurde im Jahr 2021 nicht nur ein Zuwachs erzielt, was angesichts der pandemiebedingten Einschnitte im Vorjahr eine erfreuliche Entwicklung darstellt, sondern jeweils auch der bisherige Höchststand seit der Wiedervereinigung.

Abbildung 5: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten (Mio. €)



Quelle: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2011 bis 2019, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2020 und 2021.

- ⁸ Im Vorjahresvergleich war der Anstieg bei den Kreisfreien Städten prozentual gesehen insgesamt etwas höher (rd. 26 %) als im kreisangehörigen Raum (rd. 21 %). Während die Kreisfreie Stadt Leipzig rd. 31 % höhere Steuereinnahmen (netto) verzeichnete, lag der Zuwachs bei der Kreisfreien Stadt Dresden bei rd. 27 % und für Chemnitz bei rd. 12 %.
- ⁹ Wenngleich der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im Planungszeitraum 2022 bis 2026 für Sachsen von einer weiterhin positiven Entwicklung der Steuereinnahmen – sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene – ausgeht⁵, bergen sowohl die Gesetzesvorhaben der Bundesregierung („Entlastungspakete“) als auch die Unwägbarkeiten aufgrund der momentanen weltpolitischen Lage entsprechende Risiken. Die gegenüber den zurückliegenden Jahren überproportional hohe Inflation relativiert zudem die bislang gute Prognose.

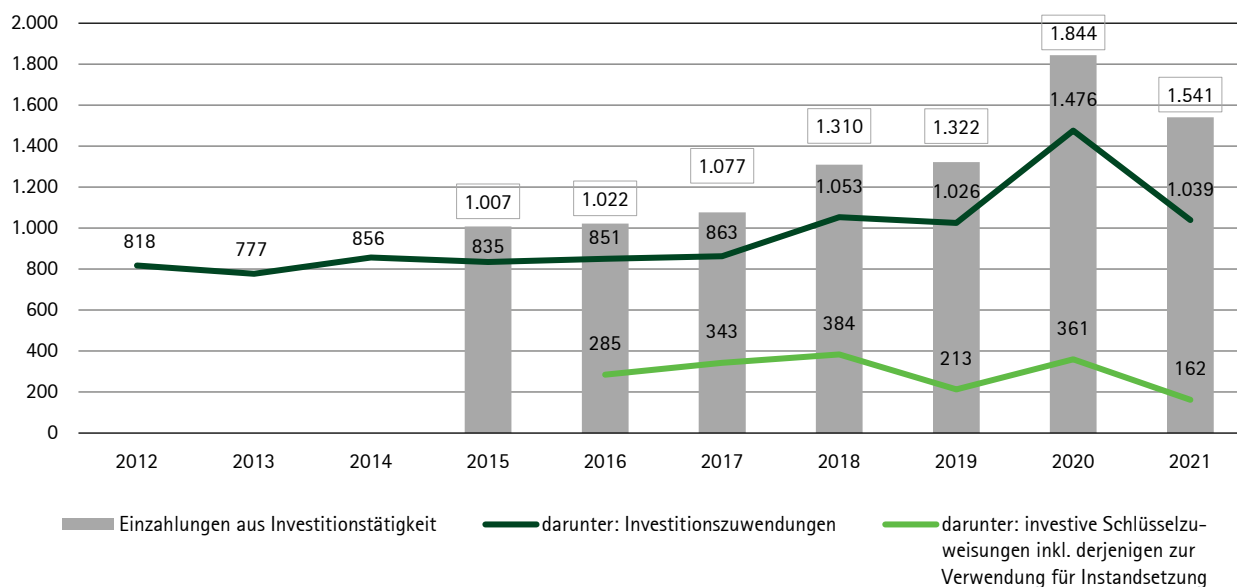
2.3 Einzahlungen aus Investitionstätigkeit

- ¹⁰ Die → Einzahlungen aus Investitionstätigkeit umfassen Investitionszuwendungen – im Wesentlichen vom Land, darunter die investiven Schlüsselzuweisungen, sowie Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen und Finanzanlagen und Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten.

⁵ Vgl. Mai-Steuerschätzung 2022.

¹¹ Das Jahr 2020 war hinsichtlich des Umfangs dieser Einzahlungen ein Ausnahmejahr, wie die nachfolgende Abbildung zeigt. Auf die Ausführungen unter Pkt. 3.6 zu den Sachinvestitionen wird hingewiesen.

Abbildung 6: Entwicklung der Einzahlungen aus Investitionstätigkeit (Mio. €)⁶



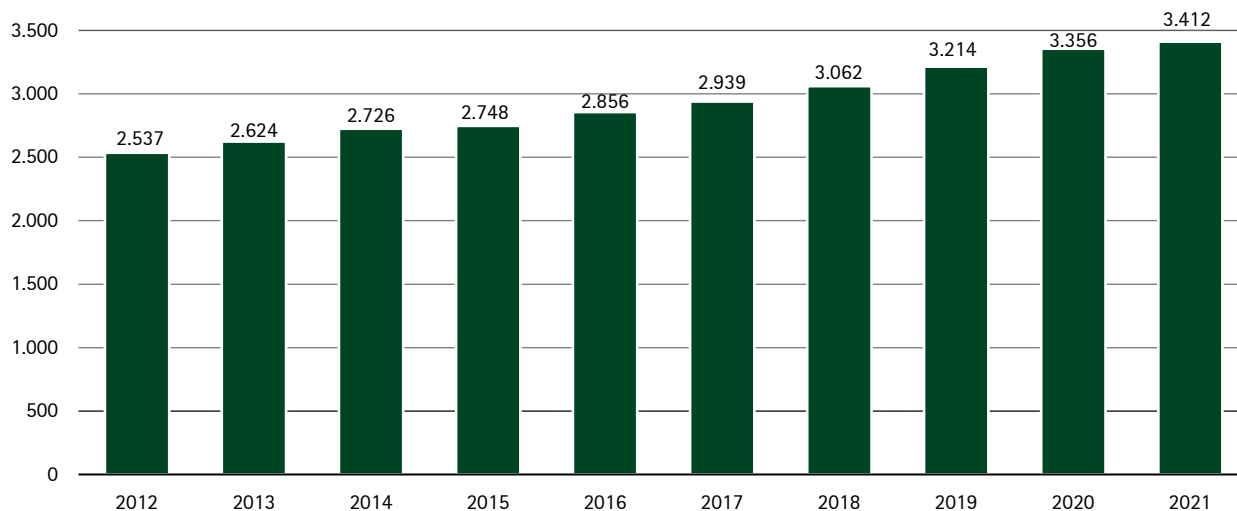
Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2012 bis 2021.

3 Einzelbetrachtung wesentlicher Auszahlungen

3.1 Personal

¹² Der Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen setzte sich kontinuierlich fort. Im Jahr 2021 fiel er mit knapp 2 % jedoch weniger stark aus als in den Jahren davor. Ursächlich für die jüngste Entwicklung waren in erster Linie Zuwächse beim kommunalen Personal, gefolgt von tariflich bedingten Entgeltsteigerungen.

Abbildung 7: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

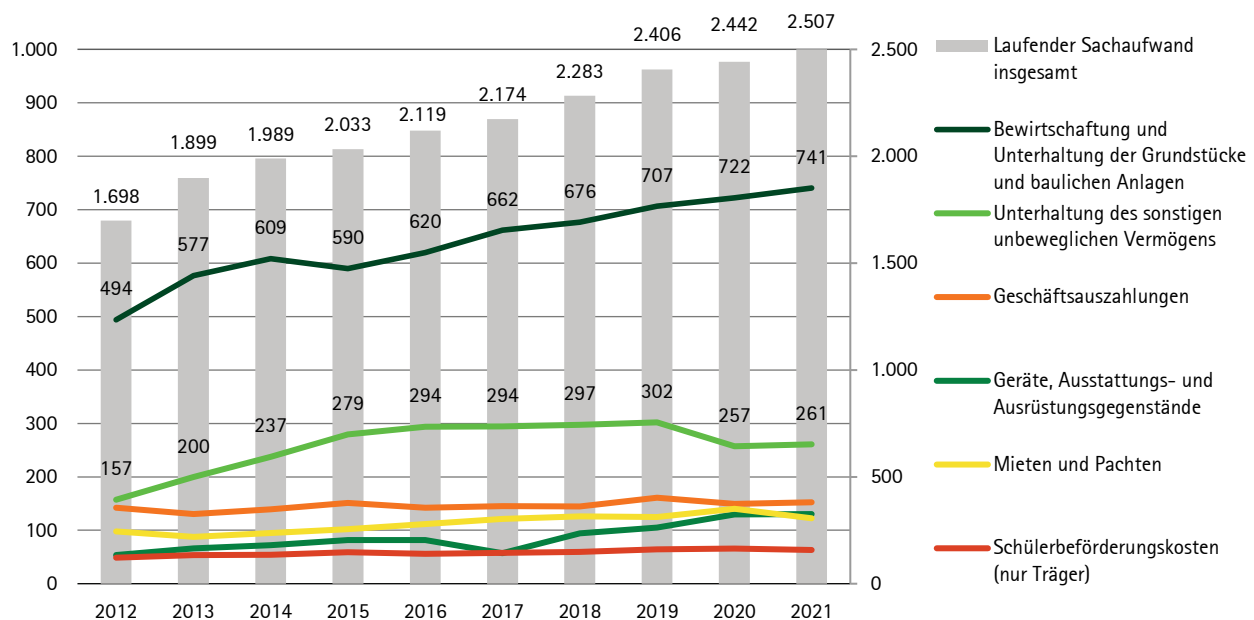
⁶ Die Daten vor dem Jahr 2016 lassen sich nur unvollständig darstellen, da eine entsprechende Differenzierung mit der kameralen Statistik nicht möglich war.

- 13 Für weitere Ausführungen zu personalbedingten Auszahlungen und zur Entwicklung der Personalbestände in den einzelnen Verwaltungsbereichen wird auf Beitrag Nr. 38 zum kommunalen Personal verwiesen.

3.2 Laufender Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen

- 14 Innerhalb der letzten Dekade haben die Sachaufwendungen um fast 50 % zugenommen – von rd. 1,7 Mrd. € im Jahr 2012 auf rd. 2,5 Mrd. € im Jahr 2021. Insbesondere die Unterhaltung der kommunalen Immobilien und des sonstigen Sachanlagevermögens erfordert – als Folge der in zurückliegenden Jahren getätigten Investitionen – von Jahr zu Jahr mehr Mittel. Im Jahr 2021 wendeten die Kommunen hierfür rd. 1,0 Mrd. € auf. Zum Vergleich: Im selben Jahr lagen die Sachinvestitionen bei rd. 1,5 Mrd. € (vgl. Pkt. 3.6).
- 15 Lediglich bei den Mieten und Pachten sowie den Schülerbeförderungskosten waren Rückgänge zu verzeichnen. Erstere sanken von rd. 140 auf rd. 122 Mio. € (rd. -13 %) und die Schülerbeförderungskosten (nur Träger) von rd. 66 auf rd. 63 Mio. € (rd. -4 %). Inwieweit die Rückgänge im Zusammenhang mit pandemiebedingten Lockdowns im Jahr 2021 stand, lässt sich aus den Kassenstatistikdaten allerdings nicht ablesen. Bei der Schülerbeförderung dürfte sich zudem das seit August 2021 geltende Bildungsticket für die Kommunen kostenmindernd auswirken, da der Freistaat die diesbezüglichen Finanzierungsausfälle trägt.

Abbildung 8: Entwicklung des laufenden Sachaufwandes, darunter wesentliche Positionen (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2016, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2017 bis 2021.

- 16 Rd. 1,8 der o. g. 2,5 Mrd. € werden statistisch als → Sach- und Dienstleistungen (Kto. 72) ausgewiesen. Dies entspricht einem Anteil von rd. 72 %. Darunter sind die größten Auszahlungsposten die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, die Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens, Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie Mieten und Pachten.
- 17 Es ist zu erwarten, dass sich die Folgekosten aus den Anschaffungen im Rahmen des „Digitalpakts Schule“⁷ künftig in erhöhten Sachaufwendungen niederschlagen. Ab dem Jahr 2025 finanzieren der Freistaat Sachsen und die kommunalen Schulträger jedoch die Anschaffung und den Support von mobilen Computern für die sächsischen Schülerinnen und Schüler jeweils zur Hälfte. An den Kosten für die Ausstattung der Lehrkräfte mit digitalen Endgeräten beteiligt sich der Freistaat ab dem Jahr 2023.⁸

⁷ Vgl. <https://www.schule.sachsen.de/digitalpakt-schule-5654.html>: „Der Freistaat Sachsen fördert [...] die Erstellung und Verbesserung der digitalen Infrastruktur in Schulen. Hierzu gehören insbesondere die strukturierte Datenvernetzung der Schule einschließlich WLAN, Präsentations- und Interaktionstechnik wie digitale Displays, interaktive Tafeln und weitere Endgeräte wie etwa Tablets und Notebooks.“ (zuletzt geöffnet am 11. August 2022)

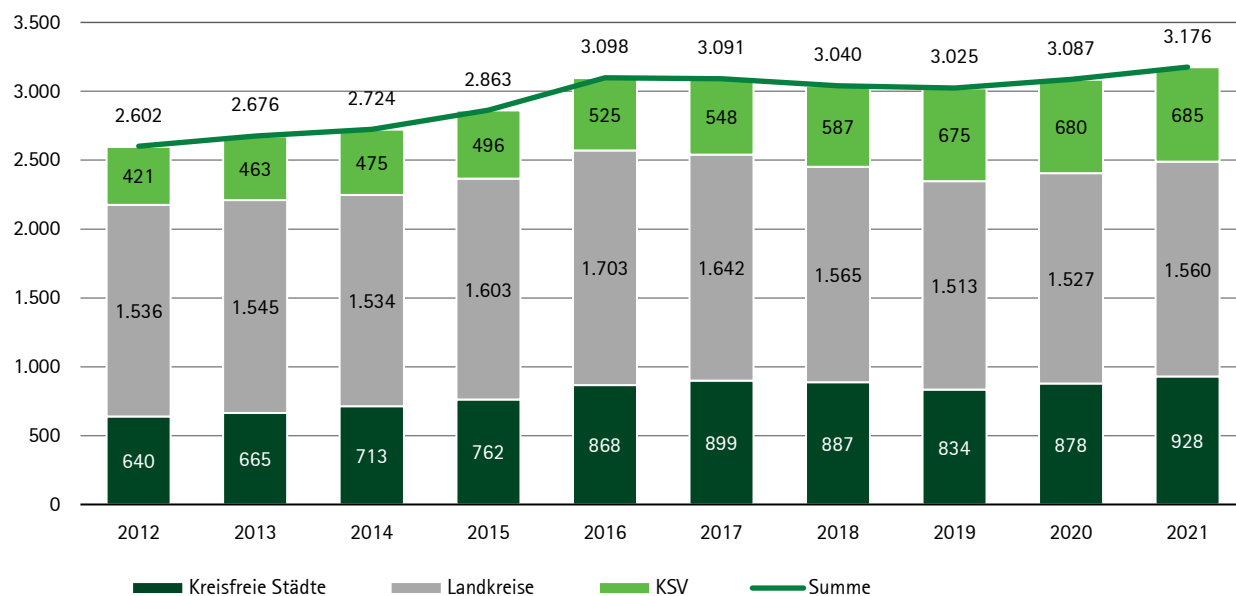
⁸ Vgl. Gemeinsame Medieninformation des SMF, SMK, SSG und SLKT vom 6. Februar 2022.

- 18 Ebenso ist im Zuge der Unterbringung, Versorgung und Betreuung geflüchteter Menschen ab dem Jahr 2022 mit steigenden Sachaufwendungen zu rechnen.
- 19 Auch die steigenden Energiepreise werden ihren Niederschlag in erhöhten Unterhaltungskosten finden⁹. Projekte zum kommunalen Energiecontrolling, wie z. B. das Modellprojekt¹⁰ im Landkreis Bautzen, begrüßt der SRH daher.

3.3 Soziale Leistungen

- 20 Im Jahr 2021 wiesen die sächsischen Kommunen mit fast 3,2 Mrd. € die bisher höchsten Auszahlungen für soziale Leistungen aus. Ähnlich wie im Vorjahr war der Anstieg bei den Kreisfreien Städten (rd. 6 %) höher als bei den Landkreisen (rd. 2 %) und dem KSV (rd. 1 %). Hinsichtlich der Entwicklung der finanziellen Situation des KSV wird auf Pkt. 5.3 verwiesen.
- 21 Rein rechnerisch benötigten Sachsens Kommunen im Jahr 2021 Dreiviertel des Steueraufkommens (netto) für soziale Leistungen.¹¹ Die sozialen Leistungen sind nach den Auszahlungen für das kommunale Personal der größte Auszahlungsposten und mehr als doppelt so hoch wie die Auszahlungen für Sachinvestitionen (vgl. auch Pkt. 1.2).

Abbildung 9: Entwicklung der Auszahlungen für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen (Mio. €)¹²



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2012 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

3.4 Zuschüsse an Dritte

- 22 Die sächsischen Kommunen reichten im Jahr 2021 rd. 2,3 Mrd. € Zuschüsse und dgl. an externe Dritte aus, darunter insbesondere an öffentliche und private Unternehmen sowie an übrige Bereiche, zu denen u. a. Kindertageseinrichtungen zählen.
- 23 Während diese Zuschüsse in den zurückliegenden 10 Jahren jährliche Steigerungsraten vom mindestens 4 %, im Jahr 2020 sogar rd. 13 % aufwiesen, stagnierten sie im Jahr 2021 (rd. +0,9 %). Insbesondere an private Unternehmen wurden weniger Mittel ausgereicht.

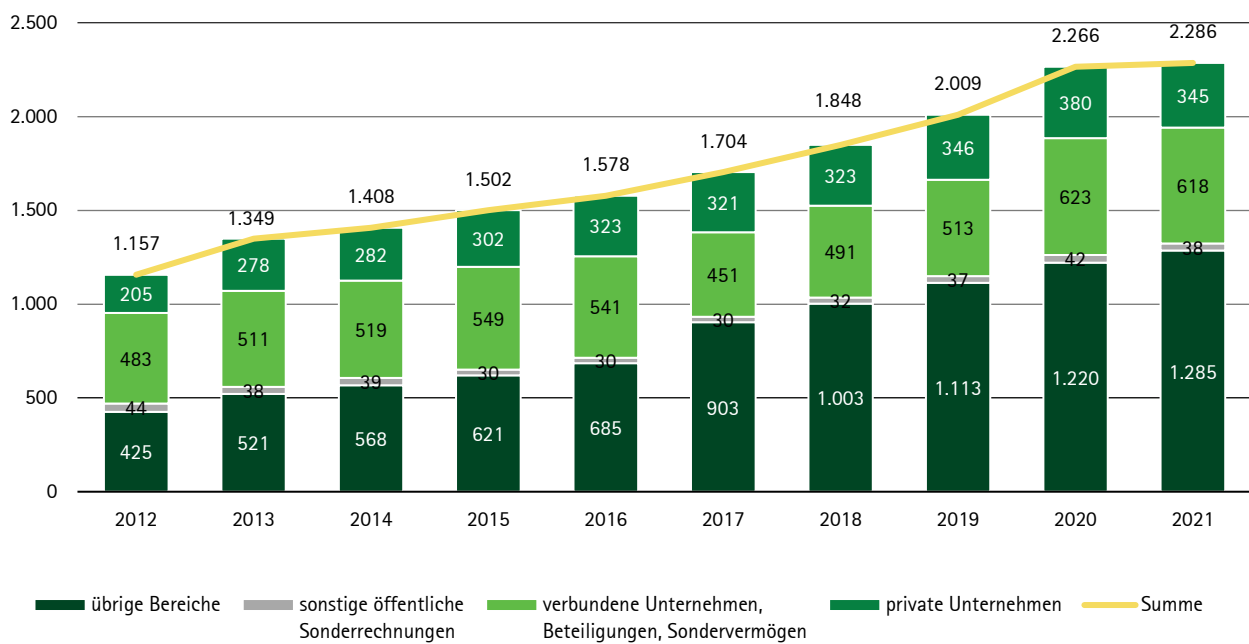
⁹ Eine Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und des difu arbeitet als Folge gestiegener Energiepreise eine Anhebung von Gebühren für Angebote der kommunalen Daseinsvorsorge, mehr Schulden und eine reduzierte Bereitstellung von freiwilligen Leistungen, aber auch mehr Investitionen in die Energieeffizienz heraus (vgl. SSG-Rundschreiben 298/22).

¹⁰ Vgl. Medieninformation des SMEKUL vom 2. Januar 2022.

¹¹ Daten, die Aussagen zu einzelnen Sozialleistungsarten ermöglichen, lagen bis zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

¹² Die Summe enthält auch die Sozialleistungen der kreisangehörigen Gemeinden, die wegen Geringfügigkeit im Diagramm jedoch nicht separat dargestellt sind.

Abbildung 10: Entwicklung der Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke an ausgewählte Bereiche (Mio. €)

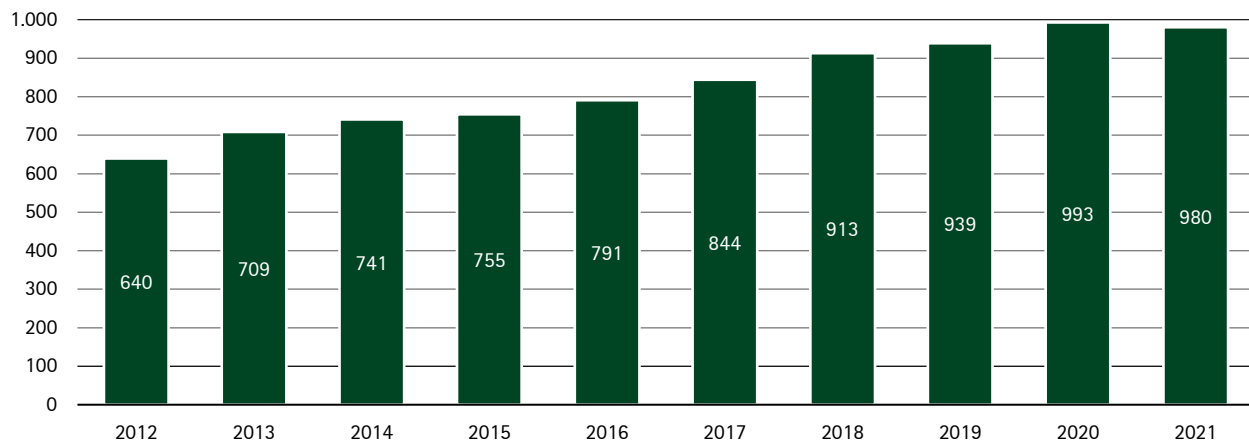


Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2012 bis 2021.

3.5 Kreisumlage

²⁴ Innerhalb der letzten 10 Jahre entwickelte sich die Kreisumlage (Kto. 73721) im Jahr 2021 erstmals rückläufig.

Abbildung 11: Entwicklung der Kreisumlage (Mio. €)

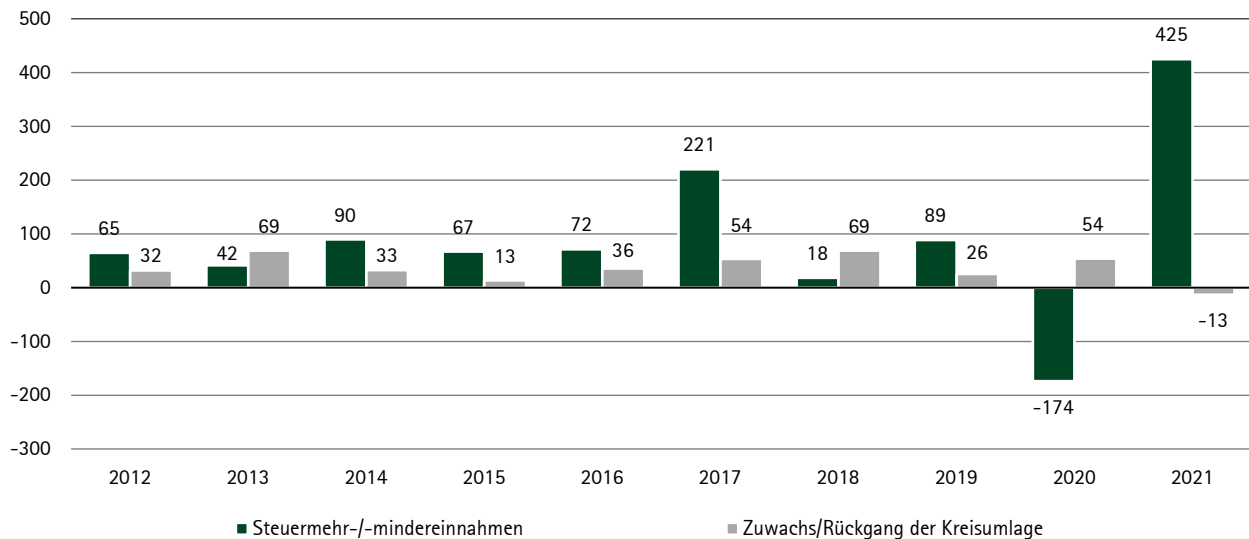


Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2012 bis 2021.

²⁵ Die Kreisumlagesätze lagen in Sachsen zuletzt zwischen 28,7 v. H. (Erzgebirgskreis) und 35,0 v. H. (Landkreis Görlitz). Lediglich der Landkreis Mittelsachsen änderte seinen Kreisumlagesatz. Er verringerte ihn um 1,25 Prozentpunkte auf 29,25 v. H. Bei den übrigen Landkreisen fanden die letzten Anpassungen der Umlagesätze in den Jahren 2017 bis 2020 statt.

- ²⁶ Außer dem Landkreis Mittelsachsen („B“) und dem Vogtlandkreis („C“) sind alle Landkreise im Frühwarnsystem des SMI¹³ in die Kategorie „D“ eingestuft, d. h. bei diesen Landkreisen wurde anhand ihrer Haushaltskennzahlen eine instabile Haushaltslage ermittelt, die weiterer Analysen bedarf.
- ²⁷ Wird betrachtet, wie die jährlichen Steuermehr- bzw. -mindereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden mit der jährlichen Entwicklung der Kreisumlage korrespondieren (unter Berücksichtigung, dass die Steuereinnahmen nicht die alleinigen Umlagegrundlagen für die Kreisumlage sind), zeigt sich ein differenziertes Bild:

Abbildung 12: Entwicklung der Steuermehr-/–mindereinnahmen und der Zuwächse/Rückgänge bei der Kreisumlage (Mio. €)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2012 bis 2021.

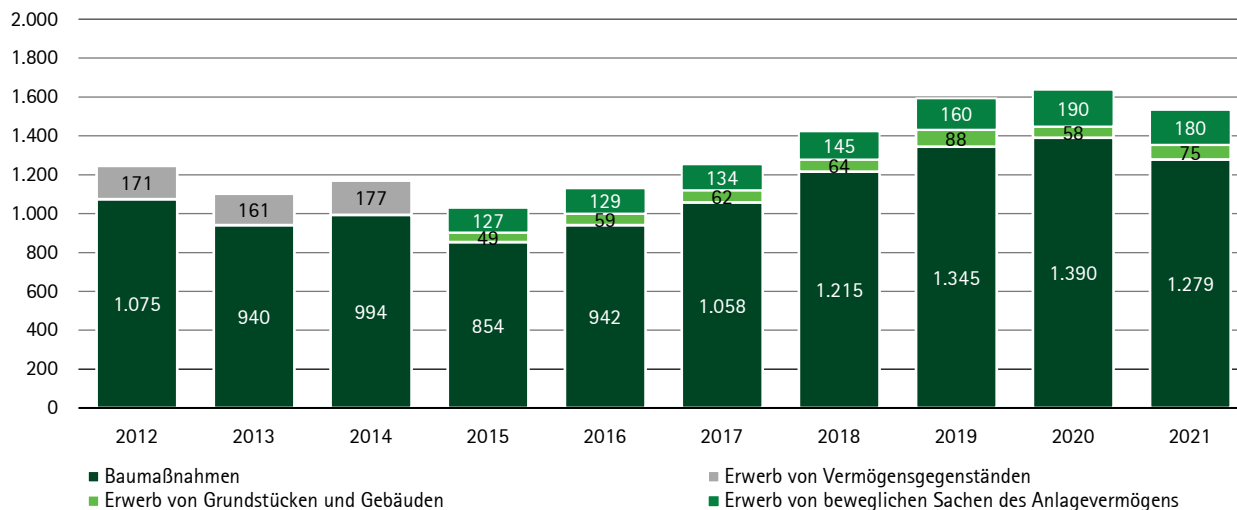
- ²⁸ In den Jahren 2013 und 2018 war der Zuwachs bei der Kreisumlage höher als der Zuwachs bei den Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden. In den Jahren 2014 bis 2017 sowie 2019 flossen rechnerisch zwischen 20 und 50 % der Steuernehreinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden in die jeweils erhöhte Kreisumlage. Im Jahr 2020 standen einer erhöhten Kreisumlage erhebliche Steuermindereinnahmen gegenüber. Im Jahr 2021 war die Situation umgekehrt. Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist mithin nicht gleichlaufend mit der Entwicklung der Kreisumlage. Das SMF wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass aufgrund des Zeitversatzes bei den Bemessungsgrundlagen kein Gleichlauf zwischen Kreisumlage und Steuereinnahmen zu erwarten sei.

3.6 Sachinvestitionen

- ²⁹ Zu den → Sachinvestitionen zählen die Baumaßnahmen (Kto. 785, 789) sowie der Erwerb von Vermögensgegenständen, d. h. von Grundstücken und Gebäuden sowie von beweglichen Sachen des Anlagevermögens (Kto. 782, 783). Die Baumaßnahmen hatten im Jahr 2021 mit rd. 83 % (im Vorjahr rd. 85 %) den größten Anteil an den Sachinvestitionen. Im 10-Jahres-Rückblick nahmen die kommunalen Sachinvestitionen, die zuletzt einen Umfang von rd. 1,5 Mrd. € hatten, folgende Entwicklung:

¹³ Stand: 30. Juni 2022.

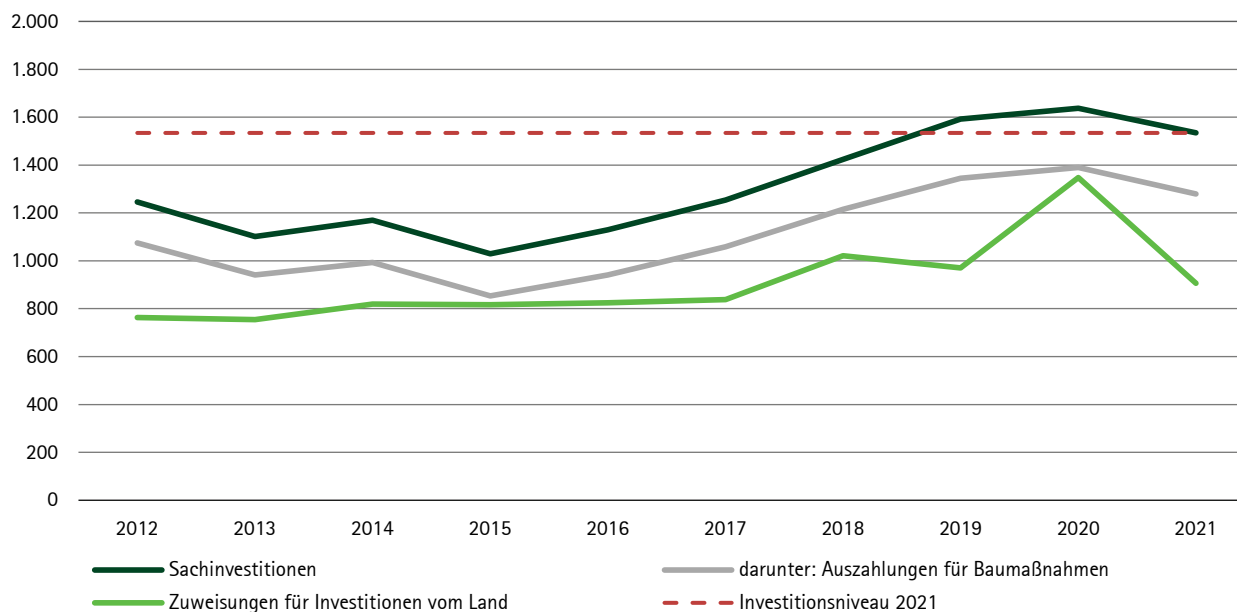
Abbildung 13: Entwicklung der Sachinvestitionen (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

30 Die Sachinvestitionen insgesamt und darunter die Auszahlungen für Baumaßnahmen blieben im Jahr 2021 hinter dem Stand der beiden Vorjahre zurück. Noch deutlicher rückläufig waren jedoch die Zuweisungen vom Land, wie die nachfolgende Abbildung aufzeigt. Sofern die Kommunen nicht noch von dem vergleichsweise hohen Zuweisungsniveau des Vorjahres profitieren konnten, haben sie dementsprechend mehr Eigenmittel zur Finanzierung ihrer Investitionen eingebracht.

Abbildung 14: Entwicklung der Sachinvestitionen sowie der Investitionszuweisungen vom Land (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

31 Mit Blick auf die verschiedenen Gebietskörperschaftsgruppen ist zu konstatieren, dass die Kreisfreien Städte mit rd. -16 % den stärksten Rückgang der Sachinvestitionen zu verzeichnen hatten. Die Entwicklung der Sachinvestitionen spiegelte sich demnach nicht in den o. g. Steuerzuwächsen wider. So wies die Stadt Leipzig mit der größten Steuereinnahmesteigerung (rd. 31 %) zugleich den größten Rückgang an Sachinvestitionen aus (rd. -21 %).

32 Die Sachinvestitionen der Landkreise waren zwar insgesamt lediglich rd. 3 % niedriger als im Vorjahr, jedoch war die Investitionstätigkeit innerhalb dieser Gebietskörperschaftsgruppe ambivalent. 5 Landkreise verzeichneten

Rückgänge im Vergleich zum Vorjahr bis zu rd. 23 %; die übrigen 5 Landkreise hingegen Zuwächse – im Landkreis Meißen um mehr als das Doppelte.

- 33 Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden konnten ihr Investitionsniveau insgesamt betrachtet halten (+ rd. 0,5 %), wobei auch hier die Entwicklung unterschiedlich verlief. Einzelne Kommunen hatten ihre Investitionstätigkeit fast, in einem Fall vollständig eingestellt. Andere investierten ein Vielfaches des Vorjahres.
- 34 Inwieweit angesichts erhöhter Steuereinnahmen Rückgänge bei den Sachinvestitionen durch Lieferengpässe bei Baumaterialien und daraus resultierenden Bauzeitverzögerungen beeinflusst waren, lässt sich nicht mit konkreten Daten untersetzen. Gleichwohl ist ein Zusammenhang nicht auszuschließen. Zwar sind verlängerte Lieferzeiten als Bauzeitentreiber kein neues Phänomen (vgl. Beitrag Nr. 40, Tz. 31), jedoch aktuell ein an Bedeutung zunehmendes.
- 35 Angesichts steigender Energiepreise (vgl. Pkt. 3.2) gewinnt die energetische Sanierung kommunaler Liegenschaften weiter an Bedeutung.
- 36 Da noch nicht ausreichend viele aktuelle kommunale Jahresabschlüsse vorliegen, kann noch keine Aussage getroffen werden, in welcher Höhe der Anteil der Sachinvestitionen liegen müsste, um durch Reinvestitionen das kommunale Sachanlagevermögen ausreichend zu erneuern. Nach den Prüfungserfahrungen des SRH (s. Beiträge „Kennzahlengestützte Finanzanalyse“ in den SRH-Jahresberichten 2020 und 2021) reicht das Investitionsniveau in vielen Kommunen nicht aus, um einen Verschleiß des kommunalen Vermögens zu verhindern. Zu berücksichtigen ist ferner, dass mit den finanzstatistisch ausgewiesenen Sachinvestitionen auch neues Anlagevermögen geschaffen wird (z. B. Breitbandnetze, neue Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur).

4 Schulden

- 37 Zur Definition des kommunalen Schuldenbegriffes wird auf die ausführliche Darstellung im Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 20, Pkt. 6, S. 191 verwiesen. Zum Redaktionsschluss dieses Beitrages lagen die kommunalen Schuldendaten zum Stand 31. Dezember 2021 nur unvollständig vor, sodass an dieser Stelle keine umfassende Einordnung bzw. Bewertung der Schuldensituation erfolgen kann.

