



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2022 – Band I

PRÜFUNG

Staatsfinanzen und Staatsverwaltung,
Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Vorwort des Präsidenten

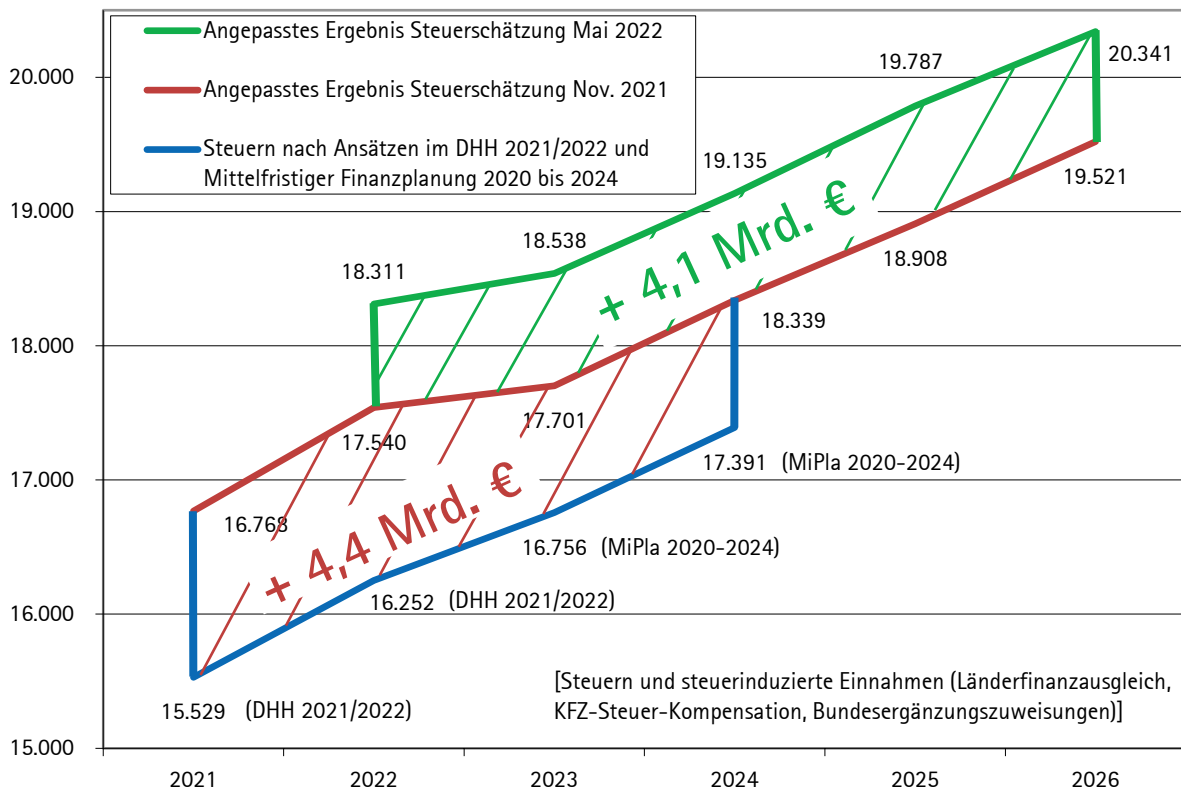
Noch vor 500 Jahren war allgemein anerkannt, dass die Erde das Zentrum des Universums sei. Erst Wissenschaftler wie Galileo Galilei räumten mit diesem Glauben auf: Seine Experimente bewiesen, dass die Planeten sich um die Sonne bewegen – eine damals höchst umstrittene und doch bahnbrechende Erkenntnis. Möglich waren die Entdeckungen von Galilei nur, weil er ein Hilfsmittel verwendete, das nach ihm benannte Galilei-Fernrohr. Ein Instrument, mit dem er einen neuen Blick auf die Zusammenhänge bekam und auch weit Entferntes klar erkennen konnte. Weitblick ist etwas, was wir auch im Freistaat Sachsen in finanzieller Hinsicht dringend benötigen. Die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine haben gezeigt: Es kann schnell immer wieder unvorhersehbare Probleme geben. Dafür sollten wir Vorsorge treffen.



© Oliver Killig

Der Freistaat wird sich bis in die kommende Legislaturperiode hinein weiterhin auf einem aufwärts führenden Einnahmepfad bewegen. Die jüngste Berechnung des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Mai 2022 bildet ein deutliches Steuerplus ab. Danach kann der Freistaat bis 2026 jährlich mit spürbaren Mehreinnahmen rechnen. Bereits die Steuerschätzung vom November 2021 übertraf die aktuellen Haushaltsplanungen um 4,4 Mrd. €. Nun sattelt die Prognose vom Mai nochmals 4,1 Mrd. € oben drauf. Im Jahr 2026 sollen die Steuereinnahmen sogar die Marke von 20,0 Mrd. € übertreffen. Dies lässt in jeder Hinsicht ausreichend Spielraum für die von der Verfassung geforderte Konsolidierung des Haushaltes. Es wird Aufgabe der politisch Verantwortlichen sein, die in der Corona-Krise aufgenommenen Schulden von rd. 2,0 Mrd. € zügig zu tilgen. Zügig bedeutet dabei, den verfassungsmäßig vorgegebenen Zeitraum von 8 Jahren einzuhalten. Der Rechnungshof sieht keinen Grund für eine Verlängerung dieser Frist und tritt Bestrebungen zu einer Verfassungsänderung weiterhin entschieden entgegen. Die Abbildung zeigt: Es ist genug Geld da, um die coronabedingt aufgenommenen Schulden fristgemäß zurückzuzahlen. Es sollte in den Diskussionen vielmehr darum gehen, Strategien zu entwickeln, wie gesunde Strukturen geschaffen werden können, die kommenden Generationen genug Gestaltungsspielräume lassen.

Übersicht: Steuerplus bis 2026 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung.

Vor 315 Jahren, am 24. Mai 1707, gründete August der Starke die Oberrechnungskammer zur Prüfung der Rechnungsführung seiner Landesfürsten. Der Sächsische Rechnungshof ist damit die älteste unabhängige Finanzkontrollbehörde in Deutschland. In diesen mehr als 300 Jahren war die Finanzkontrolle in Sachsen immer wieder vor Herausforderungen gestellt. Ihr wichtigster Anker zur Bewältigung von Krisen war dabei immer die Unabhängigkeit, mit der sie von Beginn an agiert hat. So konnten eigenständig neue Ideen entwickelt werden. Ein unabhängiger Dritter, wie der Rechnungshof, kann helfen, neue Perspektiven aufzuzeigen, die bisher nicht in Betracht gezogen wurden.

Der Rechnungshof ist bekannt dafür, Probleme zu erkennen. Noch wichtiger ist jedoch, für diese auch Lösungen zu finden. Schwachstellen müssen aufgezeigt werden, damit jeder daraus lernen und es in Zukunft besser machen kann. Ein großes Maß an Problemlösungskompetenz gehört demnach zur Grundausrüstung eines Prüfenden. „Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind“, sagte der Begründer der Relativitätstheorie, Albert Einstein. Er meint also: Wenn wir auf derselben Ebene weiterdenken, auf der ein Konflikt entstanden ist, kommen wir nicht zu brauchbaren Lösungen. Es braucht einen Wechsel des inneren Standorts, um zu neuen Sichtweisen zu gelangen. Nur wenn man die Ebene des Problems verlässt, stößt man auf die Lösung. Dafür muss man aber das gewohnte Umfeld verlassen, ausgetretene Pfade hinter sich lassen und neue Wege gehen. Manchmal braucht es dann jemanden, der einem die Augen öffnet, einen vielleicht sogar an die Hand nimmt und auf neue Wege führt, von denen man nicht einmal wusste, dass sie da sind.

Galilei war einer der ersten Wissenschaftler, der ein Teleskop zur Beobachtung des Himmels nutzte. Ein Visionär, der aber vor allem mit seinem experimentellen Vorgehen den Grundstein für die modernen Naturwissenschaften legte. Mit unverstelltem Blick sammelte er Fakten und zog daraus die logischen Schlüsse. Ein Vorgehen, dass in der Finanzkontrolle gut bekannt ist. Neues in die Welt zu bringen, ist nicht immer leicht – Gegenwind waren die großen Forscher und Erfinder der Vergangenheit immer ausgesetzt, waren ihre Anschauungen doch stets vor der Zeit. Heute gehören ihre Erkenntnisse jedoch zur Allgemeinbildung. Das sollte auch uns als Rechnungshof motivieren, weiterhin für unsere sicher auch kontrovers diskutierten Ansichten einzustehen und sie zu verbreiten. Um die Öffentlichkeit noch breiter einzubinden, werden wir unseren Jahresbericht auch weiterhin in 2 Bänden veröffentlichen. Der vorliegende Band enthält ein breites Spektrum an Themen, die ausschnitthaft unsere vielfältigen Prüfbereiche widerspiegeln: So wurden beispielsweise bei der Prüfung der Onlinewache (Beitrag Nr. 6) grundlegende Mängel bei der Informationssicherheit festgestellt, die dringend behoben werden sollten. Im Beitrag Nr. 22 raten wir kommunalen Fernwärmeunternehmen, den Einsatz von erneuerbaren Energien im Rahmen von Investitionsentscheidungen vordringlich zu betrachten. Unsere Prüfung im Beitrag Nr. 15 zeigt, dass Mängel in der Fördersystematik des kommunalen Straßen- und Brückenbaus bestehen. Aber wir zeigen im Beitrag Nr. 16 auch, wie positive Steuerung auf Landesebene funktionieren kann.

Der Sächsische Rechnungshof ist ein Ort, an dem kluge Köpfe Tag für Tag mit Fachwissen und detektivischem Spürsinn Probleme erkennen und Lösungen entwickeln. Wir sind ein Ort, an dem Wissen gebündelt ist und neue Strategien und Konzepte entwickelt werden. Eine Ideenschmiede für nachhaltigen Mitteleinsatz in Sachsen. Dies ist auch den Menschen zu verdanken, die das kritische, unabhängige „Prüfen“ mit Leben füllen: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ihre Arbeit täglich mit viel Herzblut angehen und das Große Kollegium, das gemeinsam Strategien entwickelt, um die Rechnungsprüfung in Sachsen zukunftsgerichtet aufzustellen. Allen Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern danke ich für ihren unermüdlichen Einsatz und das große Engagement, mit dem sie sich Tag für Tag für einen nachhaltigen Mitteleinsatz im Freistaat Sachsen einsetzen. „Die Neugier steht immer an erster Stelle des Problems, das gelöst werden soll“, sagte schon Galileo Galilei. In diesem Sinne, bewahren Sie sich ihren freien und wachen Blick. Ich freue mich darauf, gemeinsam mit Ihnen unsere Vision einer generationengerechten Finanzwirtschaft im Freistaat Sachsen weiter zu entwickeln.

Leipzig, im Juni 2022

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Jens Michel

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Vorwort	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Abkürzungsverzeichnis	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	07
Einleitung	-	25
Teil A Land		
I. Staatsfinanzen		
Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020	1	29
Haushaltssituation des Freistaates	2	59
Staatsschulden	3	83
Entwicklung Sondervermögen Grundstock in den Jahren 2019/2020	4	95
II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse		
Viele Doppelstrukturen, kein gemeinsamer Weg – Asservatenverwaltung bei Justiz und Polizei	5	105
III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei		
Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern		
Verteilung statt Modernisierung – Die „Onlinewache“ der Polizei	6	109
Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten durch die Landesdirektion Sachsen	7	113
Vollzug des Verwaltungskostengesetzes bei der Polizei und bei Unterstützungseinsätzen der Polizei	8	117
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Ausgleichsmaßnahmen und Ökoflächenagentur in Regie des Zentralen Flächenmanagements	9	123
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Förderung von Ganztagschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten	10	127
Förderung der Einrichtungen der Weiterbildung	11	131

	Nr.	Seite
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
Gewerbegebietsförderung	12	135
Einfallsreichtum nutzen – Vorschlagswesen im Geschäftsbereich des SMWA	13	141
Förderung eines Meisterbonus	14	145
Förderung kommunaler Straßen- und Brückenbauvorhaben	15	149
Einzelplan 09: Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft		
Finanzielle Unterstützung des DVL-Landesverbandes Sachsen e. V. und der Landschaftspflegeverbände	16	155
Einzelplan 10: Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung		
Ideenwettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds	17	157
Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus		
Zuschüsse des SMWK für die Dresdner Musikfestspiele	18	161
Investitionsbedarf der Universitätsklinika Leipzig und Dresden – eine Herausforderung für den Sächsischen Haushalt	19	165
Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung		
Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe	20	171
Teil B Kommunen		
Gebäudemanagement in großen Städten	21	175
Kommunale Unternehmen mit dem Geschäftsfeld Fernwärmeversorgung und Betätigung der betreffenden kommunalen Gesellschafter	22	181

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

1

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020

Die Staatsausgaben lagen im von den Einflüssen der COVID-19-Pandemie gezeichneten Hj. 2020 zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Die Deckung war nur dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem neu geschaffenen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.

Bei der Finanzierung des Sofortprogramms „Start 2020“ nach der Regierungsneubildung überdehnte die Staatsregierung das Notbewilligungsrecht. Sie stützte außerdem eine Umgestaltung des Haushaltes einschließlich der Ausstattung eines neuen Ministeriums mit Haushaltsmitteln auf eine verfassungsrechtlich bedenkliche Sonderermächtigung im Haushaltsgesetz. Ein Nachtragshaushalt hätte zeitgerecht die beabsichtigten Strukturänderungen und die Mittel für die politischen Ziele der Staatsregierung aufnehmen und in verfassungskonformer Weise einem Haushaltsbeschluss des Parlaments zuführen können.

Wegen einer angekündigten Korrektur der Vermögensrechnung 2020 behält sich der SRH vor, seine Empfehlung hinsichtlich der Entlastung der Staatsregierung für das Hj. 2020 erst im Band II des Jahresberichtes 2022 auszusprechen.

Das Hj. 2020 war von Ereignissen wie die vollzogene Regierungsneubildung, das neue Regierungsprogramm „Start 2020“, die Verabschiedung des ersten Nachtragshaushaltes sowie von den Herausforderungen bei der Bewältigung der Corona-Pandemie geprägt.

Mit Ist-Einnahmen in Höhe von 21.372,9 Mio. € lag der Freistaat Sachsen im Hj. 2020 – unter Einflüssen der COVID-19-Pandemie – zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Die Deckung auf der Einnahmeseite war dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.

Die Ist-Ausgaben beliefen sich auf rd. 21.612,8 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 4.950,5 Mio. € erneut den bisher höchsten Stand. Mit 15,3 % errang das Land trotz der finanziellen Belastungen wegen der COVID-19-Pandemie eine leichte Zunahme bei der Investitionsquote. Im Vorjahr betrug sie 14,9 %.

Der Freistaat Sachsen erhöhte seine Verschuldung am Kreditmarkt in 2020 bei Rückzahlung von Schuldscheindarlehen von rd. 790,0 Mio. € im Wege der Begebung von neuen, überwiegend mittel- und langfristigen Landesschatzanweisungen von 1.750,0 Mio. €. Im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nahm das Land neue Kredite von 1.755,7 Mio. € auf.

Insgesamt waren 9,8 % der Gesamt-Ausgabeermächtigungen des Hj. 2020 nicht ausgeschöpft und standen im Rahmen der Übertragbarkeit im nächsten Jahr zur Verfügung.

Gemäß § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 stimmte der HFA am 22. Januar 2020 den folgenden organisatorischen Veränderungen anlässlich der Regierungsneubildung zu:

- Einrichtung eines Epl. 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“,
- Einrichtung eines Kap. 12 06 „Staatsministerin für Kultur und Tourismus“,
- Einrichtung von neuen Kap. im Epl. 06,
- Einrichtung eines Kap. 14 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“ und
- Änderung der Bezeichnungen der Einzelpläne und Kapitel.

Die Umsetzungen bei Ausgaben betragen dabei 485.165.600,00 €.

Der SRH sieht in Anbetracht des finanziellen Umfangs der vollzogenen Umsetzungen die Beteiligung des HFA in diesem Verfahren als nicht hinreichend an. Das Organisationsrecht der Verfassung des Freistaates Sachsen behält die Gründung des vorgenannten Ministeriums einem Gesetz vor, das bei Ausübung der Ermächtigung nicht vorlag. Das Sächsische Verwaltungsorganisationsgesetz wurde erst zum Ende des Jahres 2020 angepasst.

Außerdem handelte es sich nicht um eine geringfügige Umformung des Haushaltes. Mit Einberufung einer außerordentlichen Sitzung des SLT hätte man den Vorrang der Budgethoheit des SLT beachtet und einen Nachtragshaushalt erwirken können.

Die Überschreitungen im Haushaltsvollzug bei der Bewilligung von apl. und üpl. sowie zusätzlichen Ausgaben erreichten rd. 1.270,7 Mio. €. Das SMF bewilligte rd. 19,7 Mio. € für die Umsetzung des neuen Regierungsprogramms. Der SRH konnte bei Maßnahmen mit Umfang von rd. 16,5 Mio. € das Vorliegen der zeitlichen Unabweisbarkeit nicht feststellen. Das beanstandete Bewilligungsvolumen umschließt das von 83,9 % aller Anträge.

Für die Aufstellung des DHH 2023/2024 unterbreitet der SRH vorab folgende Handlungsempfehlungen:

- das Haushaltsgesetz sollte sich einer Ermächtigung im Sinne von § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 in Anbetracht der Befugnisse zur Umsetzung von Mitteln nach § 50 SÄHO verschließen,
- restriktivere Ausbringung von Haushaltsvermerken, insbesondere bei Maßnahmen, die aus Bundeszuweisungen finanziert werden,
- größere Sorgfalt bei Bemessung der Bedarfe an Verstärkungsmitteln für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und Investitionen sowie Beschränkung der Übertragung von Haushaltsresten aus nicht in Anspruch genommenen Verstärkungsmitteln,
- die Ausgestaltung der Ermächtigung zu Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen nach § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 in Anlehnung an das Notbewilligungsrecht, einschließlich Einholung einer Genehmigung des Landtages, entweder halbjährlich oder bei mehr als 5,0 Mio. € im Einzelfall unverzüglich und
- die Verankerung des Grundsatzes der Subsidiarität für die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Verstärkungen gegenüber den haushaltsmäßigen Verstärkungen.

2 Haushaltssituation des Freistaates

Eine weiterhin solide Einnahmebasis trägt die Konsolidierung des Staatshaushaltes und ermöglicht die zügige Rückzahlung der Corona-Notlagenkredite.

Der Freistaat wird sich bis in den mittelfristigen Planungszeitraum hinein auf einem aufwärts führenden Einnahmepfad bewegen. Die Schätzung vom Mai 2022 bildet ein deutliches Steuerplus ab. Danach kann der Freistaat bis 2026 jährlich mit spürbaren Mehreinnahmen von rd. 800,0 Mio. € rechnen. Dies lässt neben der Tilgung der Corona-Schulden eine jährliche Zuführung an Rücklage von bis zu 500,0 Mio. € für die Abfederung von in der Steuerprojektion noch nicht berücksichtigten wirtschaftlichen Risiken zu.

Neuschaffung und Erhalt von staatlichem Gebäudebestand und Infrastruktur erfordern eine bedarfsge- rechte Bemessung und einen ebensolchen Mitteleinsatz in den Haushalten der kommenden Jahre.

Die Bereitstellung von Landesmitteln an der Seite von EU-Förderprogrammen wird für den sächsischen Haushalt in den kommenden Jahren eine außerordentliche zusätzliche Herausforderung darstellen.

Der Freistaat Sachsen hat zur Bewältigung der Corona-Krise im Jahr 2020 das Sondervermögen „Corona- Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet. Bis zum Ende des Hj. 2021 erreichten die Fondsausgaben insgesamt 4.336,4 Mio. €. Auf die Kompensation von Steuermindereinnahmen entfielen 1.041,1 Mio. € bei einem Anteil von 24,0 % am Fondsausgabevolumen.

Zur Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie hat der Gesetz- geber die Regelungen entsprechend ergänzt. Er schuf dazu einen neuen Leistungstatbestand zum Ausgleich besonderer Bedarfe im kommunalen Finanzausgleichsgesetz.

Das Land unterstützt die Körperschaften der kommunalen Ebene seit Jahren mit reichlich einem Drittel der Staatsausgaben. Im Hj. 2021 erreichte diese Unterstützung den Betrag von 7.140,7 Mio. €. Die Zuweisungen nahmen innerhalb von 10 Jahren insgesamt um 2.228,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 45,4 %.

Im Hj. 2021 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 1.251,9 Mio. € über dem Soll. Damit übertrafen sie – unter den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die öffentlichen Finan- zen – auch im 11. Jahr infolge die Ansätze. Die Steuerdeckungsquote stieg im Vergleich zum Hj. 2020 um 10,1 Prozentpunkte auf 70,6 %.

Im Hj. 2021 gingen die Investitionsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 417,3 Mio. € auf 2.873,1 Mio. € zurück. Auch die im StHpl. 2021/2022 veranschlagten investiven Mittel für 2022 erreichten nicht mehr das Niveau von 2020. Sie lagen mit 3.136,0 Mio. € sogar um 4,7 % tiefer.

Die öffentlichen Finanzen des Freistaates stehen weiterhin vor großen Herausforderungen. Der starken Ab- hängigkeit von konjunkturellen Schwankungen des Budgets stehen hohe Ansprüche an die staatliche Haus- haltswirtschaft speziell aus den umfassenden Umbauprozessen von Gesellschaft und Wirtschaft gegenüber. Die am Haushaltsprozess Beteiligten sind gehalten, ihre Budgetentscheidungen am Grundsatz der Wirt- schaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten und damit dem verfassungsmäßigen Nachhaltigkeitsprinzip zu genügen.

Konsequente Ausgabendisziplin, transparente Finanzierungsstrukturen, überschaubare Finanzierungszeit- räume und tragfähige Finanzierungsentscheidungen sind wesentliche Eckpunkte für das zukünftige Handeln.

3 Staatsschulden

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 stellte die öffentlichen Haushalte vor große Her- ausforderungen. Der Pfad des Schuldenabbaus musste verlassen werden hin zur Aufnahme von Notla- genkrediten.

Der Schuldenstand des Landes im Kern- und Nebenhaushalt verdoppelte sich binnen eines Jahres nahezu.

Die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wies mit einem für die Konjunkturvorsorge bestimmten Sockelbetrag von 1.313,0 Mio. € genügend Deckungsmittel zur Steuerkompensation aus. Der bestimmungsgemäße Einsatz von Mitteln der Haushaltsausgleichsrücklage hätte eine Kreditauf- nahme im Nebenhaushalt unnötig werden lassen und Tilgungslasten des Landes ab 2023 gemindert.

Fast ein Drittel des Schuldenstandes, 1.755,7 Mio. € von 5.510,3 Mio. €, entfällt im Hj. 2020 auf die Corona- Finanzschulden. Die Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich stieg im Hj. 2020 auf insgesamt 2.832,6 Mio. € an. Hingegen sanken die Schulden im öffentlichen Bereich um 55,6 % von 1.657,0 Mio. € im

Hj. 2019 auf 922,0 Mio. € im Hj. 2020. Die Trendumkehr spiegelte sich damit sowohl in der Höhe als auch in der Struktur der Schulden wider.

Eine Neuverschuldung zum Ausgleich einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung nach Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen wäre im Hj. 2020 nicht zulässig gewesen. Die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen lagen über dem maßgeblichen Grenzwert für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme.

Grundlage für die Aufnahme von Notlagenkrediten war ein Feststellungsbeschluss des SLT vom April 2020 über das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation. Dieser Beschluss dient als Grundlage für die Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen in den Folgejahren. Angesichts der Erholung nach dem Ende der Lockdowns sowie der schwindenden Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes ist eine umgehende Neubewertung durch das Parlament ratsam.

Die mit dem SächsCorBG erteilte Kreditermächtigung von 6,0 Mrd. € hat die Staatsregierung in den Hj. 2020 und 2021 i. H. v. 2,0 Mrd. € in Anspruch genommen.

Für das Hj. 2022 kann eine Kreditaufnahme unterbleiben. Notwendige Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen vermag das Land aus den vorhandenen Mitteln der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage zu finanzieren. Der Landeshaushalt ist ausreichend leistungsfähig, um die Corona-Finanzschulden binnen der von der Verfassung vorgegebenen Frist von 8 Jahren zu tilgen.

Die Zinsausgaben des Landes haben sich von 75,7 Mio. € im Hj. 2020 auf 77,3 Mio. € im Hj. 2021 leicht erhöht. Mit einer Abkehr von der Nullzinspolitik seitens der Europäischen Zentralbank wird ein Anstieg der Zinsausgaben des Landes einhergehen.

4

Entwicklung Sondervermögen Grundstock in den Jahren 2019/2020

Der Barbestand des Grundstocks hat sich seit 2008 auf 156,5 Mio. € in 2020 verringert und damit mehr als halbiert. Eine langfristige Strategie zur Erhaltung des Grundstockbestandes ist nicht zu erkennen.

Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundvermögens und der Beteiligungen des Freistaates Sachsen. Im Sondervermögen Grundstock werden getrennt vom Kernhaushalt des Landes Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen, dabei soll die Vermögenssubstanz des Landes erhalten bleiben im Sinne eines sog. Aktivtauses zwischen Geld und grundsätzlich gleichartigen Sachwerten bzw. Beteiligungen.

Bei seiner Prüfung stellte der SRH fest, dass sich entgegen der Intention des § 113 Abs. 2 SäHO die seit Jahren zu verzeichnende Verringerung des Grundstockvermögens weiter fortsetzt. So sank der Barbestand des Grundstocks auf 156,5 Mio. € und damit auf weniger als die Hälfte im Vergleich zum Jahr 2008.

Nach den Planungen des SMF ist ab 2021 ein weiteres Abschmelzen des Geldbestandes auf rd. 91,8 Mio. € vorgesehen. Ursächlich für die Bestandsreduzierung ist ein deutlicher Negativsaldo von rd. 64,7 Mio. € zwischen Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2021. Auch 2022 sind deutlich höhere Ausgaben als Einnahmen geplant (Negativsaldo von 16,5 Mio. €).

Zwei geprüfte Erwerbe aus dem Jahr 2019 lassen auf eine unzureichende wirtschaftliche Betrachtung im Vorfeld der Ankäufe schließen. Der erstrebte Aktivtausch zwischen Geld und möglichst gleichwertigen Sachwerten ist dadurch nicht gesichert.

Offen bleibt schließlich, ob künftig Einnahmen aus Grundstücksverkäufen für den Grundstock in der Höhe generiert werden können, die dessen Bewirtschaftung längerfristig sichern können.

Eine langfristige Strategie zur Erhaltung des Grundstockbestandes ist bei alledem nicht zu erkennen. Um dem stetigen Verzehr des Grundstockbestandes wirksam zu begegnen, bedarf es eines tragfähigen Konzeptes zu dessen Steuerung mit dem Ziel, die tatsächliche Erhaltung des Vermögensbestandes auch nachzuweisen und so zu sichern.

Nur durch erhebliche Zuführungen an das Sondervermögen Grundstock dessen Liquidität sicherzustellen, konterkariert einerseits dessen Charakter als einer Geldrechnung, die gerade deshalb keiner gesonderten Veranschlagung im Haushaltsplan bedarf, weil sie einen in sich weitgehend geschlossenen Kreislauf aus Erwerb und Veräußerung bildet. Andererseits beeinträchtigen immer wieder erfolgende Zuführungen aus dem Haushalt das Transparenzprinzip, denn es ist dann nicht mehr nachzuvollziehen, inwiefern wirklich der Aktivtausch stattfindet, der es überhaupt nur rechtfertigt, von einer Einzelveranschlagung abzusehen.

Selbst wenn man dem Ansatz des SMF folgt und das mit Mitteln des Grundstocks erworbene Sachvermögen (Grundstücke) unter dem Gesichtspunkt einer „Vermögensverschiebung“ als Sachwertanteil des Grundstocks sieht, ist erst recht der Wertverlust des Grundstockbestandes zu beklagen. So hat der SRH in der Vergangenheit immer wieder Überwertkäufe feststellen müssen, bei denen mit den als Kaufpreis verausgabten Mitteln kein entsprechender Vermögenswert erworben wurde.

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

5

Viele Doppelstrukturen, kein gemeinsamer Weg – Asservatenverwaltung bei Justiz und Polizei

Die Asservatenverwaltung bei der sächsischen Polizei ist zu kleinteilig organisiert. Es besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen.

Die bei Polizei und Justiz eingesetzten IT-Verfahren sind nicht kompatibel und von Medienbrüchen gekennzeichnet. Sie erschweren eine Verzahnung von Abläufen und verursachen Mehraufwand.

Die Erfassung von Asservaten bei der sächsischen Polizei ist zu kleinteilig organisiert und über Ebenen hinweg geprägt durch viele verschiedene Regelungen mit unterschiedlichen Inhalten. Diese Regelungsvielfalt ist unnötig und auch deshalb unwirtschaftlich, weil die einzelnen Polizeidirektionen sowie deren nachgeordnete Organisationseinheiten ihre Regelung jeweils eigenständig erarbeiten.

Bei der Polizei wurden in den Organisationseinheiten für die Unterbringung der Asservate vielfach Notlösungen gesucht. Die sachgerechte Lagerung der Asservate ist teilweise nicht sichergestellt.

Die für die Verwaltung der Asservate eingesetzten IT-Verfahren sind nicht kompatibel und erschweren eine Verzahnung von Abläufen zwischen Polizei und Justiz. Für den Bereich der Polizei gibt es keine einheitliche IT-Lösung. Selbst innerhalb einer Polizeidirektion werden verschiedene Softwarelösungen eingesetzt.

Die Standorte von Asservatenstellen verteilen sich über ganz Sachsen. In den Ballungsräumen werden Asservatenräume sowohl von der Polizei als auch von der Justiz betrieben. Mögliche Skalen- und Synergieeffekte von zentralen Asservatenverwaltungen bleiben ungenutzt.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

6

Verteilung statt Modernisierung – Die „Onlinewache“ der Polizei

Das von der sächsischen Polizei betriebene IT-Verfahren „Onlinewache“ ist technisch überholt, von fehlenden Schnittstellen geprägt und hat grundlegende Mängel bei der Gewährleistung der Informationssicherheit.

Das von der Polizei nach außen vertretene, moderne Bild der „Onlinewache“ entpuppt sich als bloßer „elektronischer Briefkasten“.

Die Erfassung der Informationen aus den eingehenden E-Mails der Online-Anzeigen in das Integrierte Vorgangsbearbeitungssystem der Polizei erfolgt manuell, teilweise durch Kopieren und Einfügen, teilweise durch Abschreiben. Eine Schnittstelle existiert nicht.

Anstatt durch technische Weiterentwicklung den Arbeitsaufwand zu senken und gleichzeitig Möglichkeiten für eine schnelle und effektive Bearbeitung zu sichern, wurde durch Dezentralisierung die Aufgabe auf mehrere Schultern verteilt.

Ein Informationssicherheitskonzept für das IT-Verfahren „Onlinewache“ existiert nicht. Der SRH hat Verstöße gegen die 3 Grundwerte der Informationssicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität) beim Betrieb des Verfahrens festgestellt.

7

Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten durch die Landesdirektion Sachsen

Interne Vorgaben der LDS zur Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten wurden nicht immer beachtet und zum Teil mit geringer Intensität umgesetzt. Das angestrebte Ziel, einheitlich zu verfahren, wurde noch nicht erreicht.

Bei der Festsetzung von Rahmengebühren fehlte zum Teil die Transparenz. In einigen Fällen konnte die Berechnung der Gebührenhöhe nicht nachvollzogen werden.

Die LDS erzielt jährlich rd. 5 Mio. € Einnahmen aus Gebühren und Auslagen. Der SRH hat schwerpunktmäßig die Festsetzung und Erhebung von Rahmengebühren und Auslagen geprüft. Insgesamt wurden die Unterlagen von 290 stichprobenartig ausgewählten Fällen aus 14 Referaten der Abteilungen 2, 3 und 5 der LDS der Hj. 2019 und 2020 ausgewertet.

Zur Umsetzung des Verwaltungskostenrechts hat die LDS im Jahr 2018 die Organisationsverfügung „Kostenbescheid der Landesdirektion Sachsen“ (OrgV KostenB LDS) erlassen. Diese regelt das Verfahren zur einheitlichen Erstellung von Kostenentscheidungen und enthält u. a. detaillierte Regelungen zum Aufbau eines Bescheides und zur Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Verwaltungskosten. Ergänzt wird die OrgV KostenB LDS durch Anlagen, die zahlreiche bescheidreife Formulierungsvorschläge für Kostenentscheidungen und -festsetzungen in Abhängigkeit von der Gebührenart enthalten.

Die LDS hat das angestrebte Ziel, bei der Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten einheitlich zu verfahren, noch nicht erreicht. In lediglich 13 % der Fälle entsprach die Aktenlage den Anforderungen der OrgV KostenB LDS. In den Abteilungen 2, 3 und 5 lag die Quote zwischen 4 % und 29 %. Diese geringen Werte zeigen, dass die OrgV KostenB LDS in den geprüften Abteilungen bisher mit geringer Intensität umgesetzt wurde.

Das Beispiel „Bescheid mit Kostenentscheidung“ der Anlage 1 zur OrgV KostenB LDS ist bei entsprechender Anwendung geeignet, die Kostenentscheidung im Einzelfall in angemessener Form zu begründen. Der SRH hat festgestellt, dass auf dieses Beispiel nur in sehr wenigen Fällen zurückgegriffen wurde. Daher fehlte vielfach die gebotene Transparenz.

Neben dem Prüfungsschwerpunkt „Rahmengebühren“ hat der SRH in 55 Stichprobenfällen die Festsetzung und Erhebung von Festgebühren geprüft. Die Gebührenentscheidungen waren in den meisten Fällen nicht zu beanstanden.

Die Gebührenberechnung bei Festgebühren war gegenüber der Berechnung von Rahmengebühren weniger fehleranfällig und nach Einschätzung des SRH mit einem geringeren Zeitaufwand verbunden. Es bietet sich an, den Anteil der Festgebühren generell zu erhöhen. Wenn die Gebührenhöhe im Wesentlichen von festen Parametern wie einer Anzahl oder der Dauer einer Amtshandlung abhängt, könnten Festgebühren einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leisten.

8

Vollzug des Verwaltungskostengesetzes bei der Polizei und bei Unterstützungseinsätzen der Polizei

Eine VwV des SMI vom 31. Mai 1993 verhindert die Erhebung kostendeckender Gebühren bei Schwerlasttransporten.

Bei der polizeilichen Ingewahrsamnahme von Personen entstand hoher Verwaltungs- und Vollstreckungsaufwand, der in vielen Fällen uneinbringlich war.

Das von der Polizei angewandte Verfahren beim Abschleppen von Kraftfahrzeugen birgt ein erhebliches Kostenrisiko für die Staatskasse und führte zu hohen Außenständen.

Der SRH hat die Festsetzung und Erhebung von Gebühren, Auslagen und tariflichen Entgelten der sächsischen Polizei der Jahre 2018 bis 2020 in den Aufgabenbereichen der Begleitung von Schwerlasttransporten, der Ingewahrsamnahme von Personen (Polizeigewahrsam) und der Umsetzung von Fahrzeugen (Abschleppfälle) geprüft. Untersucht wurde insbesondere das Verfahren der Festsetzung, der Erhebung und der Vollstreckung von Verwaltungskosten durch die sächsische Polizei sowie die Gebührenkalkulation.

Aufgrund der „VwV des SMI über die Erhebung von Kosten für die polizeiliche Begleitung von Transporten vom 31. Mai 1993“ blieben die Anfahrt zum Einsatzort und die Rückfahrt zur Dienststelle bei der Gebührenkalkulation und der Gebührenerhebung außer Betracht. Bei den geprüften Transportbegleitungen fielen im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 rd. 13.000 Begleit-Kilometer und rd. 16.700 Leer-Kilometer an. Die Anwendung der VwV führte nach Berechnungen des SRH zu Mindereinnahmen i. H. v. rd. 73.000 €. ¹

Die VwV verhinderte eine kostendeckende Gebührenerhebung, ohne dass dafür Sach- oder Billigkeitsgründe ersichtlich waren. Aus Sicht des SRH steht die VwV mit dem höherrangigen Recht des Kostendeckungsgebotes nach § 4 Abs. 2 Sächsisches Verwaltungskostengesetz (SächsVwKG) nicht in Einklang.

Beim Polizeigewahrsam hat der SRH festgestellt, dass von den geltend gemachten Verwaltungskosten im Durchschnitt nur rd. 20 % bezahlt wurden. Zahlreiche Verwaltungskostenvollstreckungsversuche blieben häufig auch nach über 10 Jahren ohne Erfolg, verursachten jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei der Polizei und den Vollstreckungsbehörden. Die Durchsetzung der Kostenbescheide im Bereich des Polizeigewahrsams war in vielen Fällen langwierig, kostenintensiv und mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wenig vereinbar.

Der SRH hat im Weiteren die Zahlungseingänge bei Kfz-Abschleppfällen ausgewertet. Im Zeitraum von 2018 bis 2020 setzten die Polizeidirektionen in rd. 7.600 Fällen Gebühren und Auslagen i. H. v. rd. 4,7 Mio. € fest.

¹ Von einer Berechnung der Personalkosten hat der SRH abgesehen.

Die Zahlungseingänge betragen demgegenüber lediglich rd. 2,0 Mio. €. Das derzeitige Verfahren zur Kostenfestsetzung war nach den Feststellungen des SRH teilweise von äußeren, von der Polizei nicht zu beeinflussenden Faktoren, wie der Abholung durch den Fahrzeughalter und der Rechnungslegung der Abschleppunternehmen, abhängig. Traten hierbei Verzögerungen auf, waren sie geeignet, die Standgebühren zu erhöhen, für die die Polizei nach Rechnungslegung zunächst in Vorleistung ging. Angesichts der festgestellten niedrigen durchschnittlichen Zahlungseingangsquote von 42 % und einem hohen Forderungsausfallrisiko bestehen erhebliche Bedenken zur Wirtschaftlichkeit der bisherigen Verfahrensweise.

9

Ausgleichsmaßnahmen und Ökoflächenagentur in Regie des Zentralen Flächenmanagements

Nach wie vor fehlt ein ressortübergreifendes Kompensationsflächenmanagement. Der SIB mit seinem Geschäftsbereich ZFM übernimmt stattdessen ohne gesetzliche Grundlage Kompensationsverpflichtungen für nicht staatliche Eingriffsverursacher.

Mit Kompensationsmaßnahmen im Umfang von 1,2 Mio. € hat der SIB/ZFM begonnen, obwohl der Bebauungsplan für die Entwicklung des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain nicht beschlossen ist.

Kalkulationsgrundlagen müssen überarbeitet werden, um finanzielle Nachteile auszuschließen.

Der SRH hat das Kompensationsflächenmanagement beim SIB/ZFM geprüft. Der Verursacher von Eingriffen in die Natur und Landschaft ist zu deren Kompensation verpflichtet; dies kann durch Maßnahmen mit zeitlichem und räumlichem Bezug zum Eingriff, den Erwerb von Ökopunkten oder Ersatz in Geld geschehen. Der Prüfumfang war begrenzt auf Kompensationsmaßnahmen, die in einem zeitlichen Zusammenhang zum Eingriff standen, vorrangig für die Haushaltsjahre 2017 bis 2019.

Die vom Gesetzgeber vorgegebene Zentralisierung des Kompensationsmanagements beim SIB/ZFM ist nicht vollständig umgesetzt. Doppelstrukturen und Redundanzen erschweren die zentrale Steuerung von Kompensationsverpflichtungen des Freistaates Sachsen. Der SIB/ZFM übernimmt als Ökoflächenagentur die Kompensierung nicht staatlicher Eingriffe. Nach sächsischem Naturschutzgesetz können hierzu jedoch nur Dritte und damit außerhalb der Rechtspersönlichkeit des Freistaates Sachsen Stehende beauftragt werden.

Der SRH warnt vor wirtschaftlichen Verlusten aufgrund der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ohne rechtliche Verpflichtung. Er weist zudem auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Verrechnung bevorrateter Kompensationsmaßnahmen hin. Diese können nicht zur Kompensation für bereits erfolgte Eingriffe verwendet werden, wenn deren Fertigstellung erst nach dem Eingriff erfolgt.

Zur Kalkulation von Kompensationsmaßnahmen verwendet der SIB/ZFM ein Muster mit Wagnis- und Gewinnaufschlägen. Diese sind gegenüber freistaatseigenen Vorhabenträgern grundsätzlich nicht abzurechnen. Die Kalkulationsgrundlage ist entsprechend anzupassen. Zudem empfiehlt der SRH eine Handlungsempfehlung zur Bemessung der Pflegezeiträume, um Fehlkalkulationen zu vermeiden.

10

Förderung von Ganztagschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten

Es ist nicht erkennbar, welche konkreten Ziele das SMK mit der Förderung verfolgt.

Der Finanzbedarf für Ganztagsangebote ist dem SMK derzeit mangels vorhandener Daten nicht bekannt.

Die allenfalls kursorische Kontrolle der Verwendung der staatlichen Mittel durch die SAB lässt keine Aussagen zur Wirkung zu.