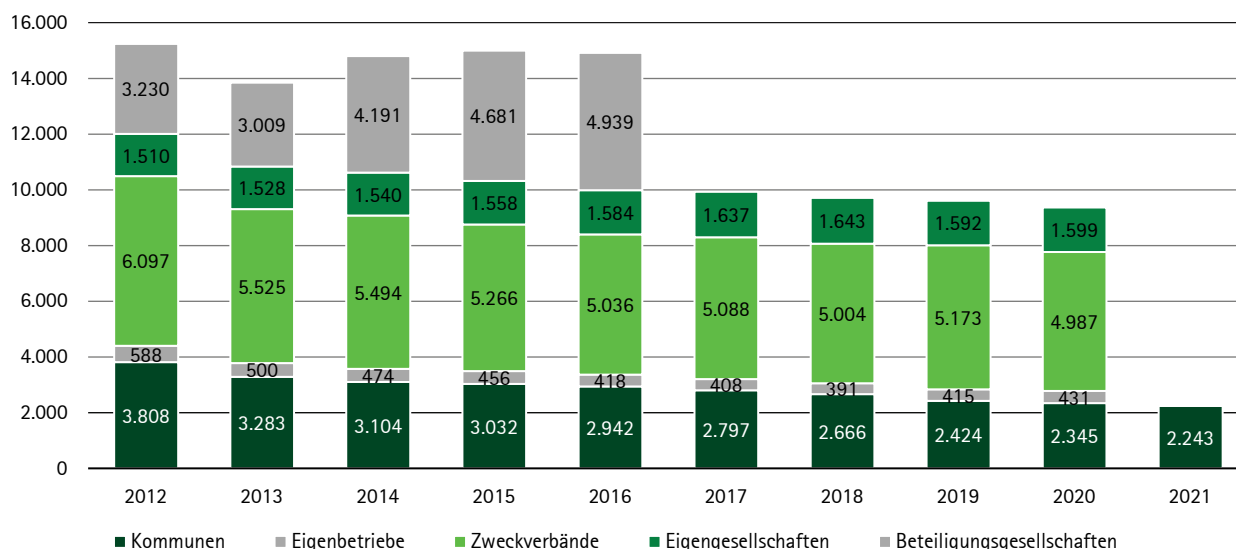
4.1 Verschuldung Kernhaushalt und Gesamtverschuldung

- 38 In die Betrachtung der kommunalen Verschuldung sind neben den Kernhaushalten die ausgelagerten Bereiche einzubeziehen. Dies sind zum einen die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, deren Schulden zusammen mit denen der Kernhaushalte die sog. Gesamtverschuldung wiedergeben.¹⁴ Die Schulden der Zweckverbände werden gesondert dargestellt. Zum anderen sind die Schulden der Beteiligungsgesellschaften¹⁵ relevant, soweit hieraus Haftungsrisiken für die Kommunen resultieren. Seit dem Berichtsjahr 2017 stehen letztgenannte Daten jedoch nicht mehr zur Verfügung, sodass die Schuldensituation nur unvollständig dargestellt werden kann.
- 39 Für das Jahr 2021 lag lediglich die Statistik zur Verschuldung der Kernhaushalte vor. Entsprechend **fehlen Daten zu den aus dem Kernhaushalt ausgelagerten Bereichen** (vgl. Abbildung 15) einschließlich der Zweckverbände.
- 40 Die Kassenkredite in den sächsischen Kommunen sind gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Bankkredite waren rückläufig, so dass im Kernhaushalt insgesamt ein leichter Rückgang der Verschuldung der sächsischen Kommunen zu verzeichnen war.

¹⁴ Vgl. Abschnitt A) Ziff. I Nr. 1. Buchst. c) Doppelbuchst. aa) und bb) VwV KomHWi.

¹⁵ Beteiligungsgesellschaften sind Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung. Sie gehören zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) und sind nach dem Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) berichtspflichtig, wenn sie zu mehr als 50 % öffentlich bestimmt sind. Die Schulden der FEU werden in der länderübergreifenden Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes über die „Integrierten Schulden“ nachgewiesen. Sie sind jedoch nicht so untergliedert bzw. ausgewiesen, dass sich die hier fehlenden Daten daraus ermitteln ließen. Insbesondere sind in den „Integrierten Schulden“ Schulden beim öffentlichen Bereich (Kredite, Kassenkredite), Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie kreditähnliche Rechtsgeschäfte nicht enthalten. Zudem ist letzter veröffentlichter Berichtsstand der „Integrierten Schulden“ das Jahr 2017.

Abbildung 15: Entwicklung der Gesamtverschuldung der Kommunen¹⁶, darunter Kernhaushalte (Mio. €)

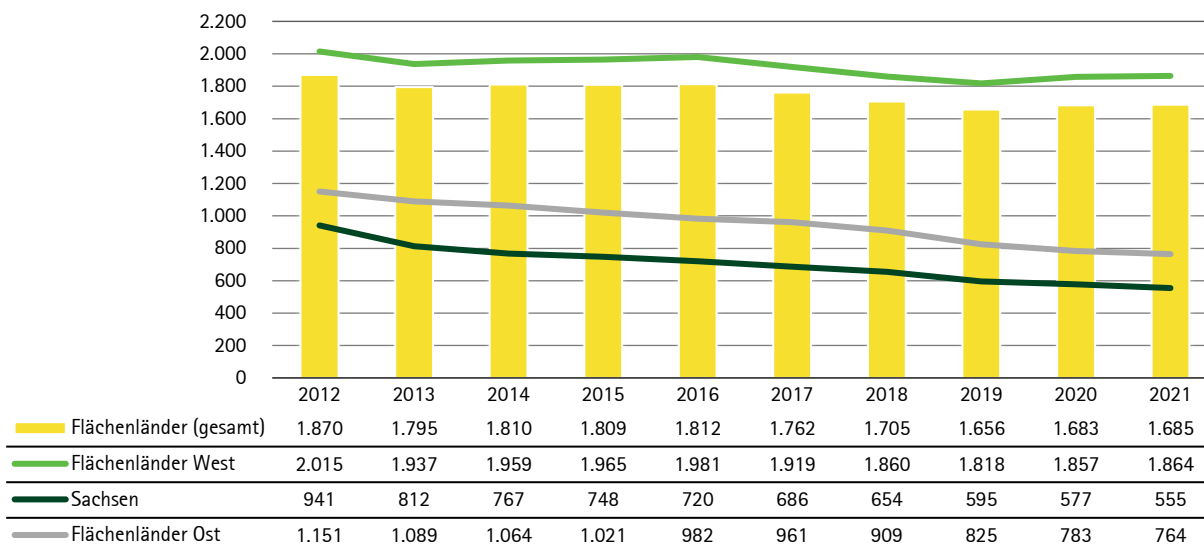


Quelle: Schuldenstatistik 2012 bis 2021, davon 2021 nur Kernhaushaltsdaten verfügbar.

4.2 Ländervergleich Kernhaushalte und ausgelagerte Bereiche

- 41 Die nachfolgenden monetären Angaben erfolgen aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern einwohnerbezogen, d. h. in €/EW.
- 42 Werden die Kassen- und (Bank-)Kredite isoliert betrachtet, ist im Jahr 2021 sowohl insgesamt als auch bei der Mehrheit der Bundesländer ein Rückgang des Kassenkreditvolumens und demgegenüber ein Anstieg des (Bank-)Kreditvolumens festzustellen. In Sachsen stellt sich die Situation umgekehrt dar. Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte insgesamt stagnierte gegenüber dem Vorjahr (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 16: Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Kommunen der Flächenländer (€ je EW)



Quellen: Schuldenstatistik der Kernhaushalte, der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen 2012 bis 2016, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2017 bis 2021, davon bis 2020 Fachserie 14, Reihe 5, ab 2021 EVAS-Nummer 71321, Einwohnerstand: 30.06. des Jahres.

¹⁶ Hinweis: Angaben ohne Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter. In früheren Jahresberichten waren mangels anderweitiger Vorgaben in der VwV KomHwWi die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften beim Träger/Gesellschafter mit ausgewiesen worden.

- 43 Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, sind für eine sachgerechte Beurteilung der kommunalen Schulden-situation neben den Kernhaushalten auch die Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, kommunalen Zweckverbände und weiteren kommunalen Beteiligungen zu betrachten – letztere soweit die Kommune hierfür ein Haftungsrisiko trägt. Schuldendaten der Gesellschaften mit weniger als 100 % kommunaler Beteiligung lagen allerdings nicht vor. Unter Einbezug der übrigen ausgelagerten Bereiche zeigt sich zum 31. Dezember 2020 die in Abbildung 17 dargestellte Schulden-situation. Neuere Daten lagen zum Redaktionsschluss noch nicht vor. Einzelne Angaben standen nur unvollständig zur Verfügung.¹⁷ Insbesondere fehlten die Daten zu den ausgelagerten Bereichen der saarländischen Kommunen sowie Schuldendaten der Eigengesellschaften der Kommunen Niedersachsens.
- 44 Mit dem Jahr 2020 ist das erste „Pandemie-Jahr“ in die Betrachtung einbezogen. Im Vorjahresvergleich zeigt sich, dass in den Kernhaushalten dennoch in Summe die Kommunen aller Flächenländer Ost ihre Schulden weiter abbauen konnten. Bei den Flächenländern West gelang dies hingegen nur den Kommunen im Saarland sowie in Rheinland-Pfalz. Dies ist mit Sondereffekten durch den sog. Saarlandpakt und den Erfolg des Impfstoffherstellers BioNTech zu begründen. Letzterer trug maßgeblich zur Verringerung der kommunalen Verschuldung in Rheinland-Pfalz bei.
- 45 Bei den ausgelagerten Bereichen wiesen die Kommunen Nordrhein-Westfalens im Jahr 2020 erheblich höhere Schulden als im Vorjahr aus. Auch bei den Kommunen in Bayern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern stieg die Verschuldung in den ausgelagerten Bereichen insgesamt. Darunter wuchsen insbesondere in Schleswig-Holstein und Brandenburg die Schulden der Eigengesellschaften.
- 46 Bei Gesamtbetrachtung aller Flächenländer ist sowohl in den Kernhaushalten als auch in den ausgelagerten Bereichen im Jahr 2020 ein Aufwuchs der Verschuldung zu verzeichnen. Auch wenn die Daten z. T. unvollständig sind, zeigt sich dennoch deutlich, dass die Kommunen der Flächenländer Ost den Großteil ihrer Verschuldung aus dem Kernhaushalt ausgelagert haben. Außer in Sachsen-Anhalt sind hier jeweils mehr als 70 % der Schulden ausgelagert. In ähnlicher Weise ist das sonst nur noch in Baden-Württemberg der Fall.

¹⁷ In Abbildung 17 ist zu berücksichtigen: Die Schuldenangaben beinhalten grundsätzlich Kassenkredite, Wertpapiersschulden, Kredite, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Daten der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften (unmittelbare und mittelbare) werden ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter ausgewiesen, sofern nicht anders angegeben.

Brandenburg: Daten der ausgelagerten Bereiche ohne Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen und ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte.

Hessen: für die ausgelagerten Bereiche handelt es sich um vorläufige Ergebnisse.

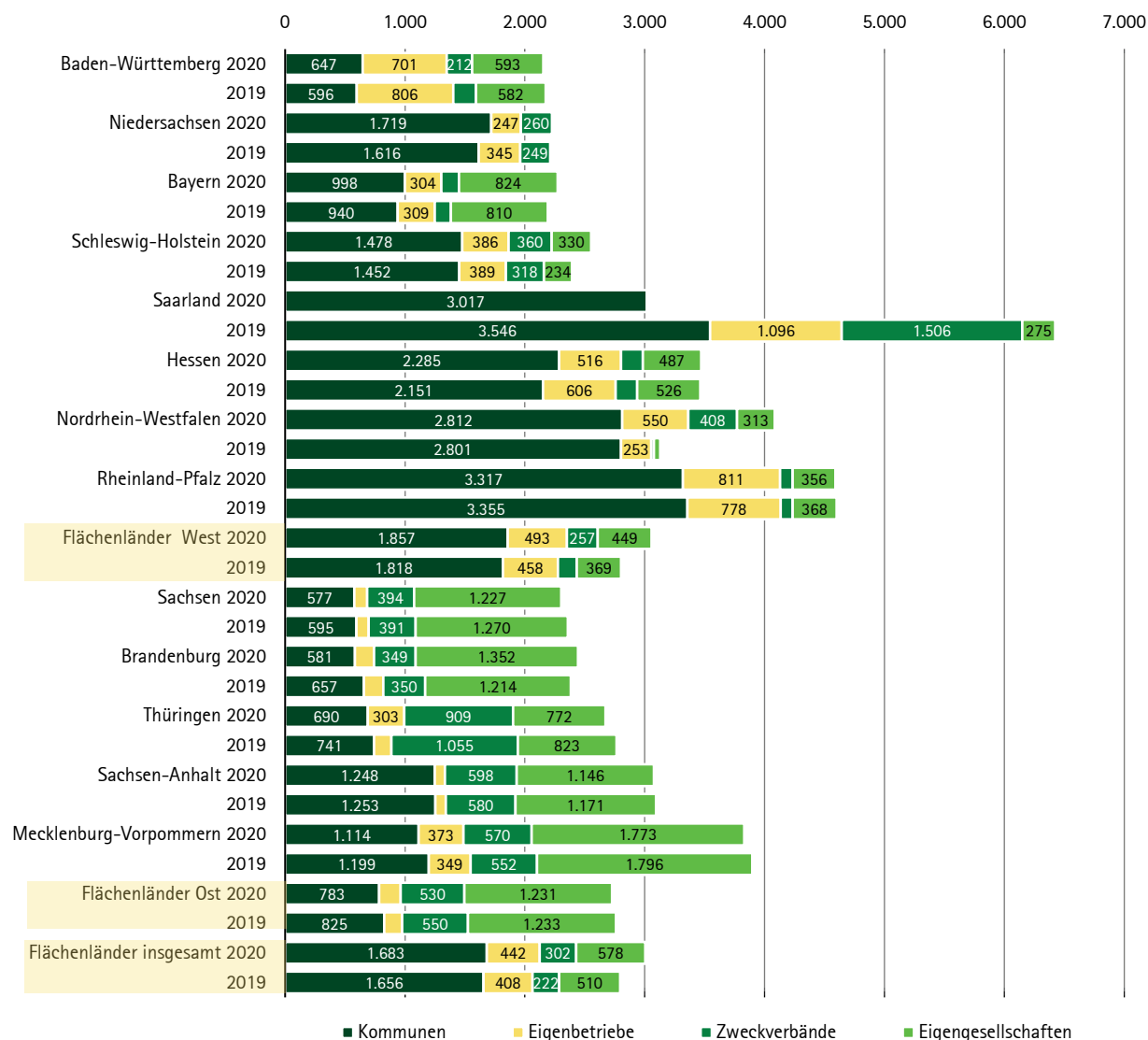
Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern: Angaben ohne mittelbare Eigengesellschaften.

Niedersachsen: Angaben ohne Eigengesellschaften.

Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern: Angaben bei Eigenbetrieben und Eigengesellschaften inklusive Schulden beim Träger/Gesellschafter.

Saarland: Keine Datenmeldung zu den ausgelagerten Bereichen für das Jahr 2020.

Abbildung 17: Schulden der Kommunen im Kernhaushalt und in den ausgelagerte Bereichen 2019 und 2020 (€ je EW)¹⁸



Quellen: Schuldendaten der Kernhaushalte: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020, Fachserie 14, Reihe 5, übrige Daten: Schuldenstatistik 2019 und 2020. Einwohnerstand: 30.06. des Jahres.

47 Risiken für die weitere Entwicklung der kommunalen Verschuldung bergen die Auswirkungen des Ukraine-Krieges und die Zinswende, die eine Erhöhung und Verteuerung der Kredite erwarten lassen.

5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

5.1 Finanzbeziehungen zwischen Freistaat und Kommunen

48 Der Doppelhaushalt 2023/2024 des Freistaates Sachsen¹⁹ sieht für die Kommunen Mittel aus dem Finanzausgleich sowie weitere Zuweisungen im Umfang von jährlich insgesamt rd. 8 Mrd. € vor. Unter anderem sollen die investiven Schlüsselzuweisungen steigen (zur bisherigen Entwicklung vgl. Pkt. 2.3). Die Finanzausgleichsmasse entwickelt sich wie folgt²⁰:

Übersicht 2: Entwicklung der Finanzausgleichsmasse (Mrd. €)

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	3,12	2,93	3,23	3,37	3,47	3,82	3,62	3,66	4,21	4,65

Quelle: Übersichten des SMF zum Kommunalen Finanzausgleich im Freistaat Sachsen.

¹⁸ Sortierung nach Flächenländer Ost und West, darunter nach Schuldenhöhe im Jahr 2020. Beträge unter 200 €/EW werden aus Platzgründen im Diagramm nicht angezeigt.

¹⁹ Zum Redaktionsschluss hatte das Kabinett den Regierungsentwurf beschlossen und dem Sächsischen Landtag vorgelegt.

²⁰ Vgl. Gesetzentwurf „Viertes Gesetz zu den Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen“, LT-Drs. 7/10439.

- 49 Aufgrund umfassenderer Anpassungen im SächsFAG für die Jahre 2021 und 2022 (vgl. dazu Beitrag Nr. 35 im Jahresbericht 2021 des SRH – Teil II, Tz. 77) sind für den sächsischen Finanzausgleich in den Jahren 2023 und 2024 keine strukturellen Änderungen vorgesehen. Jedoch wird der Aufwand für den Breitbandausbau (sog. „Graue-Flecken-Programm“) und für die Verwaltungsdigitalisierung in den Bedarfszuweisungen berücksichtigt (§ 22b SächsFAG-E). Außerdem werden – ergänzend zum Straßenlastenausgleich – die Förderung des kommunalen Straßenbaus über Kommunalbudgets sowie die Finanzierung der Aufwendungen für Ukraine-Flüchtlinge geregelt.
- 50 Mit Blick auf wirtschaftliche und finanzielle Unwägbarkeiten ist zur Risikoeingrenzung zudem die Bildung eines zentralen kommunalen Vorsorgevermögens i. H. v. 300 Mio. € im Jahr 2024 vorgesehen (§ 23 SächsFAG-E), das sich aus dem Anstieg der Finanzausgleichsmasse speist. Bis Ende des Jahres 2026 soll dieses wieder aufgelöst werden.
- 51 Die im Rahmen des Programms „Brücken in die Zukunft“ verlängerten Umsetzungsfristen des Bundes sollen in das Sächsische Investitionskraftstärkungsgesetz übernommen werden.²¹

5.2 Anpassungen im Kommunalrecht

Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts

- 52 Im Februar 2022 trat das Dritte Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts²² in Kraft. Dieses ermöglicht u. a., dass künftig alle und nicht nur größere Gemeinden einen hauptamtlichen Bürgermeister haben. Zudem erhalten ehrenamtliche Bürgermeister nach dem Ausscheiden aus dem Amt einen Ehrensold als besondere Anerkennung.
- 53 Des Weiteren haben Fraktionen in den ehrenamtlich arbeitenden Stadt- und Gemeinderäten künftig einen Anspruch auf eine angemessene Mindestausstattung.
- 54 Die diesbezügliche Finanzierung obliegt den Kommunen aus ihren allgemeinen Deckungsmitteln.
- 55 Die Möglichkeit der Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters für alle Gemeinden sieht der SRH für kleine, an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden kritisch, da beteiligte Gemeinden regelmäßig einen erheblichen Teil ihres Aufgabenspektrums an die erfüllende Gemeinde übertragen haben.
- 56 Mit dieser Neuregelung gilt für 125 bislang ehrenamtliche Bürgermeister der Grundsatz der Hauptamtlichkeit. Davon stehen 116 Bürgermeister einer beteiligten Gemeinde vor. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die betreffenden Kommunen tatsächlich von dieser Neuregelung Gebrauch machen, zumal die Finanzierung durch den Gemeindehaushalt gesichert sein muss.

Erleichterungen SächsKomHVO

- 57 Neben den vorgenannten Neuregelungen wurden weitere haushalterische Erleichterungen in der SächsKomHVO getroffen. Bis einschließlich des Jahresabschlusses 2020 können die Kommunen demnach auf bestimmte haushaltstechnische Vorgänge²³ und weiterhin auf Anhang, Rechenschaftsbericht sowie bestimmte Anlagen verzichten. Ziel ist es, die Rückstände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse abzubauen, was bislang noch nicht ansatzweise gelungen ist (vgl. Beitrag Nr. 42, Pkt. 1).
- 58 Der Jahresabschluss 2021 ist wieder vollumfänglich zu erstellen.

²¹ Tz. 49 bis 51 vgl. ebenda.

²² SächsGVBl. Nr. 7 vom 19. Februar 2022.

²³ Dies betrifft bspw. die Bildung und Auflösung von Rechnungsabgrenzungsposten und Rückstellungen, Ersatz der körperlichen durch Buchinventur, die Abschreibung von Vermögensgegenständen des Umlaufvermögens, die Wertberichtigung von Forderungen, die interne Leistungsverrechnung usw., vgl. die 2. VO des SMI zur Änderung der SächsKomHVO vom 18. März 2022.

- ⁵⁹ Der SRH wies bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf darauf hin²⁴, dass der Gesetzgeber mit § 72 Abs. 3 Satz 4 SächsGemO dem zum 31. Dezember 2017 festgestellten Basiskapital eine besondere Bedeutung zugewiesen hat, sodass eine wirklichkeitsgetreue Basiskapitalermittlung zu diesem Zeitpunkt sichergestellt werden muss, um Verwerfungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2021 zu vermeiden. Des Weiteren muss mindestens 1 vollständiger, festgestellter Jahresabschluss vorliegen, da eine Grundlage für die erleichterte buchmäßige Fortschreibung vorhanden sein muss. Die körperliche Inventur muss zum Stichtag 31. Dezember 2021 nachgeholt werden. Für den Jahresabschluss 2021 kann es aufgrund der Erleichterungen, insbesondere für apl. Abschreibungen, zu erheblichen Verwerfungen in der Ergebnisrechnung kommen, da diese vollumfänglich in diesem Jahresabschluss realisiert und ergebniswirksam zu behandeln sein werden.
- ⁶⁰ Der Gesetzgeber lässt den Kommunen hier einen breiten (bilanzpolitischen) Handlungsspielraum. Sowohl die Verantwortlichen in den Kommunen als auch die RAB sollten für entsprechende Wechselwirkungen sensibilisiert sein.
- ⁶¹ Zur Einschätzung des SRH, inwieweit mit Wiederaufnahme der regulären Bedingungen die gesetzlichen Fristen eingehalten werden können, wird auf Beitrag Nr. 42, Tz. 6 verwiesen.

Kommunale Notsituation durch Schutzsuchende

- ⁶² Um den Kommunen die Finanzierung von Maßnahmen für Schutzsuchende aus der Ukraine (Aufnahme, Unterbringung, Versorgung, Integrationsmaßnahmen usw.) zu erleichtern, hat das SMI für das Hj. 2022 Regelungen erlassen²⁵, die u. a. die Aufnahme von (Kassen-)Krediten erleichtern und üpl. bzw. apl. Aufwendungen und Auszahlungen ermöglichen. Nachtragshaushalte sind nicht zu erstellen.

5.3 Sozialumlage

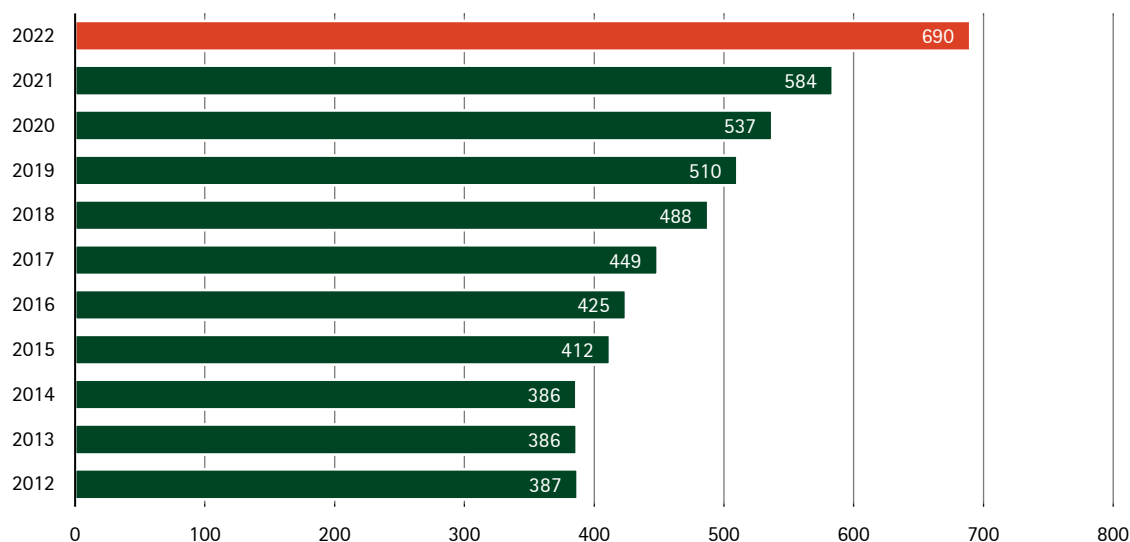
- ⁶³ Im Rahmen der beim KSV Sachsen vom SRH im Jahr 2020 und 2021 durchgeführten Fachprüfung zur Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe wurde die prekäre Haushaltslage des Verbandes offensichtlich²⁶. Lt. dem dabei vom KSV vorgelegten „Haushaltsstrukturkonzept für den Kommunalhaushalt 2022“ wurde für das Jahr 2020 nach Verrechnung mit vorhandenen Rücklagemitteln des ordentlichen Ergebnisses der Vorjahre ein Gesamtergebnis von -21,8 Mio. € festgestellt. Für das Jahr 2021 erwartet der KSV ein weiteres negatives Ergebnis von -26,1 Mio. €. Diese finanzielle Belastung des KSV ist insbesondere durch die mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG) verbundene Umsetzung der Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe bedingt.
- ⁶⁴ Laut o. g. Haushaltsstrukturkonzept ist der Ausgleich des Fehlbetrages aus dem Jahr 2020 im Jahr 2022 geplant und der Ausgleich des Fehlbetrages aus dem Jahr 2021 für 2023 vorgesehen. Die damit verbundene Steigerung der Sozialumlage nach § 22 Abs. 2 SächsKomSozVG im Haushaltsjahr 2022 um mehr als 100 Mio. € bzw. rd. 18 % im Vergleich zum Vorjahr belastet die Haushalte der Landkreise und Kreisfreien Städte enorm.

²⁴ Siehe auch die diesbezügliche Stellungnahme des SRH an das SMI vom 13. Januar 2022.

²⁵ Erlass des SMI zur Anwendung des Gemeindefinanzrechts im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Aufnahme und Unterbringung von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen (Schutzsuchende) in den Kommunen im Freistaat Sachsen vom 30. März 2022.

²⁶ Vgl. den Prüfungsbericht des SRH zur „Überörtlichen Kommunalprüfung zur Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe“ vom Februar 2022, Az.: 22-0444/329.

Abbildung 18: Entwicklung der Sozialumlage (Kassen-Ist) und Prognose 2022 (Mio. €)



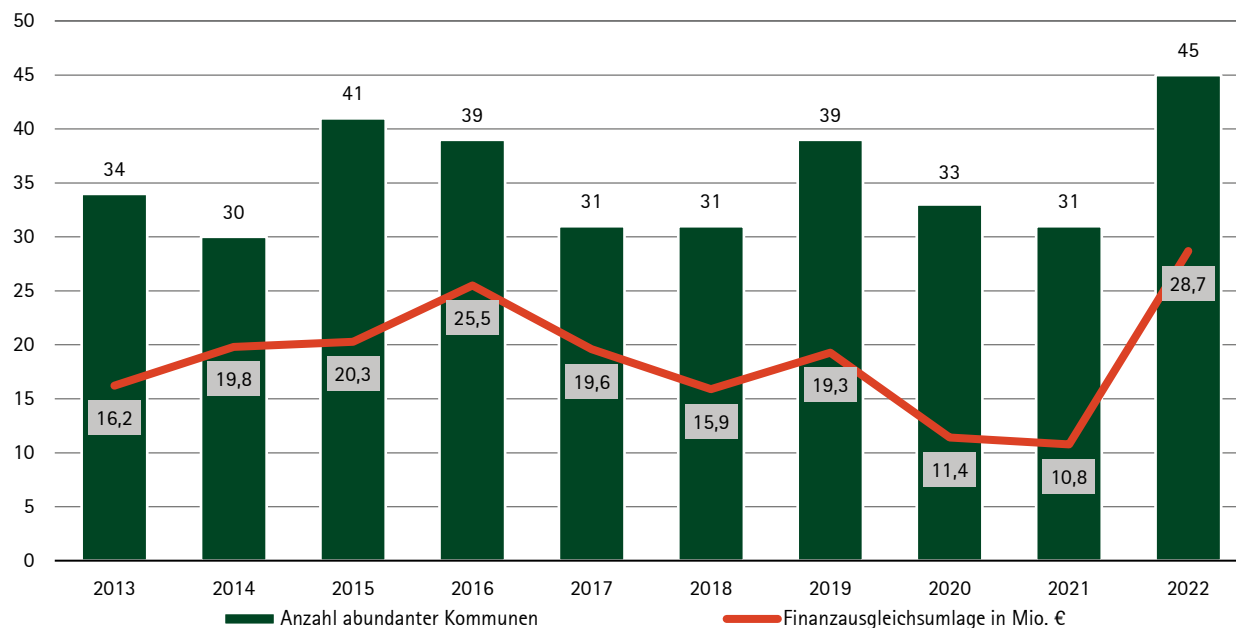
Quellen: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2012 bis 2021, Prognose lt. Haushaltsstrukturkonzept für den Kommunalhaushalt 2022 des KSV.

- 65 Der KSV rechnet in seinem Haushaltsstrukturkonzept damit, dass spätestens zum Jahresabschluss 2023 voraussichtlich keine Kassenkreditaufnahme mehr erforderlich ist. Bei den Landkreisen und den Kreisfreien Städten reichen die bereits mit den Haushaltsplänen des jeweiligen Hj. eingeplanten Mehrkosten für den KSV nicht aus, um der Höhe der Sozialumlage zu entsprechen. So erwarten bspw. die Landkreise Görlitz und Nordsachsen im Hj. 2022 entsprechende üpl. Ausgaben. Diese können nach Angaben der Landkreise teilweise nur durch weitere Kreditaufnahmen (Kassenkredite) realisiert werden.
- 66 Die Zahlung der Sozialumlage an den KSV lässt damit eine Erhöhung der Verschuldung in den betroffenen Kommunen erwarten.
- 67 Das o. g. Haushaltsstrukturkonzept des KSV führt aus, dass eine isolierte Betrachtung der finanziellen Belastungen durch die Sozialumlage gegenüber dem Freistaat Sachsen aktuell nicht aktiv weiterverfolgt werden soll. Begründet wird dies damit, dass Kostenaufwüchse aus finanziellen Lasten der Landkreise und kreisfreien Städte im Sozial- und Jugendhilfereich sich nicht auf die im KSV entstandenen Kostenaufwüchse bei der Eingliederungshilfe bzw. der Hilfe zur Pflege beschränken. In diesem Zusammenhang würden unter Federführung der kommunalen Spitzenverbände mit Unterstützung des KSV sämtliche Soziallasten im kommunalen Bereich erfasst und fortgeschrieben - mit dem Ziel, diese gegenüber dem Freistaat Sachsen insgesamt geltend zu machen.
- 68 Der SRH hat sich im Rahmen der Fachprüfung zur Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe kritisch zu dieser geschilderten Vorgehensweise geäußert. Die aufgrund von Art. 24 Abs. 4 BTHG durchzuführenden Analysen und die landesrechtlich in § 23 Abs. 2 SächsAGSGB (i. V. m. der Eingliederungshilfe-Untersuchungsverordnung) zum Ausdruck kommende „isolierte“ Betrachtung der Kostenentwicklung im Bereich Eingliederungshilfe sollten bei ermittelten „ausgleichspflichtigen Mehrbelastungen“ auch in eine transparente und zeitnahe Finanzierung des Freistaates Sachsen bzw. des Bundes münden und nicht mit der Entwicklung der notwendigen kommunalen Auszahlungen gem. § 2 Abs. 2 SächsFAG vermengt werden.

5.4 Finanzausgleichsumlage

- 69 Die → Finanzausgleichsumlage (§ 25a SächsFAG) dient redistributiven Zwecken und zielt auf den weiteren Abbau von Finanzkraftunterschieden der sächsischen Kommunen ab.

Abbildung 19: Entwicklung der Anzahl abundanter²⁷ Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage²⁸ in Sachsen



Quellen: LT-Drs. 5/9900, 5/11178, 5/13529, 6/713, 6/1619, 6/3774, 6/11091, 6/14679, 7/147 sowie für das Jahr 2020 ff. Übersicht des SMF.

- ⁷⁰ Korrespondierend mit den Höchstwerten an Steuereinnahmen im Jahr 2021 erreichen auch die Zahl der abundanten Kommunen und die Höhe der Finanzausgleichsumlage im Jahr 2022 Höchstwerte. 4 der 45 betroffenen Kommunen waren erstmals abundant (Deutschneudorf, Drebach, Kamenz, Pausa-Mühltroff). Sie trugen insgesamt rd. 0,4 Mio. € zur Finanzausgleichsumlage bei, die sich gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt hatte und auf rd. 28,7 Mio. € gestiegen war.
- ⁷¹ 10 Kommunen hatten eine Umlage von mehr als 1 Mio. € zu entrichten, darunter die Gemeinden Nünchritz und Wachau mit mehr als 3 Mio. €. Die Gemeinde Wachau zahlte mit rd. 33,4 Mio. € seit Bestehen der Umlage den größten Betrag.

5.5 Förderung ÖPNV

- ⁷² Der ÖPNV-Rettungsschirm²⁹ für die Verkehrsunternehmen, -verbände und Aufgabenträger wurde nochmals erweitert, um pandemiebedingte Einnahmeausfälle nun auch im Jahr 2022 auszugleichen. Die finanziellen Einbußen aus der Einführung des sog. 9-Euro-Tickets übernimmt der Bund. Auch die 130 Mio. € für Kommunen und Verkehrsunternehmen aus dem Landesinvestitionsprogramm ÖPNV 2021 (LIP) wurden um weitere 12,5 Mio. € aufgestockt.

5.6 Gebietsstand und Demografie

- ⁷³ Seit dem Jahr 2019 gibt es in Sachsen konstant 416 kreisangehörige Gemeinden, 3 Kreisfreie Städte sowie 10 Landkreise. Die Einwohnerzahl ist hingegen weiterhin rückläufig und sank zum 30. Juni 2021 um rd. 0,5 % gegenüber dem Vorjahr auf nunmehr 4.044.997 EW.
- ⁷⁴ Die Bevölkerungsvorausberechnung³⁰ prognostiziert für den Freistaat Sachsen im Jahr 2050 noch 3.679.000 EW. Zuwächse werden in dieser Zeitspanne lediglich in den beiden Flächenländern Bayern und Baden-Württemberg sowie in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg erwartet.

²⁷ Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

²⁸ Angaben gemäß Festsetzung.

²⁹ Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH - Teil II, Beitrag Nr. 35, Tz. 84.

³⁰ 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante G2L2W2.

Übersicht 3: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	1990	[...]	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl	1.626	[...]	458	438	432	430	426	423	421	419	419	419	419

Quelle: StaLa, Gemeindeverzeichnis.

⁷⁵ Der anstehende Zensus wurde aufgrund der Corona-Pandemie in das Jahr 2022 verschoben³¹. Neuer Stichtag war der 15. Mai 2022.

6 Stellungnahmen

- ⁷⁶ Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- ⁷⁷ Das SMI teilt in seiner Stellungnahme mit, dass gegen die Ausführungen unter Pkt. 5.3 zur Sozialumlage keine Bedenken bestehen und teilt insbesondere die dort dargelegte Auffassung des SRH, dass die aufgrund von Art. 24 Abs. 4 BTHG durchzuführenden Analysen und die landesrechtlich in § 23 Abs. 2 SächsAGSGB zum Ausdruck kommende „isolierte“ Betrachtung der Kostenentwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe bei ermittelten „ausgleichspflichtigen Mehrbelastungen“ auch in eine transparente und zeitnahe Finanzierung des Freistaates Sachsen bzw. des Bundes münden und nicht mit der Entwicklung der notwendigen kommunalen Auszahlungen gemäß § 2 Abs. 2 SächsFAG vermengt werden sollte.
- ⁷⁸ Das SMF merkt im Rahmen seiner Stellungnahme u. a. an, dass sich das Investitionsniveau der sächsischen Kommunen trotz der zuletzt rückläufigen Entwicklung der Sachinvestitionen insgesamt auf einem hohen Niveau befinde. Steuereinnahmentwicklung und Investitionstätigkeit müssten sich dabei nicht zwangsläufig parallel entwickeln. Engpässe und Verzögerungen bei Planung und Lieferung, aber auch schlicht Investitionsplanungen an sich und typische Investitionszyklen könnten für ein Auseinanderfallen beider Entwicklungen ursächlich sein. Unterschiedliche Entwicklungen innerhalb und zwischen Gebietskörperschaftsgruppen seien ebenfalls nichts Ungewöhnliches.
- ⁷⁹ Zur Kostenentwicklung im Bereich der Eingliederungshilfe (vgl. Tz. 68) führt das SMF aus, dass in § 23 Abs. 2 SächsAGSGB i. V. m. der Eingliederungshilfe-Untersuchungsverordnung ein transparentes Untersuchungsverfahren festgelegt worden sei, mit dem der bereits gewährte Mehrbelastungsausgleich überprüft werde. Die nächste reguläre Untersuchung erfolgt im Jahr 2023.
- ⁸⁰ Der SSG stellt u. a. fest, dass der vorliegende Beitrag ein konzentriertes und nachvollziehbares Bild der Finanzsituation der sächsischen Kommunen im Jahr 2021 zeichne, dabei aber nur eine Momentaufnahme sei, die durch die gegenwärtige weltpolitische und wirtschaftspolitische Entwicklung überholt werde und die sächsischen Kommunen 2022 vor neue Herausforderungen ungeahnten Ausmaßes stelle. Er betrachtet die aktuellen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und die steuerlichen Entlastungspakete des Bundes – angesichts ihrer Wirkung auf die kommunalen Haushalte – mit Sorge. Bei den laufenden Ausgaben wie Personalkosten, Sach- und Dienstleistungskosten, den Sozialausgaben und ebenso bei den Bau- und Investitionsausgaben sei ein „Verteuerungseffekt“ bereits jetzt schon deutlich spürbar.
- ⁸¹ Der SSG weist zudem darauf hin, dass die aktuelle Fördermittelstrategie insbesondere im investiven Bereich für die kommunale Ebene rückläufig sei, konjunkturunterstützende Impulse der Kommunen als größtem öffentlichen Auftraggeber im Freistaat jedoch nur von handlungsstarken Städten und Gemeinden ausgehen können.
- ⁸² Mit Blick auf die kommunale Haushaltssituation für das Jahr 2021 sieht der SSG bestätigt, dass mit den vorübergehenden Spielräumen aus den pandemiebedingten und den für das Starkregenereignis Juli 2021 eingeführten haushaltsrechtlichen Erleichterungen verantwortungsbewusst umgegangen worden sei und dies auch für die situative Erleichterung für die Unterbringung und Versorgung ukrainischer Geflüchteter zu erwarten sei. Angesichts anstehender Herausforderungen aus einer Gasmangellage hofft der SSG im Falle schwieriger Haushaltslagen auf die notwendige Flexibilität seitens SMI und Gesetzgeber.