Weder das Sächsische Schulgesetz noch die für die Förderung maßgebliche Verordnung des SMK enthalten Beschreibungen des Ziels der Förderung. Da das SMK die Entscheidung über die Gestaltung der Ganztagsangebote den Schulen weitgehend selbst überlassen hat, fehlen Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilung der Wirkung der Förderung.

Schulen mit Ganztagsangeboten werden seit 2005 gefördert. Ob zu diesem Zeitpunkt eine Bedarfsermittlung durchgeführt wurde, war nicht mehr feststellbar. In den Folgejahren wurden die Haushaltsansätze unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (Tarifanpassungen, allgemeine Preisentwicklung, steigende Schülerzahlen) fortgeschrieben. Die vom SMK mit der wissenschaftlichen Begleitung beauftragte Technische Universität Dresden traf 2018 die Einschätzung, eine wirklich tiefgreifende in den kompletten Schultag eingreifende Veränderung sei mit den zur Verfügung stehenden Mitteln, aber auch mit dem zur Verfügung stehenden Personal derzeit nicht realisierbar. Das SMK sollte den Bedarf ermitteln und hierfür ein Monitoring-System einrichten, um die nötigen Daten zu gewinnen.

Antragsteller sind Schulträger oder Schulfördervereine. Mit dem Förderantrag muss weder dargelegt werden, welche Ausgaben (Zweckbestimmung) finanziert werden sollen noch deren Höhe. Der Verwendungsnachweis besteht aus einer Eigenerklärung des Empfängers, dass die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden und einem Kontoauszug/mehreren Kontoauszügen (Sachkontoauszug bzw. Sachkontoauszüge mit der Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben einschließlich deren Zweckbestimmung für Ganztagsangebote). Die auf diesen wenigen Angaben basierende Verwendungsnachweisprüfung der SAB ist allenfalls cursorisch. Der SRH fordert, dass den Nachweisen aussagefähige Sachberichte beigelegt werden.

11

Förderung der Einrichtungen der Weiterbildung

Das SMK förderte die Weiterbildung nicht auf Grundlage einer fachspezifischen Förderkonzeption und führte keine anforderungsgerechte Erfolgskontrolle durch.

In den Förderverfahren waren erhebliche Doppelbearbeitungen sowie vermeidbarer Verwaltungsaufwand zu verzeichnen.

Aufgrund der fehlenden fachspezifischen Förderkonzeption für die Förderung der Weiterbildung lagen für die Steuerung und Erfolgskontrolle keine messbaren qualitativen und quantitativen Zielgrößen zugrunde. Wesentliche Zielstellungen des StHpl., wie z. B. die Stärkung und der Ausbau digitaler Bildungsformate oder die besondere Berücksichtigung von strukturschwachen Regionen und Räumen mit besonderem Handlungsbedarf, fanden keine Berücksichtigung bei der Erfolgskontrolle.

Der SRH stellte in der Prüfung Doppelbearbeitungen und erheblichen vermeidbaren Verwaltungsaufwand fest.

Die LDS fügte ihren Bewilligungsbescheiden das durch die Weiterbildungsförderverordnung von der Anwendung ausgeschlossene Muster 4 der VwV zu § 44 SäHO als Anlage bei. Durch die Verwendung des ausdrücklich ausgenommenen Musters hat die LDS offensichtlich gegen die Weiterbildungsförderungsverordnung verstoßen.

In den Zuwendungsbescheiden für die Sonderzuschüsse erklärte die LDS die als zuwendungsfähig anerkannten Einnahmen und Ausgaben als verbindlich. Dies führte zu einer erheblichen Anzahl von Änderungsanträgen und entsprechenden Änderungsbescheiden infolge einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die von der LDS erlassenen rechtsfehlerhaften Bescheide verursachten zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der unnötig Personalressourcen in Anspruch nahm.

Die Förderung der Fortbildung von Mitarbeitern der anerkannten Einrichtungen der Weiterbildung verursachte wegen der kleinteiligen Förderung und im Hinblick auf das geringe Mittelvolumen einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand.

Der Freistaat Sachsen förderte rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. €.

Das SMWA besaß dabei weder einen Gesamtüberblick über die geförderten und nicht geförderten Gewerbeflächen noch entwickelte es eine Landesstrategie mit konkreten Maßnahmen bzw. leitete auch keine messbaren Ziele daraus ab.

Der SRH hat die Erschließung von Gewerbegebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) im Zeitraum 1990 bis 2014 umfassend geprüft. Im geprüften Zeitraum wurden insgesamt rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. € gefördert. Hierbei verfügte das SMWA über keinen umfassenden Gesamtüberblick geförderter und nicht geförderter Gewerbestandorte im Freistaat Sachsen. Vereinzelt vorhandene Datenbestände wurden weder zusammengeführt noch strategisch durch das SMWA ausgewertet. Die Datenbestände wurden vorrangig operativ genutzt.

Der SRH vermisst zudem eine Strategie und proaktive Steuerung des Landes zur zielgerichteten Entwicklung von Gewerbeflächen, um bspw. auch auf Ansiedlungsabsichten von Großinvestoren zielgerichtet und zeitnah reagieren zu können, die die Kapazität und Steuerungsfähigkeit einer einzelnen Kommune (Zuwendungsempfänger) übersteigen. Diese Strategie sollte mit anderen Teilstrategien, wie der Strukturentwicklung in den Braunkohleregionen, verzahnt werden.

Ferner fehlen förderspezifische Ziele mit entsprechenden Zielgrößen. Ein messbares Ziel für die Gewerbegebietserschließung sei nach Auffassung des SMWA, ob im Freistaat genügend erschlossene Gewerbeflächen in ausreichender Menge verfügbar sind, um regionalwirtschaftlich gewünschte Ansiedlungen und Erweiterungen von Unternehmen realisieren zu können. Eine entsprechende Zielgröße hat das SMWA jedoch nicht beziffert. Das Vorhandensein messbarer Ziele ist eine zwingend einzuhaltende haushaltsrechtliche Vorgabe für die Veranschlagung und den Einsatz von Landesmitteln, der nicht entsprochen wurde. Die flächendeckende Einordnung der sächsischen Regionen als strukturschwach stellt keinen Ersatz hierfür dar. Auch der bundeseinheitliche Koordinierungsrahmen der GRW steht dazu nicht im Widerspruch, da ausweislich dessen die Länder durch zusätzliche Regelungen, wie messbare Ziele, die regionalen Bedürfnisse berücksichtigen können.

Der Einfallsreichtum und die Kenntnisse der Bediensteten werden nicht umfassend ausgeschöpft. Das SMWA sollte sich einen Gesamtüberblick verschaffen, Ziele definieren, Aufwand und Nutzen des Vorschlagswesens untersuchen sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Beteiligung ergreifen.

Der SRH hat die Umsetzung des Vorschlagswesens innerhalb des Geschäftsbereichs des SMWA im Zeitraum 2012 bis 2020 geprüft.

Der Freistaat Sachsen nutzt seit dem Jahr 1995 in Anlehnung an die positiven Erfahrungen aus der freien Wirtschaft sowie anderer Bundesländer das Instrument des Vorschlagswesens. Die Staatsregierung möchte mithilfe des Vorschlagswesens den Einfallsreichtum sowie Kenntnisse und Erfahrungen der Angehörigen der Verwaltung aktivieren, um zum Beispiel Verwaltungsverfahren oder Arbeitsabläufe zu vereinfachen, Verwaltungsvorschriften zu verbessern, Verwaltungshandeln bürgerfreundlicher zu gestalten, Gesundheits- und Umweltschutz zu fördern sowie die Datenverarbeitung zu verbessern.

Das SMWA verfügt über keinen Gesamtüberblick der eingereichten Vorschläge, der Auskunft über substanzielle Informationen zu den Vorschlägen gibt. Es mangelt zudem an messbaren Zielen.

Insgesamt wird das Potenzial des Vorschlagswesens im Geschäftsbereich des SMWA nicht ausgeschöpft. Von rd. 1.699 Bediensteten im Geschäftsbereich des SMWA wurden lediglich rd. 3,2 Vorschläge pro Jahr eingereicht. Im Zeitraum 2012 bis 2020 wurden insgesamt 29 Verbesserungsvorschläge eingereicht, von denen 21 (72 %) abgelehnt wurden. 13 Ablehnungen wurden dabei auf Gründe gestützt, die nicht den abschließenden

Tatbeständen der VwV Vorschlagswesen entsprachen. Vorschläge, die abgelehnt werden, verursachen Aufwand, ohne Nutzen zu bringen.

Die wenigen angenommenen Vorschläge wurden zudem nicht alle umgesetzt. Die Umsetzung eines Vorschlages steht seit 2018 aus. Ferner fehlt aus Sicht des SRH ein zentrales Umsetzungsmonitoring im Geschäftsbereich des SMWA.

Seit 2016 gab es keine proaktive Kommunikation des SMWA über Ziele und die Mitwirkungsmöglichkeit des Vorschlagswesens. Hierunter leidet der Bekanntheitsgrad des Vorschlagswesens, Potenziale werden so verschenkt.

Eine Personalbedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) hat es im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben für das Vorschlagswesen bisher nicht gegeben. Der für entsprechende Untersuchungen u. a. erforderliche monetäre Nutzen von Vorschlägen wird nicht erhoben und der nicht monetäre Nutzen nicht ausreichend berücksichtigt.

14 Förderung eines Meisterbonus

Das Förderziel, die Zahl der Meisterabsolventen in gewerblich-technischen Fortbildungsberufen zu erhöhen, wurde mit der Förderung nicht erreicht. Ungeachtet dessen ist eine Erhöhung dieser Förderung geplant.

Der Freistaat Sachsen gewährt seit dem 1. September 2016 nach der „FRL Meisterbonus“ für erfolgreich abgelegte Meisterprüfungen eine Zuwendung i. H. v. 1.000 € pro Absolvent.

Der SRH hat die Beantragung, Bewilligung, Zahlung und Verwendungsnachweisprüfung in den Jahren 2016 bis 2020 im Zuständigkeitsbereich des SMWA geprüft. Betrachtet wurde auch die Zielerreichung der Förderung.

Die Statistiken des StaLa und des SMWA zeigen, dass die Einführung des Meisterbonus nicht zur Erhöhung der Anzahl der erfolgreichen Absolventen in den gewerblich-technischen Fortbildungsberufen im Freistaat Sachsen geführt hat. Dieses Förderziel ist somit nicht erreicht. Unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 94 Absatz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 7 SÄHO) sollte der weitere Einsatz des Instruments kritisch überprüft werden.

Eine anvisierte Erhöhung des Meisterbonus zur Erhaltung des ausgezeichneten Rufs der Qualität des sächsischen Handwerks wurde bisher aufgrund nicht absehbarer Kosten für die COVID-19-Pandemie noch nicht umgesetzt. Nach Ansicht des SMWA würde vermutlich eine Erhöhung des Meisterbonus auf 2.500 € insbesondere im Handwerk leider nicht zu höheren Absolventenzahlen führen. Dazu sei eine Prämie in dieser Größenordnung im Vergleich zu den deutlich höheren Kosten einer Meisterfortbildung sowie dem großen zeitlichen Aufwand, der mit einer Meisterqualifizierung einhergeht, eher nicht geeignet. Die große Wertschätzung gegenüber den Meisterabsolventen könne jedoch durch einen höheren Bonus sehr wohl zum Ausdruck gebracht werden.

Die Gewährung einer „Prämie“ bzw. einer „finanziellen Anerkennung“ ist nicht Zweck einer Zuwendung, zumal sie nicht zum Erreichen des Förderzieles beigetragen hat.

Das SMWA sollte mögliche Handlungsalternativen – auch neben der Meistergründungsprämie – prüfen, um die mit der Förderung verbundenen Ziele zu erreichen.

Förderung kommunaler Straßen- und Brückenbauvorhaben

Die Beibehaltung der bisherigen Fördersystematik im Sinne breiter Fördergegenstände und hoher Fördersätze ist künftig nicht mehr möglich. Mit der für das Jahr 2023 angekündigten Neufassung der Richtlinie sollten die Fördergegenstände gestrafft und priorisiert werden. Die kommunale Finanzierungsverantwortung ist zu stärken, die Förderung auf das Landesinteresse zu beschränken und der Fördersatz dementsprechend zurückzuführen.

Das SMWA muss eine Erfolgskontrolle zur Förderung anhand geeigneter, eindeutiger und messbarer Zielgrößen durchführen. Im Förderkonzept festzulegende Zielgrößen sind kritisch auf Eignung zu prüfen.

Der Freistaat Sachsen unterstützt die Kommunen bei der Umsetzung ihrer Pflichtaufgaben zum Erhalt des Kommunalstraßennetzes neben Mitteln aus dem Finanzausgleich u. a. über die Richtlinie für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB).

Im Dezember 2015 wurde die RL KStB neu gefasst. Die Fördergegenstände wurden erweitert und die Fördersätze wurden z. T. angehoben. Die weiten Fördergegenstände und die hohen Fördersätze führten zu einer erheblichen Zunahme an Fördermittelanträgen. In der Folge liegen die tatsächlichen Ausgaben ab 2016 stetig über den veranschlagten Mitteln. Das Förderprogramm ist permanent überzeichnet. Für das Kalenderjahr 2020 verfügte das SMWA einen Annahmestopp für Neuanträge zum Stichtag 31. Oktober 2019.

Derzeit stellt sich die Förderpraxis als breit und unspezifisch dar. Es werden dauerhaft und flächendeckend kommunale Pflichtaufgaben finanziert. Diese Praxis der flächendeckenden Förderung sollte aufgegeben werden. Eine Strukturierung und Priorisierung ist dringend geboten.

Messbare Zielgrößen enthält die Förderkonzeption der RL KStB nicht. Auch führt das SMWA keine Erfolgskontrolle der selbst gesetzten Ziele zur qualitativen und quantitativen Verbesserung des Straßenzustands durch. Der SRH hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass in den Förderkonzepten klare Zieldefinitionen zu treffen und aussagefähige Zielgrößen für eine Erfolgskontrolle anzugeben sind. Geeignete, eindeutige und messbare Zielgrößen sind für eine Kontrolle des Erreichens der Förderziele unerlässlich. Wesentlicher Bestandteil der Erfolgskontrolle ist der Soll-Ist-Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen.

Finanzielle Unterstützung des DVL-Landesverbandes Sachsen e. V. und der Landschaftspflegeverbände

Positives Beispiel für eine stärkere Wirksamkeit geförderter Naturschutzmaßnahmen durch gute fachliche Steuerung des SMEKUL.

Das SMEKUL hat in Umsetzung von § 35 Abs. 6 Sächsisches Naturschutzgesetz (SächsNatSchG) eine Kooperationsvereinbarung mit dem DVL-Landesverband Sachsen e. V. - Landesverband der Landschaftspflegeverbände in Sachsen (DVL-LV) geschlossen. Danach erhält dieser seit 2016 eine pauschalierte finanzielle Unterstützung für das Vorhalten flächendeckender Strukturen, um komplexe und hochwertige praktische Maßnahmen im Artenschutz, Biotopverbund und zur Umsetzung des europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000 nach einer Schutzgutliste des SMEKUL vorzubereiten und Umsetzungspartner für die Durchführung der Maßnahmen zu suchen.

Mit der Kooperationsvereinbarung konnte das SMEKUL den Inhalt der Maßnahmeninitiativen entscheidend steuern. Die Finanzierung ermöglichte es dem DVL-LV, fachlich anspruchsvolle und langwierige Projekte zu initiieren. So konnten Handlungsfelder im Naturschutz erschlossen werden, die bisher häufig, insbesondere hinsichtlich der Maßnahmeplanung, die Leistungsfähigkeit potenzieller Maßnahmeträger überstiegen. Da die Aktivitäten gezielt auf den besonderen Handlungsbedarf des Freistaates gelenkt wurden, war der fachliche Nutzen deutlich höher.

Diese hohe Wirksamkeit gelang allerdings nur durch das Zusammenspiel verschiedener Erfolgsfaktoren. Insbesondere arbeitete der DVL-LV fachlich auf hohem Niveau und die Geschäftsführung erfolgte ordnungsgemäß sowie wirtschaftlich und sparsam. Außerdem übte das SMEKUL seine Rolle als Auftraggeber durch kontinuierliche Steuerung und die Einführung geeigneter Controllinginstrumente aktiv aus. Es bestand jederzeit eine hohe Transparenz bei den Aufgaben und Rollen der Akteure, den Ergebnisparametern und den qualitativen und quantitativen Evaluierungskriterien. Das klare Rollenverständnis der Beteiligten beruhte auf der geschlossenen Kooperationsvereinbarung, wodurch beide Unterzeichner eine gleichberechtigte Vertragspartnerschaft eingingen.

Unter Vorliegen der benannten Voraussetzungen kann dies ein positives Beispiel für eine stärkere Wirksamkeitssteuerung bei anderen Fachstrategien des Freistaates Sachsen sein.

17

Ideenwettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds

Mit Preisgeldern im Umfang von 6,4 Mio. € der Sächsischen Mitmach-Fonds wurde in 2019 und 2020 bürgerschaftliches Engagement zusätzlich zu bestehenden Förderrichtlinien im Freistaat Sachsen ohne Eigenmitteleinsatz finanziert. Es erfolgten Prämierungen von Projektideen, denen der enge Bezug zum Strukturwandel fehlte.

Das Ziel, der Entwicklung von Teilstrategien und der Ableitung einer Gesamtstrategie zum Gelingen der Strukturentwicklung in den sächsischen Revieren aus den eingereichten Projektideen beizutragen, konnte nicht erreicht werden. Eine Evaluierung der Sächsischen Mitmach-Fonds steht aus. Die Fortführung der Wettbewerbsverfahren durch Zusammenführung der Wettbewerbsverfahren in den „simul+Mitmach-fonds“ ist ohne Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle nicht zu empfehlen.

Zur Förderung der Strukturentwicklung in den sächsischen Braunkohleregionen hat die Sächsische Staatsregierung 2019 den Ideenwettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds mit Preisgeldern von 3,2 Mio. € jährlich in den Landkreisen Bautzen und Görlitz, Leipzig, Nordsachsen und in der Stadt Leipzig initiiert. Im Rahmen von Festbetragsfinanzierungen im Zuwendungsverfahren wurden Preisgelder sowie Personal- und Sachkosten 2 Projektträgern gewährt (7,5 Mio. € für 2019 und 2020).

Prüfungen zur Förderfähigkeit von Projektideen aus Förderrichtlinien des Freistaates Sachsen und zu Eigenanteilen der Projekteinreicher erfolgten nicht. Zu den Wettbewerbskategorien der Sächsischen Mitmach-Fonds existieren im Freistaat Sachsen Förderrichtlinien, nach denen die Gewährung von Fördermitteln ebenfalls möglich wäre.

Von den im Jahr 2019 eingereichten 1.502 Projektideen wurden 611 prämiert (41 % der Einreichungen). Im Jahr 2020 wurden 560 von eingereichten 1.974 Projektideen ausgewählt (28 % der Einreichungen).

Das Ziel des Wettbewerbs, aus den Ergebnissen der Wettbewerbskategorien eine Strategie für einen gelingenden Strukturwandel in den Revieren zu entwickeln, konnte trotz umfangreicher Prämierungen nicht erreicht werden.

Im Ergebnis einer Stichprobe der prämierten Projektideen stellte der SRH fest:

- Die prämierten Projektideen (u. a. Öko-Toiletten, Lastenfahrräder, Ballroboter) sind größtenteils nicht geeignet, um einen nachhaltigen Strukturwandel in den Revieren zu unterstützen.
- Preisgelder aus den Sächsischen Mitmach-Fonds werden als Eigenmittelerersatz für große Förderanträge eingesetzt. Dies verletzt die Zweckbindung.
- Projektideen wurden aus den Sächsischen Mitmach-Fonds prämiert, die nicht realisierbar waren bzw. nicht umgesetzt wurden.
- Es erfolgten Teilungen von Projektideen, um die Preisstufengrenze nicht zu überschreiten, und mehrfache Prämierungen von Preisträgern. Dies stand im Widerspruch zu den Wettbewerbsbedingungen.
- In der Kategorie Existenzgründungen wurden Geschäftsideen prämiert, die eine wirtschaftliche Verwendung der Preisgelder zur Folge hatten.

- Über die Sächsischen Mitmach-Fonds werden zusätzliche Mittel für sorbische Projekte bereitgestellt, obwohl über die Stiftung für das sorbische Volk derartige Projekte gefördert werden könnten.

Preisgelder aus öffentlichen Mitteln wurden an Kleinst- und Kleinpreisträger im Umfang von 3,4 Mio. € ausbezahlt, ohne dass eine Berichtspflicht zur Umsetzung der prämierten Projektidee bestand.

Wettbewerbsverfahren ersetzen keine Förderverfahren zur Unterstützung von gesellschaftlichem Engagement. Der SRH empfiehlt, die hier praktizierte Unterstützung mittels Wettbewerbsverfahren künftig einzustellen.

18 Zuschüsse des SMWK für die Dresdner Musikfestspiele

Das erhebliche staatliche Interesse des Freistaates Sachsen an der Förderung der Dresdner Musikfestspiele ist im Förderverfahren nicht erkennbar.

Das SMWK sollte sich von den Aufgaben einer Bewilligungsbehörde entlasten.

Seit vielen Jahren fördert der Freistaat Sachsen die Dresdner Musikfestspiele. Zwischenzeitlich wurde das ursprüngliche Ziel der Förderung, die Dresdner Musikfestspiele als Musikfestival zu etablieren, erreicht. Die Ziele, die das SMWK mit der nunmehr verstetigten Förderung dieses etablierten Festivals verfolgt, sind für den SRH aus der Prüfung heraus nicht zu erkennen. Es bedarf seitens des SMWK neuer konzeptioneller Überlegungen, um das erhebliche staatliche Interesse zu begründen.

Die singuläre Förderung des Festivals durch das SMWK neben der bestehenden Festivalförderung durch die Kulturstiftung wirft zudem Fragen hinsichtlich der Effizienz auf. Um Synergieeffekte zu nutzen und die gesamte Festivalförderung im Freistaat in ein Gesamtkonzept zusammenzuführen, sollte die Bündelung der Festivalförderung bei einer Bewilligungsstelle in Erwägung gezogen werden.

Die Durchführung von Förderverfahren stellt keine ministerielle Aufgabe dar. Das SMWK sollte prüfen, ob die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen aufgrund ihres Stiftungszwecks, der u. a. auf die Förderung von Vorhaben im Bereich der Musik gerichtet ist, auch das Förderverfahren der Dresdner Musikfestspiele durchführen kann. Letztlich könnte das SMWK von dem mit der Förderung einer Einzelmaßnahme einhergehenden hohen Verwaltungsaufwand entlastet werden.

19 Investitionsbedarf der Universitätsklinik Leipzig und Dresden - eine Herausforderung für den Sächsischen Haushalt

Die regelmäßige Vervielfachung der Ausgaben der „Zuschüsse für Investitionen“ an die Universitätsklinik im Haushaltsvollzug der Jahre 2013 bis 2018 im Vergleich zu den vom SLT beschlossenen Haushaltsansätzen stellt einen Eingriff in die Entscheidungskompetenz des SLT dar.

Gegenstand und Höhe der Finanzierung des von SMWK und SMF bezifferten enormen Investitionsbedarfs der Universitätsklinik sollten für einen mittelfristigen Zeitraum verbindlich festgelegt werden.

Der Freistaat Sachsen gewährt als Träger der sächsischen Universitätsklinik Zuweisungen für Investitionen und sonstige nicht entgeltfähige betriebsnotwendige Kosten nach Maßgabe des StHpl. Die veranschlagten „Zuschüsse für Investitionen“ wurden durch das SMWK im Rahmen des Haushaltsvollzugs im Zeitraum 2013 bis 2018 regelmäßig am Ende des Hj. mit hohen Mitteln verstärkt, so dass die geleisteten Zuschüsse insgesamt mehr als doppelt so hoch waren wie die Haushaltsansätze, die der SLT beschlossen hatte. Aus der Sicht des SRH wird mit dieser Praxis in die Entscheidungskompetenz des SLT eingegriffen und dessen Budgethoheit zurückgedrängt.

Die von SMF und SMWK eingesetzte Arbeitsgruppe „Investitionsbedarf“ bezifferte 2019 den Investitionsbedarf an beiden Universitätsklinika bis 2023 auf zusammen rd. 1,4 Mrd. €. Das punktuelle Abdecken der Investitionsbedarfe im Rahmen des Haushaltsvollzugs durch den Freistaat ist daher nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern auch nicht sachgerecht, um den enormen Investitionsbedarf planvoll zu bewältigen und den bestehenden Investitionsstau abzubauen. Der SRH schlägt daher eine mittelfristige verbindliche Finanzierungsvereinbarung des Freistaates Sachsen mit den Universitätsklinika vor. Zur Sicherstellung der Entscheidungskompetenz des SLT wäre diese unter Haushaltsvorbehalt zu stellen.

20 Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe

Das SMF plant seit Juni 2017 die Umstrukturierung der Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken. Die Umsetzung dieses Vorhabens hat die Verwaltung bisher noch nicht abgeschlossen.

Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2017 Vorschläge zur Umsetzung dieses Vorhabens gemacht, welche die Verwaltung deutlich schneller – ohne Gesetzesänderung – hätte realisieren können.

Nach einer Schätzung des SRH hätten sich seit 2017 Einsparungen bei den Personalkosten von bis zu 7,1 Mio. € ergeben. Auch die geprüfte Stelle sieht Einsparmöglichkeiten von bis zu 1,9 Mio. € jährlich und will dies durch eine Gesetzesänderung erreichen.

Die staatlichen Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz sind gem. § 11 Sächsisches Spielbankengesetz (SächsSpielbG) zur Zahlung einer Spielbankabgabe an den Freistaat Sachsen verpflichtet. Diese erreichte im Jahr 2019 rd. 3,9 Mio. €. Der SRH hatte diese Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken bereits im Jahr 2017 untersucht. Damals hatte er eine erhebliche Reduzierung der bisher zur Steueraufsicht eingesetzten Revisorenstellen auf den im SächsSpielbG vorgegebenen Mindestumfang empfohlen. Ziel des SRH war eine Einsparung von Personalkosten i. H. v. damals jährlich rd. 1 Mio. € durch die Abschaffung der permanenten Steueraufsicht. Die Steuerverwaltung begann ab Juni 2017 mit den grundsätzlichen Planungen zur Umgestaltung der Steueraufsicht.

Die vom SMF gewählte Umstrukturierungsmaßnahme sieht einen vollständigen Abbau der bisherigen Revisorenstellen vor. Dies bedingt eine Änderung des SächsSpielbG, welche bisher nicht erfolgt ist. In der Folge fallen die Personalkosten unverändert an. Die vom SMF i. H. v. jährlich 1,9 Mio. € vorgesehene Einsparung von Personalkosten ist noch nicht eingetreten. Die vom SRH im Jahresbericht 2017 vorgeschlagene Lösung bedingte eine solche Gesetzesänderung nicht.

Teil B Kommunen

21 Gebäudemanagement in großen Städten

Das gesamtstädtische Instandhaltungsmanagement war mehrheitlich mangelbehaftet. Das erschwerte die gezielte Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen.

Dienst- und Arbeitsanweisungen wiesen in allen geprüften Städten Mängel auf.

Je nach Haushaltsstruktur waren umfangreiche Budgetierungsregelungen notwendig, um Fach- und Budgetverantwortung möglichst überschneidungsfrei zuzuordnen. Verantwortlichkeiten waren jedoch nicht immer eindeutig geklärt.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung war zwar in allen Städten eingeführt. Diese wurde jedoch noch nicht in angemessenem Umfang zu Steuerungszwecken genutzt. Die interne Leistungsverrechnung wurde nicht vollumfänglich umgesetzt.

Kommunen verfügen in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Mit der Umstellung auf die kommunale Doppik wurden neue Instrumente zur Strukturierung und Steuerung der kommunalen Haushalte – und damit auch der Grundstücks- und Gebäudebewirtschaftung – eingeführt.

Der SRH hat den Aufbau und die Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements in 6 sächsischen Städten mit mehr als 50.000 EW geprüft.

Das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement war sehr unterschiedlich in die Verwaltungsorganisation eingebettet, wobei verschiedene Organisationsmodelle Anwendung fanden. So reichte das Spektrum von einer vollständigen Zentralisierung in einer Facheinheit, über eine Mischform aus zentraler und dezentraler Gebäudebewirtschaftung bis hin zur Aufgabenbündelung durch Gründung eines Eigenbetriebs.

Die Städte verfügten mehrheitlich nicht über ein gesamtstädtisches Instandhaltungsmanagement. Keine der geprüften Städte konnte den Umfang der regelmäßig notwendigen sowie unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen beziffern. Tatsächlich fehlte es somit an der detaillierten Ermittlung von Instandhaltungsrückständen und der gezielten Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen.

In allen geprüften Städten mangelte es an vollständigen und aktuellen Dienst- und Arbeitsanweisungen, in 2 Städten fehlten diese gänzlich. Das betraf sowohl gesamtstädtische als auch spezielle, die Gebäudebewirtschaftung betreffenden Dienst- und Arbeitsanweisungen.

Kommunen haben ein Wahlrecht, den Haushalt entweder nach der Verwaltungsorganisation oder den Produktbereichen zu strukturieren. Insbesondere bei der produktbereichsorientierten Haushaltsgliederung waren zur Zuordnung von Fach- und Budgetverantwortung umfangreiche Budgetierungsregelungen notwendig. Dies gelang nicht immer überschneidungsfrei.

Alle geprüften Städte hatten eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, jedoch in sehr unterschiedlichem Umfang. Insgesamt war festzustellen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht als gesamtstädtisches Steuerungselement genutzt wurde.

Die durch das Gebäudemanagement erbrachten Serviceleistungen für andere Ämter wurden intern nicht konsequent auf die leistungsempfangenden Fachprodukte verrechnet.

Kommunale Unternehmen mit dem Geschäftsfeld Fernwärmeversorgung und Betätigung der betreffenden kommunalen Gesellschafter

Die aktuellen Kosten für fossile Primärenergieträger stellen mit das größte wirtschaftliche Risiko für Fernwärmeunternehmen dar. Im Rahmen von Investitionsentscheidungen ist die Frage des Einsatzes von erneuerbaren Energien vordringlich zu betrachten.

Die Unternehmen sollten mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet, ihre Geschäftstätigkeiten auf dauerhafte Gewinnerwirtschaftung ausgerichtet und das Anlagevermögen ausreichend mit langfristigem Kapital gedeckt sein.

Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 6 kommunalen Unternehmen mit dem Geschäftsfeld Fernwärmeversorgung in den Jahren 2017 bis 2019 sowie die Betätigung der betreffenden kommunalen Gesellschafter geprüft.

Als Primärenergieträger wurden in 5 Gesellschaften fossile Brennstoffe in unterschiedlichem Umfang eingesetzt. Stellenweise war die Nutzung erneuerbarer Energien zugunsten fossiler Brennstoffe rückläufig. Lediglich ein Unternehmen setzte zu 99 % erneuerbare Energien ein. Die CO₂-Abgabe führt im Beispiel eines Unternehmens bei sonst gleichen Bedingungen zu einer Steigerung der Energiegestehungskosten im Jahr 2021 um rd. 13,2 % und im Jahr 2022 um rd. 15,8 % und hat signifikanten Einfluss auf den Fernwärmepreis. Die kommunalen Wärmeversorgungsunternehmen sollten weiterhin den vermehrten Einsatz erneuerbarer

Energien unter der Prämisse prüfen, ob dieser insbesondere in Anbetracht des CO₂-Preises wirtschaftlicher ist.

Maßnahmen zur Umstellung auf erneuerbare Energien setzen konkrete Handlungskonzepte voraus. Lediglich ein Unternehmen hatte ein entsprechendes verschriftlichtes Konzept, investierte jedoch am Ende des Prüfungszeitraumes in einen neuen Gaskessel.

Durch einen Anschluss- und Benutzungszwang können die Kommunen den Absatzmarkt ihrer kommunalen Wärmeversorger nachhaltig sichern. Den Kommunen wird empfohlen, den satzungsmäßigen Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwangs turnusmäßig zu prüfen.

Zwei von den 6 geprüften Gesellschaften erwirtschafteten im Prüfungszeitraum in Summe, ein Unternehmen in jedem Jahr, negative Jahresergebnisse. Die Eigenkapitalausstattung lag zwischen 15,5 und 90,3 % und verschlechterte sich in einem Unternehmen fortlaufend. In 4 Unternehmen war das Anlagevermögen nicht durchgängig mit langfristigem Kapital gedeckt.

Bei einem Unternehmen erfolgte die Nullpreiskalkulation letztmalig im Jahr 2005. Stellenweise waren Unterlagen nicht auffindbar. Ein Unternehmen veranschlagte einen zu hohen Fördermittelanteil und reduzierte damit die kalkulatorischen Gestehungskosten mit der Folge, dass die Fernwärmepreise nicht kostendeckend waren. Der Deckungsgrad der Fixkosten lag stellenweise unter 100 %, in einem Fall bei nur 50 %. Preiskalkulationen sollten in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität und ihren Anpassungsbedarf hin überprüft werden. Sie sind mindestens so lange aufzubewahren, wie sie die Grundlage für die darauf aufbauenden indexbasierten Preisanpassungen bilden. Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten grundsätzlich ihre Umlage der Fixkosten mit dem Ziel einer weitreichenden Kostendeckung überprüfen.

Nach der aktuellen Rechtsprechung müssen Preisgleitformeln für den Arbeitspreis neben dem Kostenelement auch ein sogenanntes Marktelement aufweisen. Vier Unternehmen erfüllten diese Anforderung nicht. Die Preisgleitformeln sollten regelmäßig auf ihre Rechtskonformität überprüft werden.

Eine Beteiligungsverwaltung richteten 3 Kommunen nicht ein. Damit war eine Voraussetzung zur Steuerung und Überwachung der Unternehmen als Teil des kommunalen Führungsprozesses nicht erfüllt. Die Kommunen haben eine Beteiligungsverwaltung im Sinne des § 99 Abs. 1 SächsGemO einzurichten und vorzuhalten.

JAHRESBERICHT

Einleitung

I. Gegenstand des Jahresberichts

Das Ergebnis seiner Prüfung fasst der Rechnungshof, soweit es für die Entlastung der Staatsregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Jahresbericht zusammen, den er Landtag und Staatsregierung zuleitet (§ 97 Abs. 1 SäHO). Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2021, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2022 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Jahresbericht wird ab diesem Jahr aus 2 Bänden bestehen. Die veröffentlichten Beiträge stammen gemischt je aus dem staatlichen und dem kommunalen Bereich.

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, die die Kommunen des Freistaates Sachsen betreffen. Den überwiegenden Teil der Prüfungsergebnisse zu den Kommunal финанzen wird der Rechnungshof im Band II zum Jahresende veröffentlichen.

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 gemäß Sächsischer Gemeindeordnung für alle Gemeinden und Landkreise sowie für kommunale Zusammenschlüsse und Stiftungen durch. In dieser Prüfungstätigkeit wird er von den ihm nachgeordneten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in Löbau, Wurzen und Zwickau unterstützt (§ 13 RHG).

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

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

III. Politische Entscheidungen

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

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

IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

V. Entlastung des Rechnungshofs

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

Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs für die Haushaltsrechnung 2019 hat der Sächsische Landtag in seiner Sitzung am 21. Dezember 2021 erteilt.

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).

VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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

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 gemäß § 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 I des Jahresberichts 2022 wurde am 1. Juli 2022 veröffentlicht.

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

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, ZDL, 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 Beitrag Nr. 3, Pkt. 2.4, Tz. 22 und 23 sowie Pkt. 3.1, Tz. 27, 28 und 30.

1. Staatsfinanzen

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2020

1

Die Staatsausgaben lagen im von den Einflüssen der COVID-19-Pandemie gezeichneten Hj. 2020 zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Die Deckung war nur dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem neu geschaffenen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.

Bei der Finanzierung des Sofortprogramms „Start 2020“ nach der Regierungsneubildung überdehnte die Staatsregierung das Notbewilligungsrecht. Sie stützte außerdem eine Umgestaltung des Haushaltes einschließlich der Ausstattung eines neuen Ministeriums mit Haushaltsmitteln auf eine verfassungsrechtlich bedenkliche Sonderermächtigung im HG. Ein Nachtragshaushalt hätte zeitgerecht die beabsichtigten Strukturänderungen und die Mittel für die politischen Ziele der Staatsregierung aufnehmen und in verfassungskonformer Weise einem Haushaltsbeschluss des Parlamentes zuführen können.

Wegen einer angekündigten Korrektur der Vermögensrechnung 2020 behält sich der SRH vor, seine Empfehlung hinsichtlich der Entlastung der Staatsregierung für das Hj. 2020 erst im Band II des Jahresberichts 2022 auszusprechen.

1 Vorbemerkung

- ¹ Der Staatsminister der Finanzen hat dem SLT über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über die Veränderung des Vermögens und der Schulden des Freistaates zur Entlastung der Staatsregierung jährlich Rechnung zu legen. Dies ordnet Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen an. Für das Hj. 2020 erfolgte die Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben des Landes, das Vermögen und die Schulden mit der Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 vom 17. Dezember 2021. Diese Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich.¹
- ² Der SRH prüfte den Haushaltsvollzug im Hj. 2020 auf der Grundlage der vorgelegten HR und der erhaltenen weiteren Unterlagen. Dabei untersuchte er insbesondere die Einhaltung des geltenden HG und die Beachtung der Bindungen an den Haushaltsplan bei Leistung von Ausgaben und beim Eingehen von Verpflichtungen. Der Rechnungshof legt seiner Prüfung außerdem die Haushaltsgrundsätze sowie die allgemeinen Vorschriften der SäHO zugrunde.

2 Vorläufige Beurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020

- ³ Der SRH gibt die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2020 in 2 Bänden seines Jahresberichts 2022 bekannt. Der vorliegende Band I hat die HR, eine Betrachtung der Haushaltssituation sowie die Verschuldung des Freistaates Sachsen zum Gegenstand. Band II wird sich mit der Vermögensrechnung sowie mit den Nebenhaushalten befassen. Beide Bände enthalten bestimmungsgemäß weitere entlastungsrelevante Erkenntnisse aus Prüfungen des SRH in der Landesverwaltung.
- ⁴ Ein Gesamtbild als Grundlage einer abschließenden Bewertung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 wird sich erst ergeben, wenn die Inhalte des Bandes II zusammengetragen sind. Die Veröffentlichung ist für Ende des Jahres 2022 geplant. Schon jetzt möchte der SRH auf Folgendes aufmerksam machen:
 - Aufgrund von Nachfragen des SRH zeichnet sich in der vorgelegten Vermögensrechnung 2020 ein Änderungsbedarf bei einzelnen Vermögenspositionen im Umfang von mehreren Hundert Mio. € ab. Das SMF beabsichtigt bis Ende Juni 2022 die berichtigte Vermögensrechnung 2020 vorzulegen. Der Rechnungshof wird die Prüfung nach Erhalt der korrigierten Fassung der Vermögensrechnung fortsetzen und verfolgt das Ziel, über die Ergebnisse im Band II des Jahresberichts 2022 zu informieren.

¹ [Haushaltsrechnung 2020](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- In die Gesamtbetrachtung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 werden weiterhin Bemerkungen des SRH zur Regierungsneubildung und zur Finanzierung des Regierungsprogramms „Start 2020“ eingehen. Feststellungen zu den Maßnahmen der neuen Staatsregierung zur Umgestaltung des Haushaltes vorbei am Parlament als Budgetgeber enthält Pkt. 5.1, Tz. 91 bis 129 in diesem Beitrag.
- Der Gesetzgeber hat im Jahr 2020 die Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie beschlossen. Den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ stattete er mit einer Kreditermächtigung von bis zu 6,0 Mrd. € aus. Für die Aufnahme der Schulden war das Eintreten einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen erforderlich. Das Vorliegen eines solchen Ausnahmefalles hat der SLT am 9. April 2020 bestätigt. Zur Notwendigkeit weiterer Feststellungsbeschlüsse für die Aufnahme von Corona-Krediten verweist der SRH auf seine Ausführungen im Beitrag Nr. 3, Pkt. 4.1, Tz. 36 ff.

Der SRH hat vor der Verabschiedung des Errichtungsgesetzes gegenüber dem HFA seine verfassungs- und haushaltsrechtlichen Bedenken zum „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ geäußert. In den Jahresberichten 2020 und 2021 bekräftigte er seine Kritik an der Entscheidung, die Bewältigung der Corona-Krise über ein Sondervermögen zu finanzieren.² Am 27. Oktober 2021 erging ein Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen, das die Auffassung des SRH untermauert.³ Das Urteil stellte die Unvereinbarkeit des – dem sächsischen Fonds sehr ähnlichen – dortigen Sondervermögens zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie mit der Hessischen Verfassung fest.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ färben auf den Haushaltsvollzug 2020 ab. In den Haushaltsabschluss sind kreditfinanzierte Zuführungen des Sondervermögens zum Konjunkturausgleich im Umfang von 1.041,1 Mio. € eingeflossen.

Der Rechnungshof wird sich im Band II des Jahresberichts 2022 erneut zum Thema Sondervermögen und den Bedingungen für die Vereinbarkeit mit der Verfassung äußern. Er erwartet, dass sich der Freistaat im Rahmen des HG 2023/2024 den Folgerungen aus der Rechtsprechung stellt.

- ⁵ Am Ende dieses Beitrages äußert sich der SRH zu weiteren Angelegenheiten, welche für die Aufstellung des Haushaltes 2023/2024 aus seiner Sicht von Belang sind. Er unterbreitet dem Haushaltsgesetzgeber seine Empfehlungen zur Änderung von Vorschriften und Vorgaben über den Einsatz von Instrumenten beweglicher Mittelbewirtschaftung.