³¹ Vgl. Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 3. Dezember 2020 (LT-Drs. 7/7111) sowie Sächsisches Zensusausführungsgesetz (SächsZensAG), veröffentlicht im SächsGVBl. Nr. 33 vom 6. September 2021, S. 830 ff.

7 Schlussbemerkung

⁸³ Die weitere finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung der Kommunen wird insbesondere durch die Auswirkungen des Ukraine-Krieges einschließlich der daraus erwachsenden Energieliefersituation und nach wie vor von der Corona-Pandemie beeinflusst und ist daher mit entsprechenden Unsicherheiten behaftet. Einerseits können mögliche Krisensituationen wichtige Entwicklungsimpulse geben, so bspw. für die Digitalisierung der Verwaltung, den Ausbau erneuerbarer Energien und den Klimaschutz. Andererseits begrenzen sie den finanziellen und ggf. personellen Handlungsspielraum der Kommunen und zwingen zumindest temporär zur Fokussierung auf die kommunalen Pflichtaufgaben.

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

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

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

1 Allgemeine Angaben

- ¹ Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2021, zum Stand 30. Juni 2021. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf der Bundesstatistik, zum Stand 30. Juni 2020. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. Verwendete Begriffe werden unter Pkt. 9 definiert.

2 Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt

2.1 Entwicklung im Überblick

Übersicht 1: Entwicklung der Personalausgaben bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen im BB 21¹

Jahr	Personalausgaben (bis 2015) bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen (ab 2015)					Personal- auszahlungs- quote ²
	absolut	Veränderung zum Vorjahr		je EW	je VZÄ	
	Mio. €	Mio. €	%	€	€	
2012	2.537	87	3,5	627	48.413	
2013	2.624	87	3,4	649	49.506	
2014	2.726	102	3,9	674	51.185	
2015	2.772	46	1,7	684	52.219	
2015	2.748	-	-	677	51.756	
2016	2.856	108	3,9	700	53.219	25,6
2017	2.939	83	2,9	721	54.407	25,4
2018	3.062	123	4,2	751	56.261	25,6
2019	3.214	152	5,0	789	57.716	25,4
2020	3.356	142	4,4	826	58.855	25,2
2021	3.412	56	1,7	844	59.453	25,1

Quellen: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2012–2018, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

¹ Bis 2014: Kamerale Darstellung der Personalausgaben; ab 2015: Doppische Darstellung der Personal- und Versorgungsauszahlungen. Wie die für 2015 separat dargestellten Beträge verdeutlichen, ist die kamerale Begrifflichkeit „Personalausgaben“ nicht vollumfänglich mit der doppischen Begrifflichkeit „Personal- und Versorgungsauszahlungen“ vergleichbar. Zur Abweichung zwischen Kameralistik und Doppik vgl. die Ausführungen im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, S. 31. In den Übersichten und Abbildungen dieses Beitrages können Rundungsdifferenzen auftreten.

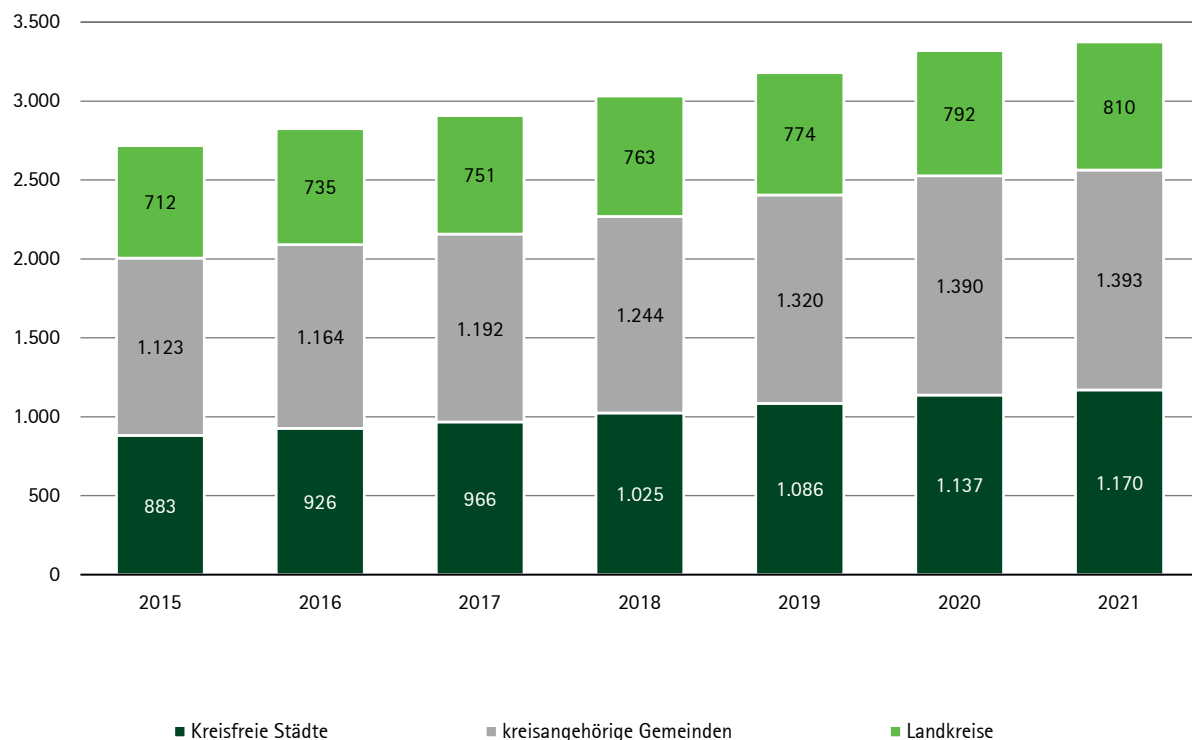
² Prozentualer Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit). Daten vom StLa liegen erst ab 2016 vor.

- ² Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung (+ rd. 0,7 %, vgl. Übersicht 2) und Höhe der Entgeltsteigerungen (durchschnittlich +1,4 % seit 1. April 2021³) bestimmt. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2021 um rd. 56 Mio. € angestiegen (+1,7 %), vgl. Übersicht 1. Ihr Anteil an den bereinigten Auszahlungen liegt seit mehreren Jahren relativ konstant bei rd. einem Viertel.
- ³ Im Jahr 2021 hat sich der Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen im Vergleich zum Vorjahr abgeschwächt. Dennoch sind die Möglichkeiten der Kommunen gering, auf die Steigerung der Personalausgaben aufgrund der tariflichen Abschlüsse Einfluss zu nehmen. Die Kommunen sollten mit einer langfristigen Personalstrategie und Personalentwicklung darauf hinwirken, dass vorhandenes Personal entsprechend qualifiziert wird, um auf geänderte Anforderungen reagieren zu können.

2.2 Gebietskörperschaftsgruppen

- ⁴ Im Jahr 2021 stiegen die Personal- und Versorgungsauszahlungen bei den kreisangehörigen Gemeinden um lediglich rd. 3,0 Mio. € (0,3 %), bei den Kreisfreien Städten um rd. 33,6 Mio. € (3,1 %) und bei den Landkreisen um rd. 17,8 Mio. € (2,3 %).

Abbildung 1: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen seit 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen⁴ (Mio. €)



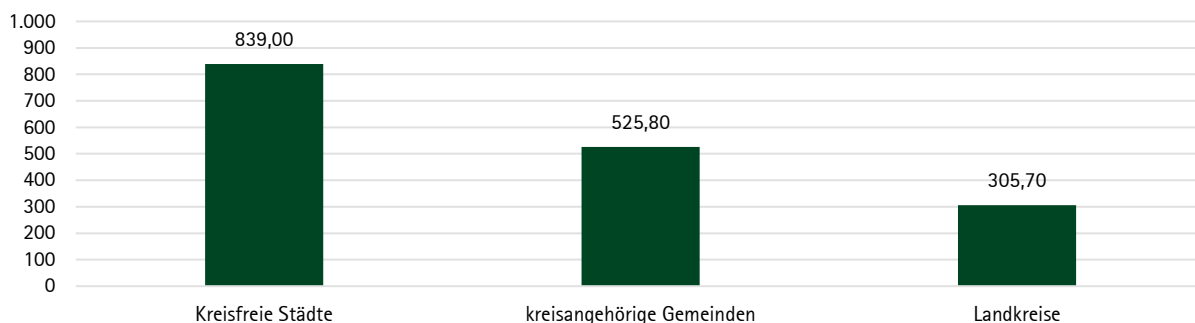
Quelle: Eigene Darstellung, Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2012-2018, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

- ⁵ In Abbildung 2 sind die Personal- und Versorgungsauszahlungen je EW ersichtlich.

³ Im Rahmen der Tarifrunde 2020 wurde u. a. vereinbart, dass sich für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes das Tabellenentgelt zum 1. April 2021 um durchschnittlich 1,4 % erhöht.

⁴ Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen für den KSV und die Verwaltungsverbände sind aufgrund der geringen Höhen nicht enthalten. Die Auszahlungen im Jahr 2021 betragen beim KSV bei 32,4 Mio. € und bei den Verwaltungsverbänden 5,9 Mio. €.

Abbildung 2: Personal- und Versorgungsauszahlungen nach Gebietskörperschaftsgruppen⁵ (€ je EW)



Quelle: Eigene Darstellung, Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2012-2018, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2021.

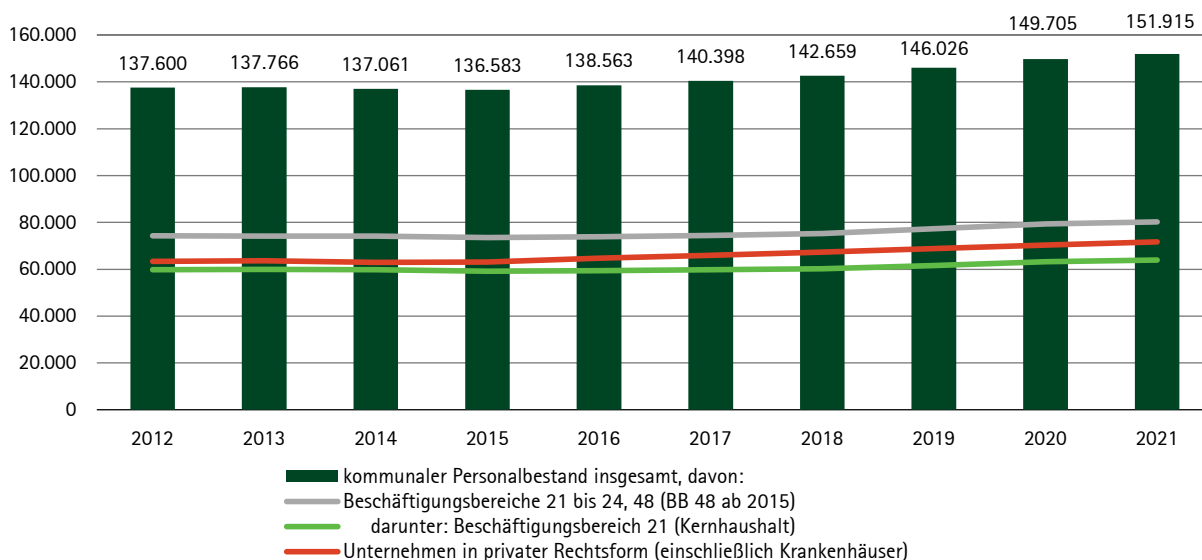
⁶ Aufgrund ihres umfangreicheren Aufgabenkataloges hatten die Kreisfreien Städte mit rd. 839 € je EW die höchsten Personal- und Versorgungsauszahlungen. Die Auszahlungen pro VZÄ beliefen sich auf durchschnittlich 63.243 € bei den Kreisfreien Städten, 61.210 € bei den Landkreisen und 55.651 € bei den kreisangehörigen Gemeinden⁶.

3 Entwicklung des Personalbestandes

3.1 Entwicklung im Überblick

⁷ Die Zahl aller kommunalen Beschäftigten⁷ ist gegenüber dem Vorjahr erneut um rd. 1,5 % (+2.210 Beschäftigte) gestiegen. Dabei war der größte Zuwachs entgegen den Vorjahren weniger in den BB 21 bis 24 und 48 zu verzeichnen (+814 Beschäftigte, rd. 1,0 %), als dass die Entwicklung bei den Unternehmen in privater Rechtsform (inkl. der Krankenhäuser) um rd. 2,0 % angestiegen ist (+1.396 Beschäftigte).

Abbildung 3: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24 und 48, darunter Kernhaushalte und Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser)



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken⁸ des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

⁵ Angaben ohne KSV und Verwaltungsverbände.

⁶ Hintergrund: differierende Einordnung der Beschäftigten in den Entgeltgruppen, d. h., dass die Aufgaben der Beschäftigten der Kreisfreien Städte und der Landkreise häufig in höheren Entgeltgruppen eingeordnet sind als bei kreisangehörigen Gemeinden.

⁷ Hierzu gehören die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe, der rechtlich unselbständigen kommunalen Krankenhäuser, der Zweckverbände und der Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung, darunter auch Krankenhäuser. Die Beschäftigten des KVS sind als BB 48 (rechtlich selbständige kommunale Einrichtungen) seit dem Jahr 2015 dem kommunalen Personal zugeordnet. Seit dem Jahr 2018 gehören die Beschäftigten der SAKD ebenfalls zum BB 48.

⁸ Hinweis zur Personalstandstatistik: Die Ergebnisse zu den Beschäftigten wurden einer Fünfferrundung unterzogen. Das Ergebnis der Summierung der Einzelzahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen. Dies gilt für den gesamten Beitrag.

- ⁸ Innerhalb des dargestellten 10-Jahres-Zeitraumes stieg die Zahl der Beschäftigten um rd. 10,4 %. Dabei ist ein kontinuierlicher Zuwachs seit 2016 festzustellen, wobei seitdem die meisten Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen, sowohl im BB 21 als auch im BB 22, hinzukamen.

3.2 Entwicklung im Einzelnen

- ⁹ In Übersicht 2 ist die Entwicklung des Personalbestandes in den einzelnen BB (Angabe in VZÄ) und in den Unternehmen in privater Rechtsform (Anzahl der Beschäftigten) im Vorjahresvergleich dargestellt. Darüber hinaus werden ausgewählte Positionen einzelner Bereiche aufgezeigt.

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes 2020/2021

	2020	2021	2021	Veränderung 2020/2021	
	VZÄ	VZÄ	je TEW	VZÄ	%
Kernhaushalt (BB 21)					
Darunter	57.020	57.391	14,2	371	0,7
- Beschäftigte Grundsicherung für Arbeitssuchende	2.570	2.454	0,6	-117	-4,5
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	11.391	11.538	2,9	148	1,3
Eigenbetriebe (BB 22)					
Darunter	7.953	7.976	2,0	22	0,3
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	3.131	3.126	0,8	-5	-0,2
Rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)	4.094	4.104	1,0	10	0,2
Zweckverbände (BB 24)	2.315	2.347	0,6	33	1,4
KVS und SAKD (BB 48)	138	138	0,0	0	-0,1
Gesamt:	71.519	71.955	17,8	436	0,6
		Beschäftigte	je TEW	Beschäftigte	%
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	48.419	49.320	12,2	901	1,9
Krankenhäuser in privater Rechtsform	21.875	22.370	5,5	495	2,3
Gesamt:⁹	70.294	71.690	17,7	1.396	2,0
nachrichtlich: BB 21 bis 24, 48	79.411	80.225	19,8	814	1,0

Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- ¹⁰ Der prozentual höchste Anstieg war im Bereich der Krankenhäuser in privater Rechtsform (+2,3 %) zu erkennen. Mögliche Ursachen für den Anstieg an Personal dürften die im Februar 2021 in Kraft getretene geänderte Pflegepersonaluntergrenzen-Verordnung - PpUGV, welche die Bereiche für die Pflegepersonaluntergrenzen erweiterte, und der Mehrbedarf an Pflegekräften zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie sein. Dieser Zuwachs entspricht der bundesweiten Entwicklung im Bereich der Pflegekräfte¹⁰. Der SSG bestätigte die genannten Ursachen im Rahmen seiner Stellungnahme.
- ¹¹ Lediglich im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist ein Rückgang der Beschäftigtenzahl (-4,5 %) zu verzeichnen, was auf die trotz COVID-19-Pandemie weiterhin gute Beschäftigungssituation im Jahr 2021 zurückzuführen sein dürfte.
- ¹² Im Nachfolgenden werden ausgewählte Entwicklungen einzelner Bereiche betrachtet.

⁹ Eine Bereitstellung der Angaben für Unternehmen in VZÄ war dem StaLa Sachsen nicht möglich.

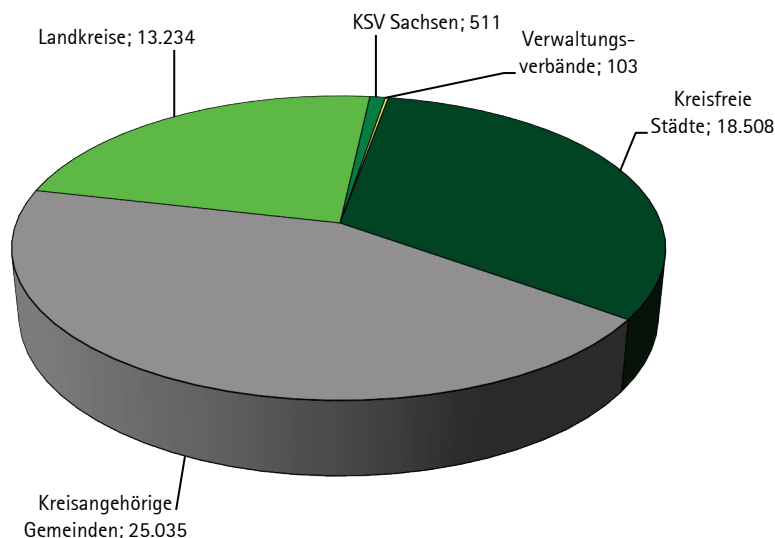
¹⁰ Vgl. Pressemitteilung Nr. N026 des Statistischen Bundesamtes vom 11. Mai 2022.

3.2.1 Kernhaushalt (BB 21)

Gebietskörperschaften

- ¹³ Von den rd. 57.391 VZÄ im Kernhaushalt waren 43,6 % bei den kreisangehörigen Gemeinden, 32,2 % bei den Kreisfreien Städten, 23,1 % bei den Landkreisen, 0,9 % beim KSV Sachsen und 0,2 % bei den Verwaltungsverbänden beschäftigt (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Verteilung der Beschäftigten des Kernhaushaltes auf die Gebietskörperschaftsgruppen (VZÄ)



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- ¹⁴ Im Vergleich zum Vorjahr ist in den Gebietskörperschaften ein geringer Zuwachs um +0,7 % (370,8 VZÄ) festzustellen. Der prozentual größte Zuwachs erfolgte im KSV mit +6,4 % (+30,5 VZÄ). Die deutliche Steigerung des Personalbestandes beim KSV begründet sich insbesondere mit den geänderten Aufgaben und Anforderungen durch das Bundesteilhabegesetz und der damit einhergehenden Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe.

Produktbereiche

- ¹⁵ In den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften ist ein vergleichsweise großer Zuwachs um 12,2 % (+117 VZÄ) im Produktbereich 41 Gesundheitsdienste festzustellen. Dies lässt sich auf die gestiegenen Anforderungen bei den Aufgaben zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie zurückführen¹¹. Eine weitere Steigerung betraf im Jahr 2021, wie auch schon im Jahr zuvor, den Produktbereich 11 Innere Verwaltung mit rd. 345 VZÄ (+2,2 %). Im Produktbereich 31-35 Soziale Hilfen reduzierte sich der Personalbestand um 155 VZÄ (2,8 %).
- ¹⁶ Übersicht 3 verdeutlicht die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr nach Produktbereichen.

¹¹ Vgl. „Personalaufwuchskonzept Sachsen – Pakt ÖGD – Personalkonzept und -zielsetzung im Rahmen des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst in Sachsen“, Stand 15. Dezember 2021.

Übersicht 3: Veränderung im Personalbestand im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen

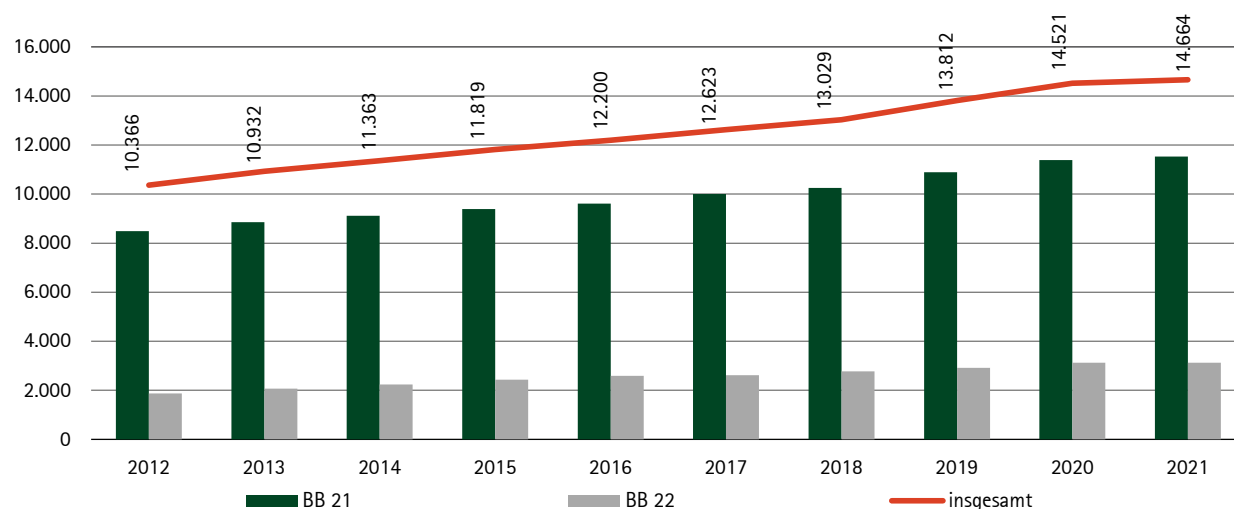
Produktbereich	2020	2021	Veränderung absolut VZÄ	Veränderung %
	VZÄ	VZÄ		
Insgesamt	57.020	57.391	371	0,7
1 Zentrale Verwaltung	23.083	23.401	318	1,4
11 Innere Verwaltung	15.916	16.261	345	2,2
12 Sicherheit und Ordnung	7.166	7.140	-27	-0,4
2 Schule und Kultur	4.728	4.694	-34	-0,7
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.336	2.323	-13	-0,6
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.391	2.371	-21	-0,9
3 Soziales und Jugend	19.055	19.069	13	0,1
31 - 35 Soziale Hilfen	5.529	5.374	-155	-2,8
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	13.526	13.694	168	1,2
4 Gesundheit und Sport	1.560	1.685	125	8,0
41 Gesundheitsdienste	958	1.075	117	12,2
42 Sportförderung	602	610	8	1,3
5 Gestaltung der Umwelt	8.594	8.542	-52	-0,6
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.967	1.951	-16	-0,8
52 Bau- und Grundstücksordnung	948	945	-3	-0,3
53 Ver- und Entsorgung	213	227	13	6,1
54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	2.578	2.552	-27	-1,0
55 Natur- und Landschaftspflege	1.726	1.717	-8	-0,5
56 Umweltschutz	537	530	-7	-1,3
57 Wirtschaft und Tourismus	625	621	-3	-0,6

Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

3.2.2 Personal in Kindertageseinrichtungen

17 Im Jahr 2021 ist der Personalbestand in Kindertageseinrichtungen im BB 22 nahezu konstant geblieben. Bei den Kernhaushalten (BB 21) kam es bei dem Personal in Kindertageseinrichtungen im Jahr 2021 zu einer Steigerung um rd. 148 VZÄ auf insgesamt 11.538 VZÄ.

Abbildung 5: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22 (VZÄ)



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

¹⁸ Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen der öffentlichen Träger insgesamt sowie separat für die BB 21 und 22. Innerhalb der letzten 10 Jahre wuchs dieser um insgesamt rd. 41 %. Im Jahr 2021 hat sich der Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren jedoch verlangsamt.

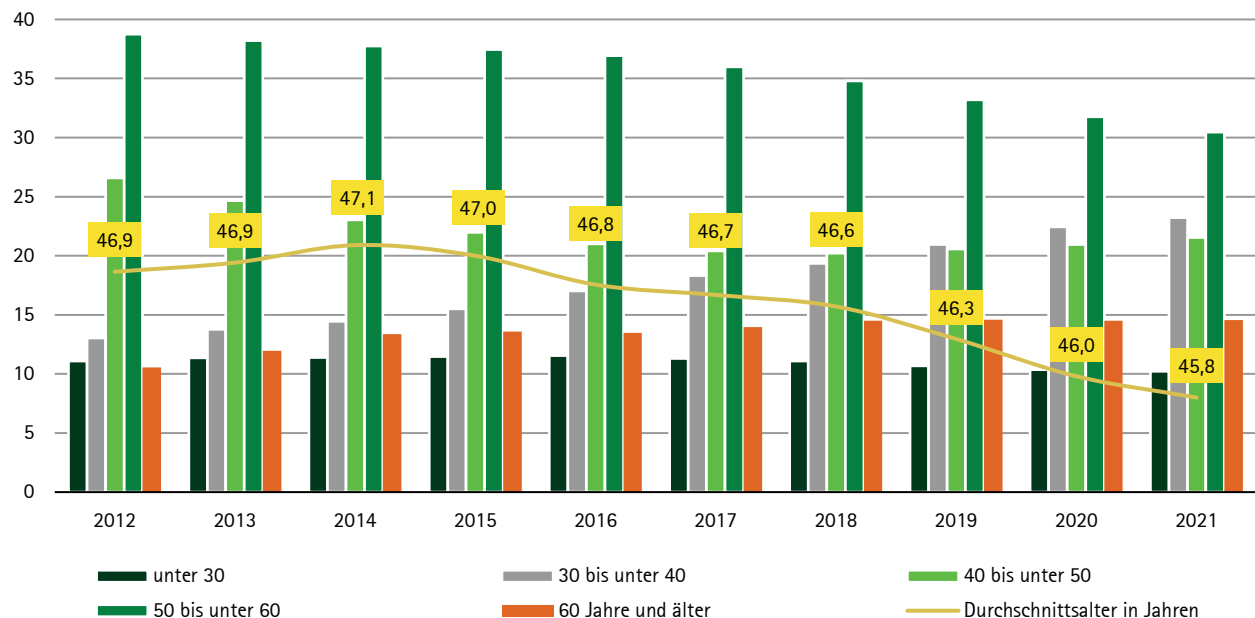
4 Altersstruktur und demografische Entwicklung

4.1 Altersstruktur und Durchschnittsalter

Kernhaushalt gesamt

¹⁹ Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank seit seinem Höchststand im Jahr 2014 (47,1 Jahre) kontinuierlich auf nunmehr 45,8 Jahre im Jahr 2021. Der Anteil der Beschäftigten der Altersgruppe 50 Jahre und älter nahm weiter ab, während die Altersgruppen 30 bis unter 40 Jahre sichtbare und 40 bis unter 50 Jahre leichte Anstiege verzeichneten. Der Anteil der unter 30-Jährigen ist gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Entwicklung der Altersstruktur und des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Kernhaushalt (%)



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

²⁰ Der Anteil der Beschäftigten über 60 Jahren betrug rd. 14,5 % (9.305 Beschäftigte). Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahr 2021 bei 44,4 Jahren¹².

²¹ Die Verjüngung des Personalkörpers stellt eine erfreuliche Entwicklung dar. Dennoch ist zu konstatieren, dass der Anteil der unter 30-Jährigen seit mehreren Jahren stagniert.

²² In seiner Stellungnahme führt der SSG diese Entwicklung darauf zurück, dass gerade in Krisenzeiten die Attraktivität von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst auf Grund einer größeren Sicherheit steige. Die COVID-19-Pandemie habe allerdings auch vor Augen geführt, dass eine Beschäftigung im Bereich der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen deutlich mehr wertgeschätzt werden müsse. Die Steigerung der Attraktivität von Kranken- und Altenpflege sei keine alleinige Aufgabe der Kommunen, sondern müsse ein gesamtgesellschaftliches Anliegen sein und werden. Dazu gehörten neben einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch eine angemessene Bezahlung der Pflegekräfte.

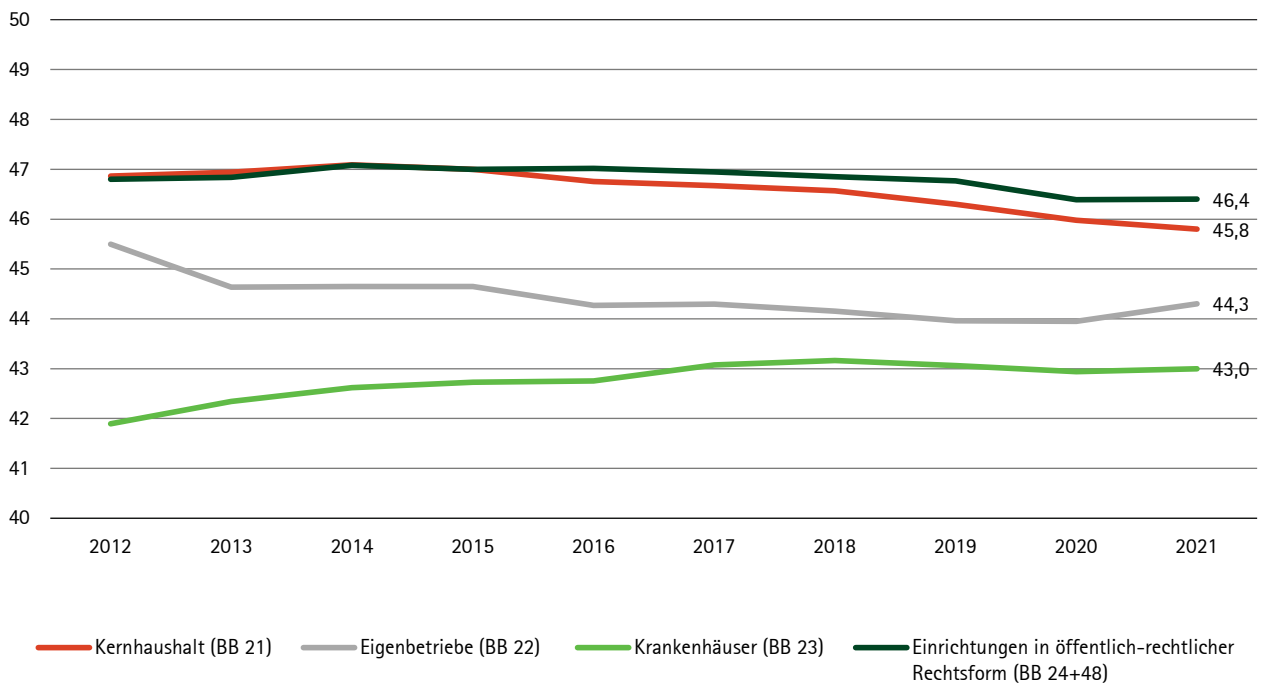
¹² Quelle: Erstergebnis gemäß Berechnung Mikrozensus (1-Prozent-Haushaltsstichprobe).

Gebietskörperschaften und jeweilige Beschäftigungsbereiche

²³ Das Durchschnittsalter im Jahr 2021 sinkt nicht nur im Kernhaushalt (BB 21) insgesamt, sondern in allen Gebietskörperschaftsgruppen weiter. Die sinkende Tendenz hat sich bei den kreisangehörigen Gemeinden (46,6 Jahre) und den Kreisfreien Städten (44,3 Jahre) bereits seit 2014 verstetigt, bei den Landkreisen (46,2 Jahre) sank das Durchschnittsalter der Beschäftigten nach jahrelangem Anstieg zum dritten Mal in Folge.

²⁴ Jedoch ist, wie in Abbildung 7 ersichtlich, in den anderen Beschäftigungsbereichen der Krankenhäuser (BB 23) und der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (BB 24 und 4813) festzustellen, dass das Durchschnittsalter auf dem Vorjahresniveau stagniert und im Bereich Eigenbetriebe (BB 22) um 0,4 Jahre ansteigt.

Abbildung 7: Entwicklung des Durchschnittsalters in den Beschäftigungsbereichen



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

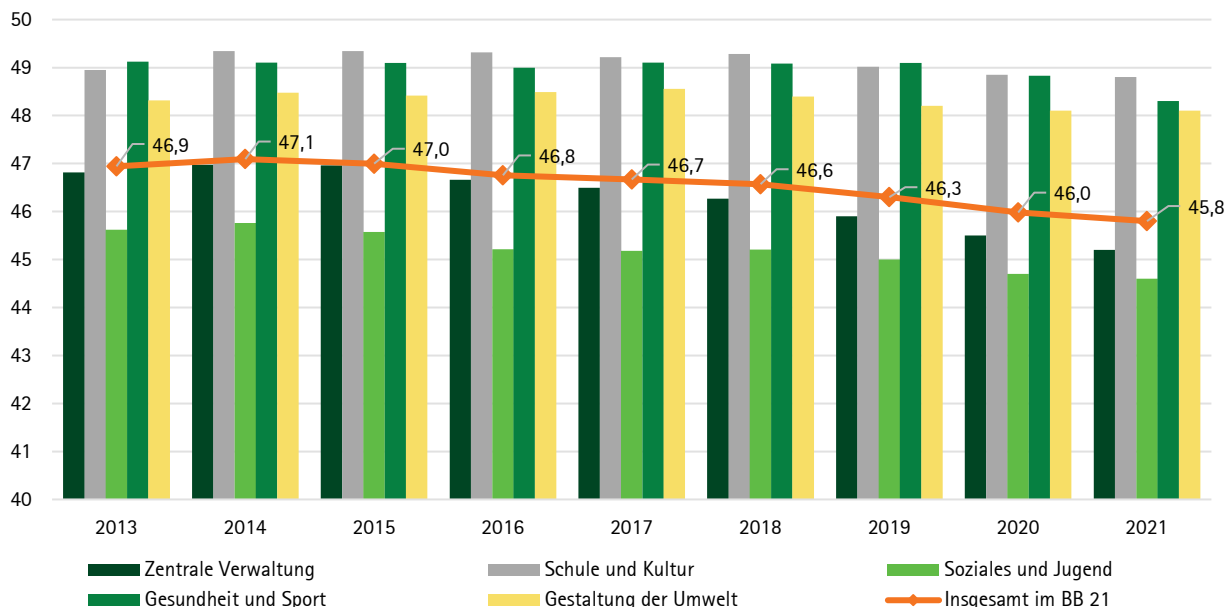
²⁵ Die Kommunen müssen darauf achten, dass neben dem Kernhaushalt ebenso eine stetige Verjüngung des Personals bei den übrigen Beschäftigungsbereichen eintritt.

Produktbereiche

²⁶ Die nachfolgende Abbildung zeigt einen Vergleich des durchschnittlichen Alters der Beschäftigten in den einzelnen Produktbereichen.

¹³ BB 24 und 48 sind Zweckverbände, KSV, SAKD.

Abbildung 8: Vergleich des Durchschnittsalters nach Produktbereichen

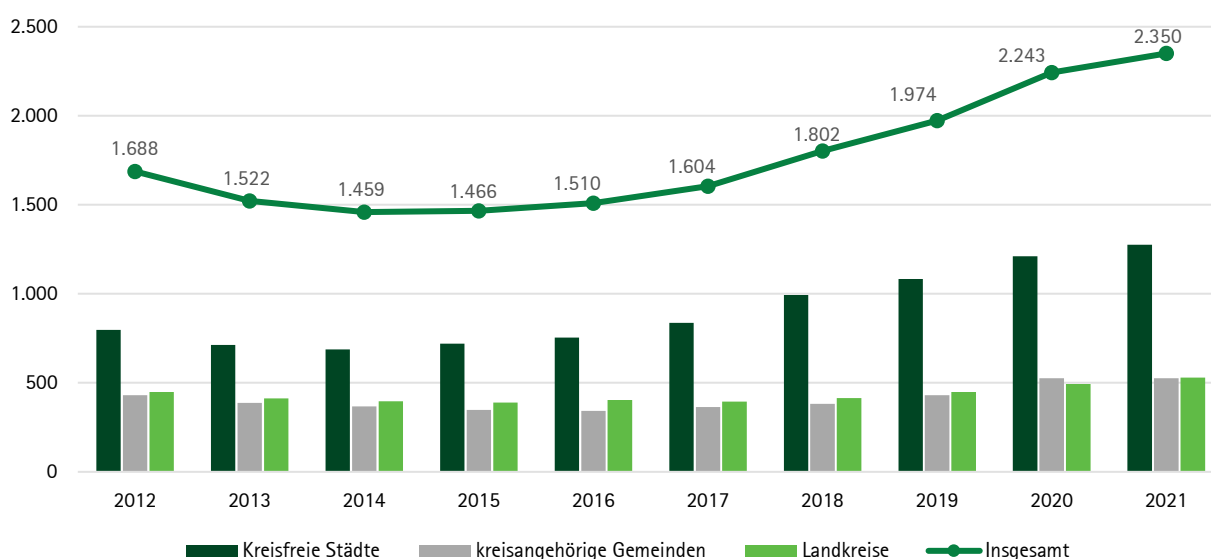


Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- 27 In allen Produktbereichen im Kernhaushalt sank das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Vergleich zum Vorjahr. Im Jahr 2021 ist weiterhin die Tendenz anzutreffen, dass sich das Personal im Bereich der Zentralen Verwaltung (-1,4 Jahre gegenüber dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre) und im Bereich Gesundheit und Sport (-1,2 Jahre gegenüber dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre) deutlicher verjüngt als in den anderen Produktbereichen.
- 28 Die kommunalen Arbeitgeber müssen bei der Verjüngung des Personalbestandes auf alle Produktbereiche achten.