3 Staatshaushaltsplan 2019/2020 und Nachtragshaushalt 2020

- ⁶ Der Haushaltsplan ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Verpflichtungen. Er bildet zusammen mit den Vorschriften des jährlichen HG und den allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere der SäHO, den maßgeblichen Ordnungsrahmen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung.
- ⁷ Im Hj. 2020 kam der StHpl. 2019/2020 in der Fassung des Nachtragshaushaltes 2020, den der SLT mit Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 am 9. April 2020 festgestellt hat, zur Ausführung. Mit dem ersten seit 1991 beschlossenen Nachtragshaushalt reagierte der SLT auf die Folgen der COVID-19-Pandemie. Das Auftreten der weltweiten Erkrankungen am Corona-Virus hat die deutsche Wirtschaft schwer getroffen. Bund und Länder haben Maßnahmen zur Eindämmung ergriffen und eine ganze Reihe unterschiedlicher Hilfsprogramme aufgelegt, um die Folgen der Krise abzumildern. Eine der Maßnahmen im Freistaat Sachsen bestand in der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020.
- ⁸ Er enthielt folgende Anpassungen:
- Die ursprünglich für 2020 geplanten Steuereinnahmen und Personalausgaben hat der Budgetgeber jeweils um 265,0 Mio. € reduziert. Er berücksichtigte dabei die bereits vor dem Ausbruch der Corona-Krise absehbare Dämpfung der Konjunktur.

² [Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 2, Pkt. 10.2 und 10.3; Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4 und Nr. 30](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

³ [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

■ Weiterhin rechnete er krisenbedingt mit einem zusätzlichen Rückgang der Steuereinnahmen um 1,8 Mrd. €. Diesen Fehlbetrag sollte eine Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in der gleichen Höhe im Haushaltsvollzug ausgleichen.

■ Für die Zuführung an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hat das Nachtragshaushaltsgesetz 725,0 Mio. € vorgesehen. Die Finanzierung sollte mit der Entnahme aus der Haushaltsausgleichrücklage von 650,0 Mio. € und dem Verzicht auf Schuldenabbau im Kernhaushalt von 75,0 Mio. € erfolgen.

⁹ Der Landtag hatte den StHpl. 2019/2020 in Einnahmen und Ausgaben für das Hj. 2020 auf 20.921.997.600,00 € festgestellt. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 erhöhte sich das Haushaltsvolumen für 2020 auf 21.381.997.600,00 €. Im Vergleich zum Hj. 2019 bedeutet dies einen Anstieg um 5,6 %. Zuzüglich von aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten betrug der Bewilligungsrahmen für Ausgaben im Hj. 2020 insgesamt 24.069.128.357,54 €. Die jahresübergreifende Fortgeltung von Ausgabeermächtigungen durch Bildung von Resten ist in Pkt. 4.5, Tz. 42 ff. näher dargestellt.

4 Haushaltsrechnung

¹⁰ Die HR 2020 besteht aus einem Gesamtbericht und aus Beiträgen für die Epl. 01 bis 15. Der Gesamtbericht enthält den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss mit Erläuterungen entsprechend den Vorgaben der SäHO. Darüber hinaus bietet er Übersichten mit weiteren Informationen über den Haushaltsvollzug 2020.

4.1 Haushaltsabschluss

¹¹ Der → **Haushaltsabschluss** gibt Auskunft über das Gesamtergebnis der Haushaltsführung und den Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.

¹² Die Ist-Einnahmen im Hj. 2020 betragen insgesamt 21.372.862.883,19 € und die Ist-Ausgaben 21.612.807.697,49 €. Als kassenmäßiges Jahresergebnis für das Hj. 2020 ergab sich somit ein Saldo i. H. v. -239.944.814,30 €.

¹³ Nach Berücksichtigung des Differenzbetrages der aus dem Vorjahr übertragenen und in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste i. H. v. 239.944.814,30 € schloss das Hj. 2020, wie in der Übersicht 1 abgebildet, mit einem ausgeglichenen rechnungsmäßigen Jahresergebnis ab.

Übersicht 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020 (€)

Kassenmäßiges Jahresergebnis		-239.944.814,30
zuzüglich		
aus dem Hj. 2019 übertragene		
Einnahmereste	1.422.920.301,24	
Ausgabereste	2.687.130.757,54	
Saldo		-1.264.210.456,30
in das Hj. 2021 zu übertragende		
Einnahmereste	1.336.952.718,17	
Ausgabereste	2.361.218.360,17	
Saldo		-1.024.265.642,00
Differenzbetrag aus den Salden der übertragenen Einnahme- und Ausgabereste aus 2019 und nach 2021		239.944.814,30
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis		0,00

Quelle: HR 2020.

4.2 Finanzierungssaldo

¹⁴ Der → **Finanzierungssaldo** ergibt sich aus der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge, wie Kreditaufnahme, Schuldentilgung, Entnahme aus und Zuführung an Rücklagen. Der Finanzierungssaldo vermittelt positiv als Überschuss oder negativ als Defizit eine Kernaussage über die finanzielle Gesamtlage des Landes.

- 15 Für das Hj. 2020 errechnete sich ein Finanzierungssaldo von -1.484,6 Mio. €.

Übersicht 2: Finanzierungssaldo im Vergleich Hj. 2020 zu 2019

Einnahmen/Ausgaben	2019	2020	Veränderung 2020 zu 2019 %
	Ist Mio. €	Ist Mio. €	
Gesamteinnahmen	20.184,6	21.372,9	5,9
<u>abzüglich</u>			
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt einschließlich Tilgungen (OGr. 32)	-75,0	0,0	0,0
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	864,6	1.401,9	62,1
Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (OGr. 36)	0,0	0,0	0,0
Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.395,0	19.971,0	3,0
<u>abzüglich</u>			
haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38)	5,4	5,1	-5,2
bereinigte Einnahmen	19.389,6	19.965,9	3,0
Gesamtausgaben	20.464,0	21.612,8	5,6
<u>abzüglich</u>			
Zuführungen an Rücklagen, Fonds, Stöcke (OGr. 91)	1.022,6	157,2	-84,6
Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren (OGr. 96)	0,0	0,0	0,0
Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.441,4	21.455,6	10,4
<u>abzüglich</u>			
haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98)	5,4	5,1	-5,1
bereinigte Ausgaben	19.436,0	21.450,5	10,4
Finanzierungssaldo	-46,4	-1.484,6	>100,0

Quelle: HR 2019, HR 2020.

Hinweis: Nettokreditaufnahmen zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung/Gesamtdeckung werden nach Abstimmung mit Bund und Ländern ab dem Haushaltsvollzug 2017 unabhängig von der Zugehörigkeit des Gläubigers zum privaten oder öffentlichen Bereich bei Titeln der OGr. 32 gebucht; vgl. Erläuterung zu Tit. 15 10/314 01 und 314 02 im Epl. 15, StHpl. 2019/2020. Auf die Nettokreditaufnahme des Hj. 2020 geht der SRH im Zusammenhang mit der Betrachtung der Entwicklung der Finanzschulden im Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.1, Tz. 32 ff. ein. Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 16 Im Vergleich zum Hj. 2019, das einen negativen Finanzierungssaldo von -46,4 Mio. € aufwies, verfehlte der Freistaat Sachsen im Hj. 2020 drastisch das Ziel eines konsolidierten Staatshaushaltes. Die Ablieferungen des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ an den Haushalt und die Zuführungen an das Sondervermögen sind in diesem Ergebnis nicht berücksichtigt. Sie waren in der HR 2020 den Titeln der OGr. 23 und 63 zugeordnet (vgl. Übersicht 3) und nicht den bei Entnahmen und Zuführungen genannten OGr. 35 und 91. Bezieht man dies in die Berechnung ein, ergäbe sich ein Finanzierungssaldo von -1.800,6 Mio. €.

4.3 Haushaltsvollzug 2020 im Überblick

- 17 Den Haushaltsvollzug 2020 beeinflussten wesentlich das Ergebnis der Steuereinnahmen sowie die Entnahmen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Steuerkompensation.

4.3.1 Vom Soll zum Ist

- 18 In der folgenden Übersicht sind die im StHpl. 2019/2020 einschließlich des Nachtragshaushaltsgesetzes 2019/2020 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den Isteinnahmen und -ausgaben ausweislich der HR 2020 gegenübergestellt.

Übersicht 3: Vergleich des Planansatzes einschließlich Nachtragshaushalt 2020 mit dem Istergebnis 2020

Einnahmen/Ausgaben	StHpl. mit Nachtragshaushalt	Ist	Veränderung gegenüber StHpl. mit Nachtragshaushalt
	Mio. €	Mio. €	%
Steuern und steuerähnliche Abgaben (HGr. 0)	12.295,3	12.998,7	5,7
Verwaltungseinnahmen (HGr. 1)	424,3	464,7	9,5
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 2)	6.195,7	5.762,5	-7,0
<i>darunter Entnahmen aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“</i>	<i>1.800,0</i>	<i>1.041,1</i>	<i>-42,2</i>
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen (HGr. 3)	2.466,6	2.146,9	-13,0
Gesamteinnahmen	21.381,9	21.372,9	-0,0
Personalausgaben (HGr. 4)	4.974,0	4.950,5	-0,5
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	1.058,4	1.011,7	-4,4
Ausgaben für Schuldendienst (OGr. 56 bis 57)	149,6	75,7	-49,4
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6)	11.921,5	12.122,2	1,7
<i>darunter Zuführungen an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“</i>	<i>725,0</i>	<i>725,0</i>	<i>0,0</i>
Baumaßnahmen (HGr. 7)	511,2	557,0	9,0
Sonstige Sachinvestitionen (OGr. 81, 82)	145,9	142,9	-2,1
Investitionsförderung (OGr. 83 bis 89)	2.461,9	2.590,5	5,2
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9)	159,5	162,3	1,8
Gesamtausgaben	21.381,9	21.612,8	1,1

Quelle: StHpl. 2020, Nachtragshaushalt 2020, HR 2020.

Hinweis: Unterschiede in der Spalte „Veränderung gegenüber StHpl. mit Nachtragshaushalt“ gegenüber Angaben in den Quellen sind rundungsbedingt. Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sind kursiv hervorgehoben. Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 19 Mit Steuereinnahmen i. H. v. 21.372,9 Mio. € lag der Freistaat Sachsen im Hj. 2020, welches unter den Einflüssen der COVID-19-Pandemie stand, zum ersten Mal über dem Schwellenwert von 21,0 Mrd. €. Gegenüber dem Planansatz 2020 erzielte er bei Steuern und steuerähnlichen Abgaben Mehreinnahmen i. H. v. 703,4 Mio. €. Vor Aufstellung des Nachtragshaushalt 2020 waren die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben noch mit 14.360,6 Mio. € angesetzt. Der Unterschied beläuft sich auf -1.361,9 Mio. €. Die Deckung auf der Einnahmeseite war dank einer kreditfinanzierten Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von über einer Mrd. € möglich.
- 20 Die Istausgaben beliefen sich auf rd. 21.612,8 Mio. €. Die Personalausgaben erreichten mit 4.950,5 Mio. € den bisher höchsten Stand. Sie lagen leicht unter dem geplanten Soll von 4.974,0 Mio. €. Erfreulich entwickelten sich die Zinsen mit Minderausgaben von 73,9 Mio. € gegenüber dem veranschlagten Ansatz von 149,6 Mio. €.
- 21 Die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen beliefen sich auf 12.122,2 Mio. € und überstiegen das Soll um 200,7 Mio. €. 725,0 Mio. € davon dienten als finanzielle Grundausstattung für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- 22 Die investiven Ausgaben wiesen ein Plus von 171,3 Mio. € im Vergleich zur Planung auf. Von den Mehrausgaben profitierte auch die kommunale Ebene. Mit 15,3 % erreichte das Land vor dem Hintergrund finanzieller Belastungen wegen der COVID-19-Pandemie eine leichte Zunahme bei der Investitionsquote. Im Vorjahr betrug sie 14,9 %.
- 23 Zu weiteren Einzelheiten über die Entwicklung von Steuereinnahmen, der Personal- und Investitionsausgaben verweist der SRH auf die Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 2 bis 4, Tz. 11 ff.
- 24 Der Freistaat Sachsen erhöhte seine Verschuldung am Kreditmarkt im Hj. 2020 bei Rückzahlung von Schuldscheindarlehen von rd. 790,0 Mio. € im Wege der Begebung von neuen – überwiegend mittel- und langfristigen – Landesschatzanweisungen von 1.750,0 Mio. €. Im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nahm das Land neue Kredite von 1.755,7 Mio. € auf, wovon 1.041,1 Mio. € für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Kernhaushalt herangezogen wurden.

²⁵ Die Verschuldung des Freistaates Sachsen betrachtet der SRH ausführlich im Beitrag Nr. 3.

4.3.2 Besondere Steuerungsinstrumente im Haushaltsvollzug

²⁶ Bei der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020 rechnete die Staatsregierung lt. Gesetzesentwurf in einer groben Abschätzung mit Steuermindereinnahmen von voraussichtlich rd. 4,0 bis 4,5 Mrd. € in den Hj. 2020 bis 2021. Für den Ausgleich des Haushaltes hielt das SMF den Einsatz von besonderen Steuerungsinstrumenten für erforderlich.

Anpassungen bei Steuermindereinnahmen

²⁷ Um die absehbare Finanzierungslücke für das Hj. 2020 aufzufangen, waren 2 Haushaltsstellen im Kap. 15 01 bei Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben veranschlagt. Es handelte sich um die neuen

■ Tit. 015 10 mit einem Soll von -265,0 Mio. € für die Anpassung der erwarteten Steuereinnahmen an die Steuerschätzung Oktober 2019 und

■ Tit. 015 11 mit einem Ansatz von -1.800,0 Mio. € für die Anpassung an die Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund der COVID-19-Pandemie.

²⁸ Bei den neuen Haushaltsstellen handelte es sich um gruppierungsspezifische → globale Ansätze, also um Steuerungsinstrumente zum Ausgleich des Haushaltes, welche in einer bestimmten negativen Höhe im Haushaltsplan ausgebracht sind.

²⁹ Als Gegenstück zu den globalen Steuermindereinnahmen im Kap. 15 01 Tit. 015 10 war im Kap. 15 03 Tit. 462 01 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben i. H. v. -265,0 Mio. € angesetzt. Dies erfolgte um Einsparungen bei Personalausgaben zu erzielen.

³⁰ Der vermittels der globalen Steuermindereinnahme von -1.800,0 Mio. € abgebildeten Haushaltsentwicklung stand hingegen keine solche Einsparung gegenüber. Vielmehr plante das Land die Steuereinnahmen durch andere Mittel zu ersetzen. Es handelte sich dabei um die vorgesehene Einnahme aus dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ i. H. v. 1.800,0 Mio. €.

³¹ 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 16.409,0 Mio. € zu entnehmen. Dieser Wert entsprach dem Ergebnis der regionalisierten Steuerschätzung für den Freistaat von Oktober 2019 für das Hj. 2020.

³² Die HR 2020 weist bei Kap. 15 10 Tit. 234 02 eine Einnahme aus dem o. g. Sondervermögen von 1.041,1 Mio. € aus. Wie das SMF auf Nachfrage mitteilte, sei eine vollständige Entnahme des mit 1.800,0 Mio. € veranschlagten Betrages aufgrund von Mehreinnahmen i. H. v. 396,0 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 aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ i. H. v. 759,0 Mio. € verzichten können. Rechnerisch betragen die Entlastungen im Haushaltsvollzug rd. 362,4 Mio. €.

- 33 Die Berechnung der Höhe der auszugleichenden Steuermindereinnahmen stellt sich wie folgt dar:

Übersicht 4: Berechnung der Höhe von Steuermindereinnahmen (Mio. €)

Steuer- und steuerinduzierte Einnahmen	
Soll im Ergebnis der Steuerschätzung von Oktober 2019 für 2020	16.409,0
Ist 2020	15.005,5
Differenz	1.403,5
sonstige Entlastung im Haushaltsvollzug	362,4
Steuermindereinnahmen	1.041,1

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

Globale Minderausgabe für Personalausgaben

- 34 Der Nachtragshaushalt 2020 sah, wie aufgezeigt ist, im Kap. 15 03 Tit. 462 01 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben von 265,0 Mio. € vor, die zur Kompensation von Steuermindereinnahmen bei Kap. 15 01 Tit. 015 10 herangezogen werden sollte. Die → globale Minderausgabe ist ebenfalls ein Instrument der Haushaltskonsolidierung. Ausgaben, für die noch keine Deckung feststeht, sind dabei mit negativem Ansatz zentral im Haushaltsplan veranschlagt. Sie sind durch Einsparungen in allen Einzelplänen ggf. bei einer bestimmten Haushaltsgruppe im Rahmen des Haushaltsvollzuges auszugleichen.
- 35 Im Haushaltsvollzug 2020 ergaben sich Minderausgaben für Personalausgaben lt. Angaben der obersten Dienstbehörden in den folgenden Einzelplänen, wobei die Beiträge zur HR den titelgenauen Ausweis der Einsparungen enthielten:

Übersicht 5: Einsparungen für die globale Minderausgabe (T€)

Epl.	Ressort	Einsparung
02	SK	950,0
03	SMI	78.500,0
04	SMF	36.800,0
05	SMK	104.300,0
06	SMJusDEG	12.300,0
07	SMWA	6.700,0
08	SMS	4.200,0
09	SMEKUL	3.500,0
11	SRH	1.700,0
12	SMWK	300,0
13	SDB	150,0
15	Allgemeine Finanzverwaltung	15.600,0
gesamt		265.000,0

Quelle: HR 2020.

Hinweis: Der Beitrag zur HR 2020 für Epl. 13 enthielt keine Anlage VI über den Nachweis der Einsparungen zu Gunsten der bei Kap. 15 03 Tit. 462 01 ausgebrachten globalen Minderausgabe. In Folge war der Ausweis in der HR 2020, Bd. 1 in der Übersicht in Pkt. 4.15, Spalte 8, nicht vollständig. Auf Anfrage legte die SDB dem SRH die Anlage VI nachträglich vor.

- 36 Globalansätze sind als Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Spezialität nur in Grenzen zulässig. Mit der Veranschlagung von globalen Ansätzen und dem Unterlassen von für den Haushaltsausgleich notwendigen titelgenauen Kürzungen verlagert das Parlament seine verfassungsrechtlich garantierte Entscheidungshoheit auf die Exekutive.⁴ Es bleibt ungewiss, bei welchen Haushaltsstellen und in welcher Höhe die globale Minderausgabe realisiert wird.⁵ Vorsicht ist bei globalen Ansätzen geboten, die zum Ausgleich einer Haushaltsunterdeckung veranschlagt sind, wenn keine realistische Aussicht auf Erfolg im Haushaltsvollzug erkennbar ist.

⁴ Vgl. Iwers, S. J., Zulässigkeit der Veranschlagung globaler Minderausgaben, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, S. 26; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁵ Gröpl, Zur Verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 96, 2005, S. 33.

37 Der SRH erkennt die krisenbedingten besonderen Umstände der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2020 an und nimmt deshalb Abstand von einer generellen Bewertung der Nutzung o. g. Steuerungsinstrumente für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Haushaltsvollzug des Jahres 2020.

38 Aus gegebenem Anlass möchte der Rechnungshof jedoch grundsätzlich eindringlich auf die Budgetpflicht des Parlamentes gem. Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen hinweisen, welche eine Einschränkung bei globalen Minderausgaben erfährt.

4.4 Einnahmereste

39 Als → **Einnahmereste** bezeichnet man Einnahmeansätze, bei denen die tatsächlichen Einnahmen hinter dem Soll zurückbleiben. Wenn man mit einem Eingang im nächsten Hj. rechnen kann, ist die Bildung und Übertragung von Einnahmeresten möglich.

40 In das Hj. 2020 übertrug der Freistaat Einnahmereste von 1.422,9 Mio. €. Davon entfielen auf Epl. 07 rd. 1.234,6 Mio. € und auf Epl. 09 rd. 188,3 Mio. €. Die Einnahmereste dienen im Hj. 2020 zur Deckung von Ausgaben.

41 Am Ende des Hj. 2020 beliefen sich die gebildeten Einnahmereste auf rd. 1.337,0 Mio. €.

4.5 Ausgabereste und Vorgriffe

42 Das staatliche Haushaltsrecht ist vom Grundsatz der Jährigkeit geprägt. Die Übertragung von Haushaltsresten stellt eine Abweichung zu dieser wichtigen Regel dar.

4.5.1 Bildung und Übertragung von Ausgaberesten

43 Die → **Ausgabereste** sind nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen, die am Jahresende nicht verfallen, sondern ins nächste Hj. übertragen werden. Man bezeichnet sie auch als „verbliebene“ Ausgabereste. Sie dienen der überjährigen Finanzierung von gebundenen Maßnahmen.

44 Die Übertragung von Ausgaberesten ist nur in bestimmten Fällen zulässig. Voraussetzung dafür ist, dass

- es sich um übertragbare Ausgaben für Investitionen oder aus zweckgebundenen Einnahmen handelt (§ 19 Satz 1 SäHO) oder
- sie durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan (§ 19 Satz 2 SäHO) oder im jeweiligen Haushaltsgesetz für übertragbar erklärt wurden, wie die Ausgaben für Bauunterhalt der Gruppe 519 gem. § 9 Abs. 4 HG 2019/2020 und die Mittel zur Umsetzung von EU-Förderprogrammen gem. § 11 Abs. 1 HG 2019/2020 oder
- das SMF die Übertragbarkeit in besonders begründeten Einzelfällen zugelassen hat und es sich um Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen, soweit diese noch im nächsten Hj. zu leisten sind, handelt (§ 45 Abs. 4 SäHO).

45 Die Übertragung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf gem. § 45 Abs. 3 SäHO der Einwilligung des SMF. Das SMF war nach § 9 Abs. 1 und 2 HG 2019/2020 ermächtigt, Ausgabereste auf Titel mit dem gleichen Zweck, aber mit einer anderen Bezeichnung und Titelnummer im StHpl. zu übertragen sowie zur Vermeidung oder Verminderung eines Fehlbetrages einzuziehen. Als „Vorjahresreste“ wachsen die übertragenen Ausgabereste den Ausgabebefugnissen des im Vollzug begriffenen Haushaltsplanes zu. Sie sind aus einem Haushaltsentwurf nicht ersichtlich und erscheinen auch im festgestellten Haushaltsplan nicht. Auf diese Weise beeinträchtigen sie die Transparenz des Haushaltes.

46 Bei übertragbaren Ausgaben z. B. für eine Baumaßnahme kann die Verwaltung bei Vorliegen der Voraussetzungen von zeitlich und sachlich unabweisbaren Mehrausgaben gem. § 37 SäHO mit Einwilligung des SMF den Ausgabenansatz überziehen, ohne eine Einsparung an anderer Stelle im Epl. anbieten zu müssen. Der Mittelansatz des Folgejahres wird in diesem Fall im Haushaltsvollzug um die Mehrausgabe vermindert (Vorgriff). Die Summe der Bruttoausgabereste gekürzt um die Vorgriffe ergibt den Betrag der Nettoausgabereste.

4.5.2 Umfang der Ausgabereste und Vorgriffe

- 47 Das SMF stimmte 2019 keinen Vorgriffen zu. Die im Hj. 2019 verbliebenen und in das Hj. 2020 übertragenen Brutto- und Nettoausgabereste betragen gesamt betrachtet deckungsgleich 2.687.130.757,54 €. Das Gesamtsoll des Hj. 2020 stieg dadurch auf 24.069.128.357,54 €. Das → **Gesamtsoll** setzt sich zusammen aus den Haushaltsbeträgen und den „Vorjahresresten“, die in das Hj. übertragen worden sind.
- 48 Der Freistaat hat 21.612.807.697,49 € an Ausgaben in 2020 getätigt. Somit verblieben Minderausgaben i. H. v. 2.456.320.660,05 €. Aus den Minderausgaben haben die obersten Dienstbehörden mit Einwilligung des SMF Ausgabereste von 2.361.218.360,17 € gebildet und nach 2021 übertragen.
- 49 Die folgende Übersicht stellt den Umfang der verbliebenen Ausgabereste nach Epl. und deren Anteil am Gesamtsoll je Epl. dar.

Übersicht 6: Verteilung von im Hj. 2020 verbliebenen Ausgaberesten auf die Epl.

Epl.	Ressort	Gesamtsoll	verbliebene Ausgabereste €	Anteil Ausgabereste am Gesamtsoll %
01	SLT	66.694.923,23	1.378.466,06	2,1
02	SK	124.764.746,99	14.708.667,88	11,8
03	SMI	2.111.582.978,41	57.245.212,83	2,7
04	SMF	629.476.731,47	7.188.023,52	1,1
05	SMK	4.490.976.398,70	94.806.942,90	2,1
06	SMJusDEG	954.722.729,80	15.536.389,13	1,6
07	SMWA	2.576.886.868,49	637.370.610,63	24,7
08	SMS	1.457.859.437,94	201.982.733,20	13,9
09	SMEKUL	1.158.193.830,03	400.537.738,89	34,6
10	SMR	721.584.462,26	207.195.361,36	28,7
11	SRH	26.294.765,60	1.283.661,98	4,9
12	SMWK	2.473.811.505,74	361.782.817,85	14,6
13	SDB	3.687.750,00	16.064,03	0,4
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	952.082.040,96	186.882.815,77	19,6
15	Allgemeine Finanzverwaltung	6.320.509.187,92	173.302.854,14	2,7
gesamt		24.069.128.357,54	2.361.218.360,17	9,8

Quelle: HR 2020, Kassen-Ist 2020.

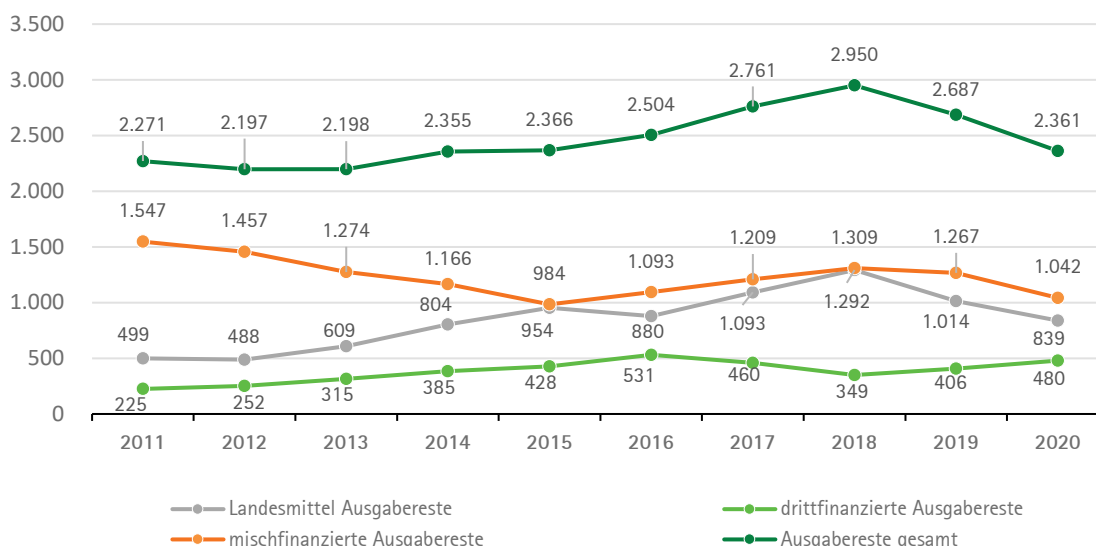
- 50 Die verbliebenen Ausgabereste fließen neben den Vorjahresresten in den rechnungsmäßigen Abschluss ein. Die Berechnung des Haushaltsabschlusses ist in Pkt. 4.1, Übersicht 1 dargestellt und erläutert.
- 51 Die verbliebenen Ausgabereste sind in manchen Epl. auffallend hoch. Im Epl. 09 betragen sie 34,6 % an dessen Gesamtsoll. Der Grad der Ausschöpfung der Ausgabeermächtigung war bei diesem Epl. somit am geringsten. Im Epl. 10 belief sich der Anteil der Ausgabereste am jeweiligen Gesamtsoll auf 28,7 % und im Epl. 07 lag er bei 24,7 %.
- 52 Gemessen an den verbliebenen Ausgaberesten in Euro-Beträgen trugen die Epl. 07, 09 und 12 am meisten zur Restbildung bei. Die Ausgabereste summieren sich in den 3 Epl. auf rd. 1,4 Mrd. €. Sie liegen damit leicht unter den Vorjahreswerten von 1,5 Mrd. € und erreichen 59,3 % der gesamten Ausgabereste im Hj. 2020.

- ⁵³ Ressorts, die mit der Finanzierung von EU-Förderprogrammen befasst sind, neigen zur Bildung von höheren Ausgaberesten. Die Maßnahmen sind nicht selten über den Förderzeitraum von mehreren Jahren veranschlagt und ziehen damit eine Übertragung der Mittel nach sich. Die höchsten verbliebenen Ausgabereste waren bei den folgenden Haushaltsstellen gebildet:
- 184,0 Mio. € bei Kap. 07 20 Tit. 686 11 für Technologieförderung (EU-Strukturfonds - Förderzeitraum 2014 bis 2020),
 - 127,4 Mio. € bei Kap. 12 03 Tit. 894 74 für Zuschüsse für Investitionen (Forschungsförderung aus den EFRE-Mitteln - Förderzeitraum 2014 bis 2020),
 - 96,0 Mio. € bei Kap. 07 20 Tit. 891 01 Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger (EU-Strukturfonds - Förderzeitraum 2014 bis 2020).
- ⁵⁴ Im Jahr 2020 umfassten die Ausgabereste für investive Maßnahmen der HGr. 7 und 8 einen Anteil von 69,6 % der verbliebenen Reste. Er sank im Vergleich zum Vorjahr um 1,9 Prozentpunkte.
- ⁵⁵ Insgesamt waren 9,8 % der Ausgabemittel im Hj. 2020 nicht ausgeschöpft und standen im Rahmen der Übertragbarkeit und der bewilligten Ausgabereste im nächsten Jahr zur Verfügung. Im Vorjahr lag der Anteil bei 12,4 %.
- ⁵⁶ Eine streng bedarfsgerechte Ansatzplanung in der Haushaltsaufstellung und eine damit verbundene verstärkte Ausschöpfung der Bewilligungen könnten den Umfang der Ausgabereste mittelfristig reduzieren. Anlässlich der laufenden Haushaltsaufstellung empfiehlt der SRH, die Ausgabereste in den Fokus zu nehmen und die Ansätze des StHpl. 2023/2024, insbesondere bei Haushaltsstellen mit übertragenen ungebundenen Landesmitteln, entsprechend anzupassen.

4.5.3 Einteilung nach Finanzierungsquelle und Fortschritt beim Abbau der Reste

- ⁵⁷ Nach Angaben des SMF im Schreiben an den SRH vom 7. Juni 2021 teilen sich die aus Hj. 2020 in das Hj. 2021 übertragenen Ausgabereste nach Finanzierungsquellen wie folgt auf:
- 1.042,0 Mio. € mischfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel einschließlich Landeskofinanzierung i. H. v. 966,0 Mio. €,
 - 839,0 Mio. € Ausgabereste aus reinen Landesmitteln und
 - 480,0 Mio. € drittmittelfinanzierte Ausgabereste, darunter EU-Mittel i. H. v. rd. 258,0 Mio. €.
- ⁵⁸ Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Ausgabereste seit 2011 dar. Sie erreichten im Hj. 2018 den Höchstwert im betrachteten Zeitraum und sinken seither. Die Verringerung ist insbesondere bei den Ausgaberesten aus Landesmitteln und bei mischfinanzierten Ausgaberesten zu verzeichnen. Allein bei den Ausgaberesten aus den reinen Landesmitteln ist zwischen 2018 bis 2020 ein Rückgang von 453,0 Mio. € festzustellen. Der Bestand an mischfinanzierten Ausgaberesten verminderte sich im gleichen Zeitraum um 267,0 Mio. €.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereste 2011 bis 2020 nach Finanzierungsquelle (Mio. €)



Quelle: Angaben des SMF.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 59 Die Übertragung von Ausgabeermächtigungen im sächsischen Haushalt entwickelte sich immer stärker von einer Ausnahme der straffen Bindung an das Hj. zu einer weit ausgedehnten Restewirtschaft. Der SRH hat im Jahresbericht 2019 empfohlen, Ansatzpunkte zur Verringerung der Ausgabereste aus Landesmitteln zu finden.⁶
- 60 Das SMF hatte bereits Ende 2018 entschieden, Ausgabereste aus reinen Landesmitteln bei einem Betrag unter 50,0 T€ je Titel nicht mehr zu bewilligen. Für die Bildung der Ausgabereste aus den verbliebenen Resten fordert es seit 2019 zudem, dass eine vom Freistaat zu erfüllende rechtliche Verpflichtung vorliegt.
- 61 Zu den Gegenmaßnahmen teilt das SMF mit, es habe mit der Absenkung des Gesamtumfangs der Ausgabereste aus 2019 von 278,0 Mio. € eine Verringerung von rd. 10,0 % erzielt. Im Verfahren 2020/2021 habe es wiederum eine Reduzierung bei Ausgaberesten aus Landesmitteln um rd. 20,0 % auf 839,0 Mio. € erreicht. Damit stoße das Ziel der weiteren Absenkung der Ausgabereste innerhalb des Ausgaberesteverfahrens an seine Grenzen.
- 62 Der SRH begrüßt Maßnahmen des SMF, die zum Abbau der Ausgabereste führen. Er empfiehlt, deren Wirksamkeit bei Ausgaberesten aus Landesmitteln weiterhin zu beobachten und ggf. ergänzende Maßnahmen zu ergreifen.

4.6 Bewilligung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

- 63 Die → Verpflichtungsermächtigungen (VE) gestatten das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Jahren. Sie sind dem Grunde nach in § 6 SäHO geregelt. VE sind insbesondere erforderlich bei Investitionsvorhaben, die über einige Zeit laufen und eine Abfinanzierung in künftigen Haushalten bedingen. Die VE müssen im Haushaltsplan veranschlagt sein. Dies ergibt sich aus § 38 Abs. 1 Satz 1 SäHO. Zur Erhöhung der Transparenz über die Vorbelastung künftiger Haushalte enthalten die Haushaltspläne Übersichten über den Umfang der veranschlagten VE.
- 64 In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das SMF Ausnahmen in Form von üpl. und apl. VE zulassen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 38 Abs. 1 Satz 2 SäHO. Darüber hinaus ist das SMF ermächtigt, nach § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 zusätzlichen VE zuzustimmen, wenn hierfür im laufenden Haushaltsjahr nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.

⁶ [Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.4, Tz. 36](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- ⁶⁵ Die obersten Dienstbehörden erbringen gem. Nr. 9 der VwV zu § 34 SÄHO dem SMF jährlich einen Nachweis über die Inanspruchnahme von VE des Hj. Sie haben weiterhin über den Bestand der Verpflichtungen, welche die Verwaltung zulasten von VE einging, zu berichten. Außerdem übersenden sie dem SRH einen Abdruck der Meldung.
- ⁶⁶ Für das Hj. 2020 waren im StHpl. 2019/2020 insgesamt VE i. H. v. 2.972.625.000,00 € veranschlagt (Vorjahr 3.222.628.700,00 €). Im Rahmen der Regierungsneubildung erfolgten nach Angaben des SMF Umsetzungen von VE zwischen den Ressorts von 281.583.100,00 €, die den vorgesehenen Gesamtermächtigungsrahmen der Soll-VE für 2020 nicht verändert haben.
- ⁶⁷ Das SMF hat im Jahr 2020 in üpl. VE i. H. v. 42.916.022,11 € und apl. VE i. H. v. 78.479.512,00 € eingewilligt sowie zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 i. H. v. 406.142.467,61 € zugestimmt. Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, kamen im Haushaltsvollzug 2020 weitere VE von insgesamt 527.538.001,72 € hinzu.

Übersicht 7: Bewilligte VE und deren Inanspruchnahme im Hj. 2020 (€)

Epl.	Soll-VE 2020	Einwilligung / Zuweisung im Haushaltsvollzug	Einsparforderungen bei den Einwilligungen	gesamt	Inanspruchnahme	%
1	2	3	4	5=2+3-4	6	7=6/5
01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
02	76.785.700,00	390.000,00	770.000,00	76.405.700,00	10.137.000,00	13,3
03	253.550.900,00	2.715.000,00	1.024.000,00	255.241.900,00	146.878.600,00	57,5
04	3.843.000,00	10.200.000,00	0,00	14.043.000,00	12.102.000,00	86,2
05	261.681.900,00	279.001.194,11	1.313.700,00	539.369.394,11	475.172.600,00	88,1
06	17.160.000,00	9.546.775,00	50.000,00	26.656.775,00	19.266.500,00	72,3
07	978.203.700,00	6.459.490,00	300.000,00	984.363.190,00	483.147.100,00	49,1
08	221.544.300,00	8.104.202,61	1.313.000,00	228.335.502,61	195.267.700,00	85,5
09	318.462.200,00	34.154.200,00	1.780.000,00	350.836.400,00	233.721.400,00	66,6
10	249.736.300,00	156.182.820,00	200.000,00	405.719.120,00	227.252.500,00	56,0
11	0,00	57.012,00	0,00	57.012,00	51.960,00	91,1
12	139.676.000,00	42.460.666,00	102.300,00	182.034.366,00	135.150.600,00	74,2
13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
14	287.000.000,00	65.513.068,00	0,00	352.513.068,00	309.924.500,00	87,9
15	164.981.000,00	-87.246.426,00	0,00	77.734.574,00	15.212.200,00	19,6
gesamt	2.972.625.000,00	527.538.001,72	6.853.000,00	3.493.310.001,72	2.263.284.660,00	64,8

Quelle: HR 2020, eigene Berechnung.

Hinweise: Die Angaben in der Spalte 3 setzen sich aus üpl. und apl. VE gem. § 38 SÄHO, zusätzlichen VE gem. § 10 Abs. 1 Satz 2 HG 2019/2020, ressortübergreifenden Umschichtungen gem. § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 und Zuweisungen von Verstärkungs-VE aus Kap. 15 03 zusammen.

- ⁶⁸ Im Hj. 2020 standen einschließlich der Einwilligungen im Haushaltsvollzug 3.493.310.001,72 € an VE (Vorjahr 3.338.339.821,06 €) zur Verfügung. Die Staatsregierung hat 2.263.284.660,00 € in Anspruch genommen. Das sind weniger VE als der Haushaltsplan Soll-VE für das Hj. 2020 ursprünglich vorsah. Mehr als 80 % ihrer VE haben die Ministerien SMF, SMK und SMS bei der Bewirtschaftung der Epl. 04, 05, 08 und 14 in Anspruch genommen.
- ⁶⁹ Das ungünstigste Soll-Ist-Verhältnis mit lediglich 13,3 % entfiel auf die SK mit dem Epl. 02. Der Grad der Inanspruchnahme der VE belief sich im Haushalt auf insgesamt 64,8 % und rangierte damit unter den Vorjahreswerten. Im Betrachtungszeitraum der Hj. 2011 bis 2020 lag der haushaltsweite Mittelwert für die Inanspruchnahme der bewilligten VE bei rd. 64,7 %.

Übersicht 8: Entwicklung des Bewilligungsrahmens und der Inanspruchnahme von VE (Mio. €)

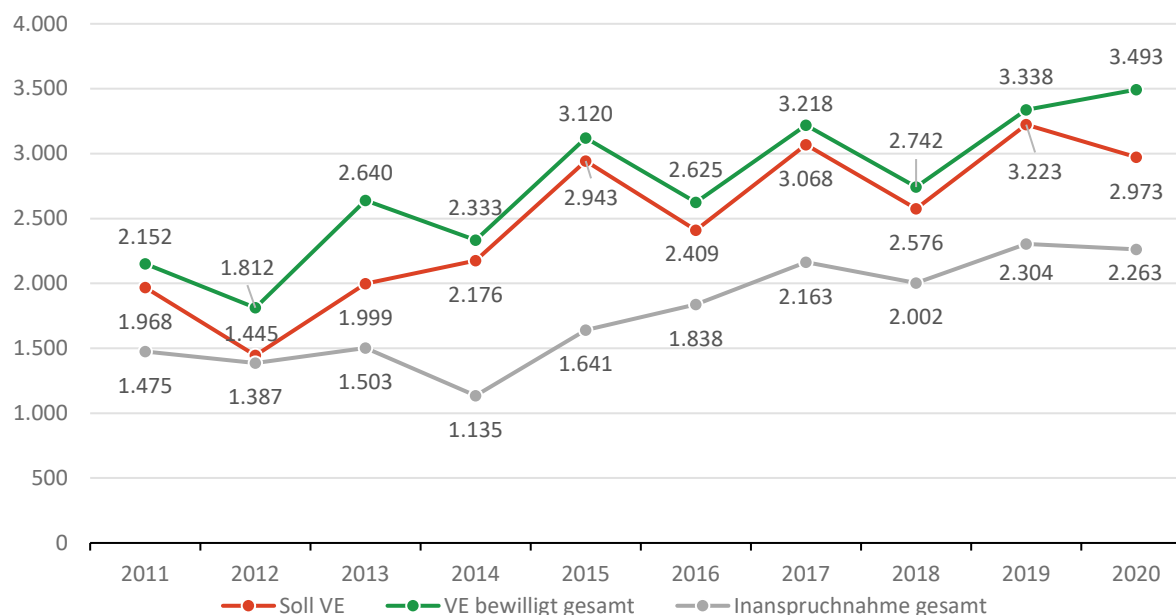
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Soll-VE	1.968,4	1.445,1	1.998,6	2.175,7	2.942,7	2.408,8	3.067,6	2.575,9	3.222,6	2.972,6
VE bewilligt gesamt	2.151,6	1.812,1	2.639,8	2.332,6	3.119,9	2.624,5	3.218,3	2.742,2	3.338,3	3.493,3
Inanspruchnahme gesamt	1.475,2	1.387,0	1.502,7	1.134,6	1.640,8	1.838,1	2.163,2	2.001,8	2.304,0	2.263,3
Inanspruchnahme in % an VE bewilligt gesamt	68,6	76,5	56,9	48,6	52,6	70,0	67,2	73,0	69,0	64,8

Quelle: 2011 bis 2016 eigene Berechnung, 2017 bis 2020 HR.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 70 Das nachstehende Schaubild verdeutlicht, dass die Inanspruchnahme von VE von Jahr zu Jahr sehr stark variiert. Wie bereits angedeutet, ist es auffällig, dass sich die Inanspruchnahme von VE im gesamten Betrachtungszeitraum nicht nur unterhalb des bewilligten Gesamtrahmens, sondern durchgehend sogar unterhalb des im Haushaltsplan veranschlagten Solls bewegt.