4.2 Fachkräftebedarf und Ausbildung

Abbildung 9: Entwicklung der Ausbildungszahlen nach Gebietskörperschaftsgruppen¹⁴



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

¹⁴ Die Ausbildungszahlen des KSV Sachsen sind in der Abbildung aufgrund ihres vergleichsweise geringen Umfanges nicht enthalten. Im Jahr 2021 waren beim KSV Sachsen 20 Beschäftigte in Ausbildung.

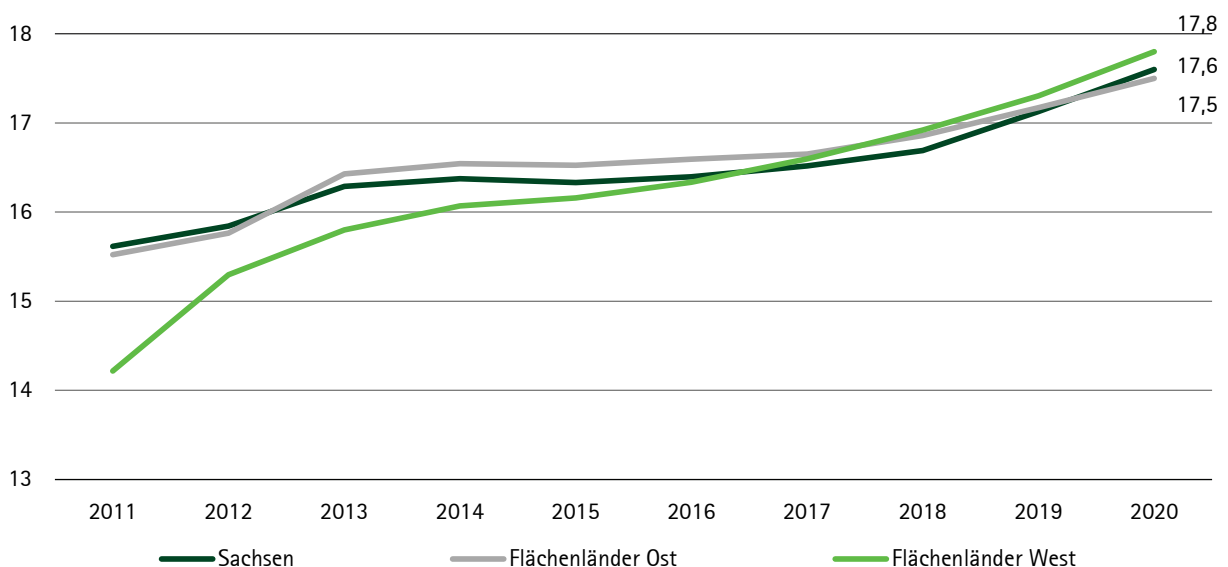
- ²⁹ Die positive Entwicklung der Ausbildungszahlen in den sächsischen Kommunen setzte sich mit einem Anstieg um 4,8 % auch im Jahr 2021 fort. Insbesondere die Kreisfreien Städte (+65 Auszubildende gegenüber 2020) und die Landkreise (+37 Auszubildende gegenüber 2020) konnten die Anzahl der Auszubildenden nochmals steigern. Damit wurden im Jahr 2021 fast zwei Drittel mehr Personen ausgebildet als im Jahr 2014, dem bisherigen Tiefstand im Bereich der Ausbildungen in den sächsischen Kommunen, vgl. Abbildung 9.
- ³⁰ Bundesweit stiegen die Ausbildungszahlen hingegen nur um 0,3 % gegenüber dem Vorjahr, das jedoch einen historischen Tiefstand markierte. Gegenüber dem Jahr 2019, dem Jahr vor der Pandemie, war die Zahl der Neuabschlüsse im Jahr 2021 nach wie vor wesentlich niedriger (-9,8 %). In Sachsen stiegen im Allgemeinen die Neuabschlüsse bei den Ausbildungsverträgen um +2,1 %¹⁵, aber auch hier konnte das Niveau von 2019 noch nicht wieder erreicht werden.
- ³¹ Aus Sicht des SRH ist es weiterhin erforderlich, dass in den Kommunen qualifizierte Fachkräfte gewonnen werden und mit eigener Ausbildung Voraussetzungen geschaffen werden, entsprechende Fachkräfte längerfristig halten zu können. Da das Erwerbspersonenpotenzial durch die demografische Entwicklung in Sachsen weiterhin sinkt, wird der öffentliche Bereich insgesamt mit weniger Personal auskommen müssen. Es ist deshalb erforderlich, alle Möglichkeiten der Digitalisierung, der interkommunalen Zusammenarbeit und der Konzentration auf Kernaufgaben der Daseinsvorsorge zu nutzen, um den Personaleinsatz zu verringern.
- ³² In diesem Zusammenhang verweist der SSG auf 2 neue Projekte: Die Projektgruppe Digital-Lotsen-Sachsen begleite und berate sächsische Kommunen im Hinblick auf die zahlreichen Herausforderungen der Digitalisierung. Darüber hinaus gebe die vom SSG initialisierte Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) den Städten und Gemeinden Impulse für die kommunale Zusammenarbeit.

5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

- ³³ Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2020¹⁶ vor. Bei einem Vergleich des kommunalen Personalbestandes Sachsens mit dem der anderen Bundesländer muss immer berücksichtigt werden, dass zwischen den Ländern teilweise erheblich abweichende Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung sowie der rechtlichen Struktur der öffentlichen Unternehmen bestehen.

5.1 Personalbestände

Abbildung 10: Entwicklung des Personalbestandes der BB 21 bis 24 und 48 insgesamt (VZÄ je TEW)



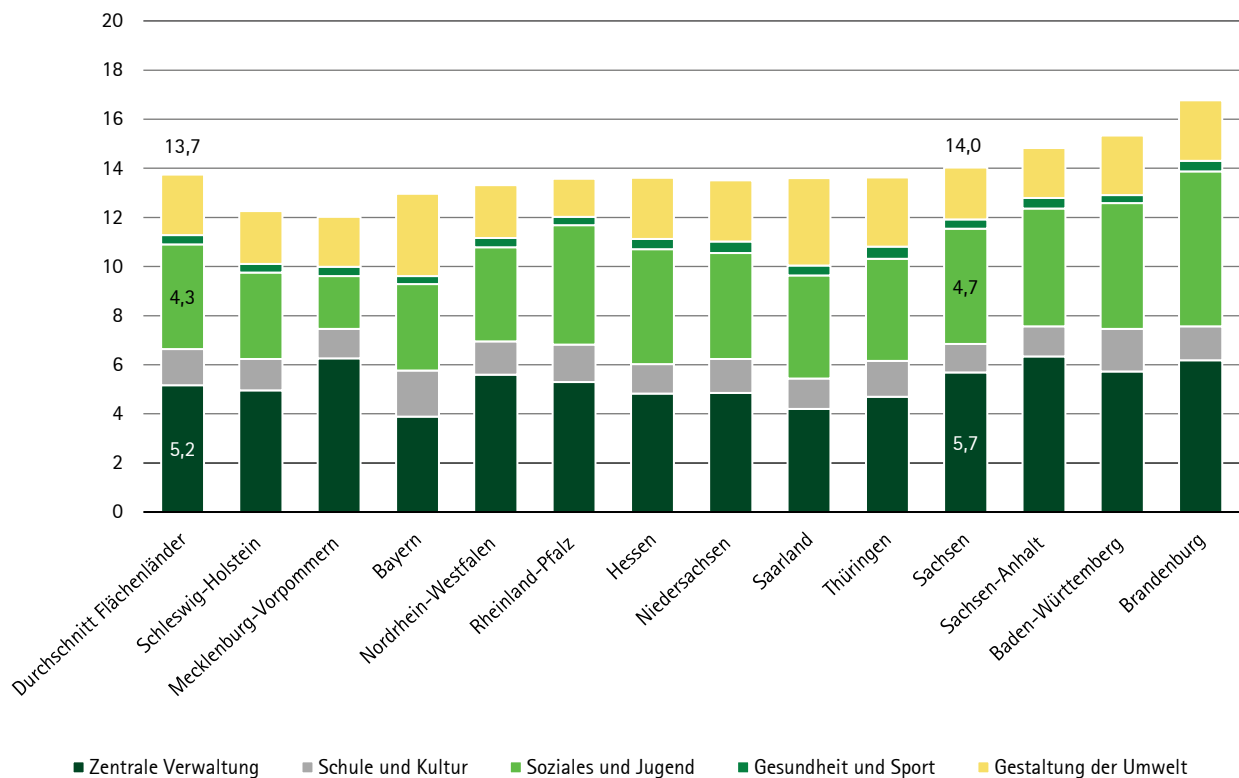
Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

¹⁵ Vgl. Pressemitteilung Nr. 165 des Statistischen Bundesamtes vom 13. April 2022.

¹⁶ Zum Stand: 30. Juni 2020.

- ³⁴ Die VZÄ je TEW der BB 21 bis 24 und 48 lagen zum 30. Juni 2020 in Sachsen geringfügig über den Durchschnittswerten der Flächenländer Ost, vgl. Abbildung 10. Während sich zu Beginn des Vergleichszeitraumes die Werte der Flächenländer West noch deutlich unter denen der Flächenländer Ost bewegten, erfolgte eine immer weitere Annäherung bis zum Jahr 2017. Inzwischen ist der durchschnittliche Personalbestand der Flächenländer West geringfügig höher als der der Flächenländer Ost und Sachsens.
- ³⁵ Abbildung 11 zeigt einen Vergleich der Personalbestände in den kommunalen Kernhaushalten der Flächenländer. Sachsen liegt mit 14,0 VZÄ/1.000 EW 0,3 VZÄ über dem Durchschnitt aller Flächenländer. Im Vergleich zum Vorjahreswert am 30. Juni 2019 nahm der Personalbestand des Kernhaushaltes in Sachsen um weitere 0,3 VZÄ erneut zu.

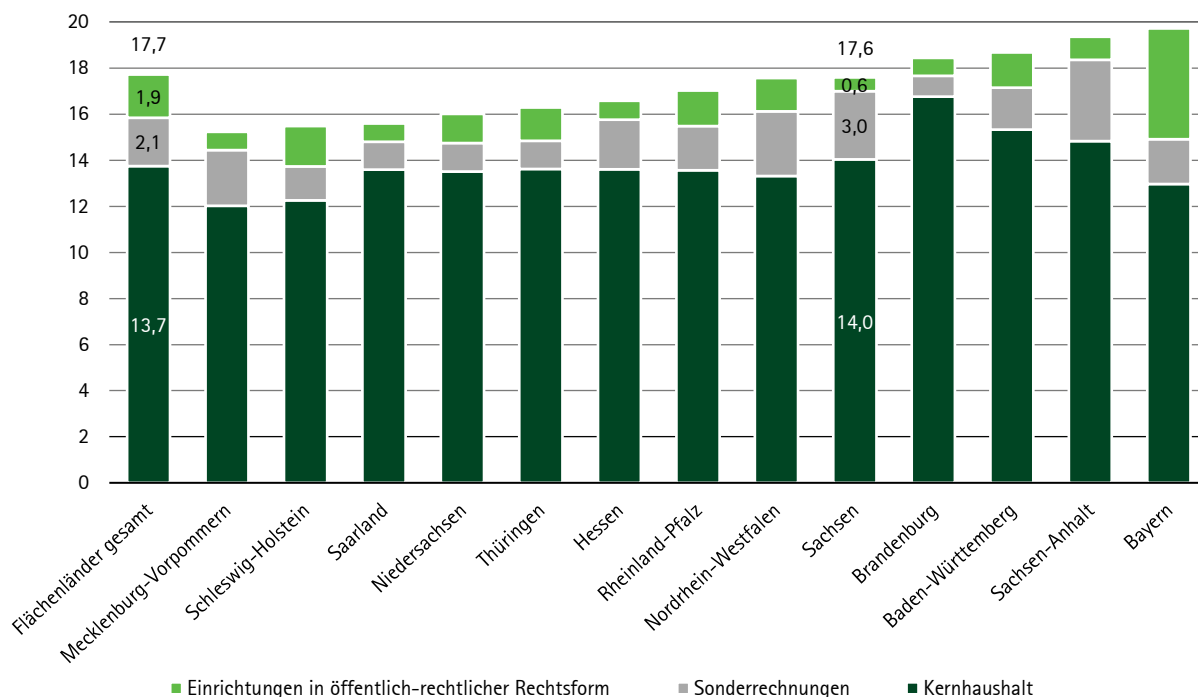
Abbildung 11: Personalbestand des kommunalen Kernhaushaltes (BB 21) nach Produktbereichen in den Flächenländern am 30. Juni 2020 (VZÄ je TEW)



Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2020, Fachserie 14 Reihe 6, erschienen am 6. September 2021, S. 74-75.

- ³⁶ Bei der Gesamtbetrachtung von Kernhaushalt, Sonderrechnungen der Eigenbetriebe und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform lag Sachsen immer noch leicht unter dem Durchschnitt aller Flächenländer, auch wenn im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg um insgesamt 0,4 VZÄ/1.000 EW festzustellen war, vgl. nachfolgende Abbildung.

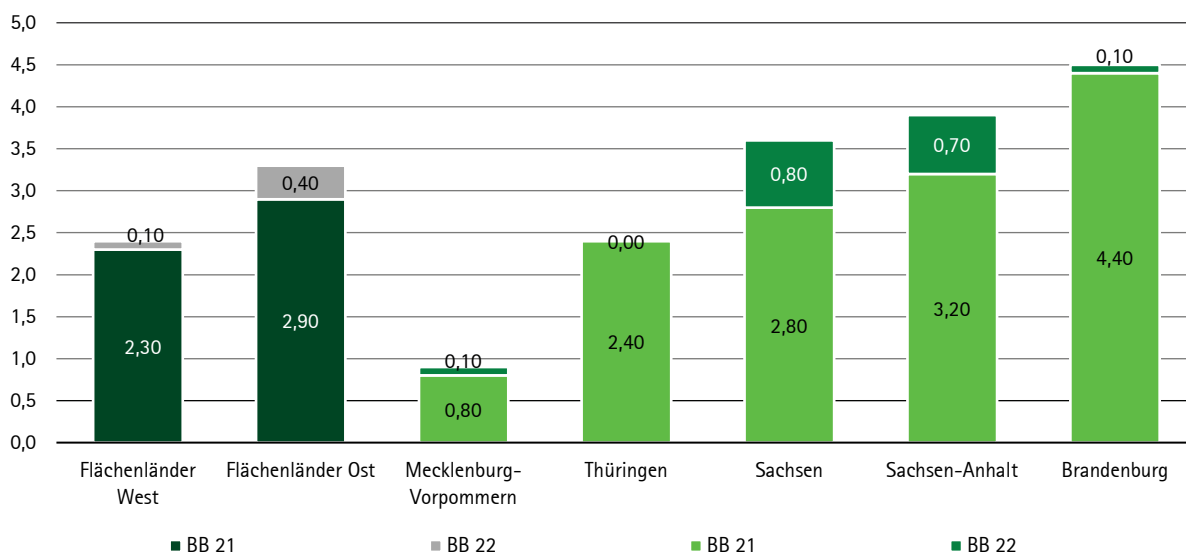
Abbildung 12: Personalbestand im kommunalen Kernhaushalt und in den ausgelagerten Bereichen in den Flächenländern am 30. Juni 2020 (VZÄ je TEW)



Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2020, Fachserie 14 Reihe 6, erschienen am 6. September 2021, S. 74-75.

37 Der Anstieg der Personalbestände im Kernhaushalt und in den Sonderrechnungen in Sachsen resultierte im Jahr 2020 wie bereits im Vorjahr überwiegend aus den Steigerungen bei den Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen. Hier lag Sachsen im Ländervergleich über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost, vgl. nachfolgende Abbildung. Dabei sind jedoch die im bundesweiten Vergleich bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Zuständigkeiten und der Betreuungsquoten in der Kindertagesbetreuung sowie dem Anteil öffentlicher und freier Träger zu berücksichtigen.

Abbildung 13: Personalbestand in Tageseinrichtungen für Kinder in BB 21 und BB 22 zum Stand 30. Juni 2020 (VZÄ je TEW)

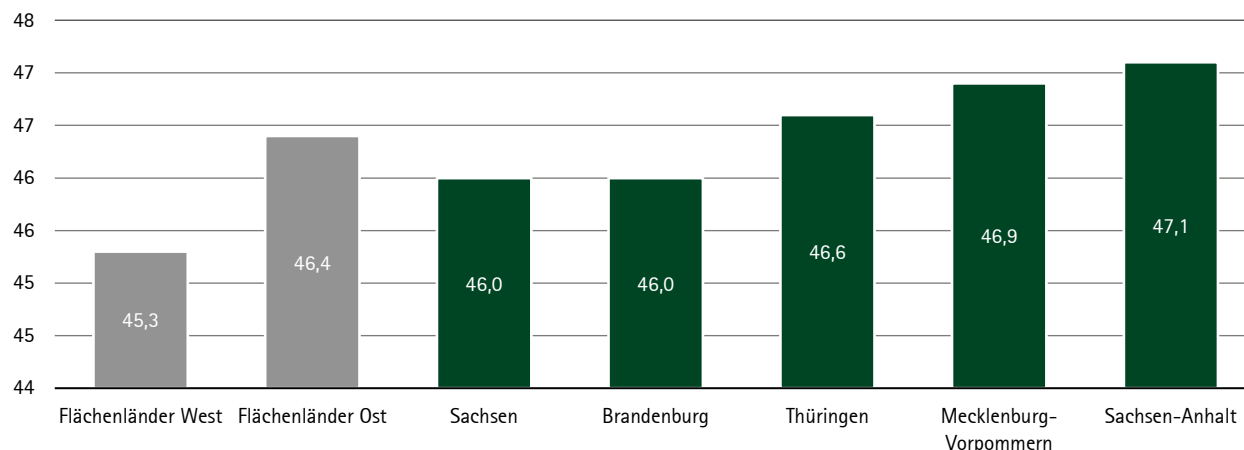


Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Statistischen Bundesamtes zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

5.2 Durchschnittsalter

- 38 Bei den Beschäftigten im BB 21 hatte Sachsen (gemeinsam mit Brandenburg) im Jahr 2020 das geringste Durchschnittsalter im Vergleich zu den Flächenländern Ost und lag weiterhin um 0,4 Jahre unter dem Durchschnitt aller Flächenländer Ost, jedoch um 0,7 Jahre über dem Durchschnittsalter der Flächenländer West, vgl. die folgende Abbildung. Der Abstand zum Durchschnittsalter der Flächenländer West hat sich jedoch deutlich verringert.

Abbildung 14: Durchschnittsalter der Beschäftigten des BB 21 zum Stand 30. Juni 2020



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Statistischen Bundesamtes zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

6 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

- 39 Der Tarifvertrag 2020 sieht vor, dass sich die wöchentliche Arbeitszeit der tariflich Beschäftigten von derzeit 40 Stunden/Woche ab 1. Januar 2022 auf 39,5 Stunden pro Woche und ab 1. Januar 2023 auf 39,0 Stunden pro Woche reduziert und damit an die wöchentliche Arbeitszeit auf das West-Niveau angepasst wird.
- 40 Mit der Tarifeinigung im kommunalen Sozial- und Erziehungsdienst im Mai 2022 wurde vereinbart, dass die Beschäftigten ab Juli 2022 zwei weitere Regenerationstage pro Kalenderjahr erhalten. Des Weiteren erhalten die Beschäftigten im kommunalen Sozial- und Erziehungsdienst eine monatliche Zulage, welche auf Wunsch des Beschäftigten zum Teil in Freizeit (maximal 2 Arbeitstage im Kalenderjahr) umgewandelt werden kann. Dies dürfte ab dem Jahr 2022/2023 den Personalbestand in den Kindertageseinrichtungen weiter erhöhen und aufgrund der vereinbarten monatlichen Zulagen wird es zu höheren Personalkosten um jährlich voraussichtlich rd. 3,7 % kommen¹⁷.
- 41 Der Bund stellt über den „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ Finanzhilfen für die Schaffung von neuen, unbefristeten Stellen zur Verfügung. In Sachsen ist nach den Plänen des SMS ein Zuwachs von 226 Stellen in den Gesundheitsämtern der Landkreise und Kreisfreien Städte vorgesehen.

7 Stellungnahmen

- 42 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem KSV Sachsen wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- 43 Das SMI teilte in seiner Stellungnahme die im Beitrag gezogenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen des SRH an die Kommunen zur Verjüngung des Personalbestandes, zur Gewinnung qualifizierter Fachkräfte sowie zur Nutzung von Möglichkeiten zur Verringerung des Personaleinsatzes.

¹⁷ Vgl. Pressemitteilung der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände vom 18. Mai 2022.

- 44 Das SMF merkte an, dass es eine Herausforderung bleibe, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, insbesondere in ausgewählten Beschäftigungsbereichen wie Krankenhäusern, weiter zu steigern. Die Fach- und Nachwuchskräftegewinnung bleibe trotz erfreulicher Entwicklungen der Ausbildungszahlen ein wichtiges Thema, um die Verjüngung des Personalkörpers weiter voranzutreiben. Dies erfordere eine aktive und differenzierte Aussteuerung des Personales in den einzelnen Bereichen und einen möglichst flexiblen Personaleinsatz und damit eine langfristige Personalstrategie und Personalentwicklung unter Einschluss diverser zur Verfügung stehender Instrumente. Ziel sei ein qualifizierter und langfristiger Personalbestand. Mit gut ausgebildetem und flexibel einsetzbarem Personal solle eine möglichst hohe Auslastung des eingesetzten Personalkörpers erzielt werden. Dabei müsse auch künftig Personal für alle kommunalen Aufgaben bereitgehalten werden. Das Spektrum der Aufgaben sei sehr unterschiedlich und hänge stark von den örtlichen Gegebenheiten ab.
- 45 In Anbetracht dessen, dass die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Personalausgaben aufgrund der Tarifabschlüsse gering seien, befürchtet der SSG angesichts der stark gestiegenen Preise schwierige Verhandlungen ab Herbst 2022 und im Ergebnis weit größere Entgeltsteigerungen als in den Tarifrunden der vergangenen Jahre. Diese würden die kommunalen Haushalte in den nächsten Jahren erheblich belasten. Hinzu komme die Reduzierung der Arbeitszeit auf 39 Wochenstunden zum 1. Januar 2023, die lt. SSG zu einem zusätzlichen Personalbedarf in den sächsischen Kommunen führen werde.
- 46 Der SSG weise seine Mitglieder immer wieder auf die angespannte Fachkräftesituation hin. Eine langfristige Personalstrategie und Personalentwicklung sei von besonderer Bedeutung, um in den nächsten Jahren ausreichend qualifiziertes Personal in den Kommunen beschäftigen zu können. Die Situation verschärfe sich zunehmend.

8 Schlussbemerkung

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

9 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

- 48 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.
- 49 **Eigenbetriebe:** BB 22. Ehemals auch bezeichnet als aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser.
- 50 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.
- 51 **Zweckverbände:** BB 24. Zweckverbände sind freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse von Gemeinden/Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Im Modell des Schalenkonzeptes werden die Zweckverbände als Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen behandelt. Je nach Sektorzugehörigkeit zählen sie zu den Extrahaushalten oder zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.
- 52 **Rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen:** BB 48. Seit dem Jahr 2015 werden erstmals auch die Beschäftigten des KVS als BB 48 dem kommunalen Personal zugeordnet. Seit dem Jahr 2018 gehören die Beschäftigten der SAKD ebenfalls zum BB 48.
- 53 **Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (darunter auch Krankenhäuser):** Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden/Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitales, des Stimmrechtes oder der Sondervermögen beteiligt sind. Synonym verwendet: Kommunale Beteiligungsunternehmen.

- ⁵⁴ **Personalbestände** werden grundsätzlich in der Maßeinheit VZÄ bemessen. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Anzahl der Beschäftigten.
- ⁵⁵ **Einwohnerzahlen** basieren mit Ausnahme des Jahres 2016 (hier Stichtag 31. Dezember 2015) auf dem Stichtag 30. Juni des jeweiligen Jahres. Mit dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.

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

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

1 Vorbemerkungen

- 1 Die örtliche Prüfung ist in allen sächsischen Gemeinden obligatorisch.
- 2 Der SRH hat im Jahr 2022 eine Umfrage zum Thema „Sicherstellung und Erledigung der örtlichen Prüfung im Jahr 2020“ bei allen kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt. Der nachfolgende Überblick des Sachstandes beruht auf den in diesem Rahmen erfolgten Angaben der Gemeinden. Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung festgestellte Mängel werden regelmäßig unmittelbar beanstandet.

2 Sicherstellung der örtlichen Prüfung

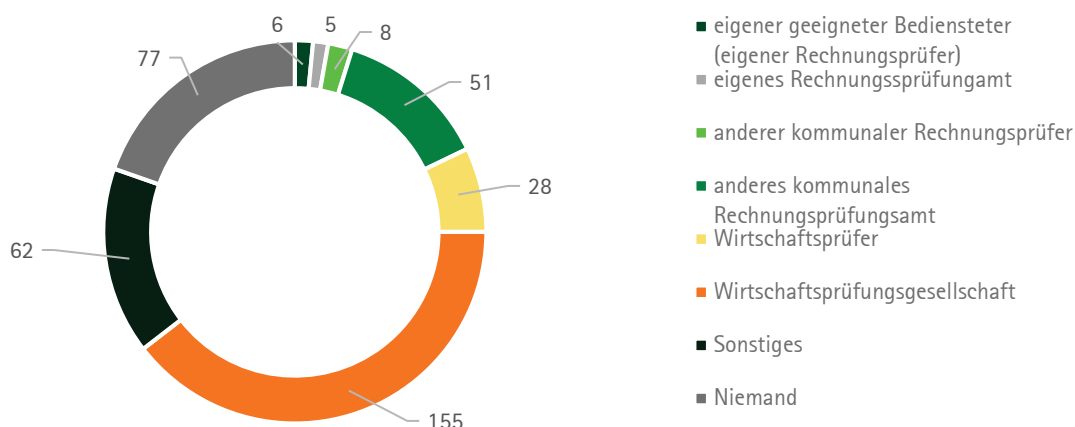
2.1 Organisatorische Umsetzung

- 3 Gemäß § 103 Abs. 1 SächsGemO haben Gemeinden ein RPA als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW können stattdessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Gemäß § 125 SächsGemO ist die maßgebende Einwohnerzahl für die Betrachtung des Jahres 2020, die vom StaLa zum 30. Juni 2019 fortgeschriebene Einwohnerzahl.

Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern

- 4 Von den 393 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW antworteten 392 Gemeinden auf die Umfrage. Danach stellt sich die organisatorische Umsetzung der örtlichen Prüfung im Jahr 2020 wie folgt dar:

Abbildung 1: Organisatorische Umsetzung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 EW im Jahr 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

- 5 Dass „Niemand“ im Jahr 2020 für die örtliche Prüfung zuständig war bzw. beauftragt wurde, begründeten die 77 Gemeinden überwiegend mit fehlenden bzw. rückständigen Jahresabschlüssen. Auch die Angabe „Sonstiges“, welche 62 Gemeinden bzgl. der Prüfungseinrichtung machten, wurde überwiegend mit Bearbeitungsrückständen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse erläutert.

⁶ Damit sind bei 139 Gemeinden, d. h. mehr als einem Drittel der 392 Gemeinden, Defizite bzw. Unsicherheiten bei der Sicherstellung der örtlichen Prüfung durch eine entsprechende Prüfungseinrichtung erkennbar.

Gemeinden mit 20.000 oder mehr Einwohnern

⁷ Von den 23 Städten mit 20.000 oder mehr EW haben 20 Städte ein eigenes RPA eingerichtet. Eine Stadt bediente sich eines anderen kommunalen RPA. Dementgegen hat eine Stadt eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt und eine andere Stadt erläuterte ihre Angabe „Sonstiges“ mit einer 50 % Altersteilzeitstelle.

⁸ Bei 2 von den 23 Städten sind damit ebenfalls Defizite bzw. Unsicherheiten bei der Sicherstellung der örtlichen Prüfung durch eine entsprechende Prüfungseinrichtung erkennbar.

⁹ Die RAB sind angehalten, ihre Beratungs- und Aufsichtspflicht dahingehend wahrzunehmen.

2.2 Personelle Ausstattung

Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern

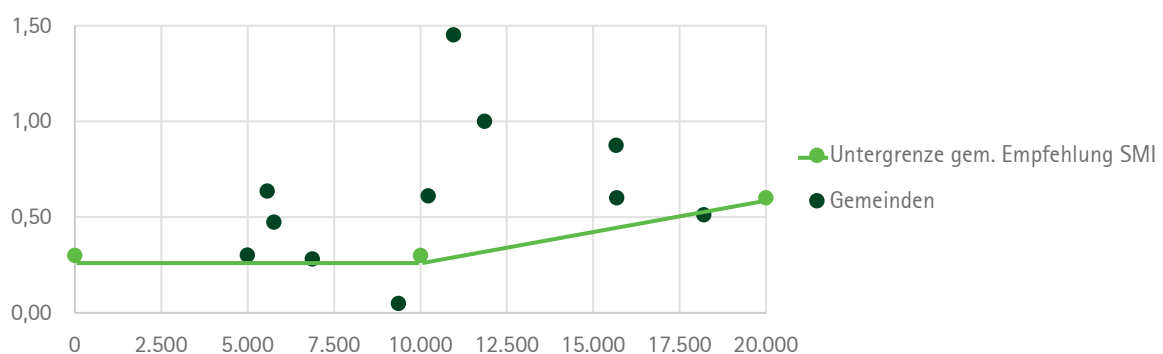
¹⁰ Für Gemeinden mit weniger als 20.000 EW gilt für die Stellenbesetzung der örtlichen Prüfung weiterhin die Empfehlung von 0,3 bis 0,5 VZÄ pro 10.000 EW, wobei die untere Grenze für den Stellenbedarf bei Gemeinden mit weniger als 10.000 EW bei mindestens 0,3 VZÄ liegen sollte¹. Diese Werte resultieren aus einer Beratenden Äußerung des SRH aus dem Jahr 2004². Mit der nachfolgenden Einführung der Doppik dürfte jedoch ein darüberhinausgehender Stellenbedarf verbunden sein.

¹¹ Die genaue Ermittlung des tatsächlichen Stellenbedarfes erfordert stets eine Betrachtung der individuellen Faktoren. Insbesondere wirkt hier die Anzahl der von der Gemeinde geführten Eigenbetriebe wegen der damit verbundenen Pflicht zur örtlichen Prüfung der Eigenbetriebe gem. § 105 SächsGemO erhöhend. Auch sind die Anzahl der Unternehmen in privater Rechtsform, an denen die Gemeinde beteiligt ist, sowie die gem. § 106 Abs. 2 SächsGemO wahrzunehmenden weiteren Prüfungsaufgaben zu berücksichtigen.

¹² 11 von 392 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW gaben an, ein eigenes RPA eingerichtet bzw. einen eigenen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellt zu haben. Die Personalausstattung bewegte sich lt. Stellenplan 2020 zwischen 0,2 und 2,0 VZÄ. In einigen der Gemeinden wurden im Jahr 2020 auch Prüfungsleistungen für Dritte, z. B. andere Gemeinden, erbracht. Abzüglich des dafür angegebenen Zeitaufwandes standen in einer Gemeinde für die eigene örtliche Prüfung insoweit nur noch 0,05 VZÄ zur Verfügung, welche die empfohlene Untergrenze deutlich unterschreiten.

¹³ Die personelle Ausstattung der 11 Gemeinden mit weniger als 20.000 EW, welche für die Erledigung der Aufgaben der örtlichen Prüfung in der eigenen Gemeinde im Jahr 2020 zur Verfügung stand, stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 2: Personelle Ausstattung für die eigene örtliche Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 EW im Jahr 2020 (VZÄ)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

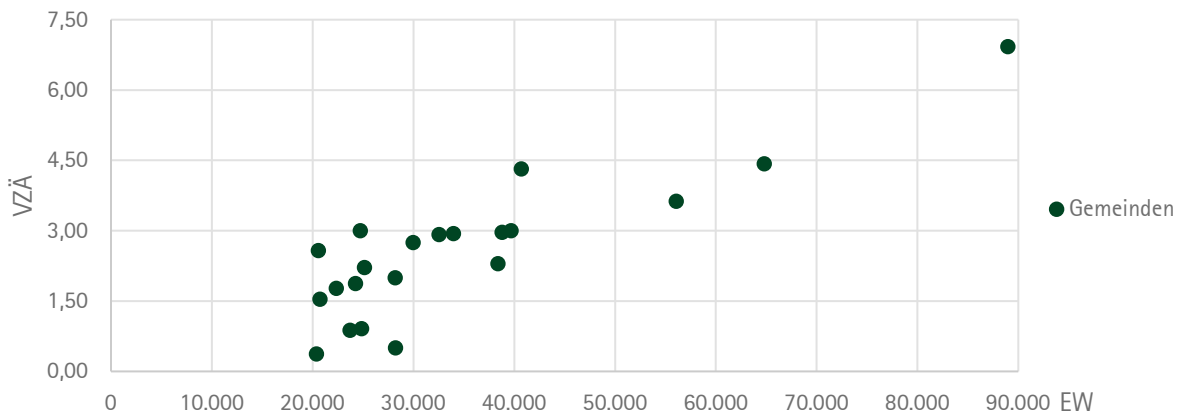
¹ Vgl. Erlass des SMI vom 10. Oktober 2005, Az. 23b-2200.19/32.

² Vgl. Beratende Äußerung „Empfehlungen für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“, LT-Drs. 3/10685 vom 1. April 2004.

Gemeinden mit 20.000 oder mehr Einwohnern

- 14 Für Gemeinden mit 20.000 oder mehr EW besteht derzeit keine maßgebliche Empfehlung bzgl. des Stellenbedarfes der örtlichen Prüfung. Allerdings regelt § 2 Abs. 2 Sächsische Kommunalprüfungsverordnung (SächsKom-PrüfVO), dass das RPA mit dem zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Personal auszustatten ist. Dabei setzt die Bezeichnung „Rechnungsprüfungsamt“ begriffsnotwendig wenigstens 2 Bedienstete voraus. Neben einem Amtsleiter, der gem. § 103 Abs. 3 SächsGemO hauptamtlicher Bediensteter der Gemeinde sein muss, ist damit mindestens ein weiterer Prüfer vorzusehen.
- 15 Die Personalausstattung der 21 Städte mit 20.000 oder mehr EW und eigenem RPA bzw. entsprechendem eigenem Personal bewegte sich lt. Stellenplan 2020 zwischen 0,375 und 7,5 VZÄ. Abzüglich eines für Prüfungsleistungen für Dritte angegebenen Zeitaufwandes standen in vier Städten insoweit nur zwischen 0,375 VZÄ und 0,915 VZÄ für die eigene örtliche Prüfung zur Verfügung, welche nach Auffassung des SRH nicht auskömmlich sind. Zwei Städte mit 20.000 oder mehr EW unterschreiten mit einer Personalausstattung von unter 0,6 VZÄ dabei sogar die empfohlene Untergrenze für die Personalausstattung einer Gemeinde mit bzw. bis 19.999 EW.
- 16 Die personelle Ausstattung von Gemeinden mit 20.000 oder mehr EW, welche für die Erledigung der Aufgaben der örtlichen Prüfung in der eigenen Gemeinde im Jahr 2020 zur Verfügung stand, stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 3: Personelle Ausstattung für die eigene örtliche Prüfung in Gemeinden mit 20.000 oder mehr EW im Jahr 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

- 17 Die Gemeinden haben für die zur Erledigung der Aufgaben der eigenen örtlichen Prüfung erforderliche Personalausstattung zu sorgen. Die RAB sind angehalten, ihre Beratungs- und Aufsichtspflicht dahingehend wahrzunehmen.

3 Erledigung der Aufgaben der örtlichen Prüfung

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

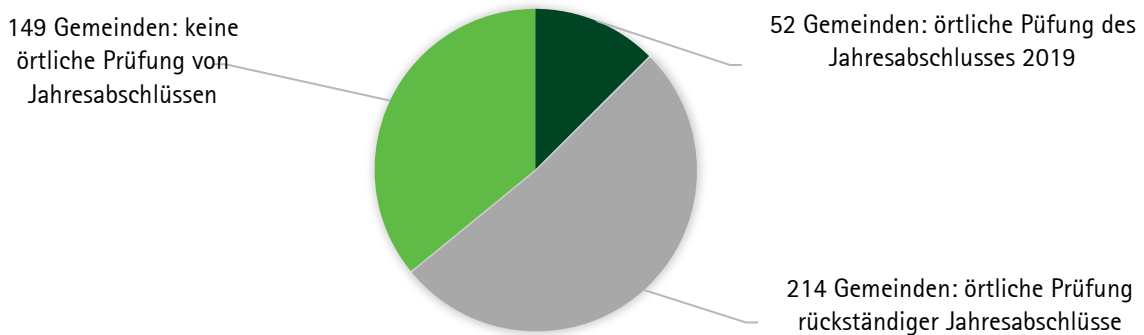
3.1 Erledigung von Pflichtaufgaben

3.1.1 Örtliche Prüfung des Jahresabschlusses

- 19 Der Jahresabschluss ist innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Hj. aufzustellen (§ 88c Abs. 1 SächsGemO). Seine örtliche Prüfung ist innerhalb von drei Monaten nach Aufstellung durchzuführen (§ 104 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO). Nach der örtlichen Prüfung durch das RPA, spätestens bis 31. Dezember des dem Hj. folgenden Jahres, stellt der Gemeinderat den Jahresabschluss fest (§ 88c Abs. 2 SächsGemO).
- 20 Die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse gem. § 104 SächsGemO scheitert überwiegend daran, dass sie von den Gemeinden nicht bzw. nicht rechtzeitig aufgestellt werden. Nur 25 von 415 Gemeinden gaben an, den Jahresabschluss 2019 rechtzeitig aufgestellt zu haben. Das entspricht einem Anteil von lediglich 6,0 %. Weitere 27 Gemeinden gaben an, den Jahresabschluss 2019 zumindest noch im Jahr 2020 aufgestellt zu haben. Von diesen zusammen 52 Gemeinden, die im Jahr 2020 den Jahresabschluss 2019 aufgestellt haben, wurde bei 49 Gemeinden der Prüfvermerk noch im Jahr 2020 erteilt.

²¹ Weitere 214 Gemeinden gaben an, dass im Jahr 2020 rückständige Jahresabschlüsse, d. h. Abschlüsse der dem Hj. 2019 vorangegangenen Hj., örtlich geprüft wurden. In 149 Gemeinden erfolgte hingegen keine örtliche Prüfung von Jahresabschlüssen. Zu den Rückständen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse im Allgemeinen wird auf Beitrag Nr. 42, Pkt. 1 verwiesen.

Abbildung 4: Örtliche Prüfung von Jahresabschlüssen im Jahr 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

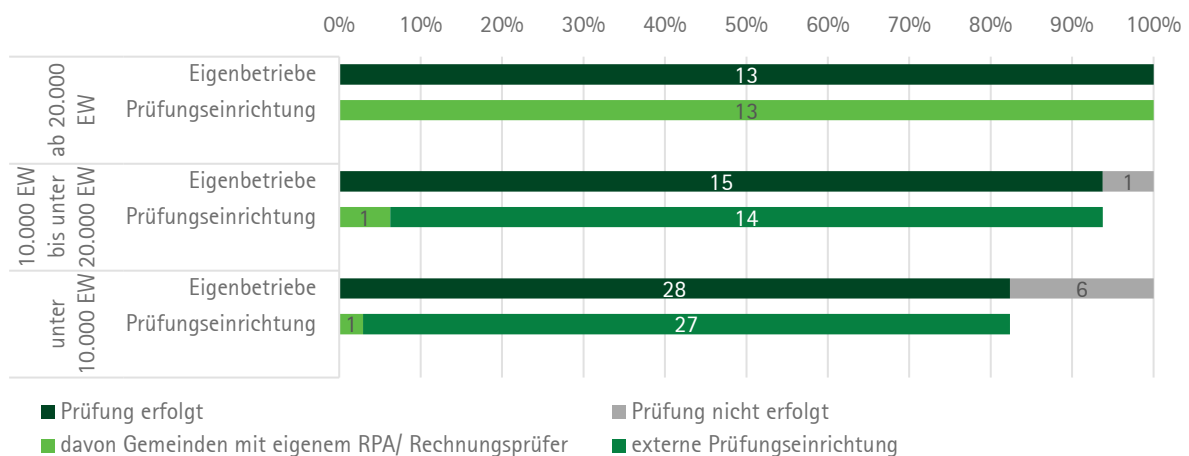
3.1.2 Örtliche Prüfung der Eigenbetriebe

²² Zur Vorbereitung der Beschlussfassung des Gemeinderates über den Jahresabschluss nach der Sächsischen Eigenbetriebsverordnung hat eine örtliche Prüfung gem. § 105 SächsGemO dahingehend zu erfolgen, ob

- die für die Verwaltung der Gemeinde geltenden gesetzlichen Vorschriften und die Beschlüsse des Gemeinderates sowie die Anordnungen des Bürgermeisters eingehalten worden sind,
- die Vergütung der Leistungen, Lieferungen und Leihgelder der Gemeinde für die Betriebe, der Betriebe für die Gemeinde und der Betriebe untereinander angemessen ist und
- das von der Gemeinde zur Verfügung gestellte Eigenkapital angemessen verzinst wird.

²³ 55 von 415 Gemeinden gaben an, dass im Jahr 2019 insgesamt 63 Eigenbetriebe geführt wurden. Die örtliche Prüfung gem. § 105 SächsGemO erfolgte im Jahr 2020 in 56 dieser Eigenbetriebe, in einigen jedoch nicht vollumfänglich. Die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe stellt sich in den Gemeinden wie folgt dar:

Abbildung 5: Örtliche Prüfung der Eigenbetriebe im Jahr 2020



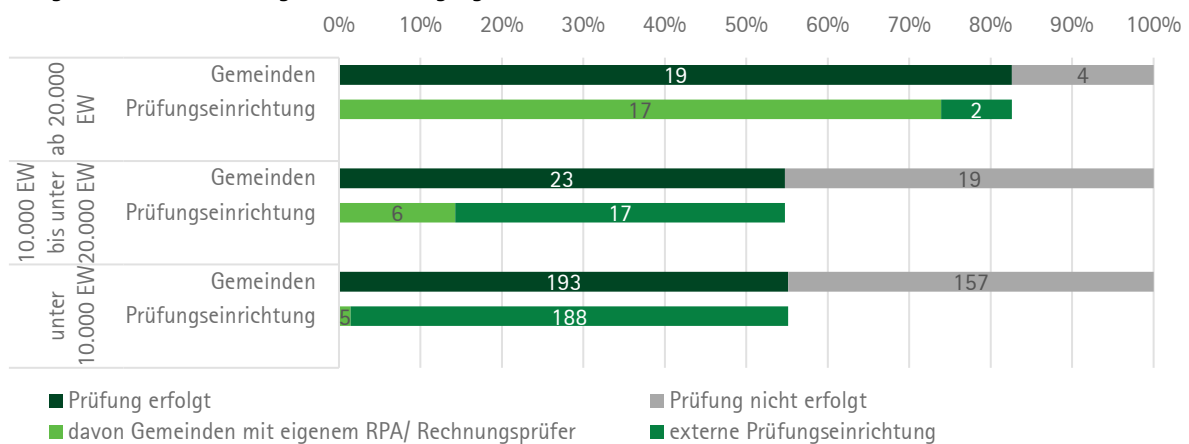
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

3.1.3 Weitere Pflichtaufgaben gemäß § 106 Abs. 1 SächsGemO

Laufende Prüfung der Kassenvorgänge

- 24 Die laufende Prüfung der Kassenvorgänge zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses gem. § 106 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO setzt keine tägliche und lückenlose Prüfung voraus, sondern es sind Stichproben und Schwerpunkte zulässig. Als sog. begleitende Prüfung, nämlich zu Vorbereitung des Jahresabschlusses, ist hier zwar grundsätzlich von keinem eigenständigen Prüfungsauftrag auszugehen³. Die mit einer „laufenden“ Prüfung avisierte aktuelle Bearbeitung, dass also Kassenvorgänge unmittelbar nach ihrem Vollzug, mithin bereits während des Hj. geprüft werden, sollte in Anbetracht von Rückständen bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen jedoch von gesteigertem Interesse sein. Denn deren Nach- bzw. Aufholung lässt Prüfungserschwernisse, insbesondere zeitliche Kapazitätsprobleme, erwarten.
- 25 235 von 415 Gemeinden gaben an, dass die Prüfung der Kassenvorgänge im Jahr 2020 erfolgte, davon in 114 Gemeinden als „laufende“ Prüfung.

Abbildung 6: Laufende Prüfung der Kassenvorgänge im Jahr 2020

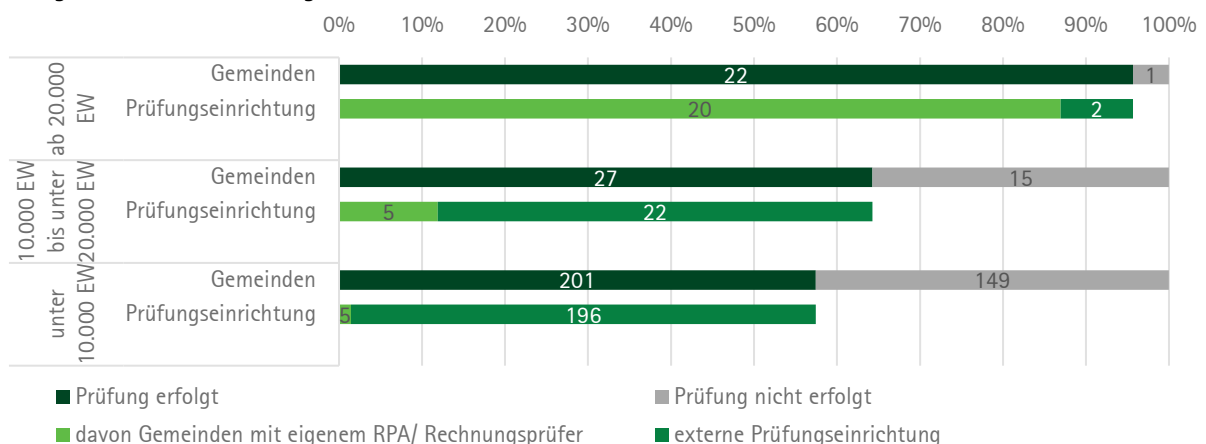


Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

Kassenüberwachung

- 26 Die Kassenüberwachung gem. § 106 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO erfordert insbesondere Kassenprüfungen bei der Gemeindekasse und den Sonderkassen, davon u. a. mindestens jährlich eine unvermutete Kassenprüfung gem. § 15 Abs. 1 Satz 1 SächsKomPrüfVO.
- 27 250 von 415 Gemeinden gaben an, dass die Kassenüberwachung im Jahr 2020 erfolgte, davon in 231 Gemeinden mit „unvermuteten“ Kassenprüfungen, d. h. ohne vorherige Ankündigung.

Abbildung 7: Kassenüberwachung im Jahr 2020



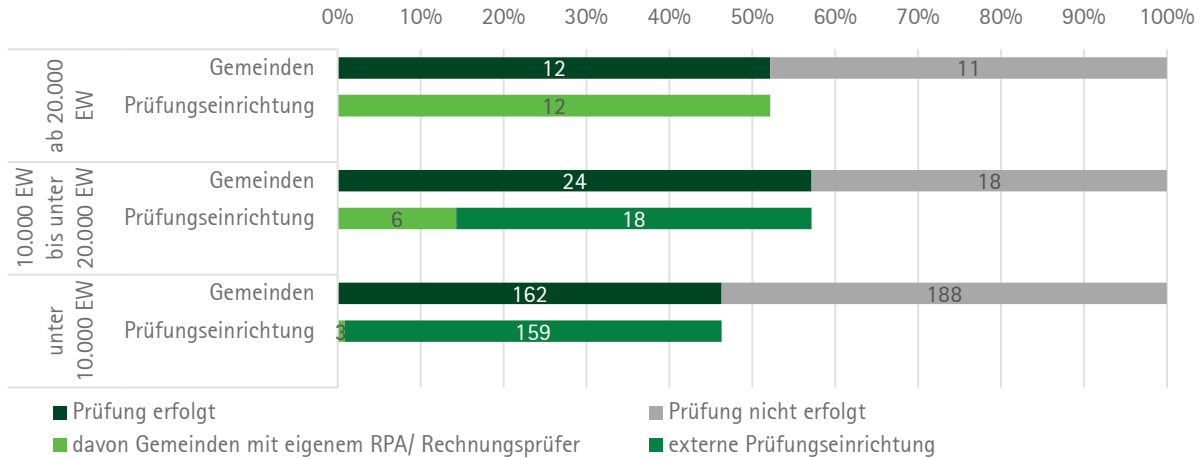
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

³ Vgl. Schmid, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 3 zu § 106.

Prüfung des Nachweises der Vorräte und Vermögensbestände

- 28 Die Prüfung des Nachweises der Vorräte und Vermögensbestände der Gemeinde und ihrer Sondervermögen gem. § 106 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO erfordert regelmäßige Prüfungen, ob die Inventur ordnungsgemäß durchgeführt und das Inventar über das bewegliche und unbewegliche Vermögen ordnungsgemäß geführt und die verzeichneten beweglichen Sachen vorhanden sind (§ 17 Abs. 1 Satz 1 SächsKomPrüfVO).
- 29 198 von 415 Gemeinden gaben an, dass eine Prüfung des Nachweises der Vorräte und Vermögensbestände im Jahr 2020 erfolgte.

Abbildung 8: Prüfung des Nachweises der Vorräte und Vermögensbestände im Jahr 2020

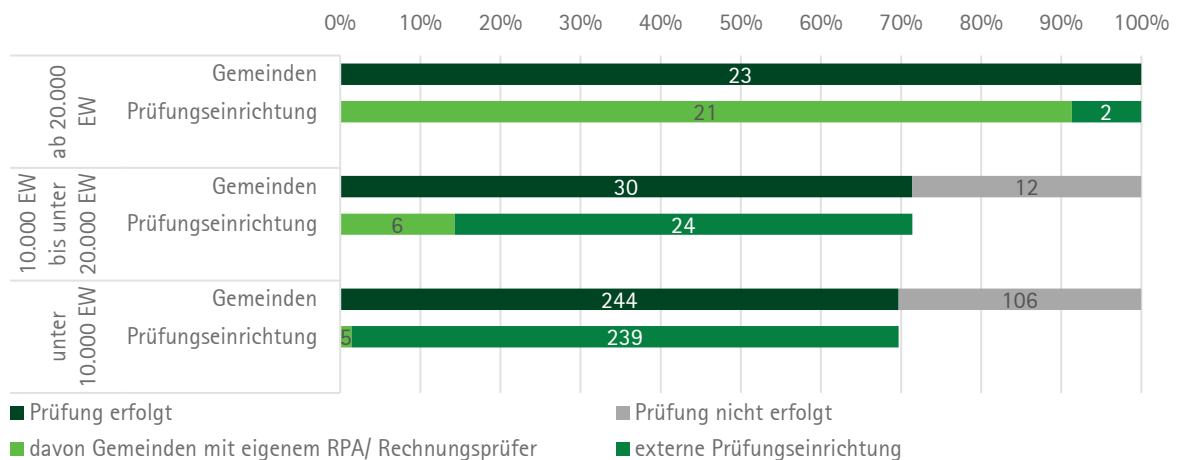


Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

3.1.4 Gesamtschau zu den Pflichtaufgaben

- 30 Allgemein ist mit steigender Einwohnerzahl eine zunehmende Anzahl an wahrgenommenen Pflichtaufgaben festzustellen. In der Gesamtheit der Gemeinden mit 10.000 oder mehr EW wurden durchschnittlich betrachtet mehr von den Pflichtaufgaben wahrgenommen als bei den Gemeinden mit weniger als 10.000 EW. Noch einmal höher liegt der Anteil der wahrgenommenen Pflichtaufgaben bei den Gemeinden mit 20.000 oder mehr EW. Die zunehmende Anzahl an wahrgenommenen Pflichtaufgaben korreliert zudem positiv mit einem höheren Anteil an eigenen RPA bzw. eigenen Rechnungsprüfern.
- 31 Insgesamt ist festzustellen, dass die Pflichtaufgaben nur unzureichend wahrgenommen werden. 118 von 415 Gemeinden gaben sogar an, keine der Pflichtaufgaben gem. § 106 Abs. 1 SächsGemO im Jahr 2020 erledigt zu haben. Das entspricht einem Anteil von 28,4 %. Soweit in diesen Gemeinden noch Rückstände bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen hinzutreten, findet dort faktisch gar keine bzw. keine zeitgerechte Finanzkontrolle statt.

Abbildung 9: Prüfung mindestens einer bzw. keiner der Pflichtaufgaben gem. § 106 Abs. 1 SächsGemO im Jahr 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

- 32 Die Gemeinden haben die Erfüllung der Pflichtaufgaben der örtlichen Prüfung gem. §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO vollständig und zeitgerecht zu gewährleisten. Soweit sich externer Prüfungseinrichtungen bedient werden soll, haben die Gemeinden auf deren rechtzeitige und ordnungsgemäße Beauftragung zu achten. Die RAB sind angehalten, ihre Beratungs- und Aufsichtspflicht dahingehend wahrzunehmen.

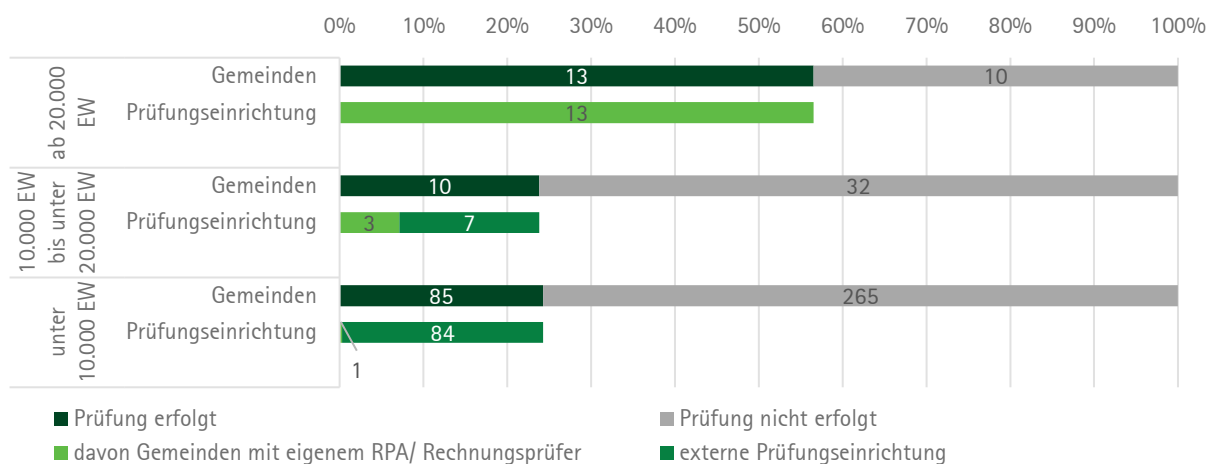
3.2 Weitere Aufgaben gemäß § 106 Abs. 2 SächsGemO

- 33 Nachfolgend werden ausgewählte weitere Aufgaben gem. § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO betrachtet. Ungeachtet des dem kommunalen RPA förmlich eingeräumten Ermessens, sind diese Aufgaben regelmäßig wahrzunehmen (sog. gelenktes Ermessen). Das gilt bei angespannter Haushaltslage in besonderem Maße für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sowie der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe und der kommunalen Gesellschaften⁴.
- 34 Gemäß § 103 Abs. 1 Satz 3 SächsGemO stehen die weiteren Aufgaben gem. § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nicht frei. Diese bedürfen einer entsprechenden Beauftragung gem. § 106 Abs. 2 Satz 3 SächsGemO durch den Gemeinderat. Schließlich kann der Gemeinderat weitere Aufgaben nach dieser Vorschrift übertragen.

3.2.1 Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

- 35 108 von 415 Gemeinden gaben an, dass im Jahr 2020 eine Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung gem. § 106 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO erfolgte. Von den weiteren 307 Gemeinden hatten 64 Gemeinden eine Einstufung nach Kategorie C (kritische Haushaltslage) sowie 38 Gemeinden sogar eine Einstufung nach Kategorie D (instabile Haushaltslage) gemäß dem Frühwarnsystem des SMI zum Hj. 2020 und damit Anlass für eine entsprechende Prüfung.

Abbildung 10: Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung im Jahr 2020



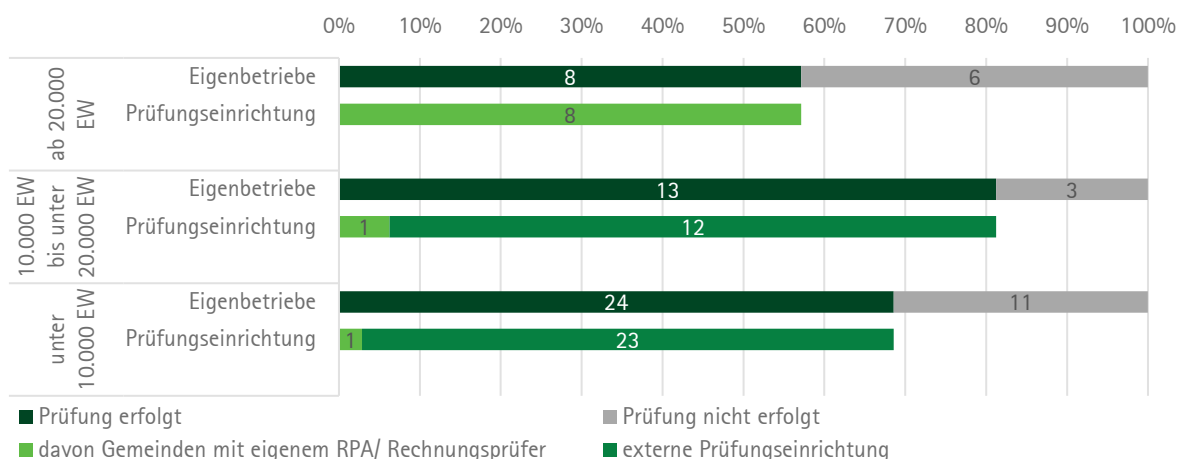
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

3.2.2 Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe

- 36 56 von 415 Gemeinden gaben an, dass im Jahr 2020 insgesamt 65 Eigenbetriebe geführt wurden. Eine Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe gem. § 106 Abs. 2 Nr. 3 SächsGemO erfolgte im Jahr 2020 in 45 dieser Eigenbetriebe.

⁴ Vgl. Erlass des SMI vom 10. Oktober 2005, Az. 23b-2200.19/32.

Abbildung 11: Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe im Jahr 2020

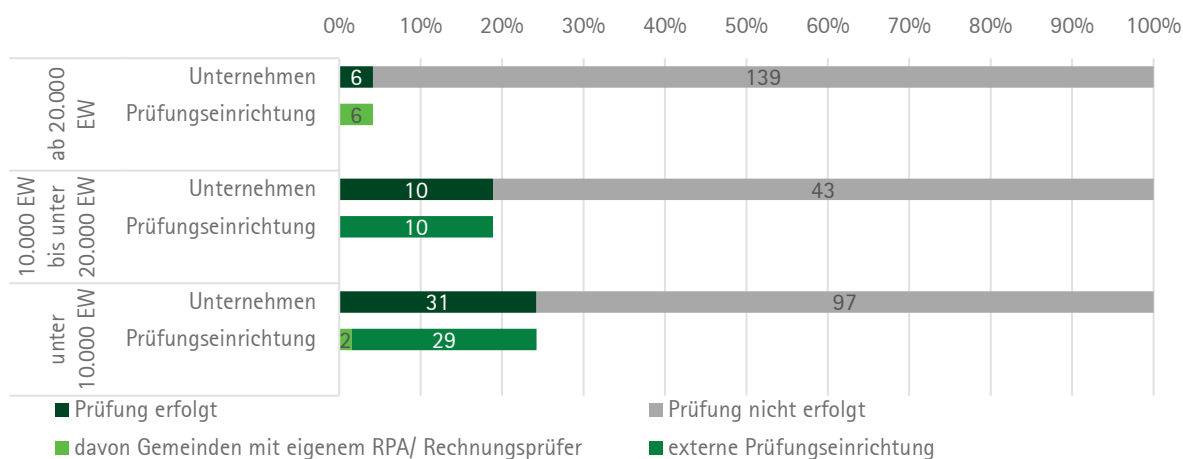


Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

3.2.3 Prüfung der Wirtschaftsführung der Unternehmen gemäß § 106 Abs. 2 Nr. 7 SächsGemO

- 37 131 von 415 Gemeinden gaben an, dass ihnen im Jahr 2020 in insgesamt 326 Unternehmen Prüfungsrechte gem. § 96a Abs. 1 Nr. 11 SächsGemO eingeräumt waren. Eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung gem. § 106 Abs. 2 Nr. 7 SächsGemO erfolgte im Jahr 2020 angabegemäß in 47 dieser Unternehmen.

Abbildung 12: Prüfung der Wirtschaftsführung der Unternehmen im Jahr 2020

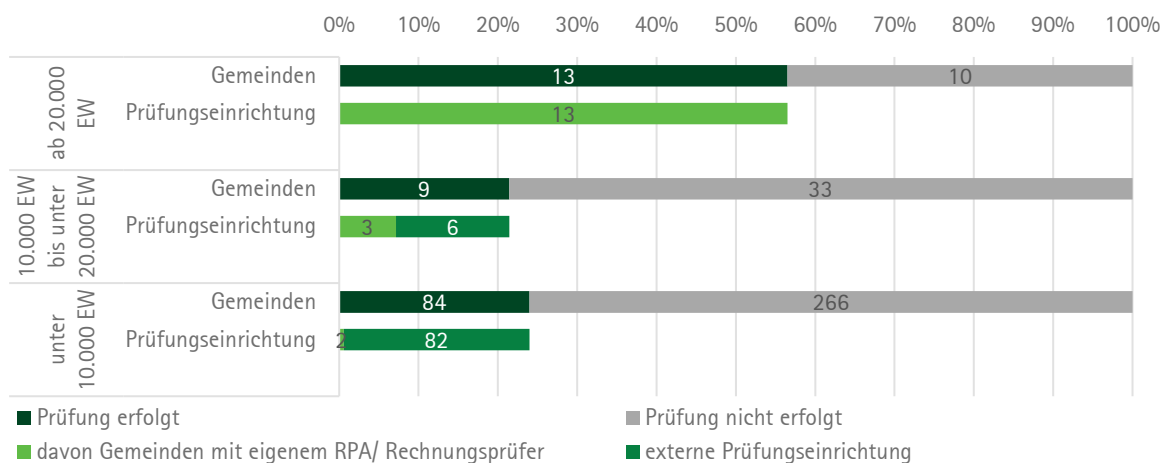


Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

3.2.4 Prüfung der Vergaben gemäß § 106 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsGemO

- 38 Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses ist insbesondere festzustellen, ob bei der Vergabe von Aufträgen die jeweils geltenden Vorschriften des nationalen und europäischen Vergaberechts beachtet worden sind, vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 10 SächsKomPrüfVO. Es handelt sich dabei um eine nachträgliche Prüfung.
- 39 § 106 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsGemO ermöglicht hingegen die Prüfung von Vergaben schon vor dem Abschluss von Lieferungs- und Leistungsverträgen. Eine solche Prüfung ist bereits unter korruptionspräventiven Gesichtspunkten ratsam. Hohe Rückstände bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen geben darüber hinaus Anlass für eine entsprechende Prüfung, da sonst Vergaben teils über Jahre gänzlich ungeprüft blieben.
- 40 106 von 415 Gemeinden gaben an, dass im Jahr 2020 eine Prüfung der Vergaben vor dem Abschluss von Lieferungs- und Leistungsverträgen gem. § 106 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SächsGemO erfolgte. Von den weiteren 309 Gemeinden gaben 33 Gemeinden an, dass keine Vergaben von Lieferungs- und Leistungsverträgen im Zeitraum 2016 bis 2020 erfolgt seien.

Abbildung 13: Prüfung der Vergaben vor dem Abschluss von Lieferungs- und Leistungsverträgen im Jahr 2020



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Umfrageergebnisses.

3.2.5 Gesamtschau zu den ausgewählten weiteren Aufgaben gemäß § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO

- 41 Einzelne der ausgewählten weiteren Aufgaben wurden in der Gesamtheit der Gemeinden mit unter 20.000 EW durchschnittlich betrachtet mehr wahrgenommen, als bei den Gemeinden mit 20.000 oder mehr EW. Beeinträchtigt wird dieses Bild durch die Angabe von 33 Gemeinden, dass keine Vergaben von Lieferungs- und Leistungsverträgen in einem Zeitraum von insgesamt 5 Jahren erfolgt seien. Damit sind Defizite bzw. Unsicherheiten bei der Erledigung von Aufgaben der örtlichen Prüfung erkennbar.
- 42 Die weiteren Aufgaben der örtlichen Prüfung gem. § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO sollten insbesondere auch anlassbezogen und insoweit zeitnah wahrgenommen werden. Die RAB sind angehalten, ihre Beratungspflicht dahingehend wahrzunehmen.

4 Stellungnahmen

- 43 Das SMI begrüßt die Erhebung des SRH zum Stand der örtlichen Prüfung in kreisangehörigen Gemeinden.
- 44 Es weist bzgl. der Sicherstellung der örtlichen Prüfung im Wesentlichen darauf hin, dass es mit der jüngsten Änderung der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung vom 18. März 2022 (SächsGVBl. S. 259) mit der neben den bereits bestehenden gesetzlichen Erleichterungen des § 88 Abs. 5 SächsGemO weitere umfangreiche formelle und materiell-rechtliche Erleichterungen eingeführt wurden, um die betroffenen Kommunen in ihren Anstrengungen für einen zeitnahen Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen vergangener Jahre zu unterstützen, die Erwartung an einen deutlichen und auch zügigen Abbau der Rückstände verbinde. Da sich an die Aufstellung der Jahresabschlüsse die örtliche Prüfung selbiger anschließe, erwarte das SMI, dass dieser auch deutlich mehr Jahresabschlüsse zur Prüfung übergeben werden als in der Vergangenheit. Daher seien auch dort die erforderlichen Anstrengungen zu unternehmen, damit nicht die erwarteten Fortschritte bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse zunichtegemacht und damit der weitere Schritt, die Feststellung der Jahresabschlüsse, unnötig verzögert werde. Auch dieser Prozess ist von den zuständigen RAB zu begleiten.
- 45 Der SSG führt im Rahmen seiner Stellungnahme u. a. aus, dass er aufgrund der individuellen Besonderheiten vor Ort die Auffassung teilt, dass die Rechtsaufsichten in diesem Zusammenhang ihre Beratungspflicht intensiver wahrnehmen sollten, sofern die Haushaltslage, der Stand der Jahresabschlüsse und das Investitions-/Vergabegeschehen der Kommune dies erfordern.
- 46 Die Auswertung zu den Personalkapazitäten bezieht sich auf die Angaben lt. Stellenplan 2020, also die Soll-Stellen und zeige eine sehr heterogene Ausstattung der örtlichen Rechnungsprüfung auf. Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft lassen jedoch den Schluss zu, dass die Stellenbesetzung für die örtliche Rechnungsprüfung zunehmend schwieriger werde und Stellen mittelfristig unbesetzt blieben.

⁴⁷ Der SSG teilt ferner mit, dass die Geschäftsstelle in der Vergangenheit mehrfach darauf aufmerksam gemacht habe, dass die Gemeinden kleiner 20.000 EW zum Einsatz von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für die örtliche Prüfung neben der reinen Jahresabschlussprüfung nach § 104 SächsGemO auch die Aufgaben nach § 106 Abs. 1 SächsGemO beauftragt werden.

5 Schlussbemerkungen

⁴⁸ Finanzkontrolle ist kein Selbstzweck und insoweit auch nicht verzichtbar.

⁴⁹ Die Rechenschaftspflicht zur ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel begründet sich aus der treuhänderischen Verwaltung und Verwendung dieser Mittel und erfordert gleichsam eine effektive Kontrolle der Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit der finanzwirtschaftlichen Vorgänge⁵. Neben der Aufdeckung von Verstößen gegen Recht und Gesetz sowie der Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beinhaltet die Prüfung als einen gewichtigen Gesichtspunkt den Präventivgedanken, dass also eine größere Wahrscheinlichkeit geprüft zu werden mithin zu einer größeren Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Mitteln führt⁶.

⁵⁰ Die Pflicht zur örtlichen Prüfung soll im Übrigen die Eigenverantwortung der Gemeinden stärken und zugleich die überörtliche Prüfung vorbereiten und unterstützen.⁷ Je weniger die Pflichtaufgaben von den Gemeinden jedoch eigenverantwortlich realisiert werden, desto mehr sind die RAB angehalten, ihre Beratungs- und Aufsichtspflicht intensiver wahrzunehmen.

⁵ Vgl. Schmid, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 3 zu § 103.

⁶ Vgl. Schmid, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdnr. 10 zu § 103.

⁷ Siehe LT-Drs. 3/6213, Begründung des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes, zu Nr. 15 - § 103.

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

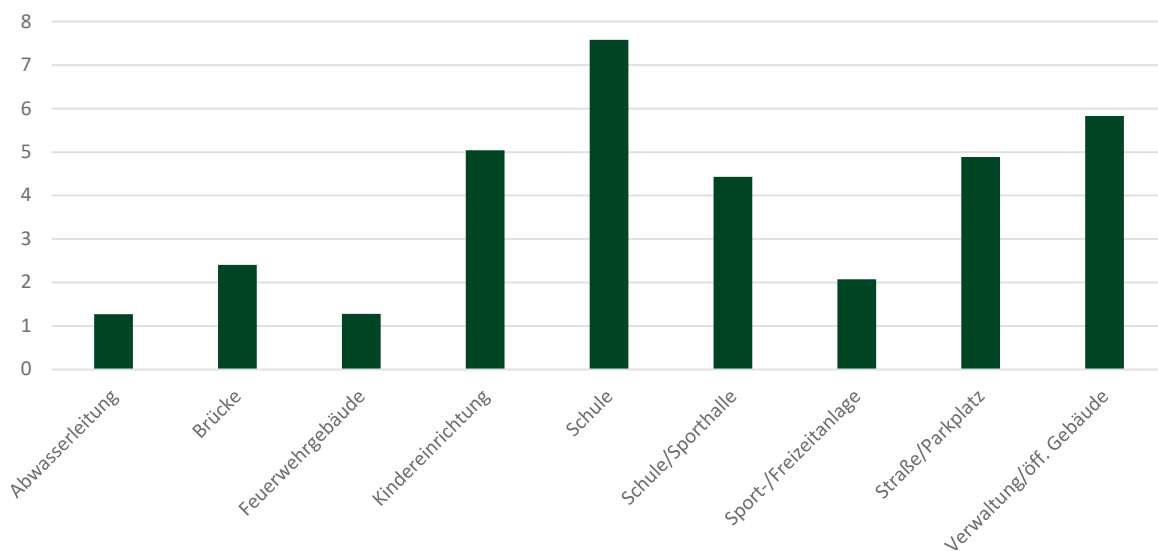
Im Ergebnis der Befragung kommunaler Körperschaften wurden Preissteigerungen, Mengenmehrungen und Zusatzleistungen, die auf verspätet eingebrachte Nutzerwünsche zurückzuführen waren, als häufigste Gründe für Baukostenerhöhungen genannt. Künftig sollten die Bauleistungen möglichst frühzeitig hinreichend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

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

1 Prüfungsgegenstand und Datenerfassung

- Die StRPrÄ haben im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen gem. § 109 SächsGemO in den Jahren 2020 und 2021 u. a. in 26 Körperschaften 37 Baumaßnahmen aus den Jahren 2017 bis 2021 mit einem Gesamtumfang von rd. 47,4 Mio. € geprüft. Die folgende Übersicht zeigt, wie sich diese Maßnahmen wertmäßig auf verschiedene Bauwerksarten verteilen.

Abbildung 1: Kosten der geprüften Maßnahmen nach Bauwerksart (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung.

- Ein Ziel der Prüfungen war die Untersuchung, ob und in welchem Umfang die geplanten Baukosten und Bauzeiten eingehalten wurden und inwiefern verallgemeinerbare Ursache-Wirkungsbeziehungen bestanden haben. Dazu wurden statistische Daten erhoben sowie strukturierte Interviews durchgeführt.
- Einschränkend ist voranzustellen, dass in Bezug auf die Baukosten von den Körperschaften und den beauftragten Planern unterschiedliche Begriffe genutzt wurden, die nicht immer mit den Begriffsdefinitionen der DIN 276 (Kosten im Bauwesen) bzw. der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) übereinstimmten. Dadurch könnte die Zuordnung der Kostenangaben teilweise beeinträchtigt worden sein.