Abbildung 2: Entwicklung der Bewilligung und Inanspruchnahme von VE (Mio. €)



Quelle: 2011 bis 2016 eigene Berechnung, 2017 bis 2020 HR.

- 71 Für die VE gilt, wie auch für die Ausgaben des Landes, der Grundsatz der Notwendigkeit gem. § 6 Abs. 1 SäHO. Dieser liegt, überlagert von weiteren strengeren Kriterien, auch den üpl. und apl. Bewilligungen zugrunde. Bleiben die Inanspruchnahmen über mehrere Haushaltsperioden hinweg weit unter dem Ermächtigungsrahmen (Soll-VE) zurück, so deutet dies auf eine zu geringe Ausrichtung am voraussichtlichen Bedarf hin.
- 72 Die VE zeigen die Vorbelastungen künftiger Haushalte durch Rechtsverpflichtungen an. Diese werden seit Jahren im Übermaß veranschlagt und bewilligt. Der SRH empfiehlt erneut, mit dem Instrument angemessen umzugehen und den VE-Verfügungsrahmen mit Augenmaß festzulegen. Angesichts der Entwicklung der Soll-VE wird besonders in der bevorstehenden Haushaltsaufstellung 2023/2024 auf bedarfsgerechte Mittelveranschlagung zu achten sein.

4.7 Bewilligung von über- und außerplanmäßigen sowie zusätzlichen Haushaltsmitteln

- 73 Das SMF kann nach § 37 SÄHO in üpl. und apl. Ausgaben einwilligen. Bei → **üpl. und apl. Ausgaben** handelt es sich um Abweichungen vom Haushaltsplan, die innerhalb desselben Epl., möglichst durch Einsparung bei anderen gleichartigen Ausgaben, auszugleichen sind. Ausgaben sind üpl., wenn sie den Ansatz bei einer im Haushaltsplan enthaltenen Zweckbestimmung überschreiten und apl., wenn der Haushaltsplan keine Zweckbestimmung enthält.
- 74 Die üpl. und apl. Ausgaben sind dem Landtag halbjährlich, bei mehr als 5,0 Mio. € im Einzelfall unverzüglich, zur Genehmigung vorzulegen (§ 37 Abs. 4 SÄHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2019/2020).
- 75 Das HG räumt dem SMF eine weitere Möglichkeit zur Gestattung von Ansatzüberschreitungen ein.
- 76 Das SMF kann → **zusätzlichen Ausgaben** einschließlich Kofinanzierungsmitteln gem. § 10 Abs. 1 HG 2019/2020 zustimmen und erforderliche Deckungsfähigkeiten zulassen, wenn hierfür im laufenden Haushalt nicht veranschlagte Mittel zweckgebunden von anderer Seite gezahlt oder rechtsverbindlich zugesagt sind.
- 77 Im Haushaltsvollzug 2020 bewilligte das SMF Mehrausgaben von insgesamt 1.270.678.654,89 €. Davon entfielen auf üpl. Ausgaben 292.167.312,69 €, auf apl. Ausgaben 347.913.356,54 € und auf zusätzliche Ausgaben 630.597.985,66 €.
- 78 Die Bewilligungen von üpl., apl. und zusätzlichen Ausgaben für das Hj. 2020 verteilen sich auf die Epl. wie folgt:

Übersicht 9: Bewilligungen des SMF im Hj. 2020 (€)

Epl.	Ressort	bewilligte			gesamt
		üpl. Ausgaben	apl. Ausgaben	zusätzliche Ausgaben	
01	SLT	936.521,03	0,00	0,00	936.521,03
02	SK	2.084.500,00	0,00	0,00	2.084.500,00
03	SMI	875.606,55	911.500,00	10.000,00	1.797.106,55
04	SMF	0,00	20.000,00	0,00	20.000,00
05	SMK	30.318.800,00	466.600,00	48.667,09	30.834.067,09
06	SMJusDEG	5.425.500,00	1.541.000,00	2.472.500,00	9.439.000,00
07	SMWA	5.453.578,50	333.338.510,00	15.104.902,49	353.896.990,99
08	SMS	226.679.716,07	470.722,00	192.032.616,08	419.183.054,15
09	SMEKUL	4.330.857,00	8.226.231,00	18.225.300,00	30.782.388,00
10	SMR	4.920.857,01	2.464.793,54	7.594.000,00	14.979.650,55
11	SRH	0,00	4.000,00	0,00	4.000,00
12	SMWK	11.125.376,53	470.000,00	10.000,00	11.605.376,53
13	SDB	16.000,00	0,00	0,00	16.000,00
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	0,00	0,00	0,00	0,00
15	Allgemeine Finanzverwaltung	0,00	0,00	395.100.000,00	395.100.000,00
gesamt		292.167.312,69	347.913.356,54	630.597.985,66	1.270.678.654,89
<i>darunter</i>					
für coronabezogene Ausgaben	Ausgaben sind nachzuweisen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“	211.373.200,00	330.000.000,00	190.000.000,00	731.373.200,00
für coronabezogene Ausgaben	Ausgaben sind nachzuweisen im Kernhaushalt	4.274.500,00	229.000,00	395.100.000,00	399.603.500,00
Sofortprogramm "Start 2020"	Ausgaben sind nachzuweisen im Kernhaushalt	8.980.500,00	10.743.000,00	0,00	19.723.500,00

Quelle: HR 2020.

- 79 Den höchsten Anteil an den üpl. Ausgaben bewilligte das SMF im Epl. 08. Er belief sich auf 226.679.716,07 €. Das sind 77,6 % aller üpl. Ausgaben. Auf die coronabezogenen Maßnahmen entfielen 205.623.200,00 €.

- ⁸⁰ Der größte Teil der apl. Ausgaben im Haushaltsvollzug 2020 i. H. v. 333.338.510,00 € bildete sich im Epl. 07 ab. Das umschloss 95,8 % aller apl. Ausgaben. Darunter waren 320.000.000,00 € für Soforthilfeprogramme zur Unterstützung sächsischer Kleinunternehmen in der Pandemiesituation bewilligt.
- ⁸¹ Ein Anteil von 62,7 % der zusätzlichen Ausgaben entfiel auf den Epl. 15 aufgrund des Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie. Die Deckung für die Ausgaben i. H. v. 395.100.000,00 € entnahm das SMF dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und wies die Mittel nach Regelungen des SächsFAG den sächsischen Kommunen zu. Darüber hinaus bewilligte das SMF zusätzliche Ausgaben von 192.032.616,08 € im Epl. 08, wovon allein 190.000.000,00 € aus den Zuwendungen des Bundes nach dem COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz finanziert waren.

4.7.1 Finanzierung von coronabedingten Ausgaben aus dem Kernhaushalt

- ⁸² Das SMF bewilligte im Hj. 2020 apl., üpl. und zusätzliche Ausgaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie von insgesamt 1.130.976.700,00 €. Es buchte davon gem. § 8 SächsCorBG 731.373.200,00 € in den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ um. Bei den weiteren 399.603.500,00 €, die nicht in den Fonds umzubuchen, sondern über den Kernhaushalt nachzuweisen waren, handelte es sich insbesondere um:
- 395.100.000,00 € im Epl. 15 für die Unterstützung der sächsischen Kommunen nach SächsFAG,
 - 2.475.000,00 € im Epl. 12 für die Finanzierung von coronabedingten Studien am Uniklinikum Dresden und der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig,
 - 989.500,00 € im Epl. 02 für Hilfsgüter/ -leistungen im Zuge der COVID-19-Pandemie für Grenzregionen (Niederschlesien/Polen und Liberec/Tschechien) und für Russland,
 - 410.000,00 € im Epl. 01 für die Sicherstellung der IT-Sicherheit in der Pandemiesituation,
 - 400.000,00 € im Epl. 08 für die Beschaffung notwendiger IT-Technik in der Krisensituation und
 - 225.000,00 € im Epl. 03 für coronabedingte Mehrausgaben der Verwaltung.
- ⁸³ Die Mittel sind in den Angaben in Pkt. 4.7, Übersicht 9 enthalten.
- ⁸⁴ Die Maßnahmen zur Beseitigung der Folgen und Vorbeugung weiterer Schäden der COVID-19-Pandemie werden nach § 2 Abs. 1 SächsCorBG aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ finanziert. Die aufgeführten Mehrausgaben wiesen schon aufgrund ihrer Zweckbestimmungen einen sachlichen Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auf.
- ⁸⁵ Mit der Befugnis zur Umbuchung der Corona-Ausgaben war beabsichtigt, den Überblick über den Gesamtumfang der Haushaltslasten zur Bewältigung der Krise zu behalten. Dies gelang nicht. Die Ausgaben aus dem Kernhaushalt bleiben bei der bisherigen Berichterstattung zum Umfang von coronabedingten Ausgaben unberücksichtigt. Sie beschränkt sich auf die Mittelverwendung im Sondervermögen.
- ⁸⁶ Der SRH regt an, bei der Berichterstattung über den Gesamtumfang der coronabedingten Ausgaben des Freistaates die Ausgaben des Kernhaushaltes künftig mit zu berücksichtigen.
- ⁸⁷ Zum Vollzug des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ verweist der SRH auf seine Ausführungen im Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3, Tz. 131 ff.

4.7.2 Mehrausgaben ohne Bewilligung

- ⁸⁸ Für Mehrausgaben von 140.708,47 € lag weder eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan noch die Einwilligung des SMF in üpl. oder apl. Ausgaben vor; vgl. HR 2020, Band 1, S. 359, unter „Anmerkungen zur HR 2020“.
- ⁸⁹ Die noch abschließend zu bewilligenden Haushaltsüberschreitungen betrafen folgende Haushaltsstellen:
- Kap. 06 14 Tit. 681 16 – Entschädigungen (auch aus Billigkeitsgründen) an Beschuldigte in Strafsachen – mit 11.748,85 € und
 - Kap. 10 02 Tit. 812 99 – Erwerb von IT-Infrastruktur und IT-Verfahren – mit 128.959,62 €.

⁹⁰ Entsprechende Einsparungen erfolgten nach Angaben des SMF im Epl. oder im Haushaltsvollzug 2021.

5 Regierungsbildung und Sofortprogramm „Start 2020“

5.1 Umsetzung von Haushaltsmitteln

⁹¹ Das im Haushaltsrecht vorgesehene Instrument der → **Umsetzung** ermöglicht die Verwendung von Mitteln und Stellen an einem anderen Ort als dies der geltende Haushaltsplan vorsieht. Im Rahmen von Umsetzungen verschiebt die Exekutive Ermächtigungen für Mittel und Stellen entweder innerhalb oder zwischen Geschäftsbereichen der Verwaltung, ohne den finanziellen Gesamtrahmen des Haushaltes zu überschreiten. Die Rechtsgrundlagen dafür sind in § 50 SÄHO und in § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 verankert.

⁹² Die einzelnen Mittelumsetzungen sind in der HR 2020, Band 1, Pkt. 3.1.2 sowie in den Anlagen IV der Beiträge zur Haushaltsrechnung aufgeführt. Der Nachweis an der neuen Haushaltsstelle soll lückenlos erfolgen, um das Haushaltsgeschehen vollständig nachvollziehen zu können.

5.1.1 Ausmaß der Veränderungen im Haushaltsvollzug

⁹³ Die Umsetzungen bei Ausgaben beliefen sich im Hj. 2020 auf insgesamt 526.518.794,95 €, bei Einnahmen betragen sie 180.216.600,00 €.

⁹⁴ In den Epl. stellte sich die Veränderung der Haushaltsbeträge durch Umsetzungen bei den Ausgaben folgendermaßen dar:

Übersicht 10: Veränderung durch Umsetzungen bei Ausgaben (€)

Epl.	Ressort	Abgang	Zugang	Saldo
02	SK	-3.507.000,00	4.794.151,95	1.287.151,95
03	SMI	-451.162.078,33	2.111.395,00	-449.050.683,33
04	SMF	-15.541.685,00	12.801.600,00	-2.740.085,00
05	SMK	-4.234.500,00	0,0	-4.234.500,00
06	SMJusDEG	0,00	14.570.788,00	14.570.788,00
07	SMWA	-29.727.242,50	534.900,00	-29.192.342,50
08	SMS	-8.723.403,00	944.200,00	-7.779.203,00
09	SMEKUL	-12.070.800,00	16.967.600,00	4.896.800,00
10	SMR	0,00	459.252.200,00	459.252.200,00
12	SMWK	-46.560,00	14.541.960,00	14.495.400,00
14	Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung	-1.505.526,12	0,00	-1.505.526,12
gesamt		-526.518.794,95	526.518.794,95	0,00

Quelle: HR 2020.

Hinweis: Im Beitrag zur HR 2020 für den Epl. 10 fehlte die Anlage IV mit dem Nachweis über die Veränderungen des Gesamtsolls aufgrund von Umsetzungen bei Ausgaben. Diese hat das SMR dem SRH auf Nachforderung vorgelegt.

⁹⁵ Im Hj. 2020 war im bezifferten Umfang ein ungewöhnliches Ausmaß bei den Umsetzungen zu verzeichnen. Den StHpl. 2019/2020 hatte der SLT in der abgelaufenen 6. Legislaturperiode beschlossen. Er bildete die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Staatsregierung bis zum Ablauf des Hj. 2020. Zugleich nahm er damit die Funktion des ersten Haushaltsplans in der 7. Legislaturperiode ein.

⁹⁶ Die Neuwahl des Landtages im September 2019 erbrachte Änderungen der Mehrheitsverhältnisse in der Volksvertretung und mündete in eine Neubildung an der Spitze der vollziehenden Gewalt im Freistaat Sachsen. In diesem Prozess beschloss die neue Staatsregierung erhebliche organisatorische Veränderungen betreffend die Einrichtung der Ministerien und den Aufgabenzuschnitt der Ressorts.

⁹⁷ Diese Umstrukturierungsmaßnahmen veranlassten zum ganz überwiegenden Teil (485.165.600,00 €) die Umsetzungen bei Ausgaben im Haushaltsvollzug 2020 nach § 10 Abs. 8 HG 2019/2020, mit denen die Exekutive die Bindungen aus Festlegungen des geltenden HG 2019/2020 aufhob und Ausgabenermächtigungen neu zuwies. Das umschloss rd. 92,2 % aller ausgabenseitigen Umsetzungen im Hj. 2020.

⁹⁸ Der größte Anteil der Umsetzungen von 459.187.400,00 € erfolgte zugunsten des neuen Epl. 10. Das SMR entstand im Zuge der Regierungsbildung. Es wurde daher von Grund auf mit Mitteln ausgestattet.

5.1.2 Einwilligung des HFA

⁹⁹ Den Umsetzungen zur Regierungsneubildung lagen folgende organisatorische Veränderungen zugrunde, für die das SMF mit Schreiben vom 16. Januar 2020 die Zustimmung des HFA gem. § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 beantragte:

- Einrichtung eines Epl. 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“,
- Einrichtung eines Kap. 12 06 „Staatsministerin für Kultur und Tourismus“,
- Einrichtung von neuen Kapiteln im Epl. 06,
- Einrichtung eines Kap. 14 10 „Staatsministerium für Regionalentwicklung“ und
- Änderung der Bezeichnungen der Einzelpläne und Kapitel.

¹⁰⁰ In seiner Sitzung am 22. Januar 2020 erteilte der HFA seine Einwilligung, wie beantragt. Daraufhin verkündete das SMF allen Beauftragten für den Haushalt mit Schreiben vom 27. Januar 2020 die Änderung der Einzelplan- und Kapitelbezeichnungen im Haushaltsplan 2020.

¹⁰¹ § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 enthielt eine besondere Ermächtigung zum Vollzug von erforderlichen Organisationsveränderungen. Dies umschloss die Einrichtung neuer Einzelpläne und neuer Kapitel sowie damit verbundene Mittel und Stellen im Einvernehmen mit den Ressorts umzusetzen und neue Titel auszubringen. Die Ermächtigungen standen unter dem Vorbehalt der vorherigen Einwilligung des HFA.

¹⁰² Beim HFA handelt es sich um einen Ausschuss des SLT, der Entscheidungen des Plenums vorbereitet. Die Wahrnehmung der gesetzgeberischen Aufgaben und der Etathoheit gehört hingegen zu den ureigenen Befugnissen des SLT.

¹⁰³ Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen wies in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 darauf hin, dass das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Landtages, die zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat gehören, grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen werden.⁷ Jeder Landtagsabgeordnete hat das Recht, unmittelbar am Verfassungsleben teilzuhaben, die Entscheidungen über die Verwendung der Haushaltsmittel zu beeinflussen und seine Kontrollbefugnis über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen wahrnehmen zu können.

¹⁰⁴ Ferner führte der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil aus, dass durch die Übertragung des Zustimmungserfordernisses auf den Haushaltsausschuss ein Ausschluss derjenigen Landtagsabgeordneten von der parlamentarischen Entscheidungsfindung stattfindet, die dem Ausschuss nicht angehören. Eine solche Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss sei nur in Ausnahmefällen, und zwar zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Das Gericht benannte ausdrücklich die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Hessischen Landtages als Rechtsgut von Verfassungsrang und betrachtete im Zusammenhang die Anzahl von Sitzungen des Haushaltsausschusses und des Landtages. Der Haushaltsausschuss findet zu 12 Sitzungen zusammen und der Landtag zu 32 Sitzungen. Im betreffenden Zeitraum hätte das Landtagsplenum entscheiden können.

¹⁰⁵ Bei den Umsetzungen und der Einrichtung neuer Kapitel und Titel in der Gliederung des sächsischen StHpl. 2019/2020 anlässlich der Regierungsneubildung handelt es sich angesichts des Umfangs der vollzogenen Veränderungen von 485.165.600,00 € nicht um eine geringfügige Umformung des Haushaltes. Eine Bewilligung durch einen Ausschuss erscheint schon deshalb als nicht verhältnismäßig im Sinne der Entscheidung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen.

⁷ [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 –P.St. 2783, P.St. 2827, Tz. 198 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- ¹⁰⁶ Die Plenarsitzungen des SLT finden – abgesehen von Schulferien – in der Regel an 2 Tagen im Monat statt. Der HFA hält grundsätzlich einmal monatlich eine Sitzung ab.
- ¹⁰⁷ Im Zuge der Regierungsneubildung Anfang des Hj. 2020 hätte die Staatsregierung den Entwurf eines Nachtrags Haushaltes aufstellen können, der die Organisationsveränderungen finanziell abbildet. Der HFA hätte in seiner Sitzung am 22. Januar 2020 eine Beschlussempfehlung aussprechen und der SLT in seiner 5. Sitzung am 29. Januar 2020 entscheiden können.
- ¹⁰⁸ Aus den geschäftsordnenden Regelungen des SLT ergibt sich ebenfalls, dass eine Etatentscheidung des Parlamentes nicht aus Zeitgründen außer Frage stehen musste. § 77 Abs. 4 und 5 Geschäftsordnung des SLT sieht die Einberufung von außerordentlichen Sitzungen des Parlamentes in unaufschiebbaren Fällen, auf Wunsch eines Viertels der SLT-Mitglieder oder der Staatsregierung, vor. Der Weg über diese Regelung im Falle der Regierungsneubildung war vorzugswürdig und hätte den Vorrang der Budgethoheit des SLT beachtet.
- ¹⁰⁹ Der SRH verweist auf die Befugnisse zur Umsetzung von Mitteln, die in § 50 SÄHO allgemein vorgesehen sind und gibt zu bedenken, ob weitere Ermächtigungen im Sinne von § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 erforderlich sind. Künftige Haushaltsgesetze sollten sich einer entsprechenden Ermächtigung verschließen.

5.1.3 Stellungnahme des SMF

- ¹¹⁰ In der Stellungnahme vom 27. Mai 2022 zum Entwurf dieses Beitrages für den Jahresbericht 2022 teilt das SMF mit, dass durch die aufgrund der Organisationsänderung erfolgten Umsetzungen nicht in die Budgethoheit des SLT eingegriffen worden sei. Die Sächsische Verfassung weise der Staatsregierung die Kompetenz zur Einrichtung der staatlichen Behörden zu, Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen. Dem SLT obliege demgegenüber das Budgetrecht. Er entscheide, wie viele Mittel für welchen Zweck zur Verfügung stehen. Allein eine organisatorische Neuordnung von Aufgaben und das Mitführen der dafür jeweils vorgesehenen Mittel ändere nicht deren zweckgemäßen Einsatz.
- ¹¹¹ § 50 Abs. 1 SÄHO ermächtige dementsprechend bei Aufgabenübergang im Rahmen bestehender Strukturen die Verwaltung zur Umsetzung von Mitteln und Stellen mit Einwilligung des SMF. § 50 Abs. 2 ermögliche darüber hinaus mit Einwilligung des SMF die Umsetzung von Planstellen und anderen Stellen bei unvorhergesehenem und unabweisbarem vordringlichem Personalbedarf. Bei üpl. und apl. Ausgaben und Verpflichtungen verlange demgegenüber Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen eine nachträgliche Genehmigung des SLT.
- ¹¹² Die durch den Haushaltsgesetzgeber mit § 10 Abs. 8 HG 2019/2020 erlassene Regelung knüpfe aus Sicht des SMF an das der Staatsregierung obliegende Recht zur Organisation der Verwaltung an und ermögliche ihr – soweit zum Vollzug ihrer Organisationsentscheidung erforderlich – neue Einzelpläne, Kapitel und Titel zu schaffen und die im Zusammenhang mit der Organisationsänderung stehenden Mittel umzusetzen. Dabei habe sich der Haushaltsgesetzgeber die vorherige Befassung mittels Einwilligung durch den HFA vorbehalten und lasse an dieser Stelle die Entscheidungskompetenz des SMF in § 50 Abs. 1 und 2 SÄHO nicht ausreichen.

5.1.4 Erwiderung des SRH

- ¹¹³ Der SRH nimmt die Ausführungen des SMF zur Kenntnis und stimmt ihnen nur insoweit zu, als Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen der Staatsregierung die Befugnis zur Einrichtung der staatlichen Behörden im Einzelnen zuweist. Diese Entscheidung trifft die Staatsregierung allerdings nicht in einem gesetzlosen Raum, sondern im Rahmen der gesetzlichen Regelungen gem. Art. 83 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen.⁸ Das Verfassungsorganisationsrecht sieht vor, dass Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten der Landesverwaltung durch Gesetz geregelt werden. Dies ist erfolgt mit dem Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen (Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz – SächsVwOrgG).
- ¹¹⁴ Die Änderung des SächsVwOrgG zum Umbau des Verwaltungskörpers erging nicht zugleich mit den in Pkt. 5.1.2 aufgezählten organisatorischen Veränderungen anlässlich der Regierungsneubildung, sondern erst mehrere Monate danach mit Zweitem Gesetz zur Änderung des SächsVwOrgG vom 2. Dezember 2020. Das Gesetz trat am

⁸ Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 2021, Artikel 83, Rn. 7.

30. Dezember 2020 in Kraft. Bis dahin stand der Staatsregierung die alleinige Befugnis zur Organisation der sächsischen Verwaltung nach Art. 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen nicht zu.

- 115 Die aufbauorganisatorischen und damit auch die haushaltsmäßigen Maßnahmen im Rahmen der Regierungsneubildung hat die Staatsregierung ohne die geforderte demokratische Legitimation durch eine Entscheidung des gesamten Parlamentes als Gesetz- und Budgetgeber vorgenommen. Wir empfehlen in solchen Fällen die Entscheidung des gesamten Parlamentes einzuholen.

5.2 Finanzierung des Sofortprogrammes „Start 2020“

- 116 Die neu gebildete sächsische Staatsregierung hat bereits einige Wochen nach der Aufnahme der Regierungsgeschäfte in der Kabinettsklausur am 24./25. Januar 2020 ein Sofortprogramm „Start 2020“ mit rd. 170 Maßnahmen beschlossen.⁹ Das Sofortprogramm sollte Ziele aus dem von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geschlossenen Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 „Gemeinsam für Sachsen“ finanziell untersetzen. Die Koalition hatte sich darauf verständigt, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel für innovative, wirtschaftsfördernde, ökologische und soziale Vorhaben einzusetzen. Für diese vorrangigen Maßnahmen sollten in der 7. Legislaturperiode des SLT insgesamt mindestens 1,1 Mrd. € zur Verfügung stehen.
- 117 Das Sofortprogramm gliederte sich in 3 Schwerpunktbereiche „Erreichtes bewahren“, „Neues ermöglichen“ und „Menschen verbinden“. Die vorgenannten Maßnahmen im Umfang von insgesamt 220,0 Mio. € sollten ergänzend hinzutreten. Die Aufteilung für den Zeitraum 2020 bis 2024 stellte sich zur Kabinettsberatung folgendermaßen dar:

Übersicht 11: Aufteilung der Sofortprogramm-Mittel in den Jahren 2020 bis 2024

Epl.	Ressort	in T€	Anteil in %
02	SK	2.150,0	1,0
03	SMI	4.800,0	2,2
04	SMF	300,0	0,1
05	SMK	5.900,0	2,7
06	SMJusDEG	59.580,0	27,1
07	SMWA	30.000,0	13,6
08	SMS	25.000,0	11,4
09	SMEKUL	54.420,0	24,7
10	SMR	20.300,0	9,2
12	SMWK	17.550,0	8,0
gesamt		220.000,0	100,0

Quelle: Tischvorlage des SMF für die Kabinettsitzung am 25. Februar 2020.

- 118 Der größte Teil der Haushaltsmittel sollte den Epl. 06, 09, 07 und 08 zufließen. Den angeblichen Bedarf allein für das Hj. 2020 bezifferte die Staatsregierung auf rd. 98,5 Mio. €. Dies erfolgte bereits in der Kabinettsvorlage.¹⁰

5.2.1 Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben

- 119 Im Laufe des Hj. 2020 stellten die obersten Dienstbehörden Anträge auf üpl. und apl. Ausgaben sowie ggf. üpl. und apl. VE für die Umsetzung der Maßnahmen des Sofortprogramms. Das SMF sprach Bewilligungen aus, die bei den Ausgaben den Umfang von insgesamt rd. 19,7 Mio. € erreichten.¹¹ Für nähere Angaben s. Pkt. 4.7, Übersicht 9.
- 120 Die üpl. und apl. Ausgaben und VE bedürfen grundsätzlich einer Einwilligung des SMF. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabwiesbaren Bedürfnisses erteilt werden. Dieses Notbewilligungsrecht beruht auf Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen und ist einfachgesetzlich in den §§ 37, 38 SäHO ausgeformt. Unabwiesbar ist ein Bedürfnis, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar ist; vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74.

⁹ [Pressemeldung der Sächsischen Staatsregierung vom 25. Januar 2020](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁰ Laut Tischvorlage des SMF für die Kabinettsitzung am 25. Februar 2020 in der Fassung des Austauschblattes 1.

¹¹ [HR 2020, Band 1, Übersicht in Pkt. 4.3](#). (Maßnahmen des Sofortprogramms aus den Erläuterungen in der Spalte 8 zuordenbar); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 121 Die Voraussetzungen für ein unvorhergesehenes Bedürfnis und für die Unabweisbarkeit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht haben die obersten Dienstbehörden im Antrag ausführlich darzulegen und das SMF hat deren Vorliegen zu prüfen. Da das Notbewilligungsrecht des SMF gegenüber dem Etatbewilligungsrecht des SLT nur nachrangig gilt, ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen.
- 122 Der SRH hat bereits in seinen Jahresberichten 2020 und 2021 unzählige üpl. und apl. Bewilligungen des SMF in den Hj. 2018 und 2019 beanstandet.¹² Der Rechnungshof rügte, dass die o. g. strengen gesetzlichen Maßstäbe nicht eingehalten waren. In der überwiegenden Anzahl der damals vertieft geprüften Fälle hätte das SMF nach Auffassung des SRH die Einwilligung nicht erteilen dürfen.
- 123 Das vom Sofortprogramm „Start 2020“ ausgelöste Bewilligungsgeschehen gibt Anlass, an die Bedenken des Rechnungshofs aus den Vorjahren anzuknüpfen. Die von der Staatsregierung gestellten Anträge waren nicht schlüssig begründet und die Prüfungstiefe des SMF war unzureichend.
- 124 In der Übersicht sind Beanstandungen im Ergebnis der Prüfung einer Stichprobe aus den Bewilligungen für das Sofortprogramm „Start 2020“ wiedergegeben:

Übersicht 12: Bewilligung von apl. / üpl. Ausgaben für das Sofortprogramm „Start 2020“

Kap. Tit. üpl. / apl. Ausgaben	Zweck	Antrag		Einwilligung SMF		Feststellung SRH
		Datum	Datum	Datum	Betrag in €	
06 02 534 99 üpl.	Sonstige Dienstleistungen	13.03.2020	01.07.2020	2.775.000,00		Die Verpflichtung zur Einführung der elektronischen Verfahrensakte in der Justiz ist seit Juli 2017 bekannt, sie tritt erst Anfang 2026 in Kraft. Die Gründe für die Unaufschiebbarkeit bis zum nächsten Haushalt sind im Antrag nicht angegeben. Schlechte Planung der Umsetzung rechtfertigt die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts nicht.
06 02 545 99 üpl.	Ausgaben für Leistungen des SID einschließlich Sächsisches Verwaltungsnetz (SVN)	13.03.2020	01.07.2020	500.000,00		Auch hier gilt, die Verpflichtung zur Einführung der elektronischen Verfahrensakte in der Justiz ist seit Juli 2017 bekannt, sie tritt erst Anfang 2026 in Kraft. Die Gründe für die Unaufschiebbarkeit bis zum nächsten Haushalt waren im Antrag nicht angegeben. Schlechte Planung der Umsetzung hinsichtlich der Erhöhung von Bandbreiten in den Gerichten im SVN sowie Einführung von drahtloser Übertragung rechtfertigt die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts nicht. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF erst nach über 15 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
681 52 üpl.	Zuschüsse für Existenzgründungen von Frauen im ländlichen Raum	13.03.2020	01.07.2020	400.000,00		Die Abwanderung aus dem ländlichen Raum ist kein unerwartet aufgetretenes Phänomen. Die Gründe für zeitliche Unaufschiebbarkeit der Schaffung von attraktiven Erwerbsmöglichkeiten für Frauen im ländlichen Raum sind aus dem Antrag nicht erkennbar, zumal das behauptete Nachlassen der Gründungsdynamik nicht mit empirischen Angaben im Antrag untersetzt war. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF nach über 15 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
06 15 684 53 üpl.	Zuschüsse an soziale oder ähnliche Einrichtungen für Projekte zum Schutz vor häuslicher Gewalt und vor Menschenhandel	13.03.2020	01.07.2020	420.000,00		Der Anlass war nicht pandemiebedingt, sondern mit Umsetzung des Kabinettsbeschlusses und Koalitionsvertrages begründet. Ein solcher Bedarf war nicht unabweisbar. Die Gründe für zeitliche Unaufschiebbarkeit der Vorhaben sind aus dem Antrag nicht erkennbar. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF erst nach über 15 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
09 01 547 02 üpl.	Ausgaben für die Vergabe von Preisen	27.05.2020	01.07.2020	1.500.000,00		Die zeitliche Unabweisbarkeit ist im Antrag nicht ausreichend begründet. Die Vereinten Nationen hatten die Jahre 2011 bis 2020 zur UN-Dekade für die biologische Vielfalt erklärt. Das Projekt besteht damit bereits seit 2011. Die Mittel hätten im StHpl. 2019/2020 veranschlagt werden können. Eine schlechte Finanzplanung rechtfertigt die Wahrnehmung des Notbewilligungsrechts nicht.
09 02 685 70 üpl.	Zuführungen zum laufenden Betrieb	19.02.2020	02.07.2020	550.000,00		Die zeitliche Unabweisbarkeit der Mehrausgaben für die Stärkung von Naturschutzstationen ist im Antrag nicht näher untersetzt. Die zu erwartenden schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung für Sachsen sind nicht angegeben.

¹² [Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 62 ff.](#) und [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.1, Tz. 68 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Kap. Tit. üpl. / apl. Ausgaben	Zweck	Antrag Datum	Einwilligung SMF Datum	Betrag in €	Feststellung SRH
					Die Bewilligung des Antrages durch das SMF erst nach über 19 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
09 03 892 02 apl.	Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen zur Entwicklung von Speichersystemen	19.02.2020	12.03.2020	4.900.000,00	Die zeitliche Unabweisbarkeit des Bedürfnisses ist nicht mit Sachverhaltsangaben untersetzt. Die zu erwartenden gravierenden Folgen für Sachsen bei einem Aufschub bis zum nächsten Haushalt sind nicht dargelegt.
09 03 546 51 üpl.	Ausgaben für die Entwicklung staatlicher Zuwendungen	19.02.2020	03.07.2020	1.500.000,00	Das SMEKUL beantragte Mehrausgaben für die Vergütung der SAB. Im Antrag fehlen Angaben zu den neu umzusetzenden Förderprogrammen, deren Fördervolumen und Beginn der Förderung. Ein nur allgemein und abstrakt formulierter Antrag ist für die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts nicht ausreichend. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF nach über 19 Wochen ist ein starkes Indiz für den fehlenden Zeitdruck.
09 20 891 02 apl.	Zuschüsse für Investitionen für Maßnahmen der LTV zur Rückgewinnung von Auenflächen, gewässerökologischen Strukturverbesserung und naturnahen Flächenbewirtschaftung	27.05.2020	25.08.2020	2.000.000,00	Das SMEKUL berief sich darauf, dass zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung 2019/2020 die künftige fachpolitische Schwerpunktsetzung im Koalitionsvertrag 2019 bis 2024 und deren konkrete Umsetzung und Priorisierung im Bereich der sächsischen Umwelt- und Gewässerpolitik nicht vorhersehbar war. Die Änderung einer fachpolitischen Zielsetzung genügt keinesfalls, um die Ausübung des Notbewilligungsrechts zu rechtfertigen. Die Bewilligung des Antrages durch das SMF nach 13 Wochen lässt zudem erkennen, dass zeitliche Unabweisbarkeit nicht gegeben war, sondern es lediglich um die gewünschte Umsetzung der Regierungspolitik ging.
10 05 686 07 apl.	Zuschüsse zur Unterstützung bei Erwerb, Pflege und Erhalt von Denkmälern	22.07.2020	15.09.2020	500.000,00	Der Leerstand und Verfall von Kulturdenkmälern sowie die Entwicklung von Sanierungskosten in besonders betroffenen Fällen sind im Antrag nicht untersetzt. Die zeitliche Unaufschiebbarkeit hat das SMR im Antrag nur behauptet. Im Haushaltsvollzug 2020 war ein Mittelabfluss von 0,00 € zu verzeichnen.
10 05 893 38 apl.	Zuschüsse für Sicherung, Erhalt, Pflege und Nutzbarmachung von Kulturdenkmälern von überörtlicher Bedeutung (Sonderprogramm Denkmalpflege) – Landesförderung	22.07.2020	15.09.2020	1.500.000,00	Das SMR trägt nichts zum Leerstand und Verfall von Kulturdenkmälern sowie zur Entwicklung von Sanierungskosten von Dächern in besonders betroffenen Fällen im Antrag vor. Die zeitliche Unaufschiebbarkeit stellt sich im Antrag lediglich als Behauptung dar. Im Haushaltsvollzug 2020 war ein Mittelabfluss von rd. 91,0 T€ zu verzeichnen. Dies entsprach 6 % der beantragten, angeblich zeitlich unabweisbaren apl. Mittel.
	gesamt üpl. / apl. Ausgaben			16.545.000,00	

Quelle: HR 2020, Bewilligungsschreiben des SMF.

- 125 Bei der stichprobenhaften Prüfung der o. g. bewilligten Ausgaben im Umfang von insgesamt 16.545.000,00 € konnte der SRH das Vorliegen der zeitlichen Unabweisbarkeit nicht feststellen. Häufig fehlten Zeitangaben und es blieb völlig offen, bis wann die Verwaltung die Ausgabe tätigen müsste. Es gab in den Anträgen keine Darlegungen über zu erwartende schwerwiegende Folgen einer Nichtbewilligung für den Freistaat Sachsen. Das beanstandete Bewilligungsvolumen umschließt das von 83,9 % aller Anträge.
- 126 Ausführungen der obersten Dienstbehörden zu der beabsichtigten Mittelverwendung mögen manchmal zutreffend gewesen sein, bei der Notbewilligung kommt es aber auf den jeweiligen Einzelfall mit seinen Facetten an. Die begründenden Umstände sind im Antrag ausführlich darzustellen. Fallgenaue Angaben zur zeitlichen und sachlichen Unabweisbarkeit sind unabdingbar. Insbesondere sind Angaben zu schwerwiegenden Folgen einer Nichtbewilligung zwingend erforderlich.
- 127 Zur Verbesserung des Verfahrens der Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben und VE regt der SRH gegenüber dem SMF erneut eine Anpassung der Antragsformulare an. Zu den bisher verwendeten Vordrucken sind Ergänzungen nötig. Dies betrifft vor allem Informationen über die Dringlichkeit. Entscheidend ist, bis wann die oberste Dienstbehörde die Mittel tatsächlich benötigt. Außerdem ist zwingend zu begründen, welche schwerwiegenden Folgen für das Land eintreten, wenn die Mehrausgaben und VE nicht bewilligt werden.
- 128 Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Ausübung des Notbewilligungsrechts hat das SMF stets genauestens zu prüfen. Im Zweifel sind Anträge abzulehnen.

¹²⁹ Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen sieht der SRH nach wie vor erheblichen Nachbesserungsbedarf in der Beantragungs- und Bewilligungspraxis. Er hält an seinen bisherigen Empfehlungen fest.

5.2.2 Überdehnung des Notbewilligungsrechts

¹³⁰ Zur Kabinettsitzung am 25. Februar 2020 standen die Mittelbedarfe für die Einzelmaßnahmen der neuen Staatsregierung fest. Sie waren sogar bereits heruntergebrochen auf die jeweiligen Jahresscheiben 2020 bis 2024. Die zu planenden Haushaltsstellen für die Finanzierung der Maßnahmen waren ebenfalls bekannt.¹³

¹³¹ Demgegenüber war vor allem die zeitliche Unaufschiebbarkeit bei den geprüften bewilligten apl. und üpl. Ausgaben für das Sofortprogramm aus den Antragsunterlagen nicht ersichtlich. Manchen Anträgen hat das SMF erst nach mehreren Monaten stattgegeben. Andere waren mit dem Vorliegen von Rechtsverpflichtungen begründet, die auf dem Kabinettsbeschluss zum Sofortprogramm vom 24./25. Januar 2020 beruht haben sollen. Dies war verfehlt, denn ein Kabinettsbeschluss entfaltet zwar eine Bindungswirkung gegenüber den Staatsministern. Sein Rechtscharakter liegt aber weit entfernt von einer Rechtsverpflichtung i. S. v. § 37 Abs. 1 Satz 3 SäHO, die aus einer gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmung hergeleitet wird¹⁴ und die Bildung eines Nachtragshaushaltes entbehrlich macht.

¹³² Spätestens ab dem Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs zum Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 in den SLT am 3. April 2020 war die Bewilligungsgrundlage jedenfalls bei den vor diesem Tag gestellten und vom SMF später entschiedenen Anträgen, wie in Pkt. 5.2.1, Übersicht 12 verzeichnet, nicht mehr gegeben. Auf das Nachtragshaushaltsgesetz ist gem. § 33 Satz 1 SäHO der Grundsatz der Vollständigkeit entsprechend anzuwenden. Alle Ausgaben, die im Haushaltsjahr voraussichtlich noch zu leisten waren, waren nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 SäHO in den Nachtragshaushalt 2020 einzustellen. Für eine Notbewilligung verblieb damit kein Raum.

¹³³ Die Staatsregierung konnte zwar beim Beschluss über das Sofortprogramm noch nicht wissen, welche haushaltsmäßigen Schritte die COVID-19-Pandemie verlangen würde. Gleichwohl befand sie sich angesichts der Umsetzungen von 485,2 Mio. € (s. Pkt. 5.1.2, Tz. 105) und politisch angestrebter zusätzlicher Ausgaben von 19,7 Mio. € in einem Spannungsfeld zwischen der Aufstellung eines Nachtragshaushaltes einerseits sowie andererseits der Wahrnehmung der Sonderermächtigung zu Umsetzungen und der Notbewilligungskompetenz. Bei dieser Ausgangslage hätte sie die Veranschlagung der Mittel in einem Nachtragshaushalt noch im Frühjahr 2020 vorrangig in die Wege leiten sollen.¹⁵ Den Nachtragshaushalt hätte sie rechtzeitig herbeiführen und ihre Pläne verwirklichen können, ohne einen Bruch mit dem verfassungsrechtlich verankerten Budgetrecht des Parlamentes zu riskieren.

¹³⁴ Die Ergebnisse der Prüfung der Bewilligungen von üpl. und apl. Ausgaben zur Finanzierung des Sofortprogramms „Start 2020“ bestärken den SRH in seiner Auffassung, dass die Staatsregierung im Frühjahr 2020 Etatentscheidungen des SLT zu meiden suchte. Sie überdehnte das Notbewilligungsrecht und stützte die Umgestaltung des Haushaltes zur Regierungsneubildung auf eine hierfür nicht ausreichende Sonderermächtigung. Ein Nachtragshaushalt hätte zeitgerecht die beabsichtigten Strukturänderungen und die Mittel für die politischen Ziele der Staatsregierung aufnehmen und in verfassungskonformer Weise einem Haushaltsbeschluss des Parlamentes zuführen können.

5.2.3 Stellungnahme des SMF

¹³⁵ Das SMF tritt in seiner Stellungnahme vom 27. Mai 2022 der Kritik des SRH entgegen, die Staatsregierung suchte Etatentscheidungen des SLT zu meiden. Die Staatsregierung habe die gesetzliche Ermächtigung zur Bewilligung von üpl. / apl. Ausgaben in verfassungs- und rechtskonformer Weise genutzt. Gem. § 37 Abs. 1 Satz 4 SäHO bedurfte es keines Nachtrages, da die Mehrausgaben in jedem Einzelfall den nach § 5 Abs. 1 Satz 1 HG 2019/2020 festgelegten Betrag von 5,0 Mio. € nicht überstiegen.

¹³ [Anlage zur Antwort der Sächsischen Staatskanzlei vom 15. März 2020 auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 7/1752](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁴ Gröpl, BHO/LHO - Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, 2011, § 37, Rdnr. 19.

¹⁵ Vgl. Rechtsgutachten des juristischen Dienstes des SLT vom 20. Juli 2016, Teil B, Pkt. II. Nr. 4, Buchstabe b (4), S. 41.

5.2.4 Erwidern des SRH

- 136 Ihrem Wesen nach waren die Einzelmaßnahmen zusammenhängende Teile des Sofortprogramms „Start 2020“. Denn in ihrer Gesamtheit als „Maßnahmenpaket“ brachten sie den Gestaltungswillen der neuen Staatsregierung für die anstehenden Haushaltsjahre 2020 bis 2024 zum Ausdruck.
- 137 Die Finanzbedarfe für die einzelnen Maßnahmen des Sofortprogramms waren im Februar 2020 soweit hinreichend bestimmt und Haushaltsstellen zuordenbar. Die Staatsregierung hätte für die Maßnahmen des Hj. 2020 einen Nachtragshaushalt einbringen sollen, anstatt auf das Notbewilligungsrecht zurückzugreifen. Der SRH hält an seiner Auffassung fest.

6 Einsatz von Instrumenten beweglicher Mittelbewirtschaftung

6.1 Mehrausgaben durch Deckungsfähigkeit und Kopplung an Einnahmen

- 138 Der Haushaltsplan ist für die mittelbewirtschaftende Stelle verbindlich hinsichtlich der Zweckbestimmung und des Betrages der hierfür veranschlagten Mittel. Die Verwaltung darf also Ausgaben weder für andere Bedarfe tätigen noch die Ansätze überziehen. Zu diesem Grundsatz gibt es im sächsischen Haushaltsrecht Ausnahmen zur Sicherstellung eines flexiblen Haushaltsvollzugs.
- 139 So können Ausgaben und VE für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird (§ 20 Abs. 2 SÄHO). Durch die Ausbringung von → **Deckungsvermerken** kann der Bewirtschafter die bei einer Haushaltsstelle nicht benötigten Haushaltsmittel zur Deckung von Mehrausgaben bei einer anderen Haushaltsstelle heranziehen und üpl. Ausgaben erübrigen sich.
- 140 Darüber hinaus kann die Ausbringung von → **Kopplungsvermerken** die Zweckbindung zwischen Einnahmen und den dazugehörigen Ausgaben gem. § 8 Satz 2 SÄHO herstellen. Die Haushaltsvermerke lassen Ausgabebefugnisse entstehen oder anwachsen, wenn bestimmte Einnahmen eingehen.
- 141 Die obersten Dienstbehörden haben für ihren Epl. die Nutzung der ausgebrachten Haushaltsvermerke in einer Anlage zu ihrem Teil der HR, der Zentralrechnung für den Epl., zu erläutern.
- 142 Es kommt vor, dass eine Haushaltsstelle eine Verstärkung aus einem Kopplungsvermerk bezieht und zugleich kann ein Deckungsvermerk diesen Titel ansprechen.
- 143 In der Zentralrechnung 2020 für den Epl. 07 finden sich Haushaltsstellen, bei denen sowohl einer oder mehrere Deckungsvermerke als auch einer oder mehrere Kopplungsvermerke auf den Bewilligungsrahmen von einzelnen Titeln von Einfluss waren. Ein Beispiel ist Kap. 07 06 Tit. 780 71 in der TG 71. Veranschlagt waren dort Ausgaben für Ingenieurleistungen im Bau von Bundesautobahnen. Die Abkürzung TG steht dabei für die → **Titelgruppe**. Jede Titelgruppe enthält wiederum eine Mehrzahl jeweils in die Deckungsfähigkeit einbezogener Haushaltsstellen.
- 144 Über Kopplungsvermerk erhöhte sich der Planansatz im Kap. 07 06 Tit. 780 71 von 6,0 Mio. € um Mehreinnahmen von 8,1 Mio. € aus den Zuweisungen des Bundes für Entwurfsbearbeitung und Bauleitung für Bundesautobahnen in Kap. 07 06 Tit. 331 02 und Kap. 07 06 Tit. 261 02 auf insgesamt rd. 14,1 Mio. €. Der Bund erstattet den Ländern die Ausgaben für Baumaßnahmen an den Bundesautobahnen durch Zahlung einer Pauschale.
- 145 Der Freistaat hat davon lediglich 9,6 Mio. € im Hj. 2020 für den Bau von Bundesautobahnen verwendet. Die restlichen 3,6 Mio. € aus den gekoppelten Mehreinnahmen wurden über Deckungsfähigkeiten den Haushaltsstellen 891 72 und 780 73 der TG 72 und 73 im Kap. 07 06 für Ausgaben für Bundesstraßen und Staatsstraßen zugeführt, obwohl diese Mehreinnahmen über den Kopplungsvermerk nur für den Bau von Bundesautobahnen zu verwenden waren.
- 146 Die gekoppelten Mehreinnahmen i. H. v. rd. 3,6 Mio. € hat das SMWA bei den Haushaltsstellen Kap. 07 06 Tit. 891 72 und Kap. 07 06 Tit. 780 73 nicht bestimmungsgemäß verwendet. Ein erforderlicher Kopplungsvermerk lag nicht vor. Eine „Umleitung“ dieser Mehreinnahmen, über die Deckungsfähigkeiten der TG 72 im Kap. 07 06 erzeugt, war weder vom HG 2019/2020 noch per einnahmeseitigem Haushaltsvermerk zugelassen.

- 147 Die Verwendung von Mehreinnahmen aus Bundesmitteln für den Bau von Staatsstraßen im Verantwortungsbe-
reich des Freistaates ist bedenklich und könnte zu Rückforderungen des Bundes führen.
- 148 Der SRH hat auf das Problem der unüberschaubaren Regelstrukturen im Bereich von Deckungsfähigkeiten und
Kopplung mit Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Straßenbaus aus dem Epl. 07 bereits
im Jahresbericht 2021 hingewiesen.¹⁶
- 149 Der Rechnungshof betont, dass er die Anwendung von Flexibilisierungsinstrumenten grundsätzlich dort unter-
stützt, wo sie für einen wirtschaftlichen Haushaltsvollzug erforderlich sind. Das Gleiche gilt für die haushalts-
mäßige Absicherung der Zweckbindung von Einnahmen. Bei einem komplexen Gefüge leidet trotz Erläuterungen
im Haushaltsplan der Überblick. Der bei Nutzung der Haushaltsvermerke aufgezeichnete Bewilligungsrahmen ist
schwer zu ermitteln. Die Mittelverwendung lässt sich nur mit erheblichem Aufwand nachvollziehen.
- 150 Der Mangel an Transparenz im Haushaltsvollzug in Folge von verflochtenen Deckungs- und Kopplungskreisen
ist von Nachteil. Eine Fehlverwendung kann zu Rückforderungen führen. Da das Problem im Hj. 2020 erneut
auffällt, regt der SRH mit Nachdruck an, die Ausbringung von Haushaltsvermerken – insbesondere bei aus
Bundeszuweisungen zu finanzierenden Maßnahmen – im Haushaltsaufstellungsverfahren 2023/2024 rest-
riktiver zu handhaben.

6.2 Veranschlagte Verstärkungsmittel

- 151 Im Hj. 2020 standen im Kap. 15 03 titelbezogen Verstärkungsmittel i. H. v. rd. 267,9 Mio. € einschließlich der
Ausgabereste des Vorjahres zur Verfügung. Der SRH bezeichnet diese nachstehend in Abgrenzung zur haushalts-
gesetzlichen Ermächtigung zu Verstärkungen aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 als →haushaltsmäßige Verstär-
kung.
- 152 Die haushaltsmäßige Verstärkung war eingerichtet zur Finanzierung von:
- Personalausgaben,
 - Rechtsverpflichtungen,
 - Förderung der Strukturentwicklung Braunkohleregionen,
 - Investitionen,
 - Ausgaben aus Zuweisungen aus dem Vermögen ehemaliger Partei- und Massenorganisationen der Deutschen
Demokratischen Republik,
 - Ausgaben mit Deckung aus dem „Zukunftsinvestitionsfonds Sachsen“ und
 - Ausgaben aus Zuweisungen aus dem Mauerfonds.
- 153 Die Ausgabeermächtigungen bei den jeweiligen Verstärkungstiteln im Kap. 15 03 standen per Haushaltsvermerk
anderen Haushaltsstellen zur Deckung von Mehrausgaben zur Verfügung. Der buchmäßige Nachweis erfolgte
dementsprechend bei den von der Verstärkung begünstigten Titeln.
- 154 Von 267,9 Mio. € Verstärkungsmitteln hat das SMF an die Ressorts 200,9 Mio. € zugewiesen. Die Auslastung
betrug damit 75,0 %. Ein Anteil von 14,1 % (37,8 Mio. €) ist im Hj. 2020 als zu übertragender Rest verblieben
und 10,9 % (29,2 Mio. €) verfielen als freie Minderausgaben.
- 155 Insbesondere die im Epl. 15 veranschlagten Verstärkungsmittel für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und
Investitionen sind seit mehreren Jahren ein fester Bestandteil im sächsischen Haushalt. Sie bilden eine zusätzli-
che Finanzierungsquelle für Mehrbedarfe im Haushaltsvollzug und übernehmen die Funktion eines weiteren Bau-
steins der Flexibilisierung. Damit verbunden ist der Übergang von Etatentscheidungen vom Landtag auf die
Staatsregierung.

¹⁶ [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.9, Tz. 108 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 156 Die Veranschlagungspraxis gestaltete sich bei den jeweiligen Verstärkungsmitteln in den Hj. 2016 bis 2020 unterschiedlich. In der folgenden Übersicht sind die Ausgabereste aus dem Vorjahr mitberücksichtigt.

Übersicht 13: Entwicklung des Gesamtsolls bei ausgewählten Verstärkungsmitteln von 2016 bis 2020 (€)

Verstärkungsmittel für	Kap. 15 03 Tit.	2016	2017	2018	2019	2020
Personalausgaben	461 02	114.926.981,17	23.250.000,00	23.219.800,00	27.594.300,00	20.000.000,00
Rechtsverpflichtungen	686 02	68.475.469,50	34.650.000,00	35.000.000,00	47.918.750,66	25.382.321,54
Investitionen	883 14	62.818.456,55	68.281.350,15	47.768.931,00	78.093.011,87	76.923.925,60
gesamt		246.220.907,22	126.181.350,15	105.988.731,00	153.606.062,53	122.306.247,14

Quelle: HR 2016 bis 2020.

- 157 Das Gesamtsoll der Verstärkungsmittel für Personalausgaben sinkt seit dem Jahr 2016. Eine Ausnahme stellt der Ausschlag in 2019 dar. Das SMF hat den Ansatz im Hj. 2019 kaum ausgelastet. Dem Gesamtsoll von 27.594.300,00 € stand eine Inanspruchnahme von nur 1.140.560,48 € gegenüber. 95,9 % des Bewilligungsrahmens waren nicht genutzt. Im Hj. 2020 hat das SMF allein 13.000.000,00 € der Mittel für die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe für Personalausgaben eingesetzt; s. Pkt. 4.3.2, Tz. 34 ff. Ohne diese Maßnahme hätte sich ein wesentlich höherer Rest als 1.033.731,81 € ergeben. Die Verstärkung von anderen Haushaltsstellen fand lediglich i. H. v. 5.966.268,19 € statt, wovon das SMF allein 4.212.574,63 € den Ausgaben des Personalpools Demografie zuwies.
- 158 Das Gesamtsoll bei Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen erhöhte sich im Hj. 2019 nach Übertragung von Ausgaberesten aus dem Hj. 2018 von 22.918.750,66 € auf 47.918.750,66 €. Davon hat das SMF 20.094.300,00 € nicht in Anspruch genommen. Im Hj. 2020 belief sich das Gesamtsoll auf 25.382.321,54 €. Neben Zuweisungen von 6.799.751,19 € im Hj. 2020 benötigte das SMF erneut 18.582.570,36 € (73,2 % der Mittel) nicht für Zwecke der Verstärkung.
- 159 Obwohl es sich um einen Globaltitel handelte, enthielten die Erläuterungen zu den Verstärkungsmitteln für Rechtsverpflichtungen im StHpl. 2019/2020 detaillierte Angaben zum geplanten Mitteleinsatz. Damit war die Möglichkeit einer näheren Zuordnung der Mittel zu Einzelansätzen zumindest nicht völlig auszuschließen.
- 160 Bei den Verstärkungsmitteln für Investitionen handelt es sich um den größten Reserveblock des Haushaltes. Im Hj. 2019 waren nur 28,3 % des Gesamtsolls einer bestimmungsgemäßen Verwendung zugeführt. Das SMF bildete aus den übrigen Finanzmitteln einen Ausgabereist von 37.123.925,60 € und stellte 18.906.558,71 € in Abgang. Im Hj. 2020 betrug die Inanspruchnahme 60.398.705,18 €. Die verbliebenen 16.525.220,42 € speisten z. T. einen übertragenen Rest und z. T. verfielen die Mittel am Jahresende.
- 161 Die haushaltsmäßigen Verstärkungen stellen in dieser Form ein in Bund und Ländern übliches Finanzgebaren dar. Ihre Nutzung entspricht zwar einem praktischen Bedürfnis, das nach Auffassung des SRH anerkennenswert ist. Sie genügen jedoch nicht dem Grundsatz der Spezialität, da der Verwendungszweck nicht feststeht und der Mitteleinsatz letztlich nicht auf einer parlamentarischen Etatentscheidung fußt. Die Einschränkungen des Budgetrechts verlangen daher eine strikte Ausrichtung am Maßstab der Notwendigkeit, der bei den o. g. Titeln angesichts der Reste nicht mehr gewahrt war.
- 162 Der Bedarf an Verstärkungsmitteln für Personalausgaben, Rechtsverpflichtungen und Investitionen ist künftig mit größter Sorgfalt zu bemessen. Dies muss zu deutlichen Abstrichen im Haushalt 2023/2024 gegenüber den Ansätzen in der Vergangenheit führen. Die Übertragung von Resten aus nicht in Anspruch genommenen Verstärkungsmitteln ist durch HG zu beschränken.

6.3 Umschichtungen und haushaltsgesetzliche Verstärkungen

- 163 Das SMF war gem. § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 ermächtigt, im Einvernehmen mit den betroffenen Ressorts

- veranschlagte Ausgaben und VE zugunsten von Investitionen umzuschichten sowie
- Ausgaben zugunsten von Investitionsausgaben zu verstärken.

164 Die Einsparung konnte durch Deckung im Gesamthaushalt erfolgen. Die Zuweisungen bedurften der Zustimmung des SMF. Umschichtungen und Verstärkungen über 10,0 Mio. € im Einzelfall unterlagen der Einwilligung des HFA.

6.3.1 Ermächtigung

165 Im Hj. 2020 hat das SMF von der Ermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 im Umfang von 58.128.415,64 € (im Vorjahr 79.601.756,94 €) Gebrauch gemacht. Die höchsten Umschichtungen sowie haushaltsgesetzlichen Verstärkungen jeweils in der Größenordnung von 15,0 Mio. € waren in den Epl. 07 und 08 zu verzeichnen. Sie wiesen Anteile an der Gesamtheit von 26,0 % und 25,7 % auf.

166 Im Epl. 07 erhielt das SMWA allein eine Verstärkung über 10.552.000,00 € für die Gefahrenabwehr im Altbergbau (Kap. 07 10 Tit. 893 01) und im Epl. 08 das SMS eine Umschichtung/Verstärkung bewilligt über 9.950.800,00 € auf die Zuschüsse für Investitionen im Bereich Gesundheit und Versorgung (Kap. 08 07 Tit. 893 52).

167 Die Verteilung der bewilligten Umschichtungen und Verstärkungen stellte sich im Hj. 2020 wie folgt dar:

Übersicht 14: Zustimmungen des SMF bei Umschichtungen und Verstärkungen von Ausgaben

Epl.	Ressort	Haushaltsbetrag aufnehmende Tit.	Umschichtung / Verstärkung	Anteil an Gesamt %	Einsparung im	
					Gesamthaushalt	Epl.
		€			€	
03	SMI	37.433.400,00	5.330.592,48	9,2	4.500.000,00	830.592,48
04	SMF	3.504.500,00	2.402.270,00	4,1	0,00	2.402.270,00
05	SMK	988.000,00	2.506.482,00	4,3	0,00	2.506.482,22
06	SMJusDEG	7.571.100,00	2.827.000,00	4,9	2.567.000,00	260.000,00
07	SMWA	32.758.200,00	15.099.511,81	26,0	5.250.000,00	9.849.511,81
08	SMS	69.325.000,00	14.945.775,00	25,7	978.000,00	13.967.775,00
09	SMEKUL	8.348.000,00	6.066.843,00	10,4	4.500.000,00	1.566.843,00
10	SMR	28.500,00	1.101.500,00	1,9	1.101.500,00	0,00
12	SMWK	26.951.000,00	7.548.441,13	13,0	7.548.441,13	0,00
15	Allgemeine Finanz- verwaltung	0,00	300.000,00	0,5	0,00	300.000,00
gesamt		186.907.700,00	58.128.415,64	100,0	26.444.941,13	31.683.474,51

Quelle: HR 2020.

Hinweis: In der HR sind die Umschichtungen und Verstärkungen nur zusammengefasst nachgewiesen.

168 Die Einsparungen für Umschichtungen und Verstärkungen gingen zu rd. 45,5 % zulasten des Gesamthaushaltes. 54,5 % mussten die obersten Dienstbehörden aus eigenen Mitteln erbringen.

169 Das SMF stimmte im Jahr 2020 außerdem Umschichtungen von VE i. H. v. rd. 73.788.105,00 € zu. Darunter entfallen allein rd. 57.550.000,00 € auf den Epl. 08, wovon wiederum 56.500.000,00 € für Zuschüsse für Investitionen der stationären Versorgung nach § 10 sowie §§ 12 bis 16 Sächsisches Krankenhausgesetz im Kap. 08 07 Tit. 891 01 vorgesehen waren. Die gebotenen Einsparungen erfolgen titelkonkret.

170 Wie der folgenden Übersicht zu entnehmen ist, bewegte sich der Anteil der Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen in den Jahren 2012 bis 2014 und 2017 bis 2018 zwischen 1,0 und 1,6 % des jährlichen Haushaltsvolumens des Freistaates. In den anderen Hj. rutschte der Anteil deutlich nach unten.

Übersicht 15: Gesamtausgaben und bewilligte Umschichtungen / Verstärkungen in den Hj. 2010 bis 2020 (Mio. €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtausgaben StHpl.	16.493,2	15.506,1	15.348,2	16.337,4	17.004,1	17.170,0	17.278,8	18.580,7	18.945,9	20.240,5	21.382,0
bewilligte Umschichtungen / Verstärkungsmittel für Investitionen	33,4	117,7	249,3	218,7	240,8	37,4	35,7	178,8	264,1	79,6	58,1
Anteil in %	0,2	0,8	1,6	1,3	1,4	0,2	0,2	1,0	1,4	0,4	0,3

Quelle: StHpl. und HR 2010 bis 2020.

Hinweis: Der Umfang der Inanspruchnahme der Mittel ist aus der HR nicht ersichtlich, insofern erfolgt der Vergleich auf der Basis von Soll-Beträgen.

- 171 Die Statthaftigkeit von Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen hat der SRH bereits in der Vergangenheit hinterfragt.¹⁷ Der Rechnungshof hat damals zu bedenken gegeben, dass die vom HG verliehene Ermächtigung nahezu unbegrenzt ist und dieses zu einem sehr weitreichenden Eingriff in die vom Landtag mit dem StHpl. gegebenen Ausgabebewilligungen führt. Er sprach sich für eine Engerfassung des Ermächtigungsrahmens mit Hilfe geeigneter Limitierungen aus.
- 172 Der Empfehlung des SRH ist der Haushaltsgesetzgeber nicht nachhaltig gefolgt. Während das Instrumentarium zunächst gem. § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 noch am unzureichenden Mittelabfluss bei anderen Haushaltsgruppen ansetzte und in § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 ausdrücklich auch der Bindung von Steuermehreinnahmen zur Deckung von Investitionsausgaben diente, lösten sich § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 und § 10 Abs. 4 HG 2021/2022 von solchen Voraussetzungen. Eine Deckung aus dem Epl. wird ebenfalls nicht mehr gefordert.
- 173 Die wieder erweiterte Ermächtigung des SMF zu Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen greift stärker als vorher in das Budgetrecht des Parlamentes ein und führt seit Jahren zu einer von diesem nicht unmittelbar bewilligten Aufstockung von Ausgabenansätzen. Eine Verpflichtung zu laufender Berichterstattung an den SLT im Haushaltsvollzug ist nicht vorgeschrieben.
- 174 Der im HG vorgesehene Einwilligungsvorbehalt des HFA ist kein geeigneter Ersatz für die Wahrnehmung des Budgetrechts durch das Parlament. Wie der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 festgestellt hat, wird das Budgetrecht grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen.¹⁸ Eine Delegation dieser Aufgabe auf einen Ausschuss ist nur in Ausnahmefällen zulässig, und zwar zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.
- 175 Die Regelung in § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 genügt diesen Anforderungen nicht. Die Ermächtigung ist nicht auf Ausnahmen beschränkt und sie ist weder an den Schutz von Rechtsgütern gebunden noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterworfen.
- 176 Zudem ist nicht ersichtlich, woraus sich der Schwellenwert von 10,0 Mio. € errechnet und wie er begründet ist. Auch erschließt sich nicht, weshalb seine Erhöhung innerhalb des letzten Jahrzehnts auf das Doppelte erforderlich war – in § 10 Abs. 10 HG 1999/2000 betrug der Schwellenwert 10,0 Mio. Deutsche Mark und umgerechnet damit nur rd. 5,0 Mio. €. Weiterhin ist der Einwilligungsvorbehalt im Vergleich zu den Anforderungen, die für die Bewilligung von üpl. und apl. Ausgaben oder VE gelten, nicht angemessen. Diese sind dem SLT entweder halbjährlich oder bei Überschreiten von mehr als 5,0 Mio. € unverzüglich zur Genehmigung vorzulegen, wenn nicht im letzten Fall ohnehin gem. § 37 Abs. 1 Satz 4 SÄHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2019/2020 ein Nachtragshaushalt aufzustellen ist.
- 177 Umschichtungen und haushaltsgesetzliche Verstärkungen eröffnen Bewegungsfreiheit im Haushaltsvollzug. Der SRH hält dies in Grenzen für gerechtfertigt, auch wenn die Praxis in manchen Fällen verfassungsrechtlich bedenklich ist. Er schlägt vor, die künftigen Ermächtigungen des SMF in dieser Angelegenheit an enge Vorgaben im HG zu knüpfen. Die Erleichterungen im Haushaltsvollzug stellen eine Durchbrechung dar. Sie dürfen nicht zur Erosion des Budgetrechts des Parlamentes führen.

¹⁷ [Jahresbericht 2002, Beitrag Nr. 1, Pkt. 11, S. 38 ff.](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁸ Staatsgerichtshof Hessen, a. a. O. (Fußnote 7).

178 Der SRH empfiehlt, die Ermächtigung zu Umschichtungen und haushaltsgesetzlichen Verstärkungen in Anlehnung an das Notbewilligungsrecht auszugestalten und mithin auch für Umschichtungen ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis gem. Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen zu fordern. Bei Umschichtungen und Verstärkungen ist dann stets eine Genehmigung des Landtages notwendig, entweder halbjährlich oder bei mehr als 5,0 Mio. € im Einzelfall unverzüglich.

6.3.2 Überschneidungen

179 Im Bereich der investiven Ausgaben kamen in den vergangenen Jahren im Haushaltsvollzug sowohl haushaltsgesetzliche als auch haushaltsmäßige Verstärkungsmittel zum Einsatz. Die haushaltsmäßigen Mittelansätze zur Verstärkung hat das SMF dabei nicht vollständig ausgeschöpft, sondern in Abgang gestellt oder das SMF bildete Ausgabereste; s. Pkt. 6.2. Tz. 154 ff.

180 Die investive haushaltsgesetzliche und die investive haushaltsmäßige Verstärkung treten als konkurrierende Formen der Eröffnung von Bewegungsspielräumen im Haushaltsvollzug nebeneinander. In ihrer Wirkungsweise sind sie nahezu deckungsgleich. Beide ermöglichen der Exekutive über die Verwendung von Deckungsmitteln zu entscheiden. Bei Kap. 15 03 Tit. 883 14 und bei § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 überschneidet sich dabei das Ziel des Mitteleinsatzes. Sowohl in einem wie auch im anderen Fall sind investive Ausgaben zu finanzieren.

181 Die für diese Zweckbestimmung nicht genutzten Minderausgaben bei Kap. 15 03 Tit. 883 14 sind in der nachstehenden Übersicht dem Mitteleinsatz infolge der Inanspruchnahme der Sonderermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 gegenübergestellt:

Übersicht 16: Ergebnisse des Einsatzes von Verstärkungsmitteln (T€)

	2019	2020
Minderausgaben bei haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln für Investitionen	56.030,5	16.525,2
<i>nachrichtlich: Minderausgaben bei Verstärkungsmitteln für Personal und Rechtsverpflichtungen</i>	<i>47.031,2</i>	<i>32.616,3</i>
Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung für Investitionen	79.601,8	58.128,4

Quelle: HR 2019 und 2020.

Hinweis: Die Minderausgaben umschließen verbliebene Reste, Einsparung für globale Minderausgaben und in Abgang gestellte Beträge. Die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung weist die HR nicht getrennt nach Verstärkung für investive Ausgaben und Umschichtung aus.

182 Die veranschlagten Verstärkungsmittel für Investitionen hätten in beiden Haushaltsjahren die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Sonderermächtigung zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil überflüssig gemacht.

183 Bei einer Konzentration auf Verstärkungsmöglichkeiten investiver Mittel im StHpl. 2019/2020 wäre dies noch deutlicher zutage getreten. In der Übersicht ist dies anhand der nachrichtlichen Angabe der Minderausgaben bei den Verstärkungsmitteln für Personal und Rechtsverpflichtungen veranschaulicht. Im Hj. 2019 hätten die Minderausgaben bei den haushaltsmäßigen Verstärkungsmitteln ausgereicht, um die aufgetretenen weiteren Bedarfe bei den Ausgaben für Investitionen abzufinanzieren. Auch im Hj. 2020 zeigt sich jedenfalls unter Einbeziehung der für Personalausgaben und Rechtsverpflichtungen veranschlagten Verstärkungsmittel, dass die Inanspruchnahme der Ermächtigung aus § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 überwiegend vermeidbar gewesen wäre.

184 Solange Verstärkungsmittel für Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt und verfügbar sind, sind sie vorrangig bei Mehrbedarfen für investive Ausgaben einzusetzen. Es handelt sich um bereits eingeplante und vom Budgetgeber bewilligte Ansätze, die es zulasten des Kap. 15 03 auszuschöpfen gilt. Erst bei der vollständigen Zuweisung der haushaltsmäßigen Verstärkungsmittel sollte dem SMF erlaubt sein, das Instrument der haushaltsgesetzlichen Verstärkung heranzuziehen.

185 Der SRH regt an, die Subsidiarität der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zur Verstärkung von investiven Ausgaben in künftigen HG als weitere Schranke zu den im vorigen Abschnitt empfohlenen aufzunehmen. Der Haushaltsgesetzgeber würde damit außerdem der Bildung von Ausgaberesten aus Landesmitteln entgegenwirken.

6.3.3 Stellungnahme des SMF

- ¹⁸⁶ Das SMF weist in der Stellungnahme vom 27. Mai 2022 darauf hin, dass die Verstärkung und die Einwilligung in die apl. / üpl. Ausgaben zwei unterschiedliche Rechtsinstitute seien. Sie verfolgen unterschiedliche Regelungsziele und haben insoweit unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen. Die geforderte inhaltsgleiche Ausgestaltung von Umschichtung / Verstärkung und apl. / üpl. Ausgaben erscheine vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll und führe praktisch zu einer Abschaffung des Rechtsinstituts der Umschichtung / Verstärkung, da beide Institute dann auf Tatbestandsseite identisch wären.
- ¹⁸⁷ § 10 Abs. 4 HG stelle nach Auffassung des SMF keinen Eingriff in das Budgetrecht des SLT dar, da das Haushaltsgesetz ebenso durch den Haushaltsgesetzgeber legitimiert sei wie die Ansätze und Vermerke im Haushaltsplan. Ferner weist das SMF darauf hin, dass § 10 Abs. 4 HG denselben inhaltlichen Gehalt wie Verstärkungsvermerke an investiven Titeln habe. Es könne keinen Unterschied machen, ob sich der Haushaltsgesetzgeber dafür entscheidet, Verstärkungsvermerke auszubringen oder eine inhaltsgleiche Regelung in das Haushaltsgesetz aufzunehmen. Eine Subsidiarität gegenüber der haushaltsmäßigen Verstärkung ließe darüber hinaus § 10 Abs. 4 HG ebenfalls leerlaufen. Sinn und Zweck der haushaltsmäßigen Verstärkung sei die Abdeckung möglicher Vollzugsrisiken, welche sich aus der Natur der Sache erst zum Ende des Haushaltsjahres realisieren. Aus diesem Grunde könne die haushaltsmäßige Verstärkung erst sehr spät im Jahr beplant werden. Bis zu diesem Zeitpunkt wäre im Falle von dessen Subsidiarität eine Anwendung von § 10 Abs. 4 HG nicht möglich.

6.3.4 Erwidern des SRH

- ¹⁸⁸ Dass die haushaltsmäßigen Verstärkungen zur Abdeckung möglicher Vollzugsrisiken zum Ende des jeweiligen Hj. dienen, lässt sich am Beispiel der HR nicht bestätigen. Die ersten Zuweisungen der haushaltsmäßigen Verstärkungsmittel erfolgten bereits am Anfang der Haushaltsjahre 2019 und 2020. Haushaltsrisiken, die bei der Haushaltsaufstellung bekannt sind, sollen in die haushaltsmäßige Verstärkung eingestellt und über diese Haushaltsmittel finanziert werden.
- ¹⁸⁹ Die Voraussetzungen für die Zuweisung von haushaltsgesetzlichen Verstärkungen erachtet der SRH für sehr niederschwellig und von geringerem demokratischen Legitimationsgrad als ein Titel mit einem Baransatz und einer die Verstärkung untersetzenden Zweckbestimmung. Deshalb bedarf die Ausnahmeregelung in § 10 Abs. 4 HG 2019/2020 angemessener Schranken. Sie ist substantiell zu begründen, subsidiär zu nutzen und bei Ausübung zeitnah der nachträglichen parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen. Der SRH hält an seiner Auffassung weiterhin fest.

6.4 Schlussbemerkung des SRH

- ¹⁹⁰ Die in diesem Abschnitt mitgeteilten Prüfungserkenntnisse weisen auf Handlungsbedarf im Prozess der Haushaltsaufstellung hin. Der Rechnungshof sieht vermehrt Anzeichen für eine Überdehnung der Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs. Er legt dem Haushaltsgesetzgeber nahe, sich in den Entwürfen des Haushaltsplanes und des HG 2023/2024 wiederfindende „besondere Ermächtigungen“ zu hinterfragen.

Eine weiterhin solide Einnahmebasis trägt die Konsolidierung des Staatshaushaltes und ermöglicht die zügige Rückzahlung der Corona-Notlagenkredite.

Der Freistaat wird sich bis in den mittelfristigen Planungszeitraum hinein auf einem aufwärts führenden Einnahmepfad bewegen. Die Schätzung vom Mai 2022 bildet ein deutliches Steuerplus ab. Danach kann der Freistaat bis 2026 jährlich mit spürbaren Mehreinnahmen von rd. 800,0 Mio. € rechnen. Dies lässt neben der Rückführung der Corona-Schulden eine jährliche Zuführung an Rücklage von bis zu 500,0 Mio. € für die Abfederung von in der Steuerprojektion noch nicht berücksichtigten wirtschaftlichen Risiken zu.

Neuschaffung und Erhalt von staatlichem Gebäudebestand und Infrastruktur erfordern eine bedarfsgerechte Bemessung und einen ebensolchen Mitteleinsatz in den Haushalten der kommenden Jahre.

Die Bereitstellung von Landesmitteln an der Seite von EU-Förderprogrammen wird für den sächsischen Haushalt in den kommenden Jahren eine außerordentlich zusätzliche Herausforderung darstellen.

1 Vorbemerkung

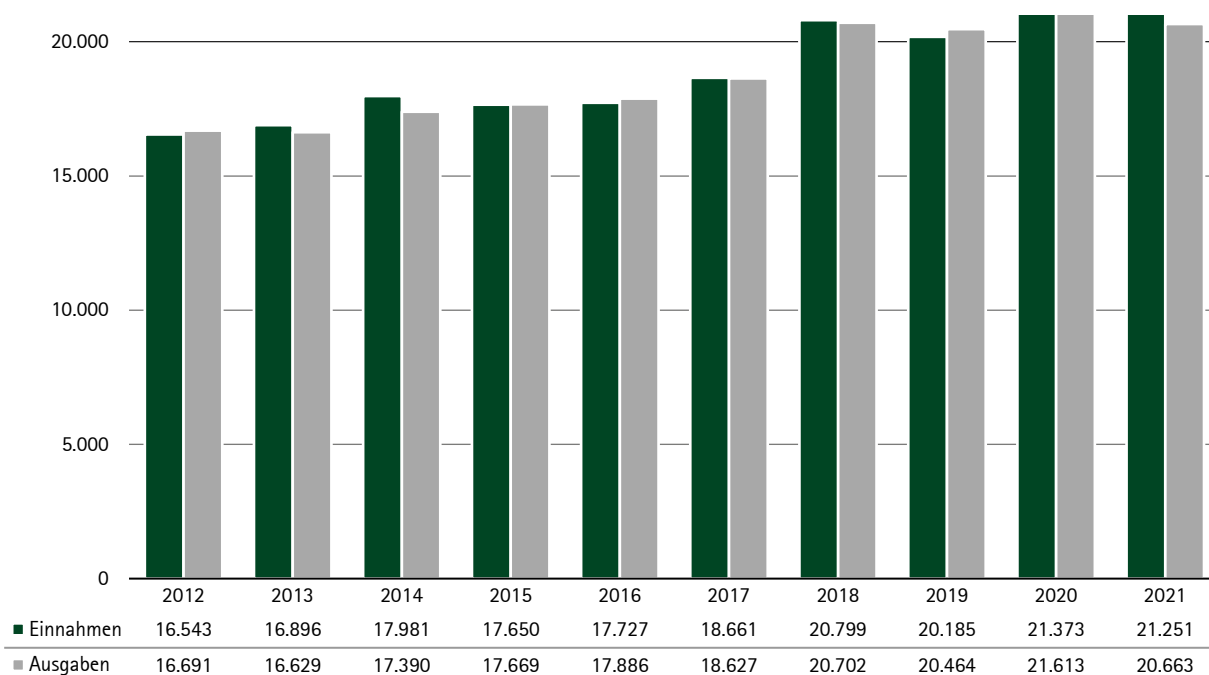
- ¹ Gegenstand dieses Beitrages des Bandes I des Jahresberichts 2022 sind Anmerkungen des SRH zur Haushaltssituation des Freistaates Sachsen. Der 1. Teil bietet einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Einnahme- und Ausgabearten zwischen 2012 und 2021.
- ² Eine solche Gesamtschau auf einen Staatshaushalt hat dabei stets die haushaltswirtschaftlichen Kennziffern einzuschließen. Der vorliegende Band I des Jahresberichts 2022 fasst diese an einer hervorgehobenen Stelle zusammen. In der Übersicht auf Seite 27 sind Kenndaten des Haushaltes des Freistaates Sachsen für die Hj. 2019 und 2020 abgebildet. Das Datenset enthält neben Einwohnerwerten die → **haushaltswirtschaftlichen Quoten**. Das sind Kennzahlen, bei denen ausgewählte Haushaltsdaten ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Anhand der haushaltswirtschaftlichen Quoten lässt sich die Struktur eines öffentlichen Haushaltes veranschaulichen. Darüber hinaus ermöglichen sie, die Haushalte der Länder miteinander zu vergleichen. Zu diesem Zweck sind in der Übersicht die Durchschnittswerte der FLO und der FLW aufgenommen.
- ³ Im 2. Teil dieses Beitrages beleuchtet der SRH ausgewählte Gegenstände des Finanzwesens, wie Abhängigkeiten und Bindungen des sächsischen Haushaltes sowie Zahlungen des Freistaates an die Kommunen. Der Rechnungshof äußert sich zur Lage des Landeshaushaltes und bewertet die Einflüsse von Haushaltsrisiken.

1.1 Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben

- ⁴ Der Freistaat Sachsen hat zur Bewältigung der Corona-Krise im Jahr 2020 einen Nachtragshaushalt aufgestellt und das kreditfinanzierte Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet.¹
- ⁵ Im Hj. 2020 als erstem Jahr der COVID-19-Pandemie stiegen die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 1.188,2 Mio. €, insbesondere in Folge einer Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ für die Kompensation der Steuermindereinnahmen i. H. v. 1.041,1 Mio. €. Die Steigerung von Ausgaben im Hj. 2020 um 1.148,8 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr geht vorrangig auf eine Zuführung an den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 725,0 Mio. € sowie um 189,3 Mio. € höhere Personalausgaben zurück.
- ⁶ In der Abbildung 1 sind die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landeshaushaltes für die Hj. 2012 bis 2021 dargestellt.

¹ [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4](#), Tz. 1 bis 15; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

- ⁷ Das Einnahmenniveau im Hj. 2021 stabilisierte sich dank Zunahmen bei den Steuereinnahmen. Ausgabenseitig war ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, der hauptsächlich auf gesunkene laufende staatliche Zuweisungen und Zuschüsse sowie Investitionsausgaben zurückzuführen ist.
- ⁸ Der Trend steigender Steuereinnahmen soll nach der Steuerschätzung von Mai 2022 weiter anhalten. Die Schätzergebnisse sind in Pkt. 6.2.3, Tz. 65 ff. mitgeteilt.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptgruppen

- ⁹ Im Staatshaushalt sind die unterschiedlichen Arten von Einnahmen und Ausgaben in Gruppen unterteilt. Der Gruppierungsplan unterscheidet zwischen Hauptgruppen, Obergruppen und Gruppen. Die → Hauptgruppe (HGr.) ist die oberste Gliederungsebene der Einnahme- und Ausgabearten. Jeder HGr. ist eine einstellige, jeder Obergruppe (OGr.) eine zweistellige Ziffer zugeordnet. Die Übersicht 1 bildet die Haushaltsstruktur nach HGr. für die Hj. 2020 und 2021 ab. Teilweise sind zusätzliche Angaben zu OGr. aufgenommen, welche bei der Ermittlung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Abzug gebracht werden.