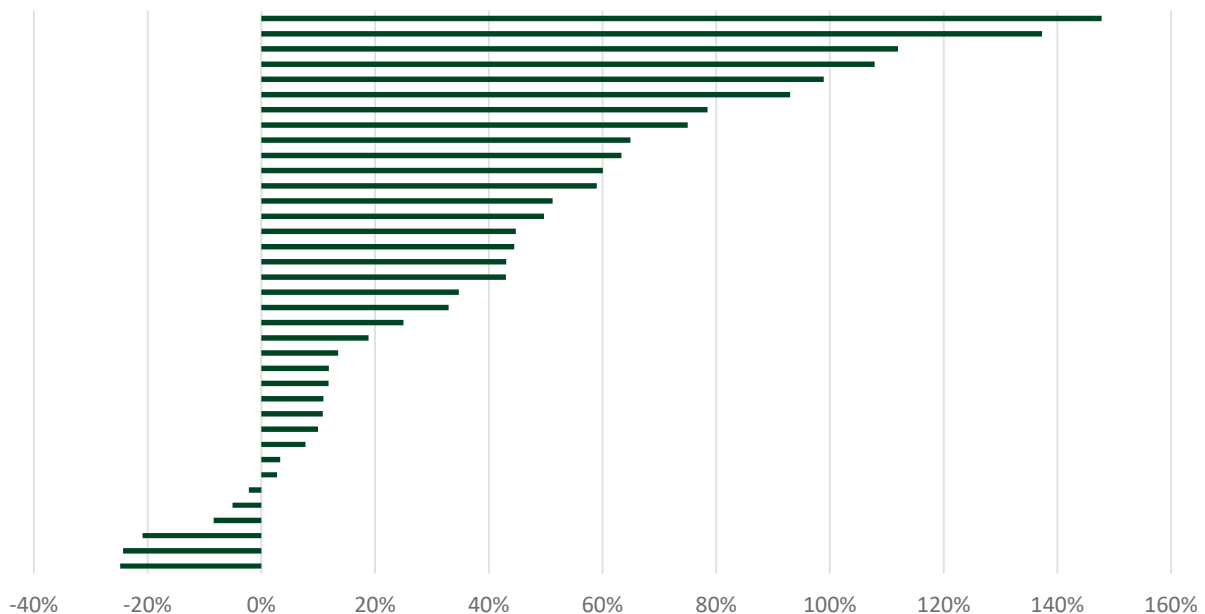
- 4 Es wurde festgestellt, dass die geprüften Körperschaften überwiegend nicht über strukturierte Daten zur Überwachung und Steuerung von Baukosten und Bauzeiten verfügten. Insoweit sollten die Körperschaften künftig kontinuierlich geeignete Daten zum Zwecke der Überwachung und Steuerung der Baukosten erfassen und auswerten. Die Überwachung und Steuerung sollte nachvollziehbar dokumentiert sein.

2 Baukosten

2.1 Baukostenabweichungen

- 5 Ausgangspunkt der Betrachtung der Baukosten war die sog. „erste Zahl“. Darunter wird der Baukostenwert verstanden, der als erstes in der Öffentlichkeit benannt wird, wenn für ein Bauvorhaben eine ernsthafte Realisierungsabsicht besteht.
- 6 Bei 57 % der Maßnahmen gaben die Körperschaften an, dass diese „erste Zahl“ noch vor der Vorplanung oder im Zuge der Vorplanung (Leistungsphase 2 der HOAI) ermittelt worden sei. Die in Leistungsphase 2 der HOAI aufzustellenden Kostenschätzungen lagen teilweise nicht vor. In den anderen Fällen ergab sich dieser „erste“ Baukostenwert nach der Kostenberechnung, die als Grundleistung im Rahmen der Entwurfsplanung (Leistungsphase 3 der HOAI) erstellt wird.
- 7 Das Diagramm zeigt die prozentuale Abweichung der tatsächlichen Baukosten aller geprüften Maßnahmen (N als Anzahl der Maßnahmen) von der sogenannten „ersten Zahl“.

Abbildung 2: Prozentuale Abweichung der tatsächlichen Baukosten von der „ersten Zahl“ (N = 37)



Quelle: Eigene Darstellung.

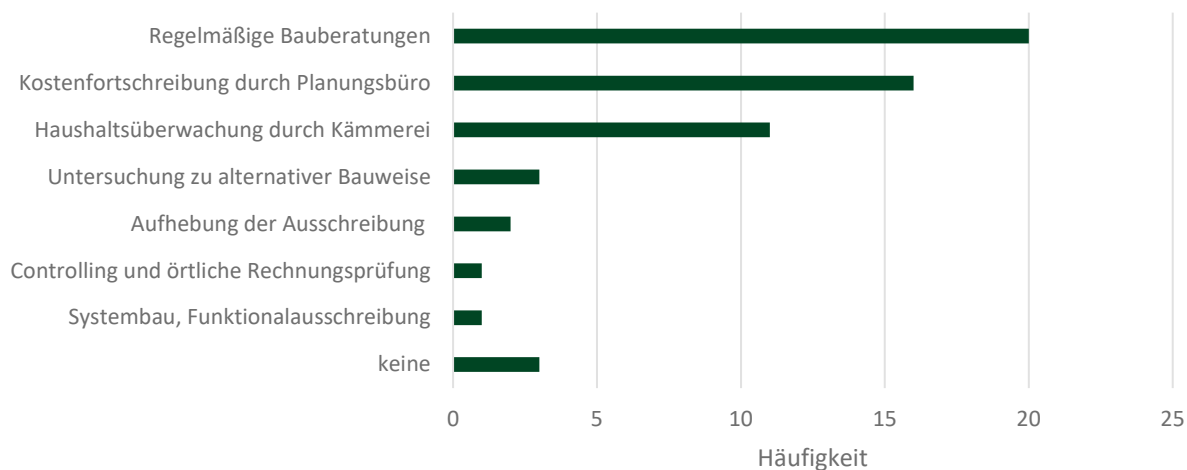
- 8 Die größten Abweichungen ergaben sich bei einer Brückeninstandsetzung, die um fast 148 % (rd. 899 T€) teurer ausfiel, und bei einem Erweiterungsneubau für ein Rathaus, bei dem die Kosten um mehr als 137 % (rd. 2.060 T€) gestiegen waren. Andererseits verringerten sich die Kosten bei 2 Sanierungsmaßnahmen in Kindereinrichtungen jeweils um fast ein Viertel.
- 9 Insgesamt erhöhten sich die tatsächlichen Baukosten gegenüber der „ersten Zahl“ bei 31 Maßnahmen, während lediglich bei 6 Maßnahmen Kostenminderungen zu verzeichnen waren. Im Durchschnitt der geprüften Maßnahmen stiegen die tatsächlichen Baukosten gegenüber der „ersten Zahl“ um etwa 40 %. Bei 18 Maßnahmen lagen die Kostensteigerungen z. T. erheblich darüber.

- ¹⁰ Bei mehr als drei Viertel der Maßnahmen (76 %) sind die ersten Kostenwerte von den beauftragten Planungsbüros ermittelt worden. Lediglich 1 Landkreis und 4 Städte und Gemeinden ermittelten diese z. T. selbst, 1 Zweckverband ließ dies durch seinen Betriebsführer erledigen. Die so ermittelten Kosten beruhten auf Erfahrungswerten bzw. auf Werten von vergleichbaren Objekten, wobei in mehreren Fällen die Datengrundlagen nicht nachvollzogen werden konnten.
- ¹¹ Es wird empfohlen, den ersten (geschätzten) Baukosten („erste Zahl“) belastbare und nachvollziehbare Daten zugrunde zu legen. Die später im Rahmen der Leistungsphase 2 der HOAI als Grundleistung zu erbringende Kostenschätzung ist vollständig unter Berücksichtigung aller Kostengruppen aufzustellen.

2.2 Maßnahmen zur Überwachung der Baukosten

- ¹² Die geprüften Körperschaften begleiteten die Bauvorhaben mit unterschiedlichen und teilweise mehreren Maßnahmen, u. a. um dadurch Einfluss auf die Entwicklung der Baukosten zu nehmen. Die sehr differenzierten Angaben der Körperschaften wurden in folgende Kategorien zusammengefasst und nach der Häufigkeit ihrer Nennung geordnet (Mehrfachnennung möglich):

Abbildung 3: Maßnahmen zur Kostenkontrolle und -steuerung (N = 26)



Quelle: Eigene Darstellung.

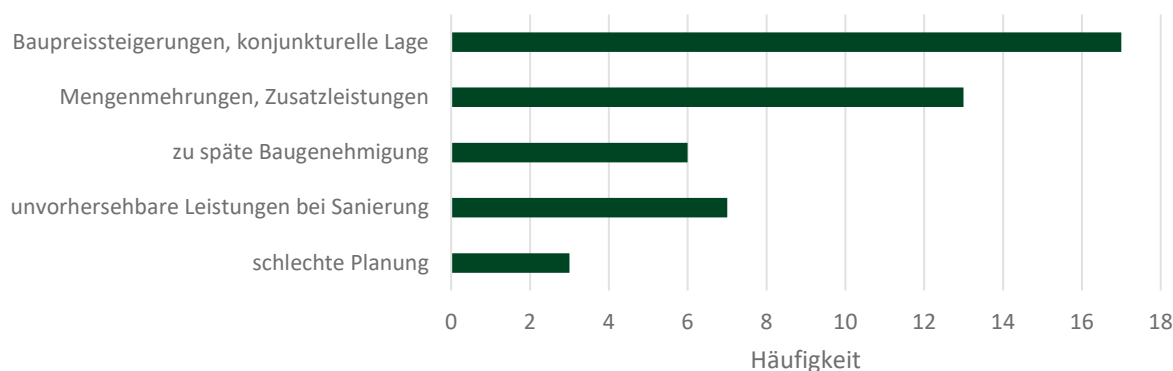
- ¹³ Drei Körperschaften haben keine speziellen Maßnahmen zur Kostenkontrolle veranlasst. Die Baukosten haben sich in diesen Fällen deutlich erhöht.
- ¹⁴ Mit Abstand am häufigsten führten die Körperschaften zur Überwachung der Baukosten regelmäßige Bauberatungen unter Teilnahme der am Bau beteiligten Unternehmen, der beauftragten Planungsbüros und der Bauherrenvertreter durch. Neben technischen Details wurden dabei auch Fragen zu Baukosten und Bauzeiten thematisiert. Gegebenenfalls wurden Maßnahmen zur Steuerung festgelegt.
- ¹⁵ Darüber hinaus erfolgte die Baukostenüberwachung maßgeblich im Wege der Kostenfortschreibung durch die Planungsbüros, die in der Regel mit der Kostenermittlung und dem Fortschreiben der Kosten beauftragt waren, und im Wege der Haushaltsüberwachung durch die Kämmerei bzw. die Fachabteilungen (Führung von Haushaltsüberwachungs- und Budgetlisten).
- ¹⁶ Die ergriffenen Maßnahmen führten nach Einschätzung der Kommunen dazu, dass bei 43,2 % der Bauvorhaben die geschätzten Kosten eingehalten oder nur geringfügig überschritten wurden. Jedoch traten bei 24,3 % der Bauvorhaben trotz der Überwachungsmaßnahmen z. T. erhebliche Mehrkosten auf. Bei 8,1 % der Bauvorhaben wurden Alternativen zur ursprünglich geplanten Ausführung gesucht, um die Herstellungs- und/oder Betriebskosten zu senken. Jedoch schätzten für 24,3 %, also fast ein Viertel der Vorhaben, die Körperschaften ein, dass die Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen keine Auswirkung auf die Entwicklung der Baukosten erzielt hätten.

- 17 Erwartungsgemäß sind bei den Baumaßnahmen, bei denen ein enger Kontakt zwischen den am Bau Beteiligten (Verwaltung, Planer und bauausführenden Unternehmen) bestanden hat, eher geringere Abweichungen zwischen den geschätzten und den tatsächlichen Baukosten aufgetreten. In regelmäßigen Baubesprechungen wurden nicht nur technische, sondern auch kostenrelevante Probleme frühzeitig erkannt. Eine kontinuierliche Fortschreibung der Kosten durch die Planer und entsprechende Kommunikation mit den Bauverwaltungen und den mittelbewirtschaftenden Stellen versetzte die Bauherren in die Lage, rechtzeitig erforderliche Entscheidungen zu treffen.
- 18 Den Körperschaften wird zum Zwecke der Kostenüberwachung die Durchführung regelmäßiger Bauberatungen mit allen an der Bauplanung und -ausführung Beteiligten empfohlen.

2.3 Gründe für Baukostensteigerungen

- 19 Die Gründe für Kostenüberschreitungen wurden von den Körperschaften differenziert eingeschätzt und in folgende Kategorien zusammengefasst (Mehrfachnennungen möglich):

Abbildung 4: Gründe für die Baukostensteigerung (N = 31)



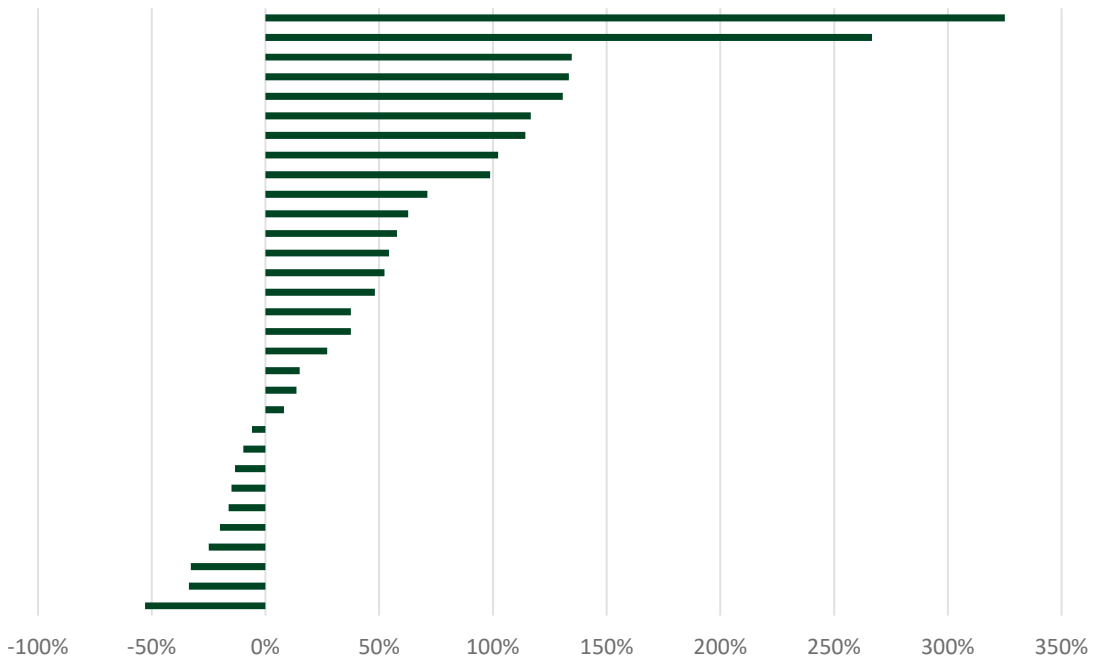
Quelle: Eigene Darstellung.

- 20 Am häufigsten nannten die beteiligten Körperschaften Baupreissteigerungen und die konjunkturelle Lage als Gründe für die Baukostensteigerung. Bereits im Zeitraum zwischen der ersten Kostenermittlung und der späteren Ausschreibung waren Preissteigerungen zu verzeichnen. Risiken aus der Preisentwicklung wurden nicht betrachtet.
- 21 Zudem sahen die befragten Körperschaften Mengenmehrungen und Zusatzleistungen, die häufig auf zu spät eingebrachte Nutzerwünsche zurückzuführen waren, als maßgebliche Ursachen für Baukostenerhöhungen an.
- 22 Die zu erbringenden Bauleistungen sind unter Einbindung der späteren Nutzer frühzeitig hinreichend konkret zu beschreiben. Risiken aus der künftigen Baupreisentwicklung sollen betrachtet werden.

3 Bauzeiten

- 23 Untersucht wurden die Maßnahmen der Körperschaften zur Steuerung der Bauzeiten und die damit erzielten Wirkungen. Als Bauzeit wurde hier die Dauer der Bauausführung ohne die vorgelagerte Planungszeit betrachtet.
- 24 Folgende Abbildung zeigt die prozentuale Abweichung der tatsächlichen von der geplanten Bauzeit für alle geprüften Vorhaben. Ausgangspunkt für die Differenzberechnung war die erste Zahl, die für die Bauzeit in den Unterlagen aktenkundig wurde:

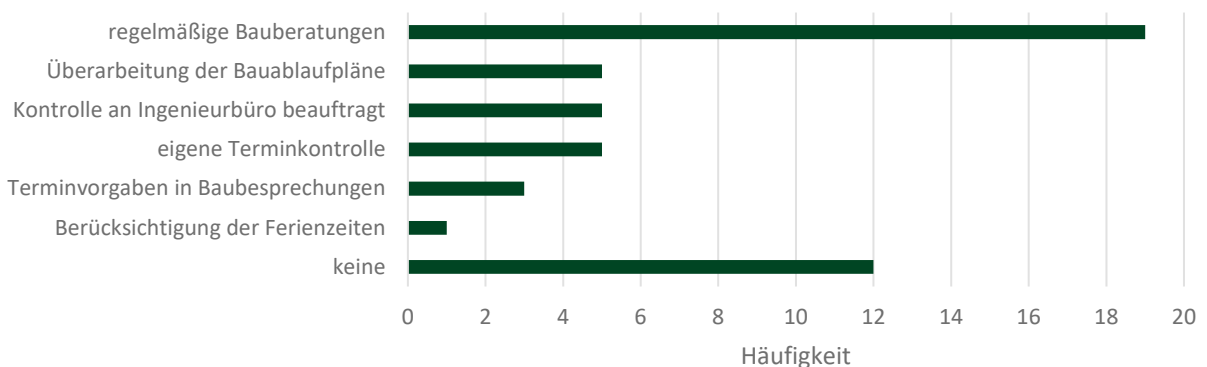
Abbildung 5: Prozentuale Abweichung der tatsächlichen Bauzeit von der Planung (N = 31)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 25 Bei 6 Maßnahmen ist die geplante Bauzeit eingehalten worden. Diese Maßnahmen sind in der Abbildung 5 nicht erfasst. Bei 14 von insgesamt 37 Maßnahmen (rd. 38 %) traten deutliche Erhöhungen (über 50 %) der Bauzeiten auf.
- 26 Die größte Bauzeitüberschreitung ergab sich bei dem Neubau eines Feuerwehrgerätehauses. Ende 2015 war eine Bauzeit von 24 Wochen prognostiziert worden, tatsächlich wurden 102 Wochen bis zur Fertigstellung benötigt. Das entspricht einer Überschreitung des Planes um 325 %. Auch der Ausbau eines Naturbades dauerte mit 33 Wochen mehr als dreimal so lange wie geplant (9 Wochen). Dagegen ist in einer Gemeinde eine Trauerhalle in nur 20 Wochen und damit in weniger als der Hälfte der geplanten Zeit (42,5 Wochen) modernisiert und umgebaut worden.
- 27 Die Körperschaften gaben verschiedene Maßnahmen an, mit denen sie die Bauzeitentwicklung kontrolliert und gesteuert haben. Das Diagramm zeigt die Überwachungsmaßnahmen und deren Häufigkeit (Mehrfachnennung möglich):

Abbildung 6: Maßnahmen zur Bauzeitkontrolle und –steuerung (N = 37)



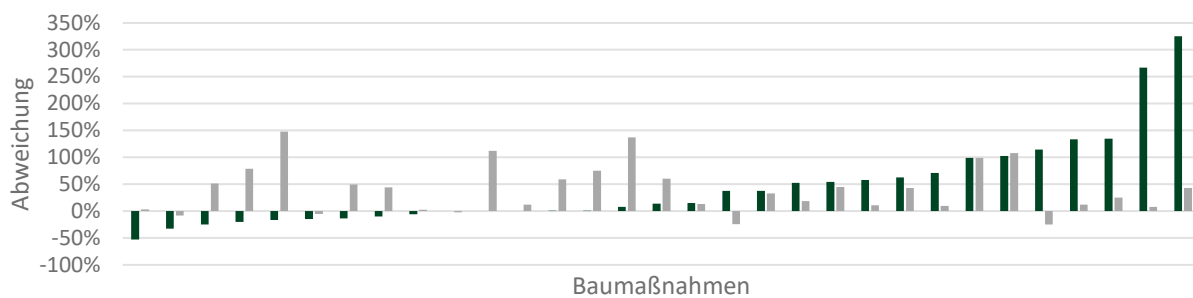
Quelle: Eigene Darstellung.

- 28 Am häufigsten nannten die Körperschaften regelmäßige Bauberatungen als Überwachungsmaßnahme für die Einhaltung der Bauzeit. Bei drohendem Zeitverzug erfolgte ein Austausch mit den Auftragnehmern, teilweise auch auf Ebene der Geschäftsleitung des jeweiligen Unternehmens.
- 29 In 12 Fällen gaben die Körperschaften an, keine Maßnahmen für die Bauzeitenkontrolle ergriffen zu haben.
- 30 Die Körperschaften bewerteten den Erfolg ihrer Maßnahmen sehr unterschiedlich. Dass bei 13 Bauvorhaben (rd. 35 %) der Zeitplan eingehalten worden war oder sich die Bauzeiten gegenüber der ursprünglichen Planung verkürzt hatten, schrieben sie bspw. nicht vorrangig der Kontroll- und Steuerungstätigkeit zu. Vielmehr sei in diesen Fällen realistisch bis pessimistisch geplant worden.
- 31 Die Überschreitung der Bauzeiten führten die Körperschaften überwiegend auf verschiedene Behinderungen im geplanten Bauablauf mit der Folge von Massenmehrung oder von Nachtragsleistungen und auf die Verlängerung von Lieferzeiten zurück. Teilweise nannten die Körperschaften auch zu optimistische Planungen der Ingenieurbüros als Ursache für Bauzeitverlängerungen. Andere Faktoren, wie die konjunkturelle Lage oder die Förder-situation, wurden in nur geringem Umfang benannt.

4 Abhängigkeit zwischen Baukosten- und Bauzeitüberschreitung

- 32 Das folgende Diagramm zeigt für die geprüften Bauvorhaben jeweils die prozentualen Abweichungen der tatsächlichen Baukosten und der tatsächlichen Bauzeit von den jeweils geplanten Werten.

Abbildung 7: Baukostenüberschreitung (grau) und Bauzeitüberschreitung (grün)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 33 Es wird deutlich, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Baukostenüberschreitung und der Verlängerung der Bauzeit nicht besteht.
- 34 Gleichwohl erhöhten sich in vielen Fällen, in denen die geplanten Bauzeiten überschritten wurden, auch die Baukosten. Ursächlich dafür waren in der Regel Massenmehrungen und/oder zusätzlich erforderliche oder gewünschte Leistungen. Grundsätzlich ist es sachlogisch, dass Mehrleistungen zu einer längeren Bauzeit und zu höheren Baukosten führen können.
- 35 Die Ungenauigkeiten in den Prognosen zu Baukosten und Bauzeiten sind naturgemäß umso größer, je zeitiger sie abgegeben werden. Mit jedem Planungs- und Baufortschritt können und sollten die Daten aktualisiert werden. Damit werden die Bauherren in die Lage versetzt, ihre Haushaltsplanungen anzupassen und ggf. erforderliche Maßnahmen möglichst frühzeitig zu ergreifen.
- 36 Die Prüfung hat gezeigt, dass dies in den Körperschaften am besten gelang, in denen die Baumaßnahmen mit ausreichendem und qualifiziertem eigenen Personal begleitet wurden und wenn die Verwaltung mit den beauftragten Architekten und Ingenieuren eng zusammengearbeitet hat.

5 Empfehlungen

- 37 Um die Prognosen zu Baukosten und Bauzeiten besser verifizieren zu können, ist es sinnvoll, jeweils auch den Vorbereitungs- bzw. Planungsstand festzuhalten und zu kommunizieren. Auf diese Weise könnten unvermeidbare Ungenauigkeiten besser beurteilt werden. Darüber hinaus müssen die Bauherren ein besonderes Augenmerk darauf legen, eventuell bestehende Risiken (z. B. zur Preisentwicklung, zu nicht vorhersehbaren Leistungen, zu Leistungsstörungen) zu erfassen und zu beurteilen.
- 38 Allen Baumaßnahmen müssen Bedarfsplanungen als Projekt- und Planungsgrundlage vorausgehen, die auch einen Kostenrahmen festlegen. Mit Projektbeginn sind die Gesamtbaukosten nach DIN 276 zu ermitteln und regelmäßig fortzuschreiben. So kann das geplante Finanzbudget an aktuelle Entwicklungen angepasst werden.
- 39 Sofern die Baukostenermittlung einem Planungsbüro übertragen wird, hat der Bauherr belastbare Kostenermittlungen einzufordern und auf Plausibilität zu prüfen.
- 40 Die Qualität der Ausschreibungen und der Mengenermittlungen kann verbessert werden, wenn die Planungen die erforderliche Tiefe/Detaillierungen erreicht haben.
- 41 Fragen der Nachhaltigkeit sollten bereits in der Planung beachtet werden (z. B. Materialauswahl, Unterhaltungsaufwand, Energieökonomie, Lebenszykluskosten, Bewirtschaftungskosten usw.).
- 42 Möglichst zeitige Abstimmungen mit den Nutzern sowie behördliche Abstimmungen und Klärung öffentlicher Belange können helfen, Planungsänderungen zu vermeiden. Eine Terminplanung aller wesentlichen Vorgänge des Planungs- und Bauablaufs sollte frühzeitig erstellt und konsequent fortgeschrieben werden. Auch in die Terminplanung müssen Risiken der Baudurchführung einfließen.

6 Stellungnahmen

- 43 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Entwurf des Berichtes zur Kenntnis gegeben. Das SMF hat auf eine Stellungnahme verzichtet.
- 44 Das SMI hat die im Rahmen der überörtlichen Prüfung gewonnenen Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten Empfehlungen des SRH zur Kenntnis genommen.
- 45 Seitens des SSG bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen den Bericht. Mit Blick auf die Ausführungen zu den Baukostenabweichungen (siehe Pkt. 2.1) empfahl der SSG dezidiert auf „intervenierende Variablen“ im Untersuchungszeitraum einzugehen. Insbesondere habe die Corona-Situation ab Jahresbeginn 2020 zu zwangsläufigen Baukostensteigerungen und Bauzeitenverlängerungen, deren Auswirkungen bis heute andauern, geführt. Diese Wirkungszusammenhänge seien entscheidende Gründe dafür, dass bei einer großen Mehrzahl der Probanden die tatsächlichen Baukosten die sog. „erste Zahl“ deutlich überschreiten.
- 46 Der SRH erachtet den Hinweis des SSG als grundsätzlich zutreffend. Es wird jedoch darauf verwiesen, dass sich der Erhebungszeitraum für die einbezogenen Maßnahmen überwiegend auf deutlich vor den Ausbruch der Pandemie liegende Jahre erstreckt hat (ab 2017). Darüber hinaus fanden die pandemiebedingten Auswirkungen als Gründe für Baukosten- und Bauzeitenabweichungen unter der Position „konjunkturelle Lage“ entsprechende Berücksichtigung im Bericht (vgl. Tz. 20 und 31).

7 Schlussbemerkung

- 47 Die Prüfung macht deutlich, dass die Kommunen als öffentliche Bauherren mit der Verantwortung für ein erhebliches Investitionsvolumen über Reserven hinsichtlich der Vorbereitung, Überwachung und Steuerung ihrer Bauvorhaben verfügen.
- 48 Insbesondere sollten sich die Bemühungen der Kommunen auf die Verbesserung des Kostenmanagements und die frühzeitige, konkrete und umfassende Ermittlung bestehender Nutzerbedürfnisse erstrecken.

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

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

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

Die Binnenmarktrelevanz wurde von den Kommunen nicht geprüft.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die StRPrÄ Löbau, Zwickau und Wurzen haben im Rahmen ihrer turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen die bestehenden Gebäudereinigungsverträge in Kommunen im Oberschwellen- wie im Unterschwellenbereich geprüft. Hierzu wurden in 28 Kommunen örtliche Erhebungen durchgeführt. Insgesamt wurden 79 Gebäudereinigungsverträge in die Prüfung einbezogen. In einer Kommune erfolgten die Unterhaltsreinigungsleistungen durch eigenes Personal. Teilweise wurden bei den vorliegenden Verträgen einzelne Themenbereiche aufgrund des zeitlichen Abstandes des Vertragsschlusses nicht betrachtet¹. Dies wurde bei der Auswertung berücksichtigt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Bedarfsermittlung

- 2 Mit der Entscheidung der Kommune zur Beauftragung von Gebäudereinigungsleistungen bindet sich die Kommune nach den Prüfungserfahrungen meist über einen längeren Zeitraum. Zum Teil sind die Entscheidungen auch faktisch unwiderruflich, z. B. bei der Ausgliederung/Fremdvergabe der Gebäudereinigung.
- 3 Die Prüfungen haben gezeigt, dass vor der Vergabe von Gebäudereinigungsleistungen in 85 % der geprüften Verträge² keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentiert wurden. Handlungsalternativen wurden selten in Betracht gezogen oder ermittelt.
- 4 Bei 30 % der geprüften Verträge³ fehlte es schon an einer konkreten und umfassenden Bedarfsermittlung (Aufmaß der zu reinigenden Flächen, Reinigungsintervalle und absehbarer Mehrbedarf, z. B. durch Baumaßnahmen) bzw. war eine Bedarfsermittlung nicht dokumentiert. Von den vorliegenden Bedarfsermittlungen⁴ waren nur 63 % umfassend und ausreichend. Zum Teil erfolgte keine Aktualisierung der Flächenaufmaße, sondern es wurden die Modalitäten der Vorjahre ohne Überprüfung übernommen. In einem Fall erfolgte die Ermittlung durch das beauftragte Unternehmen selbst. In 17 % der Verträge⁵ wurde ein Externer mit der Bedarfsermittlung beauftragt.

¹ Z. B. Verträge aus den Jahren 1993, 1997 und 1999.

² Bezogen auf 53 der geprüften Gebäudereinigungsverträge.

³ Bezogen auf 53 der geprüften Gebäudereinigungsverträge.

⁴ Bezogen auf 52 der geprüften Gebäudereinigungsverträge.

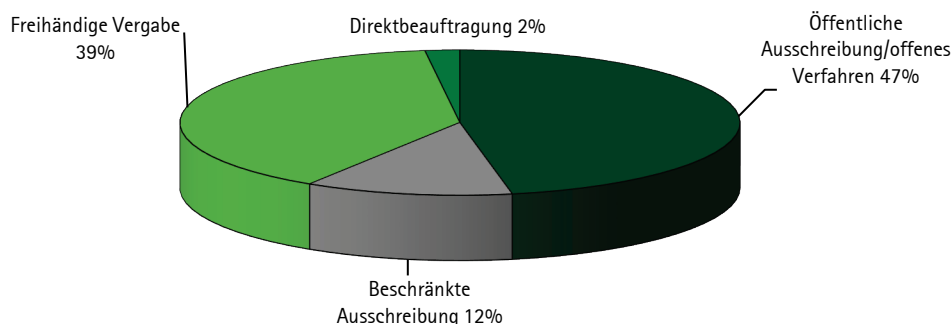
⁵ Bezogen auf 53 der geprüften Gebäudereinigungsverträge.

- ⁵ Zwingend vorgeschrieben ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Kommunen in § 12 Abs. 2 Satz 1 SächsKomHVO nur bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung. Um dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gem. § 72 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO gerecht zu werden und, um die den Bedürfnissen der Kommune entsprechende Form der Gebäudereinigung zu finden, ist auch bei der Vergabe von Gebäudereinigungsleistungen eine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** unerlässlich. Nur so können bei der Entscheidung über die Vergabe von Leistungen die Relation von Kosten und Nutzen beachtet und unnötige Ausgaben vermieden werden (vgl. Großbuchstabe A Ziffer I Nr. 2 Buchstb. a VwV KomHWi). Die Kommune hat in einer Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung jeweils zu prüfen und zu beurteilen, welche Maßnahmen wirtschaftlich und angemessen sind (Großbuchstabe A Ziffer I Nr. 2 Buchstb. b VwV KomHWi).
- ⁶ Durch eine Ist-Analyse sollten alle Aspekte erfasst werden, die für die Maßnahme notwendig sind. Grundlage dafür ist eine **Bedarfsermittlung** der auszuscheidenden Leistungen, insbesondere in Form von Raumbüchern oder Flächenkatastern, aus denen sich u. a. die zu reinigenden Flächen, Raumart (Büroräume, Sanitär, Schulräume, Korridore, Treppen), die Materialien bzw. Belagsarten, die Reinigungsarten (Nass- oder Trockenwischen) und die Reinigungsintervalle ergeben.

2.2 Vergabeverfahren und Dokumentation des Vergabeverfahrens

- ⁷ Die Auftragsvergabe der öffentlichen Hand hat eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung. Sie unterliegt daher strengen rechtlichen Vorgaben, um eine wirtschaftliche Beschaffung, die sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln und einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten sowie Begünstigung und Korruption vorzubeugen⁶.
- ⁸ Die Vergabeverfahren verteilen sich auf die geprüften Gebäudereinigungsverträge⁷ wie folgt:

Abbildung 1: Vergabearten



Quelle: Eigene Darstellung.

- ⁹ 45 % der Beauftragungen verstießen bei der Wahl des Vergabeverfahrens gegen vergaberechtliche Vorschriften. Eine Begründung/Dokumentation für die Wahl des Vergabeverfahrens lag nur in 35 % der Beauftragungen vor. In einem Fall erfolgte vergaberechtswidrig eine Direktbeauftragung (geschätzter Auftragswert 20 T€ netto; aktuelle Vergütung 27 T€ netto). Nur in 37 % der Beauftragungen wurde vorab ordnungsgemäß ermittelt, ob der Auftragswert den Schwellenwert erreicht.

⁶ Hinweise zur Vergabe öffentlicher Aufträge im kommunalen Bereich im Freistaat Sachsen, Stand: Juni 2015, S. 5.

⁷ Hierbei konnten in die Prüfung nur 49 der Reinigungsverträge einbezogen werden, da zum Teil aufgrund des zeitlichen Abstandes Vergabeunterlagen nicht mehr vorhanden waren.

¹⁰ Folgende vergaberechtliche Verstöße wurden u. a. festgestellt:

- Die Auftragswerte wurden nicht vollumfänglich ermittelt/geschätzt. So wurden u. a. Verlängerungsklauseln bei der Auftragswertberechnung unberücksichtigt gelassen und nur vom jeweiligen Nett Jahresbetrag ausgegangen, ebenso bei unbefristeten Verträgen. Zum Teil wurden bei der Schwellenwertermittlung nur die Modalitäten aus Vorjahren berücksichtigt, nicht aber zu erwartende Kostensteigerungen, z. B. der Personalkosten.
- Teilweise wurden Reinigungsleistungen im Rahmen einer Freihändigen Vergabe beauftragt, obwohl die Wertgrenze für Freihändige Vergaben i. H. v. 25 T€ gem. § 3 Abs. 5 Buchstb. i der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A 2009) i. V. m § 4 Abs. 1 Satz 1 Sächsisches Vergabegesetz (SächsVergabeG) überschritten war und kein anderer Ausnahmetatbestand nach § 3 Abs. 5 VOL/A (2009) vorlag. In einem Fall wurden die Reinigungsleistungen freihändig vergeben, obwohl bei Zugrundelegung des 48-fachen Monatsbetrages der Auftragswert insgesamt bei rd. 700 T€ lag und damit rd. 500 T€ über dem Schwellenwert. In einem anderen Fall vergab die Kommune in einer Freihändigen Vergabe die Reinigungsleistungen mit einem unbefristeten Vertrag und einem jährlichen Auftragswert von über 42 T€ (netto).
- Eine Kommune erachtete die Beschränkte Ausschreibung als das statthafte Vergabeverfahren, wenn der Auftragswert die Wertgrenze von 25 T€ für Freihändige Vergaben überschritt. Insoweit beachtete die Kommune nicht den geltenden Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung nach § 3 Abs. 2 VOL/A (2009).
- In 54 % der freihändigen Vergaben bzw. beschränkten Ausschreibungen wurden entgegen § 3 Abs. 1 Satz 4 VOL/A (2009) keine 3 Angebote eingeholt.

¹¹ Gebäudereinigungsverträge sind gem. § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) als öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu vergeben.

¹² Im Oberschwellenbereich⁸ waren Dienstleistungen bis 2016 vorrangig im offenen Verfahren zu vergeben und nur in begründeten Ausnahmefällen im nicht offenen oder Verhandlungsverfahren. Nunmehr gilt im Oberschwellenbereich eine Gleichrangigkeit des offenen und nicht offenen Verfahrens gem. § 119 Abs. 2 GWB nach Wahl des Auftraggebers⁹, das stets einen Teilnahmewettbewerb erfordert. Die anderen Verfahrensarten stehen nur zur Verfügung, soweit dies durch das GWB gestattet ist. Öffentliche Aufträge, die ohne die erforderliche vorherige Veröffentlichung einer Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union vergeben werden, ohne dass dies aufgrund Gesetzes gestattet ist, sind von Anfang an unwirksam, wenn dieser Verstoß in einem Nachprüfungsverfahren innerhalb der angegebenen Fristen festgestellt wird (vgl. § 135 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 GWB). Ausnahmen davon sind in § 135 Abs. 3 GWB geregelt.

¹³ Im Unterschwellenbereich gilt der Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung gem. § 1 Abs. 2 SächsVergabeG i. V. m. § 3 Abs. 2 VOL/A (2009). In begründeten Ausnahmefällen ist eine Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe zulässig. Die Gründe für das Abweichen von der Öffentlichen Ausschreibung sind in § 3 Abs. 3 bis 6 VOL/A (2009) abschließend festgelegt. Direktbeauftragungen („Direktkauf“) sind gem. § 3 Abs. 6 VOL/A (2009) nur bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 500 € zulässig. Freihändige Vergaben sind ohne das Vorliegen eines speziellen Ausnahmetatbestandes nach § 3 Abs. 5 Buchstb. i i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 1 SächsVergabeG nur bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 25 T€ zulässig.