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach HGr. 2020 und 2021

HGr./OGr.	Einnahmen/Ausgaben	2020	2021		Veränderung 2021 ggü. 2020 (%)
		Mio. €	Mio. €	€ je EW	
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	12.998,7	14.446,6	3.571,47	11,1
1	Verwaltungseinnahmen	464,7	523,8	129,50	12,7
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	5.762,5	4.667,5	1.153,88	-19,0
3	Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.146,9	1.613,5	398,89	-24,8
	Gesamteinnahmen	21.372,9	21.251,4	5.253,75	-0,6
	<u>abzüglich</u>				
32	Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt	0,0	0,0	0,00	
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.401,9	825,6	204,10	-41,1
	Einnahmen zur Berechnung des Finanzierungssaldos	19.971,0	20.425,8	5.049,65	2,3
	<u>abzüglich</u>				
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	5,1	5,9	1,47	16,0
	Bereinigte Einnahmen	19.965,9	20.419,9	5.048,19	2,3
4	Personalausgaben	4.950,5	5.053,8	1.249,39	2,1
5	Sächliche Verwaltungs- und Schuldendienstausgaben	1.087,4	1.073,0	265,27	-1,3
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen	12.122,2	11.424,9	2.824,44	-5,8
7	Baumaßnahmen	557,0	511,3	126,41	-8,2
8	Sonstige Sachinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen	2.733,4	2.361,7	583,87	-13,6
9	Besondere Finanzierungsausgaben	162,3	238,3	58,91	46,8
	Gesamtausgaben	21.612,8	20.663,0	5.108,29	-4,4
	<u>abzüglich</u>				
91	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	157,2	232,3	57,44	47,8
	Ausgaben zur Berechnung des Finanzierungssaldos	21.455,6	20.430,7	5.049,38	-4,8
	<u>abzüglich</u>				
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	5,1	5,9	1,47	16,0
	Bereinigte Ausgaben	21.450,5	20.424,7	5.050,85	-4,8
	Finanzierungssaldo gem. SäHO	-1.484,6	-4,8	-1,20	-99,7
	Kassenmäßiger Saldo (Überschuss/Fehlbetrag)	-240,0	588,4	145,46	-345,2

Quelle: HR 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

Hinweis: Die Einwohnerzahl zum 30. Juni 2021 beträgt 4.044.997.

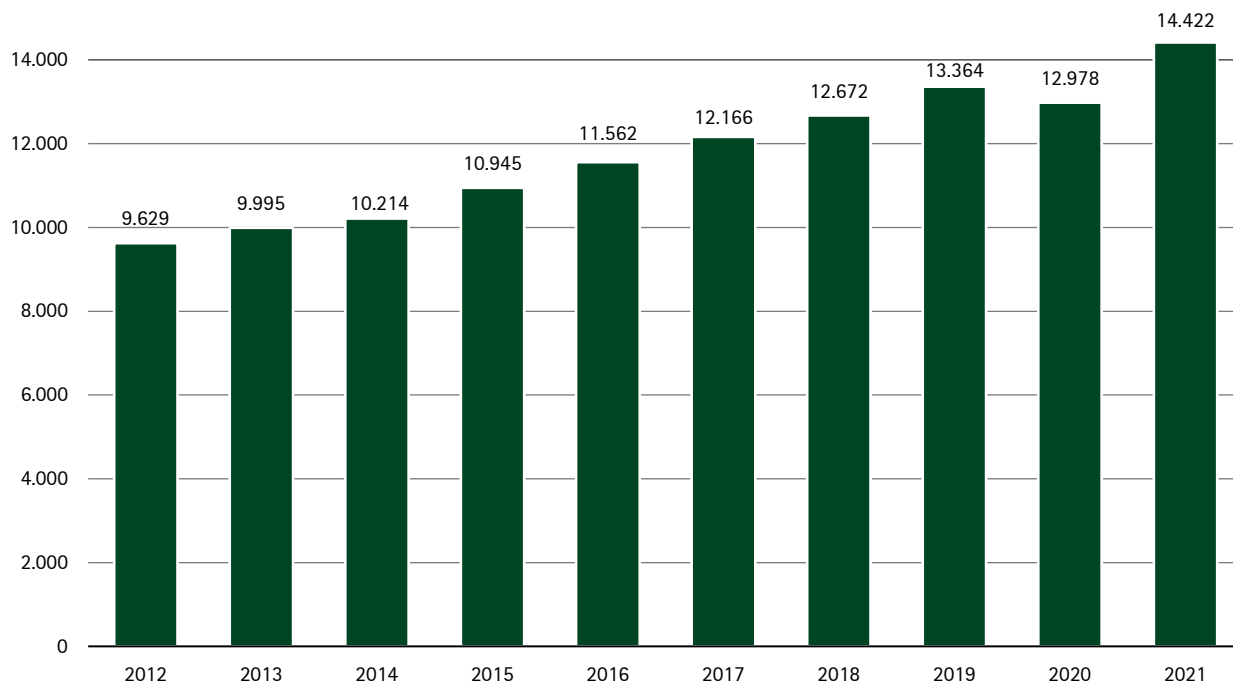
Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- ¹⁰ Die Steuereinnahmen der HGr. 0, die sich in der HGr. 4 abbildenden Personalausgaben, die Landesinvestitionsausgaben der HGr. 7 und 8 sowie die Schuldenstände, einschließlich jeweils deren Entwicklung im 10-Jahres-Zeitraum, sind in den nachfolgenden Abschnitten in gestraffter Form dargestellt.

2 Steuereinnahmen

- ¹¹ Dem kontinuierlichen Anstieg der Steuereinnahmen (OGr. 01, 05, 06) des Freistaates Sachsen bis zum Jahr 2019 aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung folgte im Hj. 2020 ein Rückgang um 2,9 % (386,0 Mio. €). Dieser coronabedingte Einbruch blieb aber auf 1 Jahr begrenzt. Die deutsche Wirtschaft zeigte sich stabil und sorgte – auch über den bundesstaatlichen Finanzausgleich – für wieder steigende sächsische Steuereinnahmen. Diese erreichten im Hj. 2021 den Rekordwert von 14.421,8 Mio. € und lagen damit um 7,9 % über denen des Hj. 2019.

Abbildung 2: Entwicklung der Steuereinnahmen (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

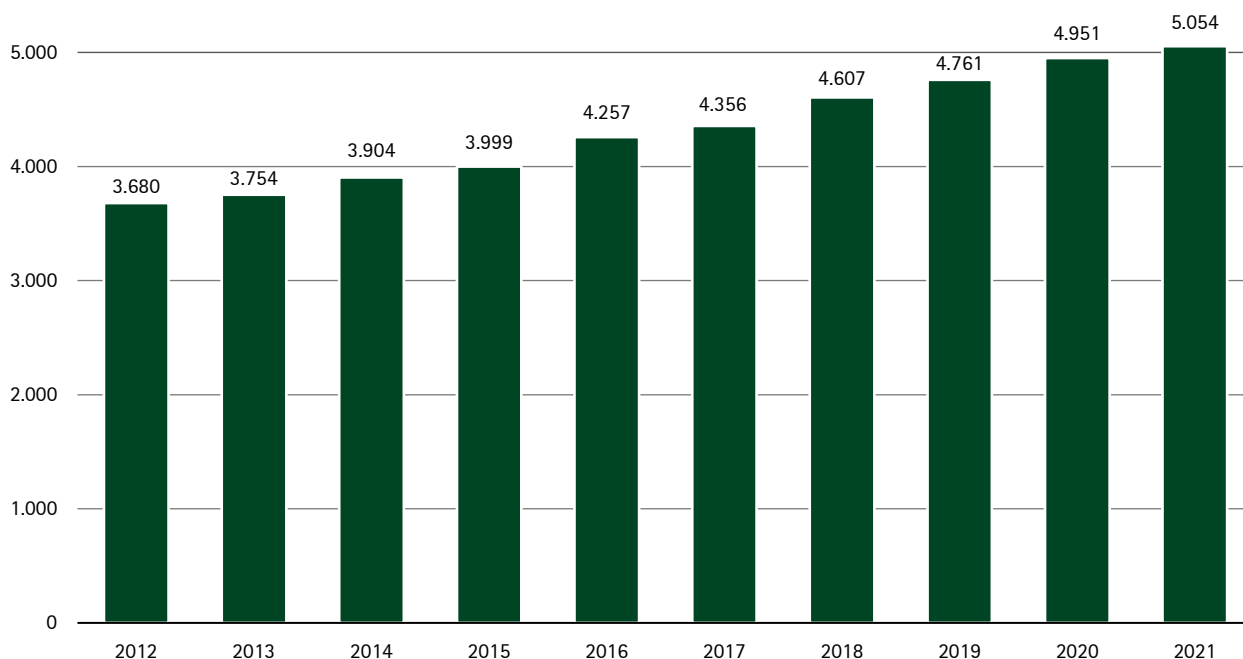
Hinweis: Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09) sind nicht berücksichtigt.

- ¹² Die Steuereinnahmen, ihre Aufgliederung und die sich abzeichnende Entwicklung bei den Einnahmen der HGr. 0 einschließlich der steuerinduzierten Einnahmen sind in Pkt. 6.2.1 bis Pkt. 6.2.3, Tz. 46 ff. eingehend erläutert.

3 Personalausgaben

- ¹³ Wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist, stiegen die Personalausgaben weiter stark an. In den Jahren 2015 bis 2020 betrug dabei das jährliche durchschnittliche Wachstum 4,4 %. Im letzten Jahr des Betrachtungszeitraums schwächte sich der Ausgabenanstieg im Vergleich zum Hj. 2020 auf 2,1 % ab.

Abbildung 3: Entwicklung der Personalausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

- 14 Zu den Ursachen für den dargestellten Aufwärtstrend, der Entwicklung der Personalausgabenquoten und des Personalbestandes des Landes sowie seiner Nebenhaushalte wird sich der SRH voraussichtlich im Band II des Jahresberichtes 2022 äußern.

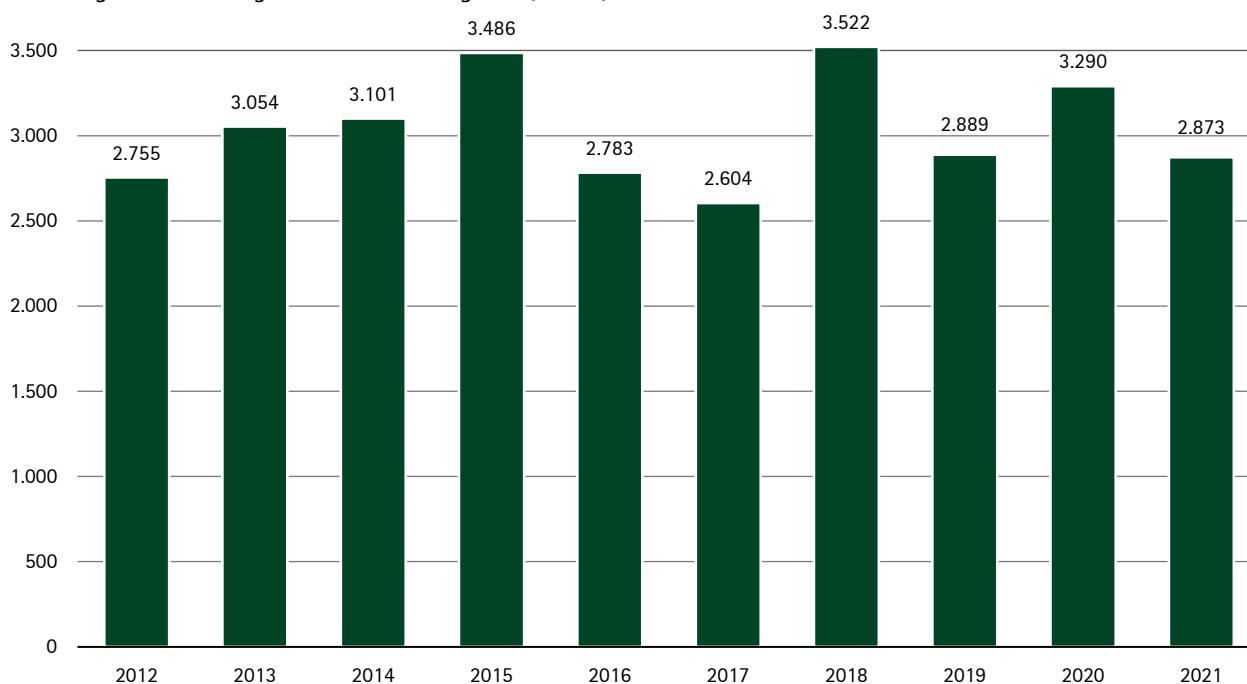
4 Landesinvestitionen

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

4.1 Gesamtinvestitionsausgaben

- 16 Die Entwicklung der Investitionsausgaben des Landes im Zeitraum 2012 bis 2021 stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 4: Entwicklung der Investitionsausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

- 17 Die Ausgabenspitzen der Hj. 2015 und 2018 mit jeweils rd. 3,5 Mrd. € blieben weiterhin unerreicht.
- 18 In einzelnen Jahren enthalten die Zahlen aus Abbildung 4 jedoch investiv im Haushalt ausgewiesene Zuführungen an Sondervermögen. Die Mittelzuführung ist für sich betrachtet jedoch keine Investition, sondern haushaltssystematisch eine besondere Finanzierungsausgabe. Eine investive Wirkung der Zuweisungen entfaltet sich erst dann, wenn das Sondervermögen investive Ausgaben leistet.
- 19 Ein Beispiel für einen solchen Vorgang sind die Zuführungen an den „Breitbandfonds Sachsen“ im Hj. 2018. Diesem Nebenhaushalt hat die Staatsregierung 700,0 Mio. € zugewiesen, die in der HR 2018 als Investitionsausgaben dargestellt waren. Aus dem Fonds hatte der Freistaat bis Ende 2020 allerdings weniger als 8,6 % der Mittel für Investitionen in die digitale Infrastruktur kassenwirksam verwendet. Bis zum Ende des Hj. 2021 waren es erst insgesamt 14,9 % der Fondsmittel.
- 20 Mit dem Nachtragshaushalt 2020 war keine Veränderung der Planansätze für Investitionsausgaben verbunden. Das Volumen an Investitionsausgaben stieg im Hj. 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 13,9 % (401,3 Mio. €) und lag um 171,3 Mio. € über dem Soll 2020. Bei Investitionsfördermaßnahmen waren u. a. nachfolgende Mehrausgaben zu verzeichnen:
- 71,3 Mio. € Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung des Baus von allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen,
 - 48,7 Mio. € Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"),
 - 47,4 Mio. € Förderung des kommunalen Straßen- und Brückenbaus.
- 21 Minderausgaben gab es in nachstehenden Fällen:
- -90,6 Mio. € Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur",
 - -32,9 Mio. € Zuschüsse für Investitionen der stationären Versorgung nach § 10 sowie §§ 12 bis 16 Sächsisches Krankenhausgesetz.
- 22 Die genannte Entwicklung der Investitionsausgaben spiegelt sich über die Jahre hinweg auch in einer Haushaltskennziffer. Die → **Investitionsquote** errechnet sich aus dem Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben.

Abbildung 5: Investitionsquote Sachsen (%)



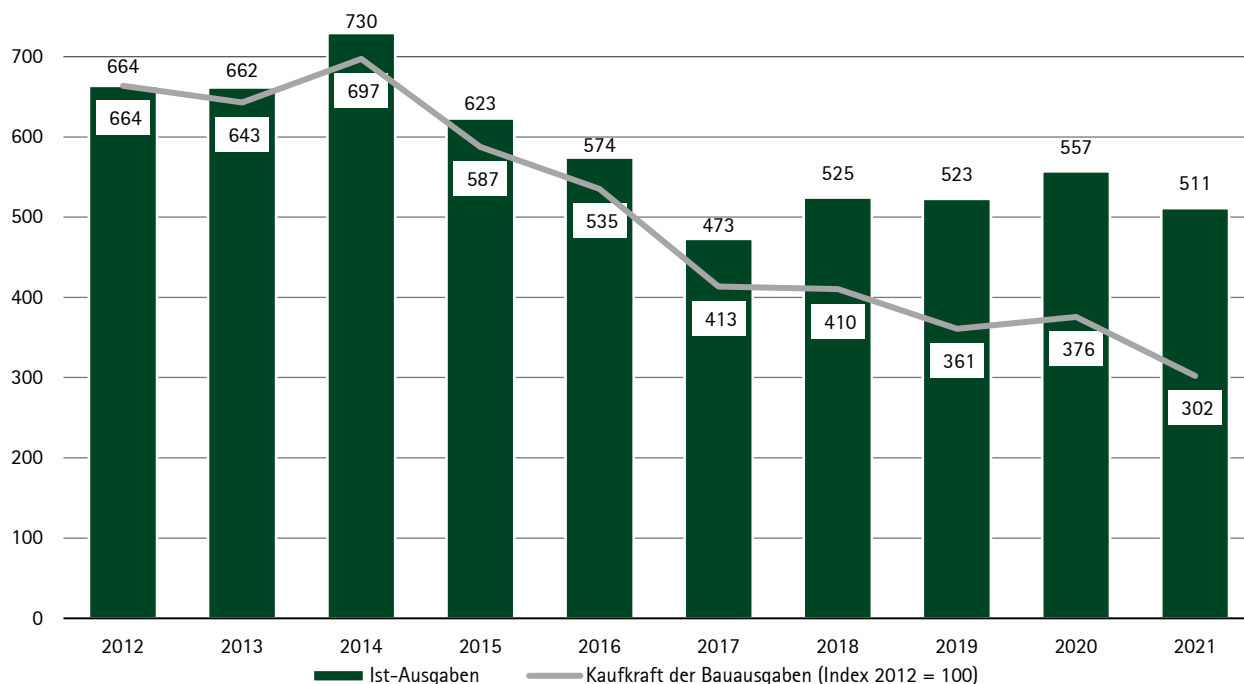
Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

- 23 Die Abbildung vermittelt im Gesamtverlauf ein Abnehmen der Investitionsquote.
- 24 Im Hj. 2021 gingen die Investitionsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 12,7 % (417,3 Mio. €) auf 2.873,1 Mio. € zurück. Auch die im StHpl. 2021/2022 veranschlagten investiven Mittel für 2022 erreichten nicht mehr das Niveau von 2020. Sie lagen mit 3.136,0 Mio. € sogar um 4,7 % tiefer (-154,4 Mio. €).
- 25 Im DHH 2023/2024 ist ausgehend von den Voranschlägen bei den Investitionsausgaben ein sehr starker Anstieg zu erkennen. Im Jahr 2023 sind 5.111,3 Mio. € geplant und im Jahr 2024 sollen sie 5.242,1 Mio. € erreichen.

4.2 Landesbauausgaben

- 26 Die Ausgaben für Baumaßnahmen bei landeseigenen Gebäuden, Straßen und Wegen bezeichnet man als → **Landesbauausgaben**. Sie sind Teil der investiven Ausgaben des Landes.

Abbildung 6: Entwicklung der Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen (Mio. €)



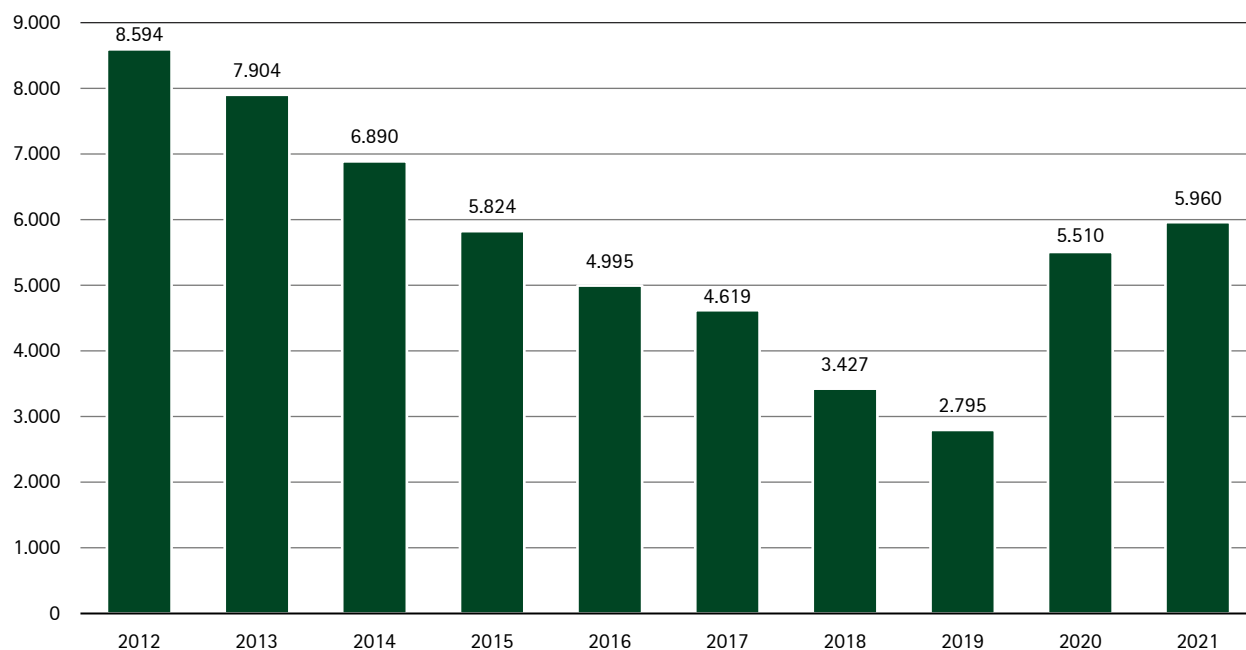
Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021, StLa, Statistischer Bericht M I 4 - j/21, Preisindizes für Bauwerke im Freistaat Sachsen - November 2021 und Jahr 2021, 7. Preisindizes für Bauleistungen im Ingenieurbau im Freistaat Sachsen, Straßenbauindex, eigene Berechnungen.

- 27 Die Mittel sind im Landeshaushalt in der HGr. 7 veranschlagt und nachgewiesen. Sie bewegen sich seit 2016 unter dem Durchschnittswert der betrachteten Dekade (584,1 Mio. €).
- 28 Wirtschaftlich betrachtet, sind die Bauausgaben des Jahres 2021 mit denen des Jahres 2012 nur bedingt vergleichbar. Eine nominale Sichtweise berücksichtigt nicht die Entwicklung der Baupreise im Zeitverlauf. Für das gleiche Geld erhielt man vor 10 Jahren einen höheren Gegenwert an Bauleistungen als heute. Zur Verdeutlichung sind in die Abbildung für die Jahre 2013 bis 2021 preisbereinigte Angaben zu den Bauausgaben aufgenommen.
- 29 Gemessen an den Baupreisen von 2012 entsprachen die Ausgaben des Hj. 2021 von 511,3 Mio. € nicht diesem Nominalbetrag, sondern nur dem Wert von 302,1 Mio. €. Der Freistaat erzielte mit dem Mitteleinsatz im Jahr 2021 wertmäßig weniger als die Hälfte der Bauleistungen als im Jahr 2012.
- 30 Neuschaffung und Erhalt von staatlichem Gebäudebestand und Infrastruktur sind grundlegend für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen und stellen einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar. Eine bedarfsgerechte Bemessung und ein ebensolcher Mitteleinsatz im staatlichen Bauwesen erachtet der SRH daher als von erheblicher Bedeutung für die Haushalte der kommenden Jahre.

5 Finanzschulden

- 31 Die → Finanzschulden des Staates entstehen durch die Aufnahme von Krediten i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen zur Beschaffung von rückzahlbaren Geldmitteln.
- 32 Ende 2012 betragen die Finanzschulden des Freistaates 8.593,8 Mio. €. Der Schuldenstand sank bis zum Jahresabschluss 2019 um 5.799,2 Mio. € (-67,5 %) auf insgesamt 2.794,6 Mio. €.
- 33 In den Hj. 2020 und 2021 wuchsen die Kreditverbindlichkeiten auf 5.959,6 Mio. € an. Gegenüber dem Tiefststand im Hj. 2019 haben sich damit die Finanzschulden des Freistaates mehr als verdoppelt.

Abbildung 7: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates einschließlich der Finanzschulden des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021, Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes, LT-Drs. 7/9903, Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022.

- 34 Die Einzelheiten zur Verschuldung des Freistaates einschließlich der Zusammensetzung der Schulden, der gesetzlichen Kreditermächtigungen und ihrer Inanspruchnahme sowie der Ursachen für die dargestellten Veränderungen und die erwartete Entwicklung würdigt der SRH ausführlich im Beitrag Nr. 3 in diesem Band des Jahresberichts.

6 Abhängigkeiten und Bindungen des Haushaltes

6.1 Rahmenbedingungen, Wirtschafts- und Steuerkraft

6.1.1 Bevölkerung

- 35 Die Anzahl der EW im Staatsgebiet und ihr Anteil an der Bevölkerung Deutschlands stellen einen wichtigen Maßstab bei der Verteilung der Steuermittel sowie für die Höhe von Zuweisungen der EU und des Bundes dar. Die Bevölkerungsentwicklung in Sachsen war in den Jahren 2020 und 2021 bei regionalen Unterschieden insgesamt weiter rückläufig.
- 36 Einen größeren Bevölkerungsgewinn (0,7 %) stellte das StaLa nur noch für die Stadt Leipzig fest. In den Landkreisen Leipzig und Nordsachsen stagnierte die Bevölkerung. In allen anderen Landkreisen und Kreisfreien Städten sank die Einwohnerzahl, wobei der Vogtlandkreis (-1,0 %), der Landkreis Görlitz (-0,8 %) sowie der Erzgebirgskreis (-0,8 %) die höchsten Verluste zu verkraften hatten.

- ³⁷ Das StaLa sieht in seiner 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung² die sächsische Bevölkerung bis 2035 um jährlich durchschnittlich 0,2 bis 0,4 % zurückgehen. In der günstigeren Variante leben in 15 Jahren noch 3,95 Mio. Menschen in Sachsen. Bei nicht so vorteilhaften Annahmen sind es nur 3,81 Millionen.
- ³⁸ Am 30. November 2021 zählte der Freistaat Sachsen 4.046.855 EW.³ Damit verringerte sich die Bevölkerung gegenüber dem 31. Dezember 2020 um weitere 0,2 %. Mit der erreichten Personenzahl zeichnet sich ein noch stärkerer Rückgang als geschätzt ab, denn Sachsen liegt bereits unter den Prognosen aus der Vorausberechnung mit den weniger zuversichtlichen Bedingungen.

6.1.2 Konjunktorentwicklung für Deutschland und für Sachsen

- ³⁹ Die COVID-19-Pandemie, unterbrochene Lieferketten und steigende Rohstoffpreise prägen weiterhin stark die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Sachsen. Der Industriestandort Deutschland hat die bisherigen Krisen gut gemeistert und sich grundsätzlich als robust erwiesen.
- ⁴⁰ Im Jahreswirtschaftsbericht 2022 vom Januar 2022 sah die Bundesregierung eine robuste Wirtschaft und ein Wachstum von 3,6 %. Nach Stabilisierung der pandemischen Lage sollte die deutsche Wirtschaft nach Einschätzung des Bundes im Jahresverlauf weiter an Fahrt gewinnen, im Jahresdurchschnitt würde die Erwerbstätigkeit zunehmen und die Verbraucherpreise um 3,3 % steigen.
- ⁴¹ Überholt und überschattet sind diese Aussichten auf die wirtschaftlichen Verhältnisse durch massiv gestiegene Energiekosten und sonstige durch den seit dem 24. Februar 2022 herrschenden Krieg Russlands gegen die Ukraine eingetretene Risikofaktoren.
- ⁴² In der Frühjahrsprojektion vom 27. April 2022 musste die Bundesregierung ihre preisbereinigten Wachstumserwartungen für das Jahr 2022 auf 2,2 % nach unten korrigieren.⁴ Den aktuellen Prognosen wohnen gleichzeitig erhebliche Unsicherheiten inne. Nicht nur die weiteren Entwicklungen und Auswirkungen im Ukraine-Krieg sind ungewiss. Auch die pandemiebedingten Einschränkungen in China ziehen im weiteren Jahresverlauf schwer kalkulierbare Wirkungen für die Handelsbeziehungen nach sich. Die nicht gelösten und sich zum Teil weiter verschärfenden Lieferengpässe für Vorprodukte, anhaltend hohe Preise für Rohstoffe und Vorleistungsgüter sowie Einschränkungen im Logistiksektor stellen zusätzlich erhebliche Abwärtsrisiken für das Wirtschaftswachstum dar.
- ⁴³ Für das Jahr 2022 rechnet die Bundesregierung mit einem deutlichen Anziehen der Preise. Im privaten Konsum werden die Lebenshaltungskosten um 6,1 % steigen.
- ⁴⁴ Vor schwieriger Kulisse stellt sich die gesamtwirtschaftliche Lage mit einer Wachstumserwartung von 2,2 % dennoch als stabil dar.

6.2 Konjunkturabhängigkeit des Haushaltes

- ⁴⁵ Zu den von der gesamtwirtschaftlichen Leistung abhängigen Teilen des Haushaltes zählen vor allem die Steuereinnahmen des Freistaates Sachsen. Sie sind in Kap. 15 01 der HR ausgewiesen.

6.2.1 Steuerabhängigkeit

- ⁴⁶ Bestandteile der Steuereinnahmen sind grundsätzlich der jeweilige Landesanteil am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern.

² StaLa, Bevölkerungsmonitor, Bevölkerungsvorausberechnung, Ergebnisse für Sachsen, <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/7-regionalisierte-bevoelkerungsvorausberechnung.html>; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

³ Bericht des StaLa über den Bevölkerungsstand zum 30. November 2021, <https://www.statistik.sachsen.de/html/bevoelkerungsstand-einwohner.html>; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁴ Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 27. April 2022, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/04/20220427-niedrigeres-wachstum-krieg-in-europa-belastet-wirtschaftliche-erholung.html>; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 47 Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zustehen, sind gem. Art. 106 GG → **Gemeinschaftsteuern**. Hierzu zählen die Einkommensteuer einschließlich Lohn- und Kapitalertragsteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer.
- 48 Die → **Landessteuern** umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu zählen die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Grunderwerbsteuer, die Biersteuer, die Lotteriesteuer und weitere Landessteuern mit geringerem Aufkommen. Die Spielbankabgabe steht ebenfalls den Ländern zu. Einen Anteil der vom Freistaat Sachsen vereinnahmten Spielbankabgabe erhalten die Gemeinden, in denen die Spielbanken den Betriebsitz haben.
- 49 In der folgenden Darstellung sind aus Gründen der Übersichtlichkeit die Einnahmen in Steuergruppen zusammengefasst. Die Gruppe „Gewinn- und Ertragsteuern“ enthält die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Abgeltungsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern sind ohne die Einnahmen aus der Spielbankabgabe in Summe angegeben.

Übersicht 2: Steuereinnahmen nach Gruppen (Mio. €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Umsatzsteuer	6.796,0	6.830,4	6.822,2	7.143,8	7.501,0	7.695,8	7.992,3	8.348,0	8.230,1	9.070,4
Lohnsteuer	1.846,7	1.997,6	2.149,1	2.325,0	2.441,5	2.581,5	2.767,4	2.954,2	2.805,7	2.908,9
Gewinn- und Ertragsteuern	663,7	794,2	818,4	1.040,2	1.144,7	1.347,3	1.383,9	1.461,3	1.310,8	1.797,6
Landessteuern	322,5	372,8	424,7	436,2	475,2	541,1	528,5	600,8	631,7	644,9
Gesamt	9.628,9	9.995,0	10.214,4	10.945,2	11.562,4	12.165,8	12.672,2	13.364,2	12.978,2	14.421,8

Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 50 Die Umsatzsteuer stellt die einnahmestärkste Steuerart dar. Im Hj. 2021 betrug ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen 62,9 %.
- 51 Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird nach festen Schlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Die Anteile der einzelnen Ebenen verändern sich über Festbeträge, die sich aus gesetzlichen Regelungen ergeben. Der Landesanteil an der Umsatzsteuer wird zunächst nach der Einwohnerzahl der Länder berechnet.
- 52 Nach § 1 Abs. 1 und Abs. 2 FAG stehen den Ländern ab 2020 vom Aufkommen der Umsatzsteuer rd. 45,2 % sowie zusätzlich ein Festbetrag zu. Im Weiteren werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern durch finanzkraftabhängige Zu- und Abschläge auf die einwohnerbezogenen Länderanteile der Umsatzsteuer ausgeglichen. Aufgrund der Neuregelung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern wickelt Deutschland den Finanzausgleich seit 2020 in verstärktem Maße über die Umsatzsteuer ab. Damit gewann diese Steuer an finanzieller Bedeutung.
- 53 Ein prägendes Merkmal der Umsatzsteuer ist die Konjunkturabhängigkeit. Aufgrund ihres Umfangs bestimmt sie außerdem zu einem ganz wesentlichen Teil den finanziellen Spielraum des Landes. Zusammen mit den anderen Steuern handelt es sich bei den Einnahmen aus der Umsatzsteuer um allgemeine Deckungsmittel.
- 54 Die → **Steuerdeckungsquote** bezeichnet den Anteil der bereinigten Ausgaben, der durch Steuern gedeckt ist. Sie betrug im Freistaat 60,5 % im Hj. 2020; s. auch die Angaben in der Übersicht auf der Seite 27. Der Freistaat Sachsen liegt bei der Steuerdeckungsquote weiterhin unter dem Durchschnitt der FLW. Der Abstand beläuft sich auf 1,8 Prozentpunkte. Er hat sich damit im Vergleich zum Hj. 2019 um mehr als 10,0 Prozentpunkte verringert.
- 55 Im StHpl. 2021/2022 waren für 2021 Steuereinnahmen von 13.436,1 Mio. € ohne Einnahmen aus der Spielbankabgabe ausgewiesen. Die Ist-Einnahmen 2021 beliefen sich auf 14.421,8 Mio. € und lagen damit 985,7 € über den Planansätzen. Davon entfiel allein auf die Umsatzsteuer ein Anteil von 410,4 Mio. €.

- 56 Die Steuerdeckungsquote stieg im Hj. 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 10,1 Prozentpunkte auf 70,6 %.
- 57 Nach Angaben im StHpl. 2021/2022 rechnet das SMF im Hj. 2022 mit Steuereinnahmen i. H. v. 14.107,1 Mio. € ohne Einnahmen aus der Spielbankenabgabe. Diese Schätzung unterschreitet die Ist-Einnahmen 2021 um 314,8 Mio. €, liegt aber immer noch 742,8 Mio. € über dem Einnahmenniveau aus dem Hj. 2019, dem Ausgangswert vor Auftreten der COVID-19-Pandemie.

6.2.2 Steuerinduzierte Einnahmen

- 58 Neben den Steuern erhält Sachsen als eine weitere abgrenzbare Einnahmenkategorie steuerinduzierte Einnahmen. Im Hj. 2021 bildeten sie sich aus den
- Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für finanzschwache Länder,
 - BEZ zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft (GSK BEZ) und
 - Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut.
- 59 Wie die Steuern stellen auch die BEZ konjunkturbedingt schwankungsanfällige Einnahmen des Haushaltes dar.
- 60 Die Steuern und steuerinduzierten Einnahmen umfassten 2021 im Ist den ganz überwiegenden Anteil von 79,0 % der Gesamteinnahmen des Landes. Mit 16.780,9 Mio. € wird – auch bedingt durch die ab 2020 geänderte Mechanik des Finanzausgleiches – der bisherige Höchstwert aus dem Vor-Coronajahr 2019 deutlich um 8,8 % überschritten. Gegenüber dem Jahr 2020 beträgt der Anstieg 1.775,4 Mio. €. Dies entspricht 11,8 %.

Übersicht 3: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen (Mio. €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Soll-Einnahmen	10.216,9	11.324,9	11.523,9	12.279,0	12.619,0	13.779,0	14.177,0	15.210,0	14.609,0	15.529,0
Ist-Einnahmen	11.427,2	11.788,9	12.140,1	12.786,0	13.493,2	14.245,5	14.840,6	15.417,7	15.005,5	16.780,9
Mehrbetrag	1.210,3	464,0	616,2	507,0	874,2	466,5	663,6	207,7	396,5	1.251,9

Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

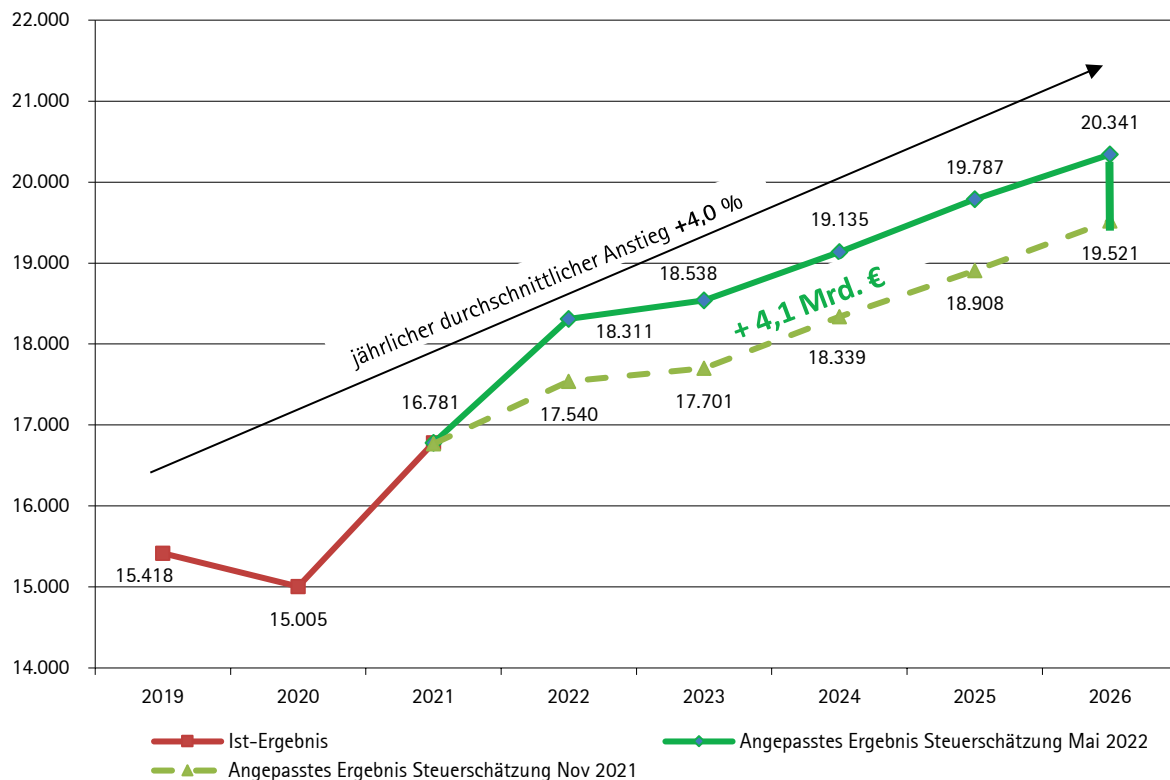
- 61 Im Hj. 2021 lagen die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen um 1.251,9 Mio. € über dem Soll. Damit übertrafen sie – unter den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die öffentlichen Finanzen – auch im 11. Jahr infolge die Ansätze.

6.2.3 Steuerschätzung

- 62 Steuerschätzungen prognostizieren die zukünftige Entwicklung der Steuereinnahmen. Sie helfen, die Einnahmen und Ausgaben besser planen zu können. Die letzten beiden Steuerschätzungen stammen vom November 2021 und vom Mai 2022. Die Steuerschätzung vom November 2021 fußte auf der Annahme stabiler Konjunkturaussichten sowie einer Eindämmung der Folgen der COVID-19-Pandemie und ließ stetig steigende Einnahmen im sächsischen Haushalt erwarten.
- 63 Das SMF teilte im Schreiben vom 16. Februar 2022 auf Nachfrage mit, dass die angepassten Ergebnisse der Steuerschätzung für den Freistaat auf den regionalisierten Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ beruhen. Es handelt sich dabei um einen Beirat beim BMF, der zwei Mal im Jahr tagt. Der Arbeitskreis bewertet die Unwägbarkeiten für die Steuereinnahmen von Bund und Ländern und das SMF berücksichtigt bei der Anpassung dieser Ergebnisse weitere Einflüsse. Die Korrekturen des SMF erfassen u. a. auch mögliche konjunkturelle Risiken für den Freistaat, wenn es begründete Zweifel am prognostizierten Wachstumsverlauf hat. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn zwischen dem Abschluss der Projektion des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Zeitpunkt der Steuerschätzung neue Informationen bekannt werden.
- 64 Bei den Steuerschätzungen im Zeitraum Mai 2021 bis Mai 2022 hat das SMF keine konjunkturbedingten Korrekturen für Sachsen vorgenommen.

- 65 Wie Abbildung 8 zu entnehmen ist, befindet sich der Freistaat ausgehend von der Steuerschätzung vom November 2021 auch nach der Steuerschätzung vom Mai 2022 auf einem aufwärts führenden Einnahmepfad und der Rückgang im Hj. 2020 zeichnet sich als singuläres Ereignis ab.

Abbildung 8: Entwicklung Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen (Mio. €)



Quelle: HR 2019 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021, 2022 bis 2026 Berichte des Staatsministeriums der Finanzen zu den Ergebnissen der Steuerschätzungen vom Mai 2022 und November 2021.

- 66 Die Steuerschätzung vom Mai 2022 bescheinigt dem Land im Vergleich zu November 2021 voraussichtliche Zusatzeinnahmen im Zeitraum 2022 bis 2026 von kumuliert 4,1 Mrd. €. In Rückschau auf die Steuerschätzung vom November 2020, die sich im DHH 2021/2022 widerspiegelt, ergeben sich damit Zusatzeinnahmen kumuliert von 8,5 Mrd. €. Dazu wird auf die Abbildung im Vorwort verwiesen.
- 67 Bezogen auf die im StHpl. 2021/2022 veranschlagten Steuer- und steuerinduzierten Einnahmen für 2022 von 16.252,0 Mio. €, stellt die Steuerschätzung vom Mai 2022 einen Anstieg auf 18.311,0 Mio. € in Aussicht. Damit stünde der Staatsregierung allein im Jahr 2022 ein Betrag von 2.059,0 Mio. € an Mehreinnahmen zur Verfügung.
- 68 Auch wenn die regionalisierte Steuerschätzung vom Mai 2022 mit Vorsicht zu betrachten ist, da die Schätzergebnisse davon ausgehen, dass es zu keinem Lieferstopp bei Öl oder Gas und nicht zu einem Energieembargo gegen Russland kommt, wird der Freistaat in den kommenden Monaten nach der aktuellen Steuerschätzung mit beträchtlichen Steuermehreinnahmen rechnen können.
- 69 Der Freistaat kann so gegenüber der Schätzung vom November 2021 jährlich mit über rd. 800,0 Mio. € Steuermehreinnahmen planen. Die Verteilung der Zusatzmittel auf die Haushaltsjahre 2022 bis 2026 ist nachstehend aufgezeigt.

Übersicht 4: Steuereinnahmen und steuerinduzierte Einnahmen nach Steuerschätzung (Mio. €)

	2022	2023	2024	2025	2026
Ergebnis Steuerschätzung November 2021	17.540,0	17.701,0	18.339,0	18.908,0	19.521,0
Ergebnis Steuerschätzung Mai 2022	18.311,0	18.538,0	19.135,0	19.787,0	20.341,0
Mehrbetrag	771,0	837,0	796,0	879,0	820,0

Quelle: Berichte des Staatsministeriums der Finanzen zu den Ergebnissen der Steuerschätzungen vom Mai 2022 und November 2021.

70 Der voraussichtliche Bedarf für die Tilgung der Schulden aus der Corona-Krise ist in Beitrag Nr. 3, Pkt. 4.3, Tz. 52 ff. mitgeteilt. Die Steuermehreinnahmen reichen dafür aus und ermöglichen darüber hinaus vorsorgliche Zuführungen in die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage von bis zu 500,0 Mio. € jährlich zur Abfederung von in der Steuerschätzung nicht abgebildeten Risiken.

6.3 Bindung des Haushaltes durch gesetzliche Leistungen

71 Die Ausgaben des Staates können auf Gesetzen beruhen, die zu einer Geldleistung verpflichten oder die Verwaltung zur Gewährung einer solchen unter bestimmten Voraussetzungen berechtigen. Den Haushalt des Freistaates Sachsen binden sowohl bundes- als auch landesgesetzliche Leistungen.

72 Mit 45,9 % ist im Jahr 2021 (Vorjahr 48,0 %) weiterhin nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben den gesetzlichen Leistungen zuzuordnen.⁵ Einen starken Bindungsgrad weisen zudem die stellenplangebundenen Personalausgaben auf, die einen leicht höheren Anteil von 21,3 % im Vergleich zu 2020 mit 20,1 % einnehmen. In den Förderbereichen binden Bundes- und EU-Programme genauso wie im Vorjahr weitere 10,1 %.

73 Innerhalb der gesetzlich gebundenen Ausgaben entfiel der größte Anteil von 3.611,4 Mio. € auf den Kommunalen Finanzausgleich. Danach folgten v. a. die Ausgaben im Sozial- und Bildungsbereich und für die künftige Altersversorgung von Beamten und anderen Versorgungsempfängern. Die Ist-Ausgaben 2021 beliefen sich für die

- Zuweisungen für die Kinderbetreuung auf 816,0 Mio. €,
- Zuführungen an den Generationenfonds auf 796,5 Mio. €,
- Zuführungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz auf 736,9 Mio. € und die
- Förderung nach dem Gesetz über Schulen in freier Trägerschaft auf 485,3 Mio. €.

74 Die finanziellen Leistungen an die sächsischen Kommunen sind nachfolgend näher dargestellt.

6.3.1 Kommunalen Finanzausgleich

75 Ein für den Staatshaushalt bedeutender Teil im Bereich der gesetzlichen Leistungen sind die Zahlungen auf der Grundlage des SächsFAG. Sie gliedern sich in Zuweisungen für laufende und investive Zwecke.

Übersicht 5: Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen des SächsFAG (Mio. €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
laufende Zuweisungen	2.249,0	2.531,4	2.767,2	2.496,1	2.507,9	2.770,8	2.869,0	3.118,3	3.648,6	3.354,7
investive Zuweisungen	161,1	331,3	405,4	441,8	407,5	415,7	440,3	283,1	466,6	256,7
Gesamt	2.410,1	2.862,7	3.172,6	2.937,9	2.915,4	3.186,5	3.309,2	3.401,4	4.115,2	3.611,4
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	15,8	17,5	19,0	16,9	16,8	18,1	17,4	17,5	19,2	17,7

Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

76 Der überdurchschnittlich starke Anstieg im Hj. 2020 ging auf die coronabedingten Hilfen des Freistaates zurück.⁶

77 Die Mittelbereitstellung für den kommunalen Finanzausgleich folgt dem gesetzlich verankerten Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Zur Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie hat der Gesetzgeber die Regelungen entsprechend ergänzt. Er schuf dazu einen neuen Leistungstatbestand innerhalb der Gruppe der Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe im kommunalen Finanzausgleichsgesetz. Die Mittel des § 22c SächsFAG sind bestimmt für:

- den Ersatz von Mindereinnahmen der Gemeinden bei der Gewerbe- und Einkommensteuer sowie bei weiteren Steuern,

⁵ Die Angaben in diesem Punkt zum Hj. 2021 weisen den vorläufigen Kassen-Ist-Stand vom 28. März 2022 aus.

⁶ [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.2, Tz. 110 bis 114](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- den Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben, insbesondere der Gesundheits- und Ordnungsämter sowie im pflichtigen Aufgabenbereich der Sozialgesetzbücher und
- den Ausgleich von nicht erhobenen oder erstatteten Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung.

- 78 Im Hj. 2020 erhielten die Kommunen rd. 392,5 Mio. €, im Jahr 2021 beliefen sich die Zuweisungen auf 84,4 Mio. €. Für 2022 sind weitere Mittel aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 103,5 Mio. € vorgesehen.
- 79 Mit den im März 2021 vom SLT beschlossenen Änderungen des SächsFAG erfolgten Neuregelungen zur Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen und seinen Kommunen in den Jahren 2021 und 2022. Diese betrafen hauptsächlich die Verteilung der Zuweisungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Die Grundstruktur des Ausgleichsmechanismus blieb erhalten.
- 80 Der Gesetzgeber passte die Hauptansatzstaffel an, führte eine Basisfinanzierung für besonders finanzschwache kreisangehörige Gemeinden sowie einen Nebenansatz für die Aufgaben der frühkindlichen Bildung ein. Daneben verstärkte er dauerhaft die zur Verteilung vorgesehene Finanzausgleichsmasse der kreisangehörigen Gemeinden um rd. 30,0 Mio. €.
- 81 Nach Angaben in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates 2021 bis 2025 rechnet das SMF damit, dass die Finanzausgleichsmasse im Hj. 2025 den Umfang von rd. 4.145,3 Mio. € erreichen wird.

6.3.2 Zuweisungen an den kommunalen Bereich

- 82 Die Zahlungen an kommunale Körperschaften beschränken sich nicht auf die vom SächsFAG umfassten Leistungen. Der Freistaat erbringt weitere, zweckgebundene Zuweisungen, die mit dem Finanzausgleich zu den Zuweisungen an den kommunalen Bereich kumuliert werden können.

Übersicht 6: Kommunalzuweisungen gesamt (Mio. €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
laufende Zuweisungen	3.982,5	4.387,7	4.695,2	4.718,9	5.010,6	5.148,6	5.340,6	5.760,3	6.413,6	6.227,3
investive Zuweisungen	929,6	999,0	1.024,2	944,7	826,2	829,8	983,8	944,5	1.312,2	913,4
Zuweisungen gesamt	4.912,1	5.386,7	5.719,5	5.663,6	5.836,7	5.978,4	6.324,4	6.704,8	7.725,8	7.140,7
Anteil an den bereinigten Ausgaben in %	32,3	33,0	34,3	32,5	33,6	34,0	33,3	34,6	36,0	35,0

Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 83 Das Land unterstützt die Körperschaften der kommunalen Ebene seit Jahren mit reichlich einem Drittel der Staatsausgaben. Im Hj. 2021 erreichte diese Unterstützung den Betrag von 7.140,7 Mio. €. Die Zuweisungen nahmen im Betrachtungszeitraum insgesamt um 2.228,6 Mio. € zu. Dies entspricht einer Steigerung um 45,4 %.
- 84 Nach Ergebnis der regionalisierten Steuerschätzung vom Mai 2022 soll die Gemeindeebene an den Steuermehereinnahmen des Landes entsprechend teilhaben.

Bundeshilfen für Kommunen

- 85 Die Entwicklung im Bereich der Kommunalzuweisungen ist seit einigen Jahren u. a. von neuen Kompetenzen des Bundes im Finanzwesen beeinflusst.

- ⁸⁶ Der Bund kann finanzschwachen Kommunen mittelbar eine Unterstützung zukommen lassen. Dies erfolgt über die Landeshaushalte u. a. in Form von folgenden Finanzhilfen:
- für ein Infrastrukturprogramm nach Art. 104b GG zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet mittels Investitionen z. B. in Krankenhäuser, Städtebau, Informationstechnologie und frühkindliche Bildungseinrichtungen,
 - für ein Schulsanierungsprogramm nach Art. 104c GG zur Verbesserung der Schulinfrastruktur,
 - bei Gewerbesteuermindereinnahmen gem. Art. 143h GG, außer Kraft seit 1. Januar 2021.
- ⁸⁷ Die im GG angelegten Bundeszuweisungen gestalten einfachgesetzliche Regelungen aus.
- ⁸⁸ Eine der Grundlagen stellt das Gesetz über die Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFG) dar. Die Bundesmittel umfassen ein Volumen von 7.000,0 Mio. €. Auf den Freistaat Sachsen entfallen rd. 333,7 Mio. €, die sich auf das Infrastruktur- mit 155,8 Mio. € und auf das Schulsanierungsprogramm mit 177,9 Mio. € aufteilen. Der Bund hat im April 2020 zur Entlastung der Kommunen die Förderzeiträume des KInvFG um 1 Jahr verlängert, bis Ende 2022 für das Infrastruktur- und bis Ende 2023 für das Schulsanierungsprogramm.
- ⁸⁹ Die beim Bund abgerufenen Gelder vereinnahmt das SMF im Sondervermögen „Brücken in die Zukunft“. Sie beliefen sich in 2019 auf 57,2 Mio. € und 2020 auf 55,5 Mio. €. Die Mittel reichten der Fonds direkt an die Empfänger aus.
- ⁹⁰ Das Gesetz zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden infolge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom Oktober 2020 bildete die Rechtsgrundlage für Bundeshilfen zur Stützung der durch die Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie verschlechterten kommunalen Finanzlage. Für den Freistaat Sachsen waren 275,0 Mio. € vorgesehen.
- ⁹¹ Aufgrund der Abwicklung der Finanzhilfen über Sondervermögen des Landes findet sich die Förderung der Kommunen nicht in den aufgezeigten Kommunalzuweisungen wieder.

Folgen der Mitfinanzierung des Bundes

- ⁹² Die Änderungen des GG brachten stärkere Finanzierungsverflechtungen zwischen dem Bund und den Ländern mit sich. Während die finanziellen Entlastungen von Ländern und Kommunen durch den Bund im Hj. 2009 noch rd. 52,2 Mrd. € betragen, waren dafür im Haushaltsentwurf des Bundes für 2020 bereits rd. 85,0 Mrd. € veranschlagt.⁷
- ⁹³ Die zunehmende Unterstützung durch den Bund stellt verständlicherweise für die Empfänger der Mittel eine willkommene Einnahmequelle dar. Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, über die damit einhergehenden Schwierigkeiten der ebenenübergreifenden Beteiligung mehrerer Gebietskörperschaften hinwegzusehen.
- ⁹⁴ Der Bundesrechnungshof (BRH) hat die Erweiterung der Finanzierungszuständigkeiten des Bundes 2019 aufgrund seiner Prüfungserfahrungen kritisiert⁸ und darauf hingewiesen, dass:
- die bisherige Verflechtungslinie überdacht werden sollte und
 - stattdessen eine ggf. zeitlich befristete Überlassung von Steuereinnahmen des Bundes an die Länder auf Grundlage von Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 GG angezeigt wäre.
- ⁹⁵ Dies würde die Länder in die Lage versetzen, die Maßnahmen in ihren Kernbereichen wahrzunehmen, ohne in die Strukturen des föderativen Systems einzugreifen.

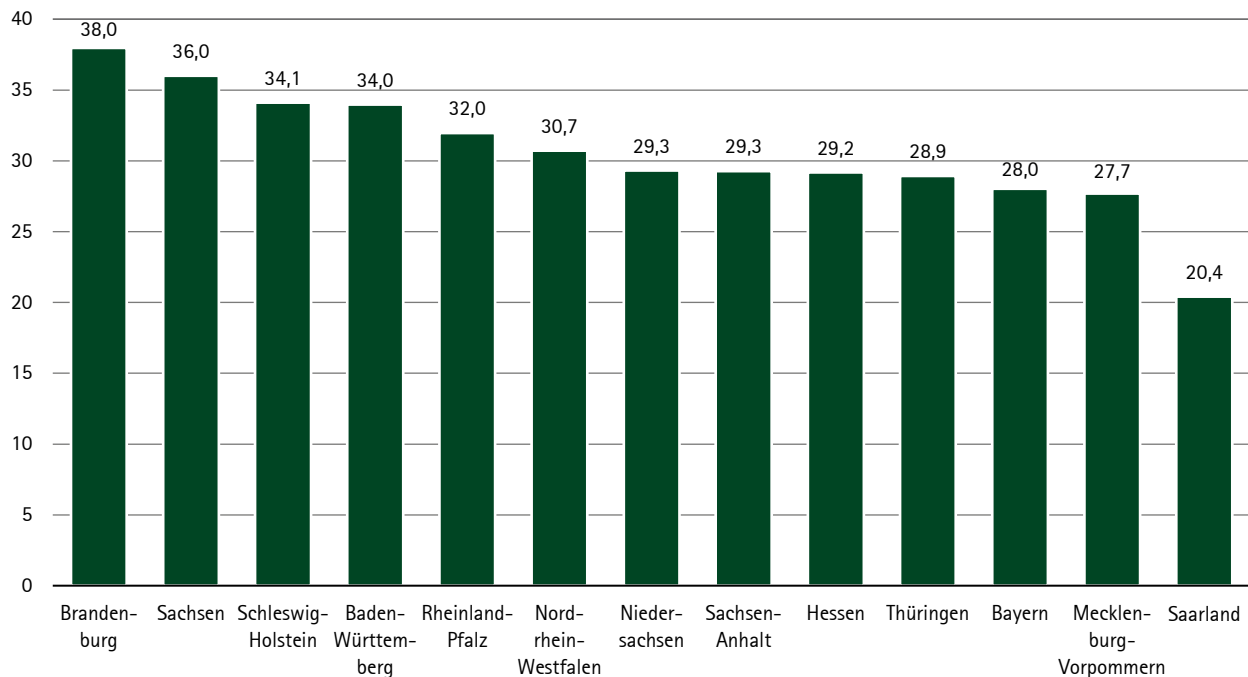
⁷ BRH, [Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende vom Dezember 2019, Tabelle 2.4, Seite 28 ff](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁸ BRH, a. a. O. (Fußnote 7), S. 22 bis 30.

6.3.3 Kommunalzuweisungsquote im Ländervergleich

- ⁹⁶ Bei dem nachstehenden Vergleich der Ausgaben der Länder an die Kommunen ist stets zu bedenken, dass in den Ländern unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen staatlicher und kommunaler Ebene auf die Höhe der staatlichen Förderung von Einfluss sein können. Sonderfinanzierungen aus Nebenhaushalten sind in den Statistiken nicht erfasst.
- ⁹⁷ Die **→ Kommunalzuweisungsquote** errechnet sich als Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben. Die sächsische Quote ist gegenüber dem Jahr 2019 aus den in Pkt. 6.3.1, Tz. 76 angegebenen Gründen stark angestiegen. Im Vergleich mit den anderen Flächenländern liegt der Freistaat im Hj. 2020 an 2. Stelle. Im Jahr 2019 befand sich Sachsen bei diesem Vergleich mit 34,5 % auf dem 4. Platz.

Abbildung 9: Kommunalzuweisungsquoten der Flächenländer 2020 (%)



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

- ⁹⁸ Die FLO schnitten beim Ländervergleich – bedingt durch die weiterhin anhaltende kommunale Steuereinnahmeschwäche – im Mittelwert mit einer höheren Kommunalzuweisungsquote (32,7 %) ab als die FLW (30,5 %).
- ⁹⁹ Die Kommunalzuweisungen stellen eine wichtige Einnahme für die Kommunen dar. Die Gemeinden verfügen zur Finanzierung ihrer Aufgaben allerdings auch über ein breites Spektrum an eigenen Einnahmen. Diese Quellen dienen in gleicher Weise wie die staatliche Unterstützung der Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung und dem Erhalt der Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften.

6.4 Fördermittel der Europäischen Union für Sachsen

- ¹⁰⁰ Der Freistaat Sachsen hat in den vergangenen Jahrzehnten stets Zuweisungen der EU abgerufen und diesen Landesmitteln im Rahmen der Kofinanzierung beiseitegestellt. Zum Jahresende 2020 lief die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 ab. Für die Verwendung der Mittel aus dieser Förderperiode bleibt Zeit bis zum Ende des Jahres 2023. Den Nachlauf bezeichnet man auch als „n+3-Regel“. Nach Mitteilung des SMF vom 16. Februar 2022 gab es zum Stichtag 31. Dezember 2020 keine Verzögerungen im Mittelabfluss. Es droht somit kein Verfall von EU-Finanzhilfen.
- ¹⁰¹ Der Rat der EU hat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments am 17. Dezember 2020 die Verordnung zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021 bis 2027 i. H. v. insgesamt 1.074,3 Mrd. € angenommen und damit die finanzielle Grundlage für die EU-Förderperiode 2021 bis 2027 geschaffen. Darüber hinaus entstand vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise das Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ mit einer Ausstattung i. H. v. 750,0 Mrd. €.

- 102 Der Umfang der vorgesehenen Finanzierung seitens der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Freistaat Sachsen steht inzwischen fest. Die inhaltlichen Grundlagen in Form von operationellen Programmen sind von der Staatsregierung beschlossen und der Europäischen Kommission zur Genehmigung eingereicht.
- 103 In den kommenden Jahren wird der Freistaat Sachsen Förderung aus dem
- Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
 - Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+),
 - Europäischen Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung (ELER),
 - Programm für die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (ETZ) und aus dem
 - Europäischen Fischereifonds (EMFAF)
- erhalten.
- 104 Hinzu kommen EU-Mittel
- für Sachsen als Region der Braunkohle und des Strukturwandels aus dem neu errichteten Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund; abgekürzt JTF) sowie aus der
 - Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe; REACT-EU) zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie.
- 105 Die vorgenannten Ausgabenprogramme der EU unterscheiden sich in der Herkunft der Mittel. Sie können sich aus dem MFR speisen, der seine Mittel aus Beiträgen der Mitgliedstaaten – den Eigenmitteln – bezieht, und/oder aus dem Wiederaufbauinstrument. Neu ist, dass der Wiederaufbaufonds EU-Anleihen begibt und sich damit über gemeinschaftliche Schulden finanziert.
- 106 In der Förderperiode 2021 bis 2027 rechnet der Freistaat mit insgesamt 4.384,2 Mio. € EU-Fördermitteln. Davon stammen 3.810,6 Mio. € aus dem MFR und 573,6 Mio. € aus dem Wiederaufbauinstrument. Nach aktueller Planung muss Sachsen bis zum Hj. 2028 bis zu 1.213,8 Mio. € Landesmittel (ohne Berücksichtigung JTF) zur Kofinanzierung bereitstellen.
- 107 Die Einzelheiten lassen sich der folgenden Übersicht entnehmen:

Übersicht 7: Voraussichtliche EU-Mittelausstattung und Kofinanzierungsbedarf für den Freistaat Sachsen (Mio. €)

EU-Förderperiode 2021 bis 2027		
	EU-Mittel	Kofinanzierung Land
A. Mehrjähriger Finanzrahmen (2021 bis 2027)		
EFRE	1.949,5	746,4
ESF+	587,1	311,9
ELER (Übergangsverordnung 2021 bis 2022)	252,0	40,6
ELER (2023 bis 2027)	569,5	99,9
ETZ / INTERREG	152,4	7,4
EMFAF	17,7	7,6
JTF	282,4	offen
Zwischensumme A.	3.810,6	1.213,8
B. Wiederaufbauinstrument Next Generation EU (2021 bis 2023)		
JTF	362,6	offen
ELER	64,0	0,0
REACT-EU	147,0	0,0
Zwischensumme B.	573,6	0,0
Gesamt A und B:	4.384,2	1.213,8

Quelle: Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 108 Im neuen Förderzeitraum werden aufgrund der Absenkung der Fördersätze durch die EU höhere Kofinanzierungsbedarfe auf das Land entfallen. Die Regionen Chemnitz und Dresden sind – wie in der abgelaufenen Förderperiode – den Übergangsregionen zugeordnet, da ihre Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP je EW, zwischen 75,0 % und 100,0 % des EU-Durchschnitts liegt. Die Fördersätze betragen im Rahmen von EFRE und ESF+ dann nur noch 60,0 % statt 80,0 %.
- 109 Die Region Leipzig bleibt eine stärker entwickelte Region mit einer über 100,0 % des EU-Durchschnitts liegenden Wirtschaftskraft. Die Fördersätze reduzieren sich in dieser Region in EFRE und ESF+ von 80,0 auf 50,0 %.
- 110 Die in der Übersicht 7 aufgeführten Kofinanzierungsmittel stellen nach Angaben des SMF vorläufige Höchstbeträge dar. Die Ressorts sind aufgefordert, Möglichkeiten zur schonenden Bindung der Landesmittel in den EU-Fördergrundlagen zu finden. Der Freistaat strebt eine gleichmäßige Belastung der Haushaltsjahre bis einschließlich 2028 an.
- 111 Während die EU-Mittel aus dem MFR einschließlich der Kofinanzierungsmittel im Kernhaushalt nachgewiesen werden, erfolgt die Mittelverteilung aus dem Wiederaufbauinstrument bis Ende 2022 über das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.
- 112 Das Aufbringen der Kofinanzierungsmittel wird für den sächsischen Haushalt in den kommenden Jahren eine außerordentlich zusätzliche Herausforderung darstellen. Um die Abfinanzierung sicherzustellen, empfiehlt der SRH weiterhin, die EU-Fördermittel verstärkt in Form von Darlehen auszureichen.

7 Haushaltsrisiken

- 113 In der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates 2021 bis 2025 vom November 2021 benennt das SMF als bereits erkennbare Haushaltsrisiken den weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie und die damit verbundene gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die Finanzierung von Fördermaßnahmen durch den Bund, die Entwicklung von Personalausgaben und Versorgungsbezügen sowie die Anspannung bei den Bauausgaben infolge unerwarteter Kostensteigerungen.
- 114 Den Krieg in der Ukraine konnte bei der Aufstellung der Mittelfristigen Finanzplanung niemand erahnen. Er lässt bislang identifizierte Haushaltsrisiken in den Hintergrund treten. Die Konjunkturprognose und die Steuerschätzung waren im Frühjahr 2022 mit noch höherer Unsicherheit behaftet als je zuvor.

7.1 Krieg

- 115 Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 steht Europa vor einer Zeitenwende.
- 116 Neben dem menschlichen Leid, das jeder Krieg mit sich bringt, sind die wirtschaftlichen Folgen für Deutschland und Sachsen schwer vorherzusehen. Auf dieses Szenario war niemand vorbereitet. Die kurzfristig verhängten Embargo- und Strafmaßnahmen gegen Russland treffen mittelbar auch die deutsche Wirtschaft.
- 117 Insbesondere sächsische Unternehmen haben in den vergangenen Jahrzehnten versucht, auf der Basis alter Geschäftsbeziehungen neue Handelskontakte zu Mittel- und Osteuropa aufzubauen. Auch wenn das Handelsvolumen seit der Krim-Annexion stark zurückgegangen ist, sind die Auswirkungen auf einzelne sächsische Unternehmen nicht abschätzbar. Laut Industrie- und Handelskammer Dresden unterhalten über 400 Unternehmen Geschäftsbeziehungen mit Russland.⁹
- 118 Die Abhängigkeit Ostdeutschlands von russischen Energielieferungen ist sehr hoch und kann bei länger andauernder Fortsetzung des Krieges zu einem weiteren Risiko mit Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft werden.
- 119 Der Freistaat rechnete zunächst mit bis zu 80.000 Flüchtlingen. Bis Ende Mai 2022 hatten sich rd. 46.000 ukrainische Staatsangehörige in Sachsen registriert.¹⁰

⁹ Pressemeldung auf saechsische.de vom 4. März 2022 „Russland ist für Sachsens Wirtschaft kaum noch relevant“.

¹⁰ Pressemeldung in Leipziger Volkszeitung vom 31. Mai 2022 „Sachsen gibt 1,3 Millionen Euro für Ukraine-Helfer“.

7.1.1 Finanzielle Hilfen des Bundes

¹²⁰ In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. April 2022 vereinbarten diese ein Maßnahmenpaket.¹¹ Aus diesem gehen u. a. folgende finanzielle Leistungen des Bundes zur Bewältigung der Flüchtlingsaufgaben in den Ländern hervor:

- Unterstützung mit einem Anteil von 50,0 % an den Kosten der Aufrechterhaltung von Impfangeboten durch Impfzentren und mobile Impfteams über den 31. Mai 2022 hinaus bis Jahresende 2022,
- 500,0 Mio. € zur Unterstützung der Kommunen bei den Unterbringungskosten der Geflüchteten aus der Ukraine,
- 500,0 Mio. € zur Abgeltung der bisher angefallenen Lebenshaltungskosten,
- 1.000,0 Mio. € als Beteiligung an den übrigen Kosten der Länder, darunter für die Kinderbetreuung und Beschulung sowie Gesundheits- und Pflegekosten.

¹²¹ Die finanziellen Hilfen will der Bund den Ländern über einen erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer zur Verfügung stellen. Dem Gesetzesvorschlag hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 20. Mai 2022 zugestimmt.¹² Über die Kostenaufteilung im Hj. 2023 beabsichtigen Bund und Länder Anfang November 2022 eine neue Verständigung zu erzielen.

¹²² Ferner sagte die Bundesregierung zu, noch in diesem Jahr eine Regelung zur Verstetigung der Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbezogenen Kosten sowie den Aufwendungen für die Integration der Hilfesuchenden in den Ländern und Kommunen anzustreben. Diese soll rückwirkend ab 1. Januar 2022 gelten. Der Bundesrat erinnerte am 20. Mai 2022 die Bundesregierung an diese Zusage.

¹²³ Darüber hinaus stellte der Bund Unterstützung für betroffene Unternehmen in Aussicht. Die finanziellen Hilfen werden mit den Regelungen der EU über die Wirtschaftsförderung vereinbar sein. Die Europäische Kommission hat diese mit Beschluss vom 23. März 2022 über den „Befristeten Krisenrahmen“ als zulässige staatliche Hilfen anerkannt.

¹²⁴ Das Hilfspaket soll laut Pressemeldung¹³ vom 8. April 2022 aus den folgenden Bestandteilen bestehen, die schrittweise¹⁴ auf den Weg gebracht werden:

- Zuschuss für hohe Energiekosten,
- Kreditgarantien für die Energiewirtschaft,
- KfW-Kreditprogramm für mittlere und kleine Unternehmen,
- Bürgschaften und
- Eigen- und Hybridkapitalhilfen nur in Einzelfällen.

¹²⁵ Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine dauerte bei Redaktionsschluss für den Band I des Jahresberichts 2022 noch an. Es ist absehbar, dass weiterhin umfangreiche Anstrengungen nötig sein werden, um die Not der Kriegsflüchtlinge zu lindern und die Folgen einer tiefen wirtschaftlichen Krise zu bewältigen.

7.2 Inflation

¹²⁶ Deutschland sieht sich 2021/2022 mit seit Jahrzehnten nicht mehr gekannten Preisanstiegen für fast alle Güter und Dienstleistungen konfrontiert.

¹²⁷ Das Hochfahren der Wirtschaft nach dem coronabedingten Lockdown und der gestiegene Bedarf der Verbraucher riefen als Folgewirkung eine verstärkte Nachfrage nach Rohstoffen und Vorprodukten hervor. Produzenten und Handel konnten – auch wegen unterbrochener Lieferketten – jedoch nicht mehr vollständig und zeitnah allen Erwartungen entsprechen.

¹¹ Beschluss vom 7. April 2022, [2022-04-07-mpk-beschluss-data.pdf \(bundesregierung.de\)](#), dort Pkt. 11 und 12; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹² [Bundesrat – 1021. Sitzung am 20. Mai 2022](#), TOP 36; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹³ Pressemeldung in Handelsblatt vom 8. April 2022 „Wirtschaftspolitischer Stoßdämpfer“, [Ukraine-Krieg: Bundesregierung einigt sich auf Hilfspaket für Firmen \(handelsblatt.com\)](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁴ [Bundesfinanzministerium – Schutzschild der Bundesregierung für von Kriegsfolgen betroffene Unternehmen startet Schritt für Schritt](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- ¹²⁸ Die Energiepreise erreichten im März 2022 zudem neue Höchststände. Die Erklärungen von EU und Bundesregierung, möglichst schnell unabhängig von Energielieferungen aus Russland werden zu wollen, verstärkte den Preisdruck weiter. Der Durchschnittspreis für Benzin stieg im März 2022 auf über 2,00 € je Liter und damit um mehr als 40,0 % gegenüber dem Vorjahresstand.
- ¹²⁹ Eine Teuerungswelle dehnt sich auf alle Bereiche des Lebens aus. Die Preissteigerungen führen auch beim Freistaat Sachsen und seinen Einrichtungen zu erhöhten Ausgaben. Bei den staatlichen Baumaßnahmen ist abzusehen, dass die Verknappung der Baustoffe das Land spürbar treffen wird.
- ¹³⁰ Außerdem werden die Personalausgaben des Freistaates von dieser Teuerung nicht unberührt bleiben, da harte Tarifauseinandersetzungen bevorstehen, die mindestens einen Inflationsausgleich zum Ziel haben werden.

7.3 Pandemie

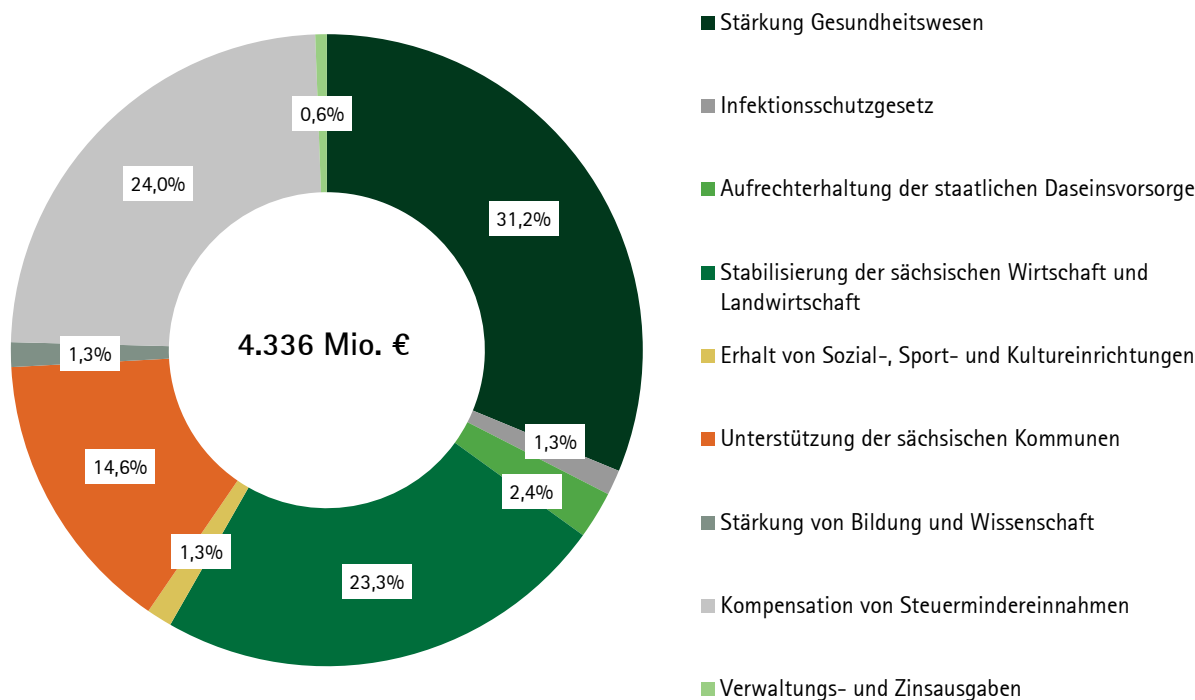
- ¹³¹ Im Frühling 2022 traten die von Bundestag und Bundesrat mehrheitlich beschlossenen umfangreichen Änderungen am Infektionsschutzgesetz in Kraft. Ein Großteil der Corona-Schutzmaßnahmen lief damit aus.

7.3.1 Bewirtschaftung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- ¹³² Der Freistaat Sachsen hat zur Bewältigung der Corona-Krise im Jahr 2020 das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ errichtet.¹⁵
- ¹³³ Der Bund stellte dem Freistaat Sachsen im Zeitraum vom 16. April 2020 bis 31. Dezember 2021 Corona-Hilfen im Umfang von insgesamt 1.216,4 Mio. € bereit. Von der EU konnte das Land Unterstützungsleistungen von 14,4 Mio. € vereinnahmen.
- ¹³⁴ Das Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ bestimmt, wie die Mittel des Sondervermögens einzusetzen sind. In der nachfolgenden Abbildung sind die Ausgaben nach Zwecken gem. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 SächsCorBG mit Stand 31. Dezember 2021 unter Einbeziehung der bereitgestellten EU- und Bundesmittel dargestellt.

¹⁵ [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Abbildung 10: Ausgaben „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nach Zwecken zum 31. Dezember 2021



Quelle: Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, LT-Drs. 7/9903.

- 135 Bis zum Ende des Hj. 2021 hatte der Freistaat insgesamt 4.336,4 Mio. € an Ausgaben aus dem Sondervermögen getätigt. Auf die Kompensation von Steuermindereinnahmen entfielen 1.041,1 Mio. € bei einem Anteil von 24,0 % am Fondsausgabevolumen. Rechnet man die Ausgaben für die Stabilisierung der Kommunen von 14,6 % hinzu, erhöhen sich die steuerersetzenden Mittel auf 38,6 %. Das SMF sah laut Pressemeldung von Ende Januar 2022 aufgrund steigender Steuereinnahmen in den Jahren 2021 und 2022 keinen weiteren Bedarf, Steuermindereinnahmen aus dem Fonds auszugleichen.¹⁶
- 136 Die Stärkung des Gesundheitswesens hat die Staatsregierung mit 31,2 % der Fondsmittel unterstützt und der sächsischen Wirtschaft und Landwirtschaft kamen insgesamt 23,3 % zugute.
- 137 Für Hilfen zur Aufrechterhaltung der staatlichen Daseinsvorsorge, zur zielgerichteten Stärkung von Bildung und Wissenschaft sowie für Maßnahmen zum Erhalt von Sozial-, Sport- und Kultureinrichtungen und zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und des Ehrenamts wurden insgesamt 5,0 % der Fondsmittel genutzt.
- 138 Der Fondsverwalter stellte darüber hinaus 1,3 % für Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz und 0,6 % für Verwaltungs- und Zinsausgaben bereit.
- 139 Die Zuweisungen des Bundes und der EU unterlagen einer sachlichen Bindung und durften nur für die von den Mittelgebern festgelegten Zwecke ausgegeben werden.

7.3.2 Switch-Klausel

- 140 Im SächsCorBG ist die Höhe der für die Fondszwecke bereitgestellten Landesmittel gedeckelt. Die Obergrenze belief sich für die Ausgaben zur Beseitigung der unmittelbaren Pandemiefolgen und deren Vorbeugung auf 2.500,0 Mio. €. Bereits im Sommer 2021 deutete sich ein Ausschöpfen der Mittel an. Mit § 4 Abs. 4 Satz 3 SächsCorBG hatte der Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, bis zu 375,0 Mio. € zusätzlich für die Bewältigung der Pandemiefolgen durch Umschichtungen zulasten der Steuerkompensationsmittel bereitzustellen. Die Funktionsweise dieser Vorschrift umschrieb man mit dem Begriff Switch-Klausel.

¹⁶ [Medieninformation SMF „Vorläufiger Jahresabschluss 2021“ vom 25. Januar 2022](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

141 Ende 2021 war der gedeckelte Betrag von 2.500,0 Mio. € ausgeschöpft. Der HFA willigte in die Nutzung der Switch-Klausel ein und gab die Mittel frei. Der neue Ausgabrahmen für Corona-Hilfen aus Landesmitteln wuchs somit auf 2.875,0 Mio. € an. Die Bewilligungen des HFA erreichten noch im Hj. 2021 ebenfalls diesen Umfang.¹⁷

7.3.3 Umschichtung und Bewilligungsstand

142 Der SLT hat am 23. März 2022 mehrheitlich eine Änderung des SächsCorBG beschlossen. Kern des zugrundeliegenden Gesetzentwurfes war eine Erweiterung der genannten Umschichtungsmöglichkeit von bisher 15,0 % auf 35,0 %, also um weitere 500,0 Mio. € im Zuge einer Switch-Klausel II.

143 In einer öffentlichen Anhörung zum Gesetzesentwurf im HFA am 4. März 2022 hatte sich der Präsident des SRH gegen die Änderung des SächsCorBG ausgesprochen. Der Bedarf an den zusätzlichen Mitteln war nicht einmal im Ansatz begründet.

144 Da das Land die Umschichtungen voraussichtlich vollständig kreditfinanzieren müsste, mahnte der Präsident des SRH eine strenge Prüfung der Notwendigkeit an. Er wies auf die beträchtliche Abweichung vom Mittelabfluss zum Stand der Bewilligungen hin, die der HFA auf der Grundlage der Anträge der Staatsregierung bis dahin ausgesprochen hatte. Am 31. Dezember 2021 waren Ausgaben i. H. v. 2.874,7 Mio. € bewilligt, die Auszahlungen erreichten zugleich aber nur 2.073,2 Mio. €. Bei über 800,0 Mio. € war die spätere zweckentsprechende Verwendung noch ungewiss.

145 Der Präsident des SRH gab folgende Handlungsempfehlungen:

- eine zeitnahe Überprüfung der bewilligten aber noch nicht ausgezahlten Mittel von 800,0 Mio. € im Wege eines Kassensturzes,
- das Anlegen eines strengen Maßstabes bei künftigen Bewilligungen von Corona-Hilfen sowie
- den Verzicht auf Billigkeitsleistungen.

146 Am 3. April 2022 sind auf der Grundlage der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 31. März 2022 im Land fast alle coronabedingten Einschränkungen weggefallen. Aus diesem Anlass macht der SRH ferner darauf aufmerksam, dass damit das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Freistaat gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen bis auf Weiteres fraglich ist.

147 Das weitere Infektionsgeschehen und die Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigten, das Gesundheitswesen und die öffentlichen Kassen bleiben aus Sicht des Rechnungshofs auch nach den Lockerungen ein schwer vorhersagbares Risiko. Ebenso gilt dies im Besonderen für die Infektionslage ab Herbst 2022.

7.4 Hochwasser

148 Der Freistaat Sachsen war vom Sommerhochwasser 2021 glücklicherweise längst nicht so stark betroffen wie die Länder Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

149 Der Bund hat ein Sondervermögen errichtet, um Mittel i. H. v. bis zu 30,0 Mrd. € für die Unterstützung der Flutgeschädigten bereitzustellen. An der Ausstattung des Aufbauhilfefonds müssen sich die Länder beteiligen. Für den Freistaat Sachsen bedeutet dies zunächst das Entstehen einer Mitfinanzierung, die im Haushalt zu berücksichtigen ist.

150 Die Beteiligung erfolgt über die Abtretung von Umsatzsteueranteilen der Länder im Finanzausgleich an den Bund. Das SMF beziffert den sächsischen Beitrag für die Jahre 2021 bis 2050 innerhalb des Länderanteils auf bis zu 660,0 Mio. €.

151 Der Verteilung der Fondsmittel liegt ein fester Schlüssel auf Basis erster Schadenserhebungen der betroffenen Länder zugrunde. Danach entfallen auf Rheinland-Pfalz 54,5 %, auf Nordrhein-Westfalen 44,0 %, auf Bayern 1,0 % und auf Sachsen 0,5 % der Fondsmittel. Für den Freistaat sind das 144,0 Mio. €. Die Mittel werden in

¹⁷ Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, [LT-Drs. 7/9903](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Sachsen ausgereicht über die Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Beseitigung der Starkregen- und Hochwasserschäden 2021. Die Antragstellung ist bis zum 30. September 2022 bei der SAB möglich.