¹⁴ Für die Anwendung der entsprechenden Vergabevorschriften ist die Ermittlung des Auftragswertes nach § 3 Vergabeverordnung (VgV) Voraussetzung. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 VgV ist bei der Schätzung des Auftragswertes vom voraussichtlichen Gesamtwert der vorgesehenen Leistung ohne Umsatzsteuer auszugehen. Zudem sind etwaige Optionen oder Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Bei Aufträgen über Liefer- und Dienstleistungen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, ist gem. § 3 Abs. 11 VgV Berechnungsgrundlage für

⁸ Der Schwellenwert liegt seit dem 1. Januar 2022 bei 215 T€ für Liefer- und Dienstleistungsaufträgen gem. Art. 1 Nr. 1 Buchstb. c Delegierte Verordnung (EU) 2021/1952 der Kommission vom 10. November 2021 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für die Vergabe öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie für Wettbewerbe.

⁹ Gleiches gilt nach § 8 Abs. 2 Unterschwellenvergabeverordnung für die Öffentliche Ausschreibung und Beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb im Unterschwellenbereich, die derzeit noch nicht in Sachsen gilt.

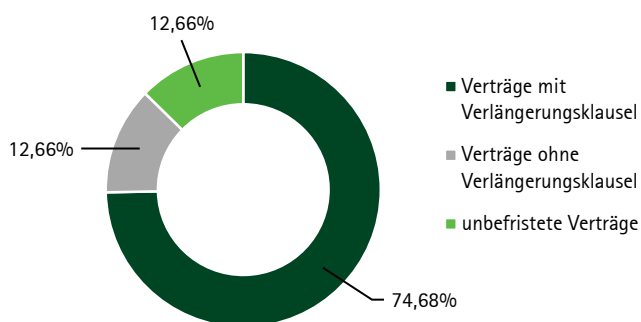
den geschätzten Auftragswert bei zeitlich begrenzten Aufträgen mit einer Laufzeit von bis zu 48 Monaten der Gesamtwert für die Laufzeit dieser Aufträge, und bei Aufträgen mit unbestimmter Laufzeit oder mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten der 48-fache Monatswert.

- 15 Als Verträge mit unbestimmter Laufzeit gelten auch Verträge, die eine Verlängerungsklausel enthalten, da die beabsichtigte Vertragsverlängerungsklausel so verstanden werden muss, dass der Vertrag auf unbefristete Dauer weiterlaufen soll, solange keine Vertragspartei von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch macht¹⁰.
- 16 Bei den geprüften Reinigungsverträgen¹¹ lag nur bei der Hälfte der Vergabeverfahren eine Dokumentation vor. Das Vergabeverfahren ist von Anfang an fortlaufend zu dokumentieren, gem. § 8 VgV im Oberschwellenbereich bzw. § 20 VOL/A im Unterschwellenbereich. Die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründungen der einzelnen Entscheidungen sind festzuhalten. Die Dokumentation aller Verfahrens- und Entscheidungsschritte im Sinne des Transparenzgebotes ist zwingende Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Verfahren¹². Die Vergabekammer Südbayern hat entschieden¹³, dass eine mangelhafte Dokumentation des Vergabevermerkes die Antragsteller regelmäßig in ihren Rechten verletzt, da sich entsprechende Mängel gerade auf die Rechtsstellung im Vergabeverfahren nachteilig auswirken.

2.3 Vertragslaufzeiten und Wirtschaftlichkeitskontrollen

- 17 Die von den Gemeinden abgeschlossenen Gebäudereinigungsverträge¹⁴ beinhalteten überwiegend Verlängerungsklauseln:

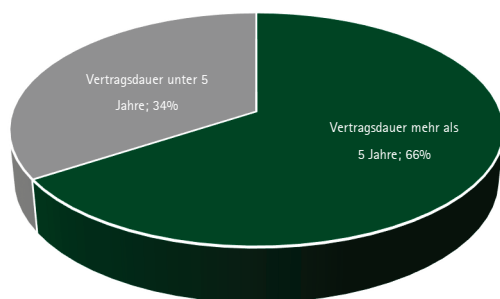
Abbildung 2: Verlängerungsklauseln



Quelle: Eigene Darstellung.

- 18 Aufgrund der vereinbarten Verlängerungsklauseln bzw. der unbefristet geschlossenen Verträge ergaben sich überwiegend Vertragslaufzeiten der Gebäudereinigungsverträge von mehr als 5 Jahren:

Abbildung 3: Vertragslaufzeiten



Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁰ Vergabekammer Nordbayern, Beschluss vom 23. Januar 2003, Az.: 320.VK-3194-47/02, Rdnr. 50 - juris.

¹¹ Hierbei konnten in die Prüfung nur 49 der Reinigungsverträge einbezogen werden, da zum Teil aufgrund des zeitlichen Abstandes Vergabeunterlagen nicht mehr vorhanden waren.

¹² Vergabekammer Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15. Juni 2018, Az.: 3 VK LSA 32/18, Rdnr. 62 - juris.

¹³ Beschluss vom 29. April 2009, Az.: Z3-3-3194-1-11-03/09, Leitsatz 5 und Rdnr. 111 ff. - juris.

¹⁴ In die Betrachtung wurden alle 79 Gebäudereinigungsverträge einbezogen.

- 19 In 46 % der Gebäudereinigungsverträge ergaben sich sogar Laufzeiten von mehr als 10 Jahren. Vereinzelt bestanden die Gebäudereinigungsverträge seit 1993.
- 20 Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle während der Vertragslaufzeiten war in keinem der geprüften Verträgen dokumentiert. In 90 % der geprüften Verträge wurden Preisanpassungen während der Vertragslaufzeiten vorgenommen, vorwiegend durch die Auftragnehmer. Demgegenüber enthielten aber nur 73 % der Gebäudereinigungsverträge Preisanpassungsklauseln. Eine Nachprüfung der Preisanpassungen durch die Kommune war nur in 59 % der Gebäudereinigungsverträge dokumentiert.
- 21 Das Wettbewerbsrecht enthält lediglich für Rahmenverträge (§ 4 Abs. 1 Satz 4 VOL/A; § 21 Abs. 6 VgV) und Konzessionsverträge (§ 3 Konzessionsvergabeverordnung) Vorgaben, in welchem zeitlichen Abstand die öffentlichen Aufträge einem erneuten Wettbewerb zu unterwerfen sind. Auch aus § 3 Abs. 11 VgV geht hervor, dass das Wettbewerbsrecht unbefristete Verträge kennt und diese somit nicht per se vergaberechtlich unzulässig sind. Allerdings darf durch unbefristete bzw. länger dauernde Verträge der Wettbewerb nicht ausgeschlossen oder behindert werden.
- 22 Verträge, die über einen längeren Zeitraum – hier 5 bis zum Teil über 20 Jahre – nicht ausgeschrieben wurden bzw. bei denen noch nie ein Wettbewerb stattgefunden hat, sind faktisch dem Wettbewerb entzogen. Reinigungsleistungen sind marktgängige Leistungen, für die das öffentliche Preisrecht (Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen) gilt. Aufgrund des fehlenden Wettbewerbs während der Laufzeit der Verträge und der Tatsache, dass die Preiskalkulation von Reinigungsleistungen maßgeblich an die Lohnkosten und damit an die Lohnentwicklung gebunden sind, fehlt der Nachweis, dass marktgerechte Preise gezahlt werden. Dieser Umstand und der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung bedingt eine regelmäßige Überprüfung (Wirtschaftlichkeitskontrolle) der bestehenden Verträge.
- 23 Vergleichend kann hier die Regelung des § 7 Abs. 2 SÄHO herangezogen werden, die im staatlichen Bereich die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und die Wirkungskontrolle für alle finanzwirksamen Maßnahmen auch als begleitende Kontrolle vorsieht (vgl. VwV zu § 7 SÄHO).
- 24 Nach Großbuchstabe A Ziffer I Nr. 2 Buchstb. a der VwV KomHWi „[...] entspricht es dem Grundsatz der Sparsamkeit, wenn unnötige Ausgaben vermieden werden. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit wird beachtet, wenn entweder das angestrebte Ergebnis mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz (Minimalprinzip), mit einem bestimmten Einsatz an Ressourcen das bestmögliche Ergebnis (Maximalprinzip) oder mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz das bestmögliche Ergebnis (Optimumprinzip) erreicht werden kann“.
- 25 Um beurteilen zu können, ob gerade im Bereich von langfristigen Verträgen die o. g. Ziele eingehalten werden und dass marktgerechte Preise gezahlt werden, bedarf es einer Wirtschaftlichkeitskontrolle während der Vertragslaufzeit.

2.4 Binnenmarktrelevanz

- 26 Das Thema der Binnenmarktrelevanz spielte nach den bisherigen Prüfungserfahrungen bei den Ausschreibungen/Vergaben von Gebäudereinigungsleistungen in den Kommunen keine Rolle. Eine Binnenmarktrelevanz wurde in den Fällen der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder der freihändigen Vergabe in keinem Fall geprüft bzw. dokumentiert.
- 27 Wenn Gebäudereinigungsleistungen (unterhalb des Schwellenwertes) oder andere Leistungen freihändig oder beschränkt ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden, ist von dem Auftraggeber grundsätzlich vorab in einer Einzelfallprüfung zu beurteilen, ob Binnenmarktrelevanz vorliegt. Die Entscheidung ist zu begründen und zu dokumentieren.
- 28 Zentrale Aussagen zu dem Thema Binnenmarktrelevanz enthält die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinie fallen (2006/C 179/02)¹⁵. Danach liegt Binnenmarktrelevanz für Vergaben

¹⁵ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union vom 1. August 2006.

vor, die in hinreichendem Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes stehen¹⁶. Maßgebliche Kriterien sind nach der Mitteilung der Kommission u. a. der Auftragsgegenstand, die Besonderheiten des betreffenden Sektors (Größe und Struktur des Marktes, wirtschaftliche Gepflogenheiten), die geographische Lage des Ortes der Leistungserbringung und der geschätzte Auftragswert.

- ²⁹ Für die vom Auftraggeber vorab durchzuführende Einzelfallprüfung, ob eine Binnenmarktrelevanz vorliegt, gibt es keine verlässlichen Anhaltspunkte, insbesondere wann die Bagatellgrenze überschritten ist. Zum Teil wird vertreten, dass beim Überschreiten von 10 % des EU-Schwellenwertes für sonstige Dienstleistungen und Lieferleistungen von Binnenmarktrelevanz ausgegangen werden muss.¹⁷ Dabei ist jedoch zu beachten, dass der EuGH in den jüngeren Entscheidungen von einer quantitativen Sichtweise abgerückt ist und zusehends auf qualitative Kriterien umschwenkt.¹⁸ Hinzu kommt die geografische Lage von Sachsen, als Flächenland mit direkter Grenze zur Republik Polen und der Tschechischen Republik.
- ³⁰ Nach der o. g. Mitteilung der Kommission besteht bei Binnenmarktrelevanz die Verpflichtung zur „angemessenen Bekanntmachung“, „[...] dass in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassene Unternehmen vor der Vergabe Zugang zu angemessenen Informationen über den jeweiligen Auftrag haben müssen, sodass sie gegebenenfalls ihr Interesse am Erhalt des Auftrages bekunden können. [...] Das Kontaktieren einer bestimmten Anzahl potenzieller Bieter ist nach Auffassung der Kommission nicht ausreichend [...]“¹⁹.
- ³¹ Je höher die Binnenmarktrelevanz ist, weil es sich um einen interessanten Auftrag für potenzielle Bieter aus Mitgliedsstaaten handelt, desto weiter sollte er bekannt gemacht werden²⁰. Beispielhaft nennt die Mitteilung der Kommission gängige Veröffentlichungsmedien. Die Bekanntmachungspflicht bzw. das Transparenzerfordernis führt nicht zwingend zur Verpflichtung, eine förmliche Ausschreibung durchzuführen. Vielmehr kann sich die Bekanntmachung auf eine Kurzbeschreibung der wesentlichen Kriterien des zu erteilenden Auftrages und des Vergabeverfahrens beschränken, versehen mit einer Aufforderung zur Kontaktierung²¹. Des Weiteren sind die Vorschriften und Grundsätze des EU-Vertrages zu beachten, d. h., insbesondere:

- diskriminierungsfreie Beschreibung des Auftragsgegenstandes,
- gleicher Zugang für Wirtschaftsteilnehmer,
- Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen,
- angemessene Fristen und
- transparenter und objektiver Ansatz²².

3 Folgerungen

- ³² Die Kommunen sollten vor der Vergabe von Gebäudereinigungsleistungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen, um aus einer Gesamtbetrachtung alle alternativen Handlungsvarianten und unter Berücksichtigung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung, die für sie wirtschaftlichste und angemessenste Maßnahme zu ermitteln. Dabei ist der Bedarf der Reinigungsleistungen umfassend zu ermitteln.
- ³³ Die vergaberechtlichen Vorschriften sind bei der Wahl des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen. Das Vergabeverfahren ist von Anfang an zu dokumentieren, insbesondere ist die Wahl des Vergabeverfahrens und die Ermittlung des Auftragswertes zu dokumentieren.
- ³⁴ Gebäudereinigungsverträge mit einer Laufzeit von mehr als 5 Jahren sollten einer Wirtschaftlichkeitskontrolle unterzogen werden.
- ³⁵ Vor der Ausschreibung/Vergabe von Gebäudereinigungsleistungen ist die Binnenmarktrelevanz zu prüfen und zu dokumentieren.

¹⁶ Vgl. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinie fallen (2006/C 179/02), Amtsblatt der Europäischen Union vom 1. August 2006, Pkt. 1.3.

¹⁷ Vgl. Leitfaden Vergabe für private und öffentliche Auftraggeber im Rahmen von ELER-Förderprojekten, Stand 1. September 2019, Ziffer II.

¹⁸ Tomerius/Gottwald, Stocher im vergaberechtlichem Nebel, LKV 7/2019, S. 289, 295.

¹⁹ Vgl. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinie fallen (2006/C 179/02), Amtsblatt der Europäischen Union vom 1. August 2006, Pkt. 2.1.1.

²⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, a. a. O., Pkt. 2.1.2.

²¹ Vgl. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, a. a. O., Pkt. 2.1.3.

²² Vgl. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, a. a. O., Pkt. 2.2.1.

4 Stellungnahmen

- ³⁶ Das SMWA und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Entwurf des Berichtes zur Kenntnis gegeben. Das SMWA und der SLKT haben keine Stellungnahmen abgegeben.
- ³⁷ Das SMI teilt die im Rahmen der überörtlichen Prüfung bestehender Gebäudereinigungsverträge getroffenen Einschätzungen und die daraus resultierenden Folgerungen des SRH. Das SMI werde die obere RAB bitten, die Feststellungen mit den unteren RAB auszuwerten und diese bitten, auf geeignete Weise entsprechende Auswertungen mit den Städten und Gemeinden vorzunehmen.
- ³⁸ Der SSG habe von den geprüften Kommunen keine Hinweise zum übersandten Entwurf erhalten. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme mache er deshalb keinen Gebrauch.

5 Schlussbemerkung

- ³⁹ Die Kommunen als öffentliche Auftraggeber haben die Einhaltung der jeweils geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen künftig umfassender als bisher zu beachten. Darüber hinaus sind Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Vorbereitung von Vergaben, insbesondere hinsichtlich vorzunehmender Bedarfsermittlungen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Marktpreisbeobachtungen, intensiver zu berücksichtigen.

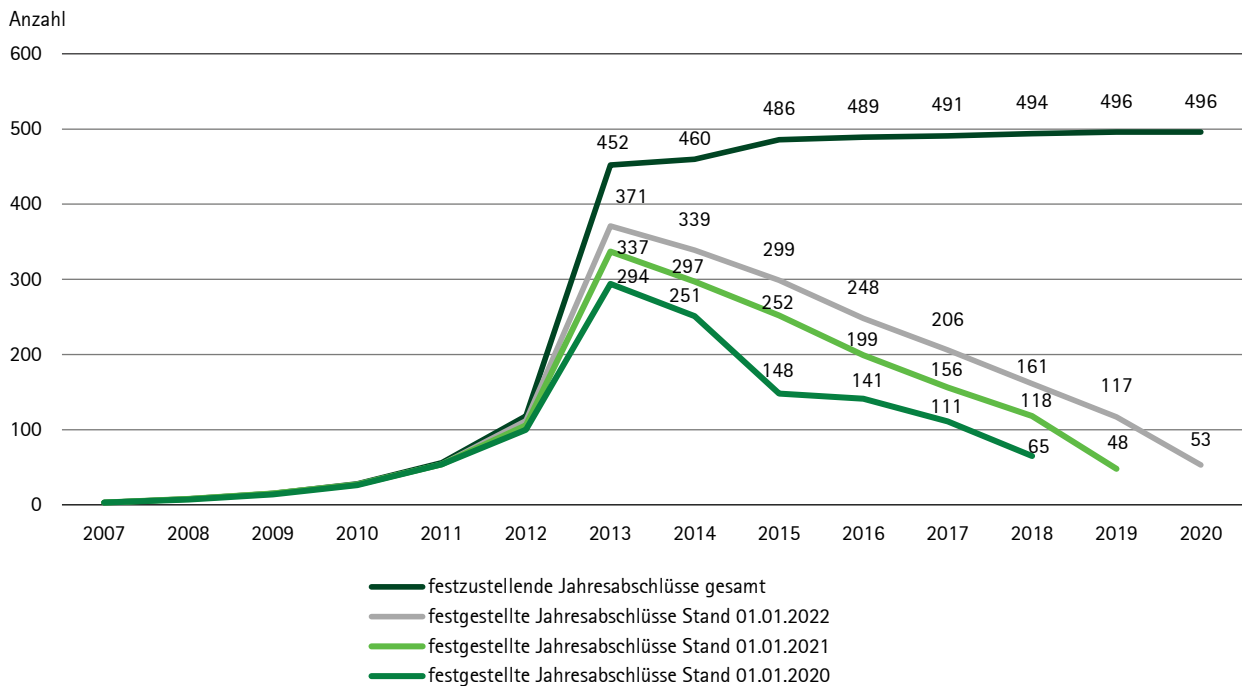
7 Jahre nach Feststellungsfrist hatten noch immer 81 von 452 der betroffenen Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2020 waren 443 Jahresabschlüsse von 496 nicht fristgerecht festgestellt worden. Zum 1. Januar 2022 erhöhte sich der Rückstand damit weiter. Soweit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

In vielen Bereichen kommunalen Handelns waren gewichtige Prüfungsfeststellungen zu treffen.

1 Umstellung auf kommunale Doppik

- ¹ Auch im 10. Jahr nach der Umstellung auf die kommunale Doppik ist der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen noch nicht vollständig abgeschlossen. 12 Kommunen sowie 3 Zweckverbände, also rd. 3,0 % der doppisch buchenden Körperschaften, hatten zum 1. Januar 2022 noch immer keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Daneben haben 5 Kommunen, aufgrund von nach der Doppik-Umstellung vollzogenen Fusionen bzw. Eingliederungen, eine neue Eröffnungsbilanz festzustellen.
- ² 7 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2021) hatten noch immer 81 von 452 der doppisch buchenden Körperschaften, also rd. 18,0 %, keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2020 waren 443 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 89,3 %, nicht fristgerecht festgestellt worden.

Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 1. Januar 2022 im Vergleich der Vorjahre



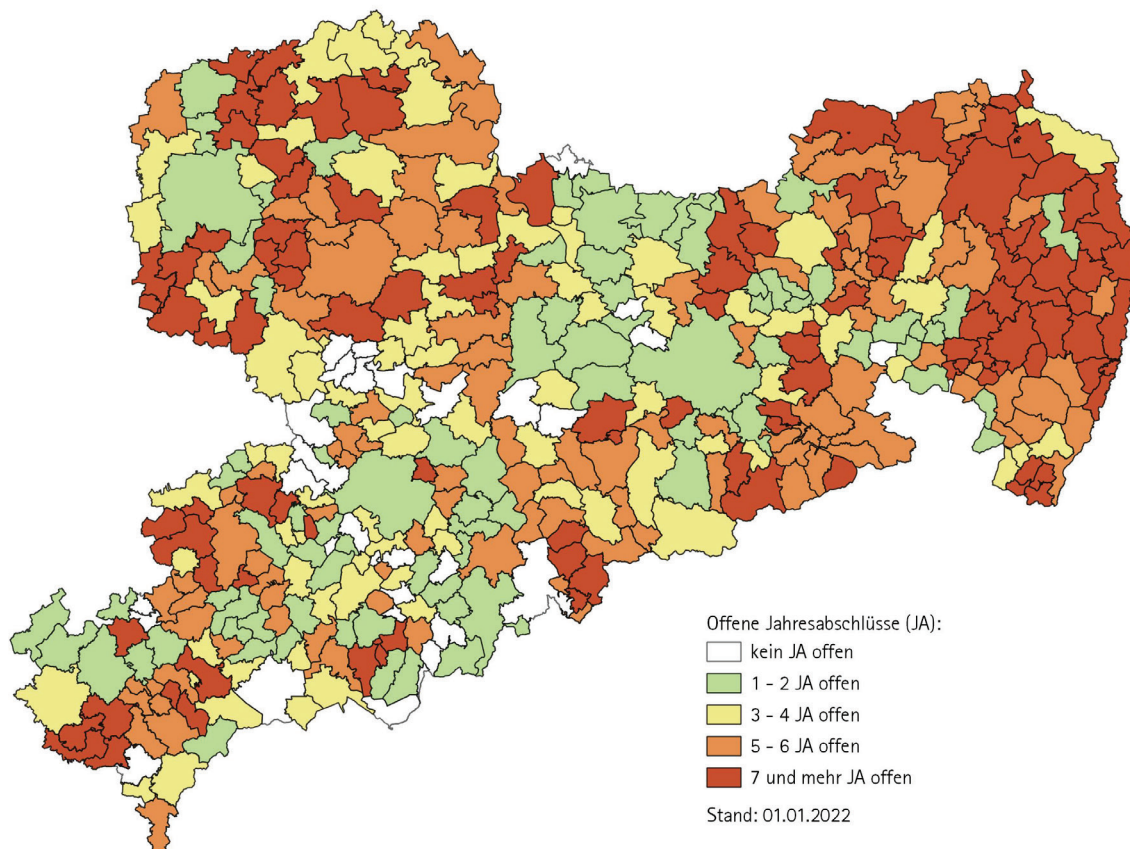
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

- ³ Lediglich 153 von 429 Kommunen haben im Jahr 2021 mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. Insgesamt kamen 168 Jahresabschlüsse hinzu. Allein 14 gelang es mehr als einen Jahresabschluss festzustellen und so Rückstände abzubauen – darunter 13 Kommunen mit 2 Jahresabschlüssen sowie eine Kommune mit 3 Jahresabschlüssen. 276 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen. War bei den Kommunen zum Jahresbeginn 2019 ein Rückstand von durchschnittlich 3,7 Jahresabschlüssen festzustellen, so betrug dieser zum 1. Januar 2020 bereits 3,9 und zum 1. Januar 2021 beachtliche 4,2 Jahresabschlüsse. Zum 1. Januar 2022 erhöhte sich der Rückstand weiter, auf nunmehr 4,4 Jahresabschlüsse. Soweit die insgesamt 1.908 fehlenden Jahresabschlüsse allein in Bezug auf die säumigen Kommunen betrachtet werden,

ergibt sich zum 1. Januar 2022 sogar ein Rückstand von durchschnittlich 4,8 Jahresabschlüssen für jene 397 Kommunen – darunter 112 Kommunen mit einem Rückstand von 7 bis 10 Jahresabschlüssen.

- 4 Abbildung 2 zeigt, dass in einzelnen Regionen Sachsens besonders große Rückstände bestehen.

Abbildung 2: Rückstände festzustellender Jahresabschlüsse zum Stand 1. Januar 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

- 5 Mit der Neueinführung des § 63 Abs. 9 SächsKomHVO vom 18. März 2022 wurden – neben dem erweiterten Zeitraum zum Verzicht auf Anhang und Rechenschaftsbericht nach § 88 Abs. 5 SächsGemO – bis einschließlich zum Jahresabschluss 2020 weitere umfangreiche Optionen bereitgestellt, die das Ziel haben, die erheblichen Rückstände bei der Auf- und Feststellung der kommunalen Jahresabschlüsse abzubauen¹. Empfehlenswert ist dabei die Erstellung eines Projektplanes unter Einbeziehung der an der Jahresabschlusserstellung und -prüfung beteiligten Organisationseinheiten, um eine zeitnahe Aufholung praktisch sicherstellen zu können, denn spätestens der Jahresabschluss 2021 ist wieder nach bisherigen Maßstäben auf- und festzustellen. Um die künftigen Berichtspflichten ab dem Berichtsjahr 2025 nach dem FPStatG einhalten zu können, ist in vielen Kommunen für das Aufholen großer Rückstände bei den Jahresabschlüssen ab sofort eine erhebliche Steigerung des Tempos erforderlich.
- 6 In Anbetracht der seit Jahren wachsenden Rückstände bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen bleibt nach Ansicht des SRH fraglich, ob unter künftig wieder regulären Bedingungen, d. h. nach dem Ende einer Phase von Erleichterungen bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen vorvergangener Jahre zum Abbau der Bearbeitungsrückstände, die gesetzlichen Fristen gehalten werden.

¹ Auf die zugehörigen Hinweise im SSG-Mitgliederrundschreiben Nr. 331/2022 vom 17. Juni 2022 und das Rundschreiben des SMI vom 23. Juni 2022 mit Anwendungshinweisen wird dabei verwiesen.

- ⁷ Finanzautonomie im Rahmen der geltenden Gesetze ist ein Kernelement kommunaler Selbstverwaltung. Die RAB haben die Erstellung der fehlenden Jahresabschlüsse durchzusetzen. Hierauf kann angesichts des Umstandes, dass 112 Kommunen seit mehr als 7 Jahren dem Steuerzahler keine Rechenschaft über die Verwendung der Steuergelder ablegen, nicht verzichtet werden. Vom Sächsischen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber sollten den RAB dringend wirksame Einwirkungsmöglichkeiten auf säumige Kommunen bereitgestellt werden, die gegen die gesetzlichen Rechenschaftspflichten verstoßen.

2 Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen

- ⁸ In vielen Bereichen kommunalen Handelns waren gewichtige Prüfungsfeststellungen zu treffen.

2.1 Mangelhafte Gebührenerhebung

- ⁹ Der Abwasserzweckverband „Sachsen-Nord“ Dommitzsch erhob von 2004 bis 2016 Abwassergebühren auf Grundlage der Gebührenkalkulation für den Zeitraum 2004 bis 2005. Erst im Jahr 2016 und damit mehr als 10 Jahre später, erfolgte die nächste Gebührenkalkulation für den Bemessungszeitraum 2017 bis 2018 mit einer Nachberechnung der Gebühren für die Jahre 2012 bis 2016. Nachberechnungen für den Zeitraum 2004 bis 2011 wurden nicht vorgenommen, sodass unklar blieb, ob von den Abgabepflichtigen in diesem Zeitraum kostendeckende Gebühren erhoben wurden.
- ¹⁰ Gebühren dürfen höchstens so bemessen werden, dass die Gesamtkosten der Einrichtung gedeckt werden (Kostendeckungsgrundsatz). Dabei darf der Kalkulationszeitraum höchstens 5 Jahre betragen. Nach dessen Ablauf ist eine Gebührenachberechnung erforderlich, um festzustellen, ob es zu Kostenüber- oder Kostenunterdeckungen gekommen ist. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden 5 Jahre auszugleichen. Die Pflicht, die noch nicht ausgeglichene Kostenüberdeckung auszugleichen, besteht fort und ist auch nach Ablauf der Fünfjahresfrist noch zu vollziehen. Kostenunterdeckungen können im gleichen Zeitraum ausgeglichen werden. Auch wenn das Kommunalabgabenrecht insofern Ermessen einräumt, ist hier der Einnahmehbeschaffungsgrundsatz zu berücksichtigen: Für Einrichtungen mit typischerweise voller Kostendeckung, zum Beispiel Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, besteht eine Rechtspflicht zur Erhebung kostendeckender Gebühren (Kostendeckungsgebot). Der Abwasserzweckverband (AZV) wurde aufgefordert, unterlassene Nachberechnungen nachzuholen.
- ¹¹ Weiterhin ergab die Gebührenkalkulation des AZV für den Bemessungszeitraum 2019 bis 2022 für die Teilleistung Schmutzwasserentsorgung im Entsorgungsgebiet eines Verbandsmitgliedes eine kalkulierte Gebühr von 5,29 €/m³. Der AZV entschied sich jedoch, die Erhebung der bisherigen Gebühr von 4,17 €/m³ beizubehalten und zugleich, den anderweitig nicht gedeckten Finanzbedarf durch eine Umlage allein zu Lasten des betreffenden Verbandsmitgliedes zu decken. In den Haushaltssatzungen für die Wirtschaftsjahre 2021 und 2022 wurden jeweils 60 T€ als Umlage von dem Verbandsmitglied festgesetzt. Mit dieser Vorgehensweise war insbesondere beabsichtigt, das Risiko von gegen die höhere Abwassergebühr gerichteten Widersprüchen und Klagen zu minimieren.
- ¹² Der AZV verstieß hierdurch gegen den Grundsatz der Einnahmehbeschaffung, da er die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, nicht aus selbst zu bestimmenden Entgelten für die von ihm erbrachten Leistungen beschaffte. Insoweit bestand ein Vorrang der speziellen Gebührenerhebung nach dem SächsKAG. Hiernach ist die Erhebung einer Umlage subsidiär. Dieser Vorrang folgt aus dem Verursacherprinzip und dient dem Vorteilsausgleich. Wer aus speziellen Leistungen individuell zurechenbare wirtschaftliche Vorteile erfährt, soll auch die dafür anfallenden Kosten tragen und nicht der Steuerzahler, über den Weg einer Umlage von einer Mitgliedsgemeinde. Insoweit sind Abwassergebühren vorrangig nach den Vorschriften des SächsKAG im Sinne des Äquivalenzprinzips von den abgabepflichtigen Benutzern der Einrichtungen zu erheben. Eine Finanzierung durch Umlagen aus allgemeinen Haushaltsmitteln einer Mitgliedsgemeinde muss insoweit ausscheiden. Darüber hinaus war der AZV nach dem Kostendeckungsgrundsatz verpflichtet, kostendeckende Gebühren zu erheben, soweit nicht in begründeten Einzelfällen aus Billigkeits- oder Zweckmäßigkeitsgründen von der Abgabenerhebung abgesehen wird.
- ¹³ Im Rahmen der Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte der AZV mit, dass der Sachverhalt im Rahmen der laufenden Gebührenkalkulation in enger Abstimmung mit der RAB geklärt wird und die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.

2.2 Mangelhafte Umlagenerhebung

- 14 Der AZV „Abwasserbeseitigung Oberes Elbtal Riesa“ erhob gemäß Verbandssatzung zur Deckung seiner Aufwendungen von den Verbandsmitgliedern Umlagen, zusammengesetzt aus Verwaltungs- und Betriebskostenumlage, Umlage für die Abwasserabgabe, Zinsumlage, Investitionsumlage und Umlage für nicht gedeckte Abschreibungen.
- 15 Der AZV setzte in der Regel mehrere Monate nach dem Ende des jeweiligen Hj. auf der Grundlage der tatsächlichen Einleitmengen endgültige Umlagen fest und teilte den Verbandsmitgliedern das Ergebnis (Erstattung bzw. Nachforderung) schriftlich mit. Die sich aus der endgültigen Feststellung ergebenden Forderungen wurden vom AZV noch auf das „alte“ Hj. gebucht. Diesbezüglich wurde der AZV darauf hingewiesen, dass die bislang erfolgte Umlagenfestsetzung nach dem 31.12. eines Hj. nicht dem Grundsatz der Jährlichkeit der Haushaltssatzung entsprach. Die umlagegenaue Nachberechnung war notwendig, weil die Umlagen in unterschiedlichem Maße in die Kalkulationen der Abwassergebühren der Verbandsmitglieder einfließen; die ermittelten Nachforderungs- oder Rückforderungsbeträge können aber nur bei der Umlagenerhebung des folgenden Hj. Berücksichtigung finden.
- 16 Abweichend von der Verbandssatzung verwendete der AZV als Maßstab für die Festsetzung der Verwaltungs- und Betriebskostenumlagen und der Umlagen für die Abwasserabgabe seit dem Hj. 2008 zudem nicht die Beteiligungsquote (Einwohnerwerte), sondern die in die zentralen Kläranlagen eingeleiteten Abwassermengen entsprechend dem angefallenen Frischwasserverbrauch im Gebiet des jeweiligen Verbandsmitgliedes. Diese Vorgehensweise wurde vom AZV mit der fehlenden Übergabe aktueller Angaben der Einwohnergleichwerte seitens eines Verbandsmitgliedes, die in die Einwohnerwerte einbezogen werden müssten, begründet. Im Hinblick hierauf hatte die Verbandsversammlung beschlossen, die Beteiligungsquote ab 1. Januar 2015 auf der Grundlage der Einwohnerzahlen und Einwohnergleichwerte zum 30. Juni 2014 anzupassen und nachfolgend im Abstand von 3 Jahren zu überprüfen. Eine diesbezügliche Änderung der Verbandssatzung erfolgte bisher nicht. In der Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte der Verbandsvorsitzende mit, dass die Umlagenmaßstäbe in der beabsichtigten Änderung der Verbandssatzung, die der Rechtsaufsichtsbehörde als Entwurf vorgelegt wurde, neu festgelegt werden sollen.
- 17 Der Verbandsvorsitzende beauftragte ferner mit mehreren Einzelverträgen eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft schrittweise mit der Nachberechnung der Umlagen der Hj. 2008 bis 2018. Ziel der Umlagenberechnung auf Basis von Ist-Aufwendungen und der Gegenüberstellung zu den bisher gezahlten Umlagen der Hj. war die Ermittlung des tatsächlichen Erstattungs- oder Erhebungsbedarfes der Verbandsmitglieder und eine Handlungsempfehlung für die Veranschlagung der Umlagen im Gebührenhaushalt der Mitgliedsgemeinden. Begründet wurde diese Beauftragung insbesondere damit, dass es aufgrund der seit dem Jahr 2008 realisierten Umlagenfinanzierung zu einem Liquiditätsaufbau beim AZV gekommen sei.
- 18 Die Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Umlageüberdeckungen und -unterdeckungen waren im Zeitraum 2008 bis 2019 mehrfach geändert worden. Seitens der RAB wurde in den jährlichen Haushaltsbescheiden auf die Erforderlichkeit der umlagegenauen Nachberechnungen hingewiesen. Der AZV hat dies nur teilweise umgesetzt. Der AZV hatte bis zum Abschluss der Erhebungen nur für einzelne Zeiträume und Umlagearten die ermittelten Rückführungsbeträge gewährt oder Nachforderungen erhoben. Es war teilweise nur mit erhöhtem Aufwand nachvollziehbar, wann welche Umlagenüberdeckungen und -unterdeckungen eingetreten waren und ob bzw. wann sie ausgeglichen wurden. Die ausgewiesenen Beträge entsprachen nicht den tatsächlichen Verhältnissen bzw. dem AZV je Umlageart entstandenen tatsächlichen Aufwendungen.
- 19 Im Rahmen der Nachberechnung 2018 wurde die Handlungsempfehlung gegeben, die zum 31. Dezember 2016 ermittelten Über- und Unterdeckungen (Rückführungsbeträge: Verwaltungs-/ Betriebskostenumlage rd. 573 T€, Umlage Abwasserabgabe rd. 476 T€ sowie Zinsumlage rd. 2 T€; Nachforderungsbetrag: Umlage für nicht gedeckte Abschreibungen rd. 885 T€) in den Jahren 2018 bis 2022 pro Jahr zu je einem Fünftel aufzulösen, anstatt die Beträge an die Mitgliedskommunen rückzuführen bzw. von diesen nachzufordern, um einen weiteren Liquiditätsabbau beim AZV zu verhindern und größere Schwankungen bei den von den Kommunen gegenüber ihren Anschlussnehmern geforderten Gebühren zu vermeiden. Diese Handlungsempfehlung wurde im Rahmen der Beschlüsse über die Feststellungen der Jahresabschlüsse bis 2017 und über die Haushaltssatzungen bis 2019 in der Verbandsversammlung zwar diskutiert, jedoch nicht abschließend entschieden. Eine Festlegung der Verbands-

versammlung, wann der Ausgleich der Über- und Unterdeckungen für die Jahre 2017 und 2018 (Rückführungsbeträge: Verwaltungs-/Betriebskostenumlage rd. 72 T€ sowie Umlage Abwasserabgabe rd. 1.320 T€; Nachforderungsbetrag: Umlage für nicht gedeckte Abschreibungen rd. 157 T€) erfolgen soll, existiert bisher nicht.

- 20 Die Liquidität des AZV war seit 2014 gesunken bzw. war teilweise gefährdet. Unter diesem Aspekt und zur Vermeidung von größeren Auswirkungen auf die seitens der Mitgliedskommunen von ihren Anschlussnehmern zu fordernden Gebühren war nunmehr zeitnah eine Entscheidung des AZV zum Umgang mit den festgestellten Über- und Unterdeckungen hinsichtlich des Finanzbedarfs aus Umlagen der Vorjahre zu treffen. Um auch künftig die Liquidität des AZV zu sichern und den Verbandsmitgliedern und deren Anschlussnehmern zeitnah die Auswirkungen durch ggf. entstehende Über- und Unterdeckungen aus Umlagen zu übermitteln, wird der AZV entsprechende Entscheidungen in der Verbandsversammlung zu beschließen haben.
- 21 In der Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte der AZV mit, dass sich die Verbandsversammlung in der nächsten Beratung mit der Thematik des Ausgleiches der Über-/Unterdeckungen der Umlagen der Vorjahre befassen und eine Entscheidung zur Umlagenabrechnung für die folgenden Jahre treffen wird.

2.3 Fragliche Aufgabeneffizienz durch Gründung und Unterhaltung einer Gesellschaft

- 22 Im Jahr 2019 errichtete die Stadt Chemnitz eine Gesellschaft als Tochterunternehmen ihrer Wohnungsgesellschaft. Diese Gesellschaft sollte die Stadt bei der Bauplanung und Baukoordinierung sowie der termingerechten Umsetzung des umfangreichen Investitionsprogramms im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten unterstützen.
- 23 Bei der im Vorfeld durchgeführten Variantenabwägung zur Aufgabenerledigung präferierte die Stadt bereits frühzeitig im Diskussionsprozess die Gründung einer städtischen Gesellschaft. Andere Varianten – wie eine Aufgabenerledigung innerhalb der städtischen Strukturen – hatte sie nicht ausreichend geprüft bzw. beizeiten ausgeschlossen.
- 24 Maßgebliches Anliegen für die Gründung der Gesellschaft war, die dringend anstehenden Bauvorhaben der Stadt außerhalb des organisatorischen Handlungsrahmens der Stadt Chemnitz abzuwickeln. Die fachlichen Zuständigkeiten innerhalb der Stadt mit den jeweiligen Arbeitsabläufen, Abstimmungsnotwendigkeiten und Entscheidungsverantwortlichkeiten wurden als zeitlich zu aufwendig erachtet.
- 25 Eine fachgerechte Prüfung aller Varianten zur Aufgabenerledigung hat nach Auffassung der überörtlichen Prüfungsbehörde im Ergebnis nicht ausreichend stattgefunden. Diese hätte die Stadt jedoch vornehmen müssen, um zu einer ausgewogenen Entscheidung gelangen zu können.
- 26 Unter Berücksichtigung der Bedenken der Stadt, dass eine zeitnahe Abwicklung der anstehenden Aufgaben innerhalb der städtischen Bauverwaltung fraglich sei, wäre beispielsweise in Betracht gekommen, die betroffenen Vorhaben außerhalb der üblichen Arbeitsabläufe und Abstimmungserfordernisse der Bauverwaltung zu organisieren, z. B. im Rahmen von zeitlich befristeten Projektteams.
- 27 Des Weiteren hätte die Stadt mit Blick auf ihr Beteiligungsportfolio prüfen können, ob eine Aufgabenübertragung auf eine bereits bestehende städtische Gesellschaft möglich gewesen wäre. Die Gründung eines weiteren Unternehmens, verbunden mit entsprechenden Gründungs- und Unterhaltungskosten sowie notwendigem Steuerungsaufwand im städtischen Beteiligungsmanagement, wäre somit ggf. entbehrlich gewesen.
- 28 Eine weitere Variante der Aufgabenerfüllung stellte die Bindung eines Generalunternehmers für die Umsetzung ausgewählter Bauprojekte dar. Bereits bei anderen Baumaßnahmen hatte die Stadt dieses Modell gewählt und für geeignet erachtet.
- 29 Zu hinterfragen waren in diesem Zusammenhang auch die organisatorischen Abläufe in der städtischen Bauverwaltung, wenn sie aus Sicht der Stadt zu zeitaufwendig und unpraktikabel erschienen. Dies erscheint schon vor dem Hintergrund einer sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, auf deren Grundlage die Stadt für sämtliche Bauprojekte eine effiziente und zeitnahe Umsetzung sicherzustellen hatte, geboten. Offensichtlich bestand ein organisatorischer Handlungsbedarf bei der Stadt, der aber grundsätzlich anzugehen gewesen wäre.

- 30 Die Stadt plante ferner, die Gesellschaft mit 1 Geschäftsführer und 4 Mitarbeitern – 3 Bauingenieure bzw. Architekten und eine Assistenzstelle – auszustatten. Zur kontinuierlichen Auslastung der geplanten Mitarbeiter sollten diese zudem bei Bedarf auch für Projekte der Muttergesellschaft eingesetzt werden.
- 31 Die tatsächliche organisatorische Ausgestaltung der gegründeten Gesellschaft entsprach jedoch in Teilen nicht mehr diesen Annahmen. So beschäftigte das Unternehmen mit Ausnahme der Geschäftsführung, die diese Aufgabe nebenamtlich wahrnahm, kein eigenes Personal. Es bediente sich für die eigentliche Aufgabenwahrnehmung vollständig des Personals seiner Muttergesellschaft. Im Ergebnis bestand die neu gegründete Gesellschaft nur als Hülle, was die Notwendigkeit der Gründung auch unter organisatorischen Aspekten fraglich erscheinen ließ.
- 32 Der Stadt wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung aufgegeben, nach Abschluss der bisher an die Gesellschaft zur Baukoordination übergebenen Projekte zu prüfen, ob die erwarteten Effizienzgewinne tatsächlich erzielt werden konnten und auf dieser Grundlage über die weitere Aufrechterhaltung der Gesellschaft zu entscheiden.
- 33 In der Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte die Stadt mit, die Hinweise der überörtlichen Prüfung beachten zu wollen. Zudem unterziehe sie aktuell die Abläufe zur Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen innerhalb der städtischen Bauverwaltung einer Prüfung, um Optimierungspotential zu identifizieren.

2.4 Problematische Betätigung einer städtischen Eigengesellschaft

- 34 Eine Eigengesellschaft der Stadt Chemnitz im Sport- und Freizeitbereich unterhielt neben einem Eissport- und Freizeitkomplex und einem Stausee auch das Geschäftsfeld „Gesundheitspark“. In diesem Geschäftsfeld erbrachte das Unternehmen Leistungen in den Bereichen Fitness, Massage und Sauna. In den Jahren 2018 und 2019 wurden dabei Sanierungs- und Umbaumaßnahmen im Umfang von rd. 1,2 Mio. € durchgeführt, um die Kapazität und die Attraktivität der Einrichtung als Wellnessanlage weiter zu erhöhen.
- 35 Die Erbringung eines umfangreichen Sauna-, Fitness- und Wellnessangebotes war vor dem Hintergrund der öffentlichen Zweckerfüllung kritisch zu sehen. Ein wirtschaftliches Unternehmen als Ganzes oder – wie hier – als abgrenzbares Geschäftsfeld durfte nur dann betrieben werden, wenn es der öffentliche Zweck rechtfertigte.
- 36 Die Stadt hatte im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenerfüllung zwar die erforderlichen Einrichtungen zum Gemeinwohl ihrer EW zu schaffen und durfte eine Aufgabenerledigung auch auf eine kommunale Gesellschaft übertragen. Sauna-, Fitness- und Wellnessleistungen waren nach Auffassung der überörtlichen Prüfungsbehörde jedoch nicht am Gemeinwohl ausgerichtet und damit keine öffentliche Aufgabe, sondern Aufgabe der Privatwirtschaft.
- 37 Die Betreibung des „Gesundheitsparks“ konnte auch nicht als zulässiges Nebengeschäft zur Förderung des Gesellschaftszwecks eingeordnet werden. Ein solches Nebengeschäft lag nur dann vor, wenn es in begrenztem Umfang zur Auslastung vorhandener, sonst brachliegender Ressourcen und zur Abrundung eines Hauptgeschäftes durch Zusatzleistungen ausgeübt wurde.
- 38 Stattdessen betrieb die Gesellschaft mit dem umfangreichen Sauna-, Fitness- und Wellnessangebot im „Gesundheitspark“ ein nicht vom öffentlichen Zweck gedecktes eigenständiges Geschäftsfeld mit eigenen Sach- und Personalressourcen, welches mit den Sanierungen in den Jahren 2018 und 2019 nochmals ausgebaut wurde. Die Gesellschaft stand zudem mit diesen privatwirtschaftlichen Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu privaten Anbietern.
- 39 In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht vertrat die Stadt die Ansicht, dass die Leistungserbringung im Bereich Fitness, Massage und Sauna mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Einklang stehe. Zur Untersetzung ihrer Argumentation verwies die Stadt auf Beteiligungen anderer Kommunen an Freizeitbädern und auf die Beteiligung des Freistaates Sachsen an der Sächsischen Staatsbäder GmbH, welche jeweils ähnliche Wellnessleistungen anbieten.

- 40 Die Stadt verkannte bei dieser Analogienbildung jedoch, dass die herangezogenen Beispiele etwaige Sauna-, Fitness- und Massageangebote grundsätzlich zulässige Nebengeschäfte darstellen konnten. Der „Gesundheitspark“ unterschied sich gerade darin, dass er nicht als Nebengeschäft zu einem Hauptgeschäft zu werten war. Im Übrigen verweist der SRH auf seine Jahresberichtsbeiträge zum entsprechenden Themenbereich².

2.5 Verzögerungen im Bauablauf einer Zweifeldsporthalle

- 41 Nachdem grundlegende Entscheidungen zur Ausführung von Dachfläche und Fassade der Sporthalle gefasst waren, erteilte die Untere Behörde für Bauaufsicht und Denkmalschutz der Stadt Chemnitz am 25. September 2013 die Baugenehmigung für das Bauvorhaben Neubau einer Zweifeldsporthalle am Dr. Wilhelm-André-Gymnasium. Die Baugenehmigung schloss ausdrücklich die Entscheidungen der zuständigen Denkmalschutzbehörde unter Beachtung von Nebenbestimmungen ein. Das Amt für Gebäudemanagement und Hochbau ging mit Erhalt der Baugenehmigung daher davon aus, dass eine Zustimmung der Denkmalschutzbehörde zum eingereichten Bauentwurf vollumfänglich vorlag. Den Grundsatzbeschluss zum Bau der Maßnahme fasste der Stadtrat am 12. Februar 2014.
- 42 Erst am 12. Juni 2014, also rd. 8 Monate nach der Baugenehmigung und 4 Monate nach dem Baubeschluss durch den Stadtrat, wurde in einer Planungsberatung auf Anregung der unteren Denkmalschutzbehörde eine nochmalige Änderung des Bauentwurfs vorgenommen. Zum Zeitpunkt dieser Planungsänderung hatten die Rohbauarbeiten bereits begonnen. Die Dachdeckerarbeiten, für die sich aus der Änderung des Bauentwurfs eine wesentliche Leistungsabweichung ergab, befanden sich bereits in der Ausschreibung und unmittelbar vor dem Submissionstermin. Die Ausschreibung wurde nicht aufgehoben, der erstplatzierte und beauftragte Bieter erhielt ein geändertes Auftrags-Leistungsverzeichnis. Der Baubeginn allein für die Dachdeckerarbeiten verschob sich beispielsweise dadurch um 10 Wochen.
- 43 Aufgrund dieser Änderungen des Bauentwurfs in Zusammenhang mit weiteren Störungen kam es zu erheblichen Verzögerungen des Bauablaufes, infolgedessen der Schulsportunterricht weiterhin nur eingeschränkt möglich war. Ursprünglich war angedacht, die Halle nach den Sommerferien 2015 einer Nutzung zuzuführen. Die tatsächliche Gesamtabnahme der Zweifeldsporthalle und der Außenanlagen fand dagegen erst am 21. März 2016 statt.
- 44 Die Stadt beachtete nicht, dass Änderungen des Bauentwurfs während der Umsetzungsphase stets finanzielle Risiken durch drohende unvorhersehbare Nachtragsleistungen, zwischenzeitliche Erhöhung der Lohn- und Materialpreise, mögliche Aufhebungen von Ausschreibungen und kostengünstigere Neuvergaben bergen. Gerade im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung ist daher eine sorgfältige Terminplanung und -einhaltung von besonderer Bedeutung, ebenso die Fragen der Kostenplanung und -steuerung.
- 45 In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht ging die Stadt auf die Frage, warum die Entscheidung zur Entwurfsänderung von der unteren Denkmalschutzbehörde zu solch einem späten Zeitpunkt getroffen wurde, nicht ein.

2.6 Mängel bei der Beauftragung und Abrechnung von Projektsteuerungsleistungen

- 46 Mit Vertrag vom 19. März 2014 beauftragte die Gemeinde Hartmannsdorf bei Kirchberg eine Gesellschaft mit der Projektsteuerung zur Umsetzung des Wiederaufbauplans nach dem Juni-Hochwasser 2013 mit einem Auftragswert von zunächst rd. 278,0 T€ (ohne Umsatzsteuer). In den Jahren 2016 und 2017 beauftragte die Gemeinde auf der Grundlage von Nachträgen die Gesellschaft mit der Weiterführung der Leistungen der Projektsteuerung. Bis zum Abschluss der Baumaßnahmen mit Kosten von rd. 6,4 Mio. € gab die Gemeinde für die genannten Projektsteuerungsleistungen insgesamt rd. 656,3 T€ (brutto) aus.
- 47 Die Leistungen vergab die Gemeinde jeweils direkt ohne Einholung etwaiger Vergleichsangebote, obwohl der Auftragswert deutlich über dem im Jahr 2014 gültigen Schwellenwert der EU-Kommission von 207 T€ (ohne Umsatzsteuer) lag, ab dem ein EU-weites Vergabeverfahren für öffentliche Liefer- und Dienstleistungsaufträge durchzuführen war. Auch der Zuwendungsgeber, der für die Projektsteuerung Fördermittel gewährte, forderte im Zuwendungsbescheid die Einhaltung der Vergabebestimmungen.

² [Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 34 Kommunale Unternehmen im Freizeit- und Bäderbereich](#); [Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 25 Körse-Therme Kirschau](#).

- 48 Die Gemeinde erklärte, auf Grundlage eines Erlasses vom 4. Dezember 2013 des SMWA gehandelt zu haben, wonach ein Ausnahmetatbestand der „besonderen“ bzw. „zwingenden Dringlichkeit“ zur Beseitigung von Schäden und Gefahren des Juni-Hochwassers 2013 vorgelegen habe. Diese Begründung kann jedoch nicht überzeugen. Zum einen war die beauftragte Leistungsart nicht vom Erlass erfasst. Andererseits hatten die ebenfalls vom Juni-Hochwasser 2013 betroffenen Kommunen, mit denen die Gemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft bildet, trotz der anstehenden schnellstmöglichen Beseitigung der Hochwasserschäden gemeinsam verschiedene Angebote für Projektsteuerungsleistungen eingeholt. Warum die Gemeinde sich daran nicht beteiligt hatte, blieb unklar. Sie entzog damit Aufträge mit erheblichen Kosten dem Wettbewerb. Auch bei Vorliegen möglicher Ausnahmetatbestände hätten – dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgend – zumindest mehrere Angebote eingeholt werden sollen.
- 49 Darüber hinaus rechnete die Gesellschaft – wie vertraglich vereinbart – ihre Projektsteuerleistungen ohne einen zeitlichen Nachweis pauschal und ohne Bezug zur jeweils bearbeiteten Hochwasserbeseitigungsmaßnahme ab, obwohl nach den Bedingungen des Zuwendungsbescheides die Abrechnung durch Pauschalen ausdrücklich ausgeschlossen war. Projektbezogene Stundennachweise konnten weder die Gemeinde noch der Projektsteuerer beibringen. Die Gemeinde konnte daher nicht beurteilen, ob den geleisteten Zahlungen tatsächlich erbrachte Leistungen in adäquatem Umfang gegenüberstanden.
- 50 Die Gemeinde verstieß damit gegen Auflagen des Zuwendungsgebers sowie gegen die Grundsätze einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Sie riskierte schließlich die Rückforderung der Zuwendung und damit einen erheblichen finanziellen Schaden für die Gemeinde.
- 51 Für die Beauftragung des Projektsteuerers im März 2014 bedurfte es zudem nach der Hauptsatzung der Gemeinde eines Gemeinderatsbeschlusses. Da die reguläre Ratssitzung erst für Ende des Monats vorgesehen war, fasste die Bürgermeisterin 16 Tage vor Vertragsschluss eine Eilentscheidung, obwohl ausreichend Zeit war, um eine Sitzung des Gemeinderates einzuberufen. Der Gemeinderat bestätigte die Eilentscheidung der Bürgermeisterin im Nachgang.
- 52 Grundlage des Gemeinderatsbeschlusses war das Angebot der Gesellschaft, welches eine monatliche Vergütung von rd. 8,9 T€ einschließlich Nebenkosten vorsah. Der von der Bürgermeisterin unterzeichnete Vertrag beinhaltete dagegen eine Vergütung einschließlich Nebenkosten von 9,7 T€ pro Monat. Der erhöhte Betrag war auf zusätzlich vereinbarte Nebenkosten zurückzuführen, die im Angebot so nicht enthalten waren. Über die Vertragslaufzeit ergeben sich dadurch Mehrkosten von rd. 27,3 T€, was dem Grundsatz einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung widersprach. Für diese Kostenhöhe hatte die Bürgermeisterin keine konkrete Ermächtigung des Gemeinderates. Den Gemeinderat hatte die Bürgermeisterin zudem im Nachgang nicht ordnungsgemäß über die tatsächlich anfallenden Kosten informiert.
- 53 Die von der Bürgermeisterin beauftragte Nebenkostenpauschale betrug rd. 14,5 % des ursprünglichen Nettohonorars. Dies ist aufgrund von Erfahrungen der überörtlichen Prüfungsbehörde aus anderen Prüfungen als deutlich überhöht einzuschätzen. Eine Nebenkostenpauschale von maximal 5 % des Nettohonorars wäre angemessen gewesen.
- 54 Die Gemeinde wurde im Rahmen des Prüfungsverfahrens aufgefordert, dem Zuwendungsgeber die getroffenen Feststellungen zu den Projektsteuerungsleistungen mitzuteilen. In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht führte die Gemeinde aus, dass sie dieser Aufforderung nachgekommen sei. Der Zuwendungsgeber habe daraufhin festgestellt, dass die Gemeinde gegen Auflagen des Zuwendungsbescheides verstoßen habe und kündigte entsprechende Sanktionen in Form einer anteiligen Rückforderung an. Ein entsprechender Rückforderungsbescheid sei in Arbeit. Auf dieser Grundlage rechne die Gemeinde mit einer Rückforderung von rd. 66 T€. Sie gab jedoch an, sich rechtliche Schritte gegen den erwarteten Rückforderungsbescheid vorzubehalten.

2.7 Fehlende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie mangelhafte Vergabe von Bauhofleistungen

- 55 Das Haushaltsstrukturkonzept der Gemeinde Machern für das Hj. 2004 sah u. a. vor, dass der Eigenbetrieb KDM – Kommunale Dienste Machern aufgelöst wird und ein Teil der Mitarbeiter und der Technik in einen zu gründenden Bauhof überführt werden. Alternativ wurde vorgeschlagen, die bislang durch den Eigenbetrieb erbrachten Leistungen, fremd zu vergeben. Laut Stellungnahme der Gemeinde sei es ihr aufgrund Zeitmangels zum Zeitpunkt

der Auflösung des o. g. Eigenbetriebes jedoch nicht möglich gewesen, eine Berechnung beider Alternativen vorzunehmen.

- ⁵⁶ Bis zu seiner Auflösung wurden durch den Eigenbetrieb die Aufgaben eines Bauhofes erbracht. Nach der Auflösung wurde jedoch kein Bauhof gegründet. Laut Stellungnahme der Gemeinde sei die für einen Bauhof erforderliche Ausstattung, wie Fahrzeuge und Gerätschaften, in der Zwischenzeit verkauft worden. Somit wurden die bisherigen Leistungen in der Folgezeit fremd vergeben. Allein im Hj. 2019 betraf dies u. a. die Vergabe der Pflegeleistungen von straßenbegleitenden Grünflächen, Pflege- und Überprüfungsleistungen der öffentlichen Spielplätze, Pflegeleistungen von Grünflächen jeweils für den Zeitraum April 2019 bis Dezember 2019 sowie Pflege- und Bauleistungen im Park Machern vom 1. Mai 2019 bis 31. Dezember 2021 für einen Bruttobetrag i. H. v. insgesamt rd. 144,5 T€.
- ⁵⁷ Im Rahmen der o. g. Fremdvergabe von Bauhofleistungen hatte die Gemeinde im Hj. 2019 mehrere Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes für Aufgaben, wie z. B. die Pflege und Reinigung von und an Grundvermögen der Gemeinde, Reinigung von Straßen etc., aufgefordert. Die Leistungen sollten im Zeitraum vom 1. April 2019 bis 31. Dezember 2019 erbracht werden. Die Vergabe erfolgte freihändig, wobei die Angebotsaufforderung zunächst gebündelt erfolgte, im späteren Verlauf die insgesamt 5 Aufgabenbereiche jedoch separiert und einzeln beauftragt wurden.
- ⁵⁸ Die Gesamtauftragssumme der 5 einzeln vergebenen Aufgabenbereiche belief sich auf rd. 57 T€ (netto). Laut Stellungnahme der Gemeinde erfolgte die Wahl der Freihändigen Vergabe aufgrund der vorherigen Kostenschätzung. Eine Begründung für die einzelne Beauftragung der Aufgabenbereiche – nach vorausgegangener gebündelter Angebotsaufforderung – war den Unterlagen jedoch nicht zu entnehmen.
- ⁵⁹ Für das Hj. 2020 erfolgte die Vergabe der o. g. Leistungen in einem analogen Verfahren für den Zeitraum vom 1. April 2020 bis 31. Dezember 2020. Dabei wurde das Verfahren im Anschreiben an die Bieter als Freihändige Vergabe beschrieben bzw. in der Angebotsaufforderung als Beschränkte Ausschreibung benannt. Bei 2 Aufgabenbereichen wurde der Auftrag an ein Unternehmen erteilt, dessen Angebot zu spät eingegangen war. Gemäß der Stellungnahme der Gemeinde erfolgte dies aufgrund der Tatsache, dass zu diesen Leistungsbereichen keine weiteren Angebote abgegeben worden waren. Die Unterlagen enthielten keine Aussagen bezüglich eines eventuellen Ausschlusses des Angebotes gem. § 16 Abs. 3 Buchstb. e VOL/A (2009). Ein Vergabevermerk lag nicht vor.
- ⁶⁰ Öffentliche Aufträge sind grundsätzlich in Öffentlicher Ausschreibung zu vergeben. Nur in begründeten Ausnahmefällen ist eine Beschränkte Ausschreibung oder eine Freihändige Vergabe zulässig. Nach § 4 Abs. 1 SächsVergabeG beläuft sich der Höchstwert für eine Freihändige Vergabe auf 25 T€ (ohne Umsatzsteuer). Auch bei der Freihändigen Vergabe sind die wesentlichen Regelungen des Vergaberechts einzuhalten.
- ⁶¹ Des Weiteren wurde mit einem der Aufgabenbereiche ein Bieter beauftragt, dessen Geschäftsführerin Mitglied des Gemeinderates war. Beschlüsse über Verträge der Gemeinde mit einer juristischen Person, die von einem Gemeinderat geführt wird, sind grundsätzlich der RAB vorzulegen. Eine Vorlage gem. § 121 Abs. 2 SächsGemO konnte für die Vergabe in 2020 nicht nachgewiesen werden.
- ⁶² Im Rahmen der Prüfung wurde die Gemeinde u. a. dazu aufgefordert, i. S. d. Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Kalkulation zu erstellen, in der sie die jährlichen Kosten für die Erbringung typischer Bauhofleistungen durch private Dritte mit den Kosten vergleicht, die durch die Unterhaltung eines Bauhofes entstehen würden.
- ⁶³ In ihrer Stellungnahme teilte die Gemeinde u. a. mit, dass sie sich im Jahr 2021 dazu entschlossen habe, wieder einen eigenen Bauhof zu errichten. Dieser sei mit dem Haushaltsplan 2022 gegründet worden. Eine Vergleichsberechnung und ein Gutachten zur Gründung des Bauhofes seien laut Stellungnahme zwischenzeitlich erarbeitet worden. Ferner seien für den Zeitraum 2022 bis 31. Dezember 2023 die Pflegeleistungen aller Grünflächen der Gemeinde öffentlich ausgeschrieben worden.

2.8 Unzulässige Nachverhandlung bei einer Vergabe

- ⁶⁴ Die **Große Kreisstadt Bischofswerda** kündigte einen mit einem ortsansässigen Unternehmen bestehenden Reinigungsvertrag und schrieb die Leistung 2018 in 3 Losen europaweit neu aus. Für die Aufträge war eine Laufzeit von 48 Monaten mit einer Verlängerungsoption vorgesehen. Der geschätzte Auftragswert der Gesamtleistung betrug rd. 1 Mio. €.
- ⁶⁵ Anstelle in der Stadtratssitzung im April 2018 bei einem der Lose dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag zu erteilen, erhielt der Geschäftsführer des unterlegenen Unternehmens das Rederecht. Dieser berichtete über seine Aktivitäten in der Stadt. Anschließend stellte der Stadtrat seine Vergabeentscheidung entgegen einer nochmaligen ausdrücklichen Empfehlung eines von der Stadt beauftragten Beratungsunternehmens, dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag zu erteilen, zurück und verwies die Vergabeentscheidung an den Verwaltungsausschuss. Dies beruhte darauf, dass durch einen eventuellen Trägerwechsel im Schulbereich eine mögliche Verkleinerung der Reinigungsfläche (rd. 71 %) eintreten könnte. Daraufhin beschloss der Verwaltungsausschuss nach Würdigung aller Punkte die Nichtvergabe an den wirtschaftlichsten Bieter und die Aufhebung der Ausschreibung. Ausweislich einer Aktennotiz fand am nächsten Tag, dem 16. Mai 2018, ein Gespräch zwischen dem Oberbürgermeister und dem Geschäftsführer des unterlegenen ortsansässigen Unternehmens statt. Vermerkt wurden unter anderem die besprochenen Einzelheiten zum „Umgang mit der Kündigung“ und die „Verhandlungsergebnisse“ mit dem Geschäftsführer. Beide Gesprächsteilnehmer haben den Vermerk unterschrieben.
- ⁶⁶ Im Ergebnis nahm die Stadt ihre Kündigung des Reinigungsvertrages für die Leistungen des Loses zurück. Die Parteien einigten sich zudem darauf, den Vertrag zum Preis des Bestbieters fortzuführen. Den Bietern teilte die Stadt mit, dass sie die Ausschreibung aufhebe und begründete dies mit wesentlichen Änderungen der Vergabeunterlagen. Tatsächlich beauftragte die Stadt im Juni 2018 zunächst mit unverändertem Leistungsumfang und zu dem Angebotsendpreis des Bestbieters.
- ⁶⁷ Das Gespräch am 16. Mai 2018 ist rechtlich als unzulässige Nachverhandlung zu werten. Aufgrund der Erfahrungen der beiden Gesprächsteilnehmer bei der Vergabe öffentlicher Aufträge muss davon ausgegangen werden, dass ihnen das Nachverhandlungsverbot allgemein bekannt war. Der auf diese Weise zustande gekommene Vertrag verstößt daher nicht nur gegen die Grundsätze des Vergaberechts. Wurde das Vergaberecht bewusst missachtet, wäre der Vertrag als sittenwidriges Rechtsgeschäft auch nichtig. Unzulässige Verhandlungen zwischen der Stadt und dem unterlegenen Unternehmen können zudem Schadensersatzansprüche wegen Verschuldens bei Vertragsabschluss seitens des Bestbieters auslösen. Unter Ansehung der späteren Entscheidungen über die Auftragsvergabe konnte die Erteilung des Rederechts an den Geschäftsführer des Unternehmens außerdem den Eindruck des Versuchs, auf das Beschlussverhalten der Stadträte Einfluss zu nehmen, erwecken.
- ⁶⁸ In der Stellungnahme zum Prüfungsbericht erläuterte die Stadt, dass sie die Vertragslaufzeit bis zum 30. Juni 2022 einhalten und Reinigungsleistungen mit einer Reinigungsfläche von rd. 15.000 m² mittels eines europaweiten Ausschreibungsverfahrens neu vergeben will, darunter auch die Leistungen dieses Loses. Die Offene Ausschreibung gab die Stadt im Januar 2022 bekannt und beschloss im April 2022 die Vergabe der Leistungen für Unterhalts- und Grundreinigung der städtischen Objekte.

2.9 Unwirtschaftliche Vergabe der Beförderungsleistungen

- ⁶⁹ Der **Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge** schrieb im Jahr 2018 in mehreren Losen die Beförderung von nicht schulpflichtigen Kindern und Schülern im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem 6. Kapitel SGB XII ab dem Schuljahr 2018/2019 im Offenen Verfahren aus. Die Bieter hatten in ihren Angeboten den Preis für 1 Fahrkilometer und den Stundensatz für eine Begleitperson anzugeben. Die Vergabeunterlagen enthielten weder in der Leistungsbeschreibung noch an anderer Stelle Angaben über Mengensätze, die der Wertung der Angebote zugrunde gelegt werden sollten. Der Landkreis ermittelte das aus seiner Sicht wirtschaftlichste Angebot nur anhand der angebotenen Preise für einen Fahrkilometer und dem Stundensatz für eine Begleitperson.
- ⁷⁰ Das wirtschaftlichste Angebot lässt sich durch diese Vorgehensweise aber nicht ermitteln. Denn bei Angeboten ohne Mengenangaben lassen sich zwar die Preise für den Fahrkilometer und der Stundensatz für die Begleitperson vergleichen, nicht aber das Entgelt für die zu erbringenden Beförderungsleistungen, das von der zurückzulegenden Entfernung und der Zahl der Stunden, die eine Begleitperson anwesend sein muss, abhängt. Der Preis für 1 Fahrkilometer und der Stundensatz für die Begleitperson sagen daher über die Wirtschaftlichkeit des Angebotes allein betrachtet nichts aus.

- 71 Durch die Vorgehensweise des Landkreises ergaben sich allein bei 2 Losen für den Zeitraum vom September 2018 bis August 2019 Mehrkosten von über 15 T€ bei Gesamtkosten von rd. 79 T€. Bei einer Laufzeit der Verträge von 3 Jahren und bei unveränderten Konditionen und Mengenansätzen würden sich allein bei den beiden Losen Mehrkosten von mehr als 45 T€ ergeben. Der Landkreis beachtete den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht.
- 72 Die Verträge mit den beauftragten Unternehmen enthielten eine Verlängerungsoption für das Schuljahr 2021/2022. Der Landkreis wurde darauf hingewiesen, dass er kritisch prüft, ob die in den Verträgen enthaltenen Verlängerungsoptionen wahrgenommen werden.

2.10 Unzulässige Verhandlungen über Angebote

- 73 Im Jahr 2018 schrieb der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge auch die Schülerbeförderung im freigestellten Schülerverkehr ab dem Schuljahr 2018/2019 im Offenen Verfahren aus. Bei einigen Losen legten Mitbewerber gegen die geplanten Auftragsvergaben beim Landkreis Beschwerde ein.
- 74 Im Rahmen der Prüfung der Beschwerden verhandelte der Landkreis mit dem Bieter, der bei diesen Losen den Zuschlag erhalten sollte. Er bat ihn, seine Angebote aufgrund selbst festgestellter Fehlkalkulationen zurückzuziehen. Der Bieter entsprach dieser Bitte. Der Landkreis bezuschlagte daraufhin die Angebote der Beschwerdeführenden Unternehmen.
- 75 Der Landkreis missachtete das Verbot, im Offenen Verfahren über Änderungen der Angebote oder Preise zu verhandeln. Er hätte stattdessen den Beschwerden nachgehen müssen, indem er die Wertung unter Berücksichtigung der Vorwürfe der Beschwerdeführenden hätte wiederholen und ggf. die zur Zuschlagserteilung vorgesehenen Angebote hätte ausschließen müssen.

3 Stellungnahmen

- 76 Das SMI bestätigt im Wesentlichen den Befund des SRH zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und doppelten Jahresabschlüsse. Defizite bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen seien überwiegend bei den jüngeren Jahresabschlüssen und bei den Kommunen, die erst spät auf die Doppik umgestellt haben, zu verzeichnen. Als maßgebliche Ursache für die Fristüberschreitungen im Bereich der Jahresabschlüsse werden die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretenen Verzögerungen angesehen. Von den betroffenen Kommunen würden zumeist Personalengpässe als maßgeblicher Grund für Verzögerungen angeführt.
- 77 Ebenso wie der SRH sieht es das SMI als zwingend notwendig an, dass die fristsäumigen Kommunen ihre Anstrengungen auf den zeitnahen Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände konzentrieren und eine nachhaltige Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sicherstellen. Die RAB werden die Kommunen in diesem Prozess begleiten und mit dem gebotenen Nachdruck unter Anwendung der zur Verfügung stehenden rechtsaufsichtlichen Mittel auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsrückstände in einem angemessenen Zeitraum hinwirken.
- 78 Eine andauernde Missachtung gesetzlicher Fristen sei nicht akzeptabel, da nur durch eine zeitnahe Ist-Abrechnung die notwendige Transparenz des Verwaltungshandelns gegenüber Mandatsträgern und der Öffentlichkeit gewährleistet ist. Aktuelle Jahresabschlüsse seien unabdingbare Voraussetzung für eine valide Haushaltsplanung und die optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft. Um die betroffenen Kommunen in ihren Anstrengungen zu unterstützen, wurden mit der jüngsten Änderung der SächsKomHVO vom 18. März 2022 (SächsGVBl. S. 259) neben den bereits bestehenden gesetzlichen Erleichterungen des § 88 Abs. 5 SächsGemO weitere umfangreiche formelle und materiell-rechtliche Erleichterungen eingeführt. Beschränkt auf die Jahresabschlüsse bis einschließlich des Hj. 2020 ermöglichen es die Regelungen den Kommunen, bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse auf konkret bestimmte Buchungsvorgänge und vorbereitende Jahresabschlussarbeiten sowie einzelne Bestandteile des Jahresabschlusses zu verzichten, um so den Verwaltungsaufwand deutlich zu reduzieren. Zur sachgerechten Anwendung der Regelungen habe das SMI Hinweise erlassen.

- ⁷⁹ Bezüglich der Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen führt das SMI aus, dass sich diese teilweise noch in der Bearbeitung befinden und durch die jeweils zuständige RAB begleitet werden bzw. sich in Einzelfällen bereits erledigt haben.
- ⁸⁰ Der SSG führt im Rahmen seiner Stellungnahme u. a. aus, dass bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse leider weiterhin Nachholbedarf besteht. Der SSG habe ein großes Interesse daran, dass die ausstehenden Jahresabschlüsse innerhalb weniger Jahre nachgeholt und die Beschlüsse über die aktuellen Jahresabschlüsse zukünftig weitgehend zeitgleich in den Kommunen erfolgen und damit wieder ein gesetzeskonformer Zustand in möglichst allen Kommunen erreicht werde.
- ⁸¹ Zur Lösung der Problematik forderte der SRH wiederholt im Beitrag wirksame Einwirkungsmöglichkeiten der RAB (= Sanktionsmöglichkeiten) auf säumige Kommunen. Eine solche Verschärfung trage der SSG nicht mit. Die sehr heterogene Verteilung der Rückstände über alle Gemeindegrößenklassen hinweg zeige, dass die individuellen Besonderheiten und Umstände vor Ort ausreichend berücksichtigt werden müssen.
- ⁸² Zum Abbau der fehlenden Jahresabschlüsse inklusive deren Prüfung habe der SSG seinen Mitgliedern ebenfalls empfohlen, einen Projektplan mit allen Beteiligten (Verwaltungsführung, Kämmerei, Fachämter, örtliche Rechnungsprüfung) aufzustellen.

4 Schlussbemerkungen

- ⁸³ Der SRH nimmt die Bestrebungen zum Abbau der rückständigen Jahresabschlüsse zur Kenntnis.

Leipzig, den 13. September 2022

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Jens Michel
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin

Teil B Kommunen

Kommunale Haushalte Sachsen 2020 und 2021

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2020	Sachsen 2021	Flächenländer Ost 2021	Flächenländer West 2021
Steuerdeckungsquote (%)	26,5	32,0	29,4	41,4
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Kreditfinanzierungsquote (%)	-0,6	-1,3	-0,4	0,6
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettortilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Zins-Steuer-Quote (%)	0,9	0,6	0,8	1,7
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>				
Zinslastquote (%)	0,2	0,2	0,2	0,7
<i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt</i>				
Personalausgabenquote (%)	26,4	26,3	26,9	24,7
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Investitionsquote (%)	12,8	11,7	12,5	12,0
<i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Sachinvestitionen in €/Einwohner	403	379	412	456
Zinsauszahlungen in €/Einwohner	7	6	8	27
Steuereinnahmen (netto) €/Einwohner	836	1.034	966	1.572
Personalausgaben in €/Einwohner	834	851	883	938
Soziale Leistungen in €/Einwohner	671	697	689	866
Finanzierungssaldo in €/Einwohner	110	74	82	31
Verschuldung Kernhaushalt in €/Einwohner	577	555	764	1.864
<i>darunter:</i>				
<i>Kassenkredite in €/Einwohner</i>	20	27	163	464
<i>Kreditmarktschulden in €/Einwohner</i>	515	479	543	1.297
Gesamtverschuldung in €/Einwohner	1.910	k. A.	k. A.	k. A.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts sowie Fachserie 14 Reihe 5, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Soziale Leistungen Gruppierungsnummern 691-693, 73-79. Für Gesamtverschuldung: Statistisches Landesamt, Schuldenstatistik.

Hinweis: Die Daten basieren auf der noch kameral geführten Bundesstatistik und weichen daher z. T. von den Daten im Beitrag „Haushaltssituation der Kommunen“ ab. Die in der Gesamtverschuldung enthaltenen Daten der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sind ohne Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter angegeben.

**Herausgeber:**

Sächsischer Rechnungshof
Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig
Telefon: +49 341 3525-1022
Telefax: +49 341 3525-1999
E-Mail: poststelle@srh.sachsen.de
www.rechnungshof.sachsen.de

Redaktion:

Sächsischer Rechnungshof

Gestaltung und Satz:

Sächsischer Rechnungshof

Redaktionsschluss:

13. September 2022

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird vom Sächsischen Rechnungshof im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information des Sächsischen Landtages und der Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Copyright

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.