¹⁵² Extremwetterereignisse sind nach den Erfahrungen der letzten Jahre offenbar keine Seltenheit mehr. Sie verursachen erhebliche Schäden und lösen stets unerwartete hohe Finanzlasten aus, die das Gemeinwesen auffängt. Die Betroffenen erwarten meist „schnelle und unbürokratische Hilfe“. Dies erfordert organisatorische und haus-haltmäßige Handlungsfähigkeit zur Abmilderung der Folgen, zum Ausgleich der Schäden sowie zum Wiederaufbau.

8 Ausblick

¹⁵³ Das HG 2021/2022 tritt zum Ende des Jahres außer Kraft und der Finanzierungszeitraum des DHH endet damit. Bis zu diesem Zeitpunkt soll der SLT den StHpl. 2023/2024 beschließen.

¹⁵⁴ Der SRH blickt mit Sorge auf die von den obersten Dienstbehörden gem. § 27 Abs. 1 SÄHO vorgelegten Vorschläge für den Haushaltsplan 2023/2024 und eine sich eventuell abzeichnende strukturelle Deckungslücke.

¹⁵⁵ Der Freistaat Sachsen kann vorläufig noch mit stabilen Einnahmen bei nicht eingepreisten Risiken rechnen. Im Wesentlichen dürften die Zeiten des konjunkturellen Rückenwindes, auch für die öffentlichen Finanzen, aber vorbei sein. Die steigenden Herausforderungen und Risiken für die staatliche Haushaltswirtschaft sind unübersehbar. Sie überlagern sich zudem in ihren Auswirkungen und es wird die Aufgabe aller am Haushaltsprozess Beteiligten sein, diesen zu begegnen.

¹⁵⁶ Als Eckpunkte sind dabei zu beachten:

■ konsequente Ausgabendisziplin

Prioritäten setzen, um die Bedarfe mit den finanziellen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen,

■ transparente Finanzierungsstrukturen

übersichtliche und einheitliche Feststellung des jährlichen Finanzierungsbedarfs in einem Planungsinstrument unter Abkehr von der Ausgründung wesentlicher Teile des Haushaltes in Sondervermögen und andere Nebenhaushalte,

■ überschaubare Finanzierungszeiträume

zügige Bewältigung von Zukunftsbelastungen in einer Spanne möglichst zwischen mittelfristigem und dem langfristigen Betrachtungszeitraum nach dem Vorbild der Verfassung mit der Verpflichtung zur Tilgung von Ausnahmekrediten binnen 8 Jahren,

■ tragfähige Finanzierungsentscheidungen

strikte Wahrung der verfassungsmäßigen Etatkompetenzen, umfassende Begründung von Bedarfen und strenge Ausrichtung aller Budgetentscheidungen am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und am Prinzip der Nachhaltigkeit.

¹⁵⁷ Der Staatshaushalt Sachsen dient der Feststellung des Finanzbedarfes für die Erfüllung der Aufgaben des Landes und ermächtigt die Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben. Nur mit einem soliden Haushalt kann es gelingen, die Zukunftsaufgaben aus eigener Kraft, nachhaltig und generationengerecht zu meistern.

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 stellte die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen. Der Pfad des Schuldenabbaus musste verlassen werden hin zur Aufnahme von Notlagenkrediten.

Der Schuldenstand des Landes im Kern- und Nebenhaushalt verdoppelte sich binnen eines Jahres nahezu.

Die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wies mit einem für die Konjunkturvorsorge bestimmten Sockelbetrag von 1.313,0 Mio. € genügend Deckungsmittel zur Steuerkompensation aus. Der bestimmungsgemäße Einsatz von Mitteln der Haushaltsausgleichsrücklage hätte eine Kreditaufnahme im Nebenhaushalt unnötig werden lassen und Tilgungslasten des Landes ab 2023 gemindert.

1 Vorbemerkung

- ¹ „Die hohe Verschuldung belastet die öffentlichen Haushalte in der Zukunft und schränkt die Gestaltungsfreiheit künftiger Parlamente ein.“ Dies ist die Kernaussage der „Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik“ der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 6. Oktober 2021. Sie warnten vor einer Neuverschuldung und sprachen sich für eine Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes aus. Eine Auslagerung der Kreditaufnahmen aus dem Kernhaushalt in Fonds und Nebenhaushalte sollte unterbleiben.¹
- ² Die „Berliner Erklärung“ stellt eine Reaktion der Rechnungshöfe auf das Hj. 2020 dar, in dem die Finanzierung öffentlicher Haushalte eine Wendung nahm. Das Jahr war geprägt von den Herausforderungen, welche die COVID-19-Pandemie mit sich brachte. Für den sächsischen Landeshaushalt gehörte dazu eine Kehrtwende - weg vom Abbau der Altschulden und hin zur Aufnahme von Notlagenkrediten.
- ³ Die Notlagenverschuldung stellt eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot dar, welches in Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen seit Anfang 2014 verankert ist. Die Corona-Krise und das neu errichtete Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hat das Land genutzt, um coronabedingte Maßnahmen kreditfinanziert außerhalb des Haushaltes zu realisieren. Die in den Hj. 2020 und 2021 aufgenommenen Kredite im Sondervermögen werden die Finanzen des Freistaates auf Jahre beeinflussen.
- ⁴ Der SRH nimmt das erste Pandemiejahr 2020 zum Anlass, sich mit der Verschuldung des Landes in diesem Beitrag intensiver auseinanderzusetzen.

2 Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme im Hj. 2020

- ⁵ Seit Anfang 2014 ist eine Neuverschuldung dem Land verfassungsrechtlich untersagt. Jede Aufnahme von Krediten führt zu langfristigen Verbindlichkeiten und damit zur Belastung zukünftiger Haushalte. Art. 95 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht deshalb den Ausgleich des Haushaltsplans ohne Einnahmen aus Krediten vor.
- ⁶ Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur möglich
 - zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite sowie
 - beim Eintreten von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

¹ Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, [Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik vom 6. Oktober 2021](#), zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

2.1 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme – Normallage

- 7 Steht das Land vor der Frage, ob es Kredite zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen aufnehmen kann, hat es sich nach den Regeln der Verfassung des Freistaates Sachsen an einem mittleren Normalniveau von Steuereinnahmen zu orientieren, die im konjunkturellen Ablauf Schwankungen unterliegen. Die → **Normallage** errechnet sich aus den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre. Sie wird im HG festgelegt. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen lässt ausnahmsweise die Aufnahme von Krediten zu, wenn die konjunkturelle Entwicklung von der Normallage um mindestens 3 % abweicht. Das HG 2019/2020 hat die Normallage für das Hj. 2020 mit 15.016,0 Mio. € ausgewiesen. Der Grenzwert lag bei 14.565,5 Mio. €.

Übersicht 1: Normallage, Grenzwert und konjunkturelle Entwicklung (Mio. €)

	2019	2020
Normallage gem. § 2 Abs. 2 HG 2019/2020	13.682,0	15.016,0
davon 97,0 % (Grenzwert)	13.271,5	14.565,5
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen im Ist	15.417,7	15.005,5
Differenz zwischen Grenzwert und Ist	2.146,2	440,0

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

- 8 Im Hj. 2019 lag die Differenz zwischen dem Grenzwert und den Steuern einschließlich steuerinduzierter Einnahmen bei 2.146,2 Mio. €. Der Abstand verringerte sich im Hj. 2020 aufgrund des Rückgangs von Steuereinnahmen in 2020 zwar deutlich, lag aber immer noch mit 440,0 Mio. € im Plus. Eine Neuverschuldung zum Ausgleich einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung wäre demnach im Hj. 2020 nicht zulässig gewesen.

2.2 Notlagenkreditermächtigung

- 9 Das Neuverschuldungsverbot gilt gem. Art. 95 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen auch für rechtlich unselbstständige Sondervermögen.
- 10 Der sächsische Gesetzgeber ließ davon im Hj. 2020 eine Ausnahme zu. Er ermächtigte das SMF mit Art. 1 Nr. 2 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2019/2020 vom 9. April 2020, auf Grundlage des Feststellungsbeschlusses des SLT nach Art. 95 Abs. 6 Verfassung des Freistaates Sachsen Kredite bis zu 6.000,0 Mio. € zur Finanzierung der Ausgaben des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ aufzunehmen. Die Kreditermächtigung ist darüber hinaus auch im SächsCorBG verankert. Als einziges Sondervermögen in Sachsen ist der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Aufnahme von Schulden berechtigt.
- 11 Der SRH hat bereits wiederholt die Statthaftigkeit dieser Notlagenkredite und die Höhe der Kreditermächtigung, welche wesentlich den Ausgleich von Steuermindereinnahmen bezweckte, hinterfragt.² Die Kompensation von Steuermindereinnahmen belief sich bis Ende des Hj. 2021 auf insgesamt 1.041,1 Mio. € und bildete einen Anteil von 24,0 % des Fondsausgabevolumens. Mit dem Anteil für die Stabilisierung der Kommunen von 14,6 % entfielen auf den Ausgleich von Steuereinnahmen insgesamt 38,6 % des Fondsvolumens; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.1, Tz. 135 f.
- 12 Die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen lagen im Hj. 2020, wie in Pkt. 2.1, Tz. 8 dargelegt ist, über dem maßgeblichen Grenzwert für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme. Demzufolge wäre eine rechtmäßige Kompensation aufgrund von Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen ausgeschlossen gewesen.
- 13 Um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen, sieht die SÄHO ein anderes Instrument vor. Nach § 18 Abs. 4 SÄHO ist eine angemessene Rücklage zu bilden, um der Anforderung der Verfassung gerecht zu werden, dass der Haushalt grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen ist. Zum Ende des Hj. 2020 wies die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage einen Gesamtbestand von 1.832,4 Mio. € aus. Der als Konjunkturvorsorge vorgesehene Sockelbetrag der Rücklage betrug 1.313,0 Mio. €. Die benötigten Deckungsmittel für die Steuerkompensation auf Landesebene beliefen sich im Hj. 2020 auf 1.041,1 Mio. €.

² [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4](#), Pkt. 1.2.1, Tz. 39 ff; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 14 Eine Verwendung der Fondsmittel zum Konjunkturausgleich ist zwar im SächsCorBG verankert. Die Aufnahme von Schulden stellt jedoch stets eine nachrangige Finanzierungsquelle gegenüber ordentlichen Einnahmen aus einer Rücklage dar.
- 15 Der bestimmungsgemäße Einsatz von Rücklagemitteln zum Ausgleich der Steuermindereinnahmen im Hj. 2020 hätte die Kreditaufnahme des Landes erübrigt. Mit geringeren Schulden wäre auch die jährliche Tilgungslast gesunken.

2.3 Kassenverstärkungskredite

- 16 Der Haushaltsgesetzgeber ermächtigte das SMF in § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2019/2020 zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten im Hj. 2020 i. H. v. bis zu 2.138,2 Mio. €.
- 17 Die → Kassenverstärkungskredite dienen der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und sichern die kurzfristige Liquidität des Staates. Sie bleiben bei den Einnahmen aus Krediten in der HR unberücksichtigt, weil sie keine Belastung für die Zukunft darstellen. Die Kredite sind spätestens binnen 6 Monaten nach Ablauf des Jahres der Kreditaufnahme zurückzuzahlen. Soweit dies erfolgt ist, kann das SMF die Ermächtigung wiederholt in Anspruch nehmen (§ 18 Abs. 7 Satz 2 SäHO).
- 18 Kassenverstärkungskredite durfte das SMF gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2019/2020 in einem Umfang von bis zu 10,0 % des für das laufende Haushaltsjahr festgestellten Betrages aufnehmen. Aufgrund dieser im HG enthaltenen Kopplung der Kreditermächtigung an das jeweilige Haushaltsvolumen, erhöhte sich die Kreditermächtigung seit Jahren stetig. Im Hj. 2015 umfasste die Ermächtigung rd. 1.717,0 Mio. €. Bis zum Hj. 2022 ist sie um 27,2 % auf rd. 2.184,1 Mio. € angewachsen.
- 19 Der Bestand der Kassenverstärkungskredite veränderte sich im Laufe des Jahres 2020 erheblich. Zum Jahresende 2020 betragen sie 720,0 Mio. €. ³ Die Rückzahlung erfolgte im Jahr 2020 im Schnitt innerhalb von 6 Tagen seit der Kreditaufnahme. Zum Stichtag 31. Dezember 2021 lagen die Kassenkredite nach Mitteilung des SMF bei rd. 680,0 Mio. €.
- 20 Der Freistaat konnte im Jahr 2020 von dem anhaltend niedrigen Zinsniveau profitieren. Der Zinssatz bei Beschaffung der kurzfristigen Liquidität lag zwischen -0,39 % und -0,55 %. Es entstanden Einnahmen aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten i. H. v. insgesamt 2,1 Mio. €, die im Kap. 15 10 Tit. 575 01 gesondert ausgewiesen sind. ⁴ Diese Einnahmen sanken im darauf folgenden Jahr auf einen Betrag von rd. 0,9 Mio. €.

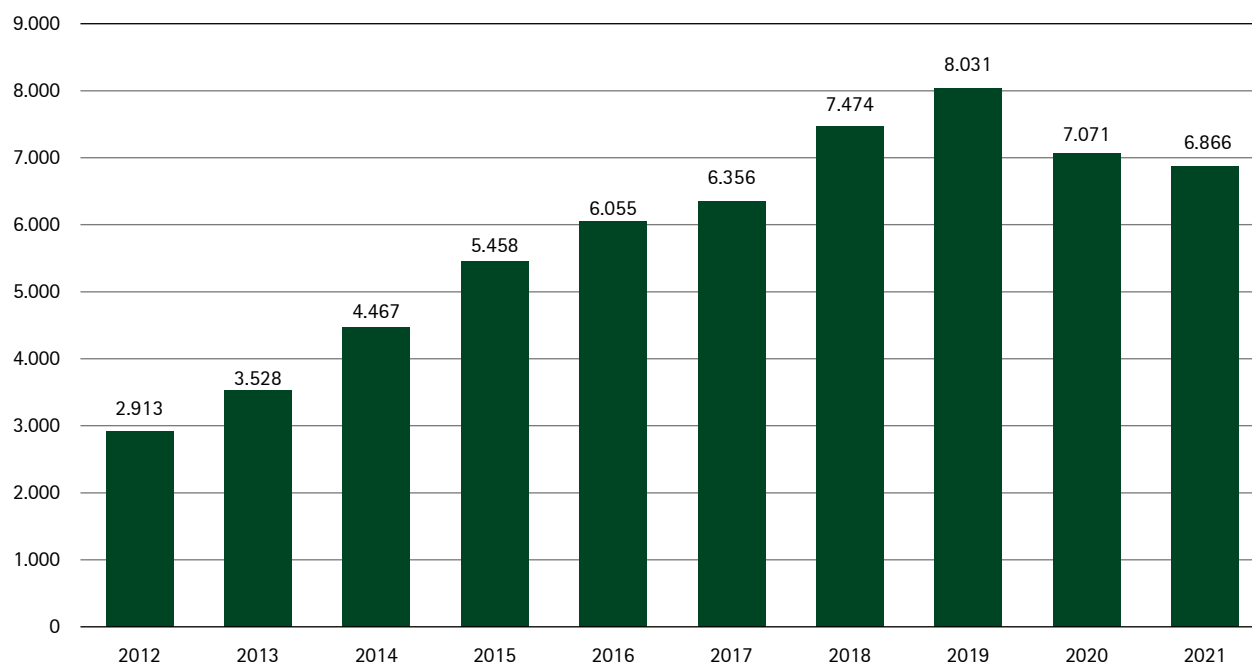
2.4 „Aufgeschobene Kreditaufnahmen“

- 21 In den einnahmestarken Jahren vor 2020 konnte das SMF fällige Haushaltskredite 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, kommt es zu „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“.
- 22 Die Kreditermächtigungen für die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ erreichten den höchsten Stand im Hj. 2019 und betragen 8.030,7 Mio. €.

³ [HR 2020, Bd. 1, S. 455](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁴ [HR 2020, Epl. 15, S. 24](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Abbildung 1: Entwicklung der Kreditaufnahmeermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen (Mio. €)



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

- 23 Die ältesten dieser Kreditermächtigungen stammten aus dem Jahr 2005. Sie sind über ein Jahrzehnt hinweg kontinuierlich angewachsen. Im Hj. 2020 sank der Umfang dieser Kreditermächtigungen zum ersten Mal um 960,0 Mio. €, wie der Abbildung zu entnehmen ist.

3 Schuldenstand

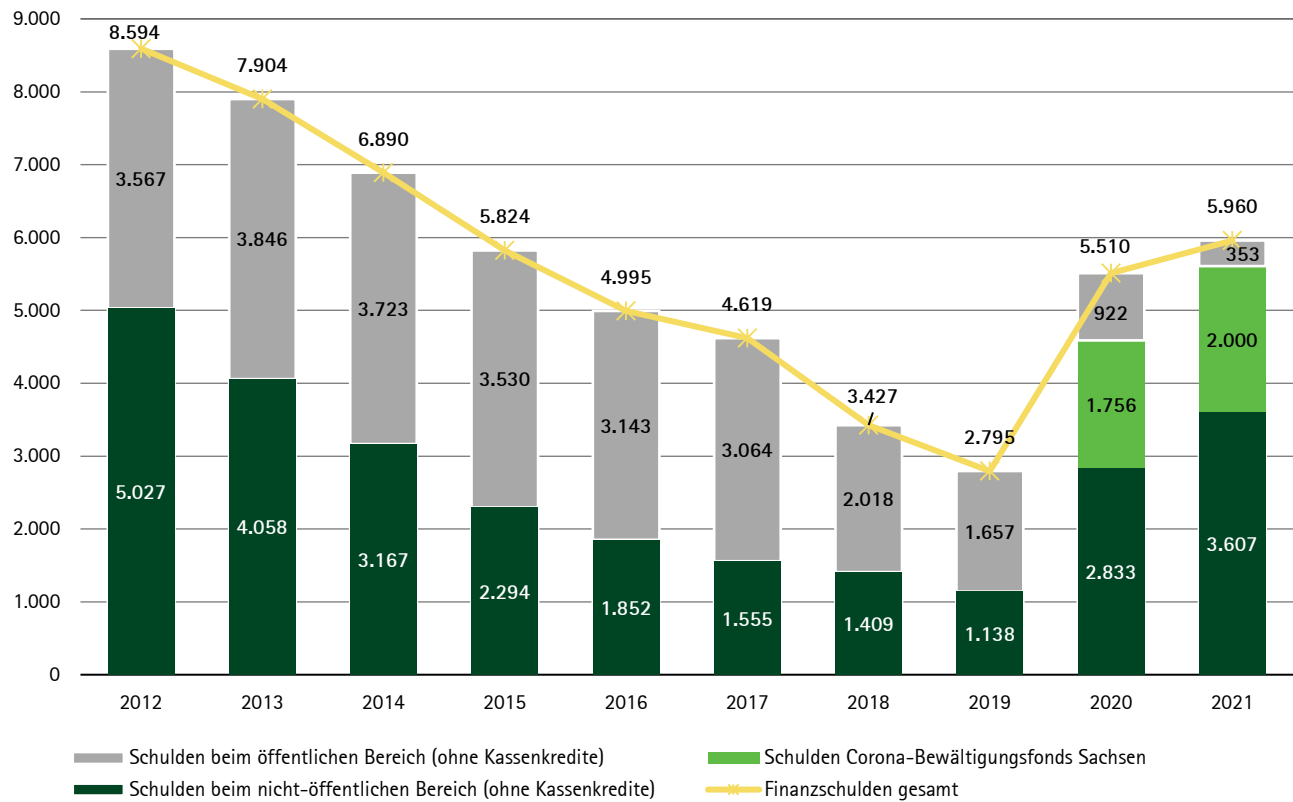
- 24 Der SRH betrachtet in diesem Abschnitt den Bestand der →Finanzschulden des Landes. Darunter versteht man die Beschaffung von Einnahmen durch die Aufnahme von Krediten i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen. Kredite sind dabei vertraglich begründete Geldschulden, die dem Land Geldmittel zur Finanzierung von Haushaltsausgaben tatsächlich zuführen. Die Finanzschulden umfassen Kreditaufnahmen beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich. Hierzu zählen Wertpapiersschulden in Form von Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen.
- 25 Nicht zu den Finanzschulden gehören die Verbindlichkeiten z. B. aus Pensionsverpflichtungen und Beihilfen sowie Verbindlichkeiten, die aus sonstiger Geschäfts- und Verwaltungstätigkeit entstehen.

3.1 Stand der Finanzschulden

- 26 Das Hj. 2020 markierte eine Wende in der Entwicklung der Finanzschulden, zum einen hinsichtlich ihrer Höhe und zum anderen im Hinblick auf die Schuldenstruktur. Der Schuldenstand des Freistaates verdoppelte sich nahezu von 2.794,6 Mio. € auf 5.510,3 Mio. €. Die Position Corona-Finanzschulden kam neu hinzu und machte davon allein 1.755,7 Mio. € aus, was einem Anteil von rd. 31,9 % entspricht. Bis Ende des Hj. 2021 wuchsen die Finanzschulden des Landes auf insgesamt 5.959,6 Mio. € an.
- 27 Bei der Betrachtung der Zusammensetzung der Finanzschulden fällt die Veränderung in der Schuldenstruktur auf. Die Schulden beim öffentlichen Bereich sanken von 1.657,0 Mio. € im Hj. 2019 um 735,0 Mio. € auf 922,0 Mio. € im Hj. 2020. Grund hierfür ist, dass die Schuldscheindarlehen beim Generationenfonds ausliefen.
- 28 Kausal für den Anstieg der Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich um knapp das 2,5-fache auf 2.832,6 Mio. € waren die Auflösung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ i. H. v. 960,0 Mio. € und das Auf-fangen der Tilgungen beim öffentlichen Bereich von 735,0 Mio. €.

29 Bis Ende 2021 stiegen die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich um weitere 774,0 Mio. € an, während das Land die Verschuldung beim öffentlichen Bereich um 569,0 Mio. € zurückführte. Im Nebenhaushalt nahm der Freistaat bis Ende des Hj. 2021 weitere 244,3 Mio. € am Kreditmarkt auf.

Abbildung 2: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates im Kernhaushalt und des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020; 2021 Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022; Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, LT-Drs. 7/9903.

30 Die geschilderte Trendumkehr ab dem Jahr 2020 führt bei statistischer Betrachtung zu einer stärkeren Verschuldung je EW Sachsens in den kommenden Jahren. Die Finanzschulden hatten im letzten Vorkrisenjahr 2019 einen Tiefstwert von 686,20 € je EW erreicht. Im Hj. 2020 erhöhte sich dieser Wert auf 924,02 € je EW. Unter der Berücksichtigung der Finanzschulden des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ betrug dieser Wert 1.356,09 € je EW und stieg weiter bis zum Jahresende 2021 auf 1.473,34 € an. Die Entwicklung der Finanzschulden mit Berücksichtigung des Nebenhaushaltes bezogen auf die Einwohnerzahl in der vergangenen Dekade kann nachstehender Übersicht entnommen werden.

Übersicht 2: Entwicklung der Finanzschulden im Kernhaushalt und „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ je EW (€)

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EW	4.046.079	4.041.663	4.045.543	4.055.888	4.078.397	4.077.464	4.075.262	4.072.660	4.063.400	4.044.997
Finanzschulden	2.124,03	1.955,63	1.703,11	1.435,91	1.224,71	1.132,90	840,84	686,20	1.356,09	1.473,34

Quelle: HR 2012 bis 2020; 2021 Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022; StaLa, Statistische Berichte / A / I / 2. Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen nach Gemeinden.

31 Der Höchstwert des Schuldenstandes ergab sich im Jahr 2012 mit 2.124,03 € je EW. Die Schulden waren um 30,6 % höher als die des Jahres 2021. Die Tilgung der Notlagenkredite ist in den Hj. 2023 bis 2030 vorgesehen. Der Schuldenstand wird sich daher bis zum Tilgungsbeginn weiterhin auf einem hohen Niveau bewegen. Die kontinuierlich seit 2016 abnehmende Einwohnerzahl wirkt sich jedoch nachteilig auf die statistische Schuldenlast der Sächsinen und Sachsen aus.

³² Im Hj. 2020 hat das Land keine neuen Schulden im Kernhaushalt aufgenommen. Die Notlagenkredite in Sondervermögen bilden sich dort nicht ab. Die Nettokreditaufnahme war im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 dementsprechend auf 0,00 € gesetzt. Die → **Nettokreditaufnahme** bezeichnet einen für die Abrechnungsperiode ermittelten Saldo und wird errechnet aus der Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der gesamten Kredittilgungen.

3.2 Haushaltmäßige Verschuldung

³³ Die haushaltmäßige Verschuldung erfüllt nicht die geschilderten Merkmale der Staatsverschuldung; s. Pkt. 3, Tz. 24 ff. Sie setzt sich nach Angaben des SMF zum überwiegenden Teil aus „noch nicht valutierter Kreditaufnahme, d. h. aufgeschobener Anschlussfinanzierung“, zusammen. In diesem Umfang bestehen keine Geldschulden des Freistaates. Kreditermächtigungen berechtigen zwar zu deren Ausübung, aber erst der Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung führt zum Entstehen von Rechtsverpflichtungen. Das SMF rechnet die Kreditermächtigungen gleichwohl den haushaltmäßigen Schulden hinzu.

³⁴ Unter Einbeziehung der Finanzschulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 1.755,7 Mio. € summierte sich nach Angaben des SMF die haushaltmäßige Gesamtverschuldung des Freistaates im geprüften Hj. 2020 auf 12.581,0 Mio. €.

4 Bewältigung der Corona-Krise

³⁵ Das Neuverschuldungsverbot des Landes tritt gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen zurück, wenn eine Notsituation gegeben ist. Ob dies bei einem Ereignis zutrifft, stellt der SLT nach den Regelungen der Verfassung verbindlich fest.

4.1 Feststellungsbeschluss des SLT

³⁶ Für das Hj. 2020 hat der SLT diese Feststellung mit Beschluss vom 9. April 2020 gefasst. Der Gesetzgeber hat zugleich das Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 sowie das Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ mit einer Kreditermächtigung von bis zu 6.000,0 Mio. € für die Hj. 2020 bis 2022 beschlossen.⁵

³⁷ Weitere Feststellungsbeschlüsse liegen seither nicht vor.

³⁸ Im Regelwerk des Neuverschuldungsverbotes in Sachsen ist die beschlussweise Feststellung der Ausnahme als eine besondere Form der parlamentarischen Kontrolle ausgestaltet. Dieses Kontrollinstrument wäre nicht wirksam, wenn es nicht mit einer fortlaufenden Überwachung von Ausmaß und Auswirkungen der Krise verbunden wäre.

³⁹ Die Feststellung des Vorliegens einer Ausnahme ist zugleich Grundbedingung für die Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Kreditermächtigung sowie für deren Ausübung. Somit können auf die Ausnahmeregelung in der Verfassung gestützte Kreditaufnahmen in den Folgejahren nicht einfach den Fortbestand der außergewöhnlichen Notsituation und des Feststellungsbeschlusses unterstellen.⁶ Der Hessische Staatsgerichtshof befasst sich in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 ebenfalls mit der Frage der Notwendigkeit weiterer Feststellungsbeschlüsse und gelangt zu dem Ergebnis, dass „über die Annahme einer Notlage [...] sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils entschieden werden“ muss.⁷

⁴⁰ Im Falle einer Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot in einer außergewöhnlichen Notsituation tritt nach Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen als weitere Voraussetzung hinzu, dass die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt ist. Gegenüber 2020 sind sowohl bei Ausmaß und Auswirkungen der COVID-19-Pandemie wie auch bei der Finanzlage des Landes deutliche Änderungen zu verzeichnen.

⁵ [LT-Drs. 7/2106](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁶ Koriath, S.: [Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung \(Art. 131a Abs. 3 BremLV\) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfegesetz \(§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG\) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme](#); S. 24; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁷ [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021](#) - P.St 2783, P.St. 2827, Rn. 272 ff.; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 41 Bereits im Mai 2021 endete der zweite Lockdown. Die mit Schließung von Betriebsstätten verbundenen, am schärfsten in die Wirtschaftsprozesse eingreifenden Corona-Maßnahmen, waren damit vorüber. Die Beschäftigungslage ist wieder stabil. Im Mai 2022 ist die Arbeitslosenquote in Sachsen auf 5,2 Prozent gefallen. Dank der wirtschaftlichen Erholung waren im Hj. 2021 keine Mittel für die Steuerkompensation im Haushalt mehr nötig. Aufgrund bestehender Liquidität im Kernhaushalt waren außerdem im Hj. 2021 keine weiteren Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Corona-Ausgaben im Sondervermögen mehr geboten.⁸
- 42 Der SRH empfiehlt, den Feststellungsbeschluss umgehend nachzuholen und dabei auch die bisherige Entwicklung der Krise im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot zu würdigen.
- 43 Künftig sollte sich der SLT über die Tatsachen, welche die Ausnahme begründen, laufend von der Staatsregierung unterrichten lassen. Eine erneute Beschlussfassung ist jedenfalls dann geboten, wenn sich die Umstände erkennbar wesentlich ändern.

4.1.1 Stellungnahme des SMF

- 44 Der Gesetzgeber sei bereits im Rahmen der Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation davon ausgegangen, dass diese Notsituation nicht auf das Jahr 2020 begrenzt ist. Parallel mit der Feststellung sei neben dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 auch das SächsCorBG beschlossen worden. Sowohl aus dem Gesetzestext als auch aus den jeweiligen Gesetzesbegründungen gehe hervor, dass von einer Notsituation bis 2022 ausgegangen werde. Diese Annahme sei rechtlich nicht zu beanstanden, da Notsituation und Hj. regelmäßig nicht deckungsgleich sein würden.
- 45 Das SMF sieht seine Auffassung durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 gestützt.⁹ Die seitens des SRH zitierte Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofes könne zudem nicht eins zu eins auf die sächsische Verfassungsordnung übertragen werden. Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof komme auch bei den übrigen Fragestellungen (zu Sondervermögen, der Verfasser) zu einer differenzierten bzw. sogar deutlich abweichenden Bewertung.

4.1.2 Erwiderung des SRH

- 46 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. In der Regelung in der Verfassung des Freistaates Sachsen ist das Ziel einer effektiven Kontrolle der ersten über die zweite Gewalt in der kritischen Situation der Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot zu erkennen.
- 47 Die Gesetzesbegründung zum Nebenhaushalt 2020 und zum SächsCorBG lässt keine eindeutigen Schlüsse über die Annahmen des Gesetzgebers hinsichtlich der Dauer der Notsituation zu. Davon abgesehen, hat die Sächsische Verfassung ein eigenständiges Kontrollinstrument geschaffen, das neben der und unabhängig von der Gesetzgebung eingerichtet ist.
- 48 Dieser Rechtslage entspricht die im Land Hessen, wohingegen beim Land Rheinland-Pfalz sich die besondere Form der parlamentarischen Kontrolle durch den Feststellungsbeschluss nicht wiederfindet. Dort erfolgt die Feststellung durch Gesetz. Das vom SRH herangezogene Urteil des Staatsgerichtshofs Hessen ist deshalb auf die Verhältnisse in Sachsen übertragbar, nicht aber das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, wie das SMF meint.

4.2 Verschuldung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- 49 In einer Anlage zur Zentralrechnung für den Epl. 15 informiert das SMF über die Ist-Ergebnisse aus der Bewirtschaftung des Sondervermögens.¹⁰ Im Hj. 2020 betragen die Kreditaufnahmen des Fonds 1.755,7 Mio. €. Im Hj. 2021 kamen rd. 244,3 Mio. € neue Finanzschulden hinzu.¹¹ Insgesamt sind die Finanzschulden des Fonds auf 2.000,0 Mio. € gestiegen. Nach Angaben des SMF soll der haushalterische Ausgleich zwischen Einnahmen und

⁸ Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, [LT-Drs. 7/9903](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁹ [Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022](#) - VGH N 7/21-; Rn.130; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹⁰ [HR 2020, Epl. 15](#), Anlage II/1-11, S. 75; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

¹¹ Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, [LT-Drs. 7/9903](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Ausgaben des Fonds in 2021 darüber hinaus erstmals durch Ausweisung einer aufgeschobenen Kreditermächtigung im Nebenhaushalt erfolgen.¹² Dies sei aufgrund bestehender Liquidität im Kernhaushalt möglich. Eine tatsächliche Kreditaufnahme sei nicht geboten. Die Prüfung des Vorgangs durch den SRH ist noch nicht abgeschlossen.

- ⁵⁰ Für das Hj. 2020 enthält der Wirtschaftsplan des Sondervermögens in der Anlage zu Kap. 15 10 des StHpl. 2021/2022 einen Ansatz für Einnahmen aus Krediten i. H. v. rd. 2.205,4 Mio. €. Die Ist-Einnahmen betragen rd. 79,6 % des Solls. Der Ansatz für das Hj. 2021 beläuft sich auf 1.990,6 Mio. € und das Ist umfasst bis zum Jahresende einen Anteil von 12,3 %. Die geplanten Einnahmen musste das SMF nicht in vollem Umfang bewirken.
- ⁵¹ Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bei der Beurteilung der durch die Krise hervorgerufenen Beeinträchtigung der Finanzlage das Vorhandensein alternativer Konsolidierungsmaßnahmen zu prüfen, um den Haushalt ohne Neuverschuldung auszugleichen. Der Staatsgerichtshof Hessen nennt in diesem Zusammenhang Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder die Auflösung von Rücklagen.¹³ Der Freistaat hätte bereits beim Haushaltsabschluss 2020 die Haushaltsausgleichsrücklage verstärkt in seine Erwägungen einstellen müssen; vgl. Pkt. 2.2, Tz. 13 bis 15.

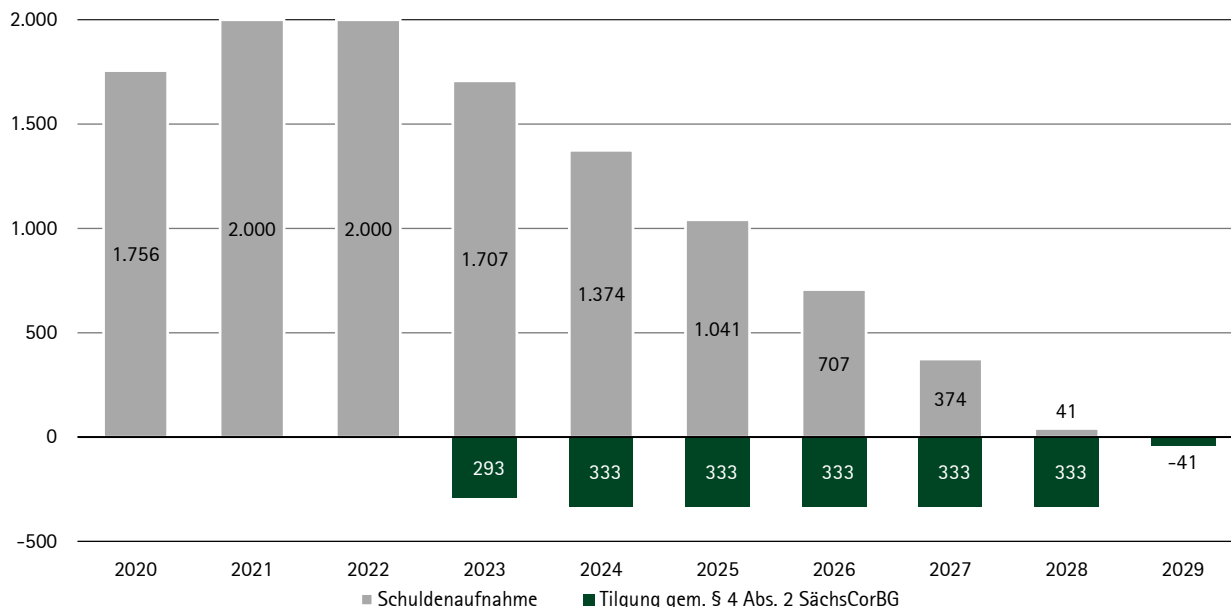
4.3 Tilgung der Notlagenkredite

- ⁵² Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht die Tilgung der Notlagenkredite binnen 8 Jahren vor. Die Tilgungsdauer erstreckt sich gem. § 4 Abs. 2 Satz 4 SächsCorBG auf die Jahre 2023 bis 2030. Sie erfolgt jeweils in Höhe eines Sechstels der aufgenommen Kredite. Die Jahre 2020 bis 2022 bleiben tilgungsfrei.
- ⁵³ Vor dem Hintergrund des Urteils des Staatsgerichtshofes Hessen hat der SRH eine Modellrechnung entwickelt, in welcher das Land die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ab 2022 vorrangig zur finanziellen Bewältigung der Krise einsetzt.
- ⁵⁴ Für die Modellberechnung hat der SRH angenommen, dass im Hj. 2021 die Verschuldung nicht über 2.000,0 Mio. € steigt und das Land im Hj. 2022 keine neuen Finanzschulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ aufnimmt. Mit den zum Stand vom 8. April 2022 vorhandenen Mitteln der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage von 1.677,8 Mio. € werden notwendige Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen finanziert.
- ⁵⁵ Dies schließt die Mittel für die am 23. März 2022 beschlossene Änderung des SächsCorBG ein. Zentraler Punkt des Gesetzes ist die Schaffung einer von 15 % auf 35 % erhöhten Umschichtungsmöglichkeit von Ausgaben für die Steuerkompensation zu Fachausgaben für die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Für das Hj. 2022 sieht der Wirtschaftsplan des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ Fachausgaben gem. § 2 Abs. 1 SächsCorBG von 269,9 Mio. € vor. Hinzu treten 500,0 Mio. € aufgrund der Änderung des SächsCorBG. Die Anträge der Ressorts sind einer strengen Bedarfsprüfung zu unterwerfen; s. Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.2 und 7.3.3, Tz. 140 bis 145.
- ⁵⁶ Die Modellberechnung ergab Tilgungsraten, die ab 2024 bei jährlich rd. 333,0 Mio. € liegen würden.

¹² Wie vorstehend.

¹³ StGH Hessen, a. a. O (Fußnote 7), Rn. 288.

Abbildung 3: Mögliche Tilgung der Finanzschulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: HR 2020; 2021 Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfonds-gesetzes zum 31. Dezember 2021, LT-Drs. 7/9903; 2022 bis 2029 eigene Modellrechnung des SRH mit Sachstand Mai 2022.

Hinweis: Abweichungen in Summenangaben gegenüber dem rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

- 57 In der nachfolgenden Übersicht ist abgebildet, welchen Anteil die Tilgung von Finanzschulden des Kernhaushaltes an den bereinigten Einnahmen in den Jahren vor 2020 umfasste.

Übersicht 3: Prozentualer Anteil der Tilgung von Finanzschulden an den bereinigten Einnahmen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
bereinigte Einnahmen in Mio. €	16.475,6	17.338,4	17.322,0	17.246,4	17.259,0	18.268,1	20.268,7	19.389,7
Tilgung Finanzschulden in Mio. €	895,2	690,1	1.013,3	1.066,5	829,0	375,5	1.192,7	632,0
Anteil an bereinigten Einnahmen in %	5,4	4,0	5,8	6,2	4,8	2,1	5,9	3,3
<i>nachrichtlich: Bruttotilgung</i>	1.593,2	1.825,1	1.722,3	1.673,5	829,0	375,5	1.192,7	632,0

Quelle: HR 2012 bis 2019.

- 58 Bis zum Hj. 2019 gelang ein kontinuierlicher Abbau der Finanzschulden. Sein Anteil an den bereinigten Einnahmen des Haushaltes erreichte 6,2 % im Hj. 2015.

- 59 Im Jahr 2023 beginnt die Tilgung der Corona-Finanzschulden. Der sächsische Landeshaushalt ist dafür ausreichend leistungsfähig. In der nachstehenden Übersicht ist der Anteil der Tilgungszahlungen aus dem Fonds an den bereinigten Einnahmen ablesbar. Den Werten liegen die Annahmen aus der Modellberechnung zugrunde. Bei den bereinigten Einnahmen in den Jahren 2026 bis 2029 ist der SRH davon ausgegangen, dass diese wenigstens das Niveau von 2025 erreichen werden.

Übersicht 4: Prozentualer Anteil der Corona-Tilgungszahlungen an den bereinigten Einnahmen

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
bereinigte Einnahmen in Mio. €	21.529,3	22.024,6	22.557,4	22.557,4	22.557,4	22.557,4	22.557,4
Tilgung Corona-Finanzschulden in Mio. €	292,6	333,3	333,3	333,3	333,3	333,3	40,7
Anteil an bereinigten Einnahmen in %	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,2

Quelle: 2023 bis 2025 Mittelfristige Finanzplanung 2021 bis 2025, LT-Drs. 7/8511, Seite 38; 2026 bis 2029 eigene Berechnungen.

- 60 Der jährliche Anteil der Tilgungszahlungen an den bereinigten Einnahmen bewegt sich geschätzt zwischen 0,2 % im Hj. 2029 und 1,5 % in den Hj. 2024 bis 2028. Dieser Anteil liegt deutlich niedriger, als die in der Übersicht 3 dargestellten Anteile, die das Land zur Tilgung von Schulden des Kernhaushaltes aufgebracht hat und lässt dabei das vorteilhafte Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2022 für die Haushaltsjahre bis 2026 noch außen vor.

Im Jahresbericht 2021 hat sich der SRH für die Beibehaltung der Tilgungsdauer von 8 Jahren ausgesprochen.¹⁴ Siehe zur Steuerschätzung auch Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.2.3, Tz. 66 bis 70.

61 Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, die in der Verfassung vorgeschriebene Frist beizubehalten.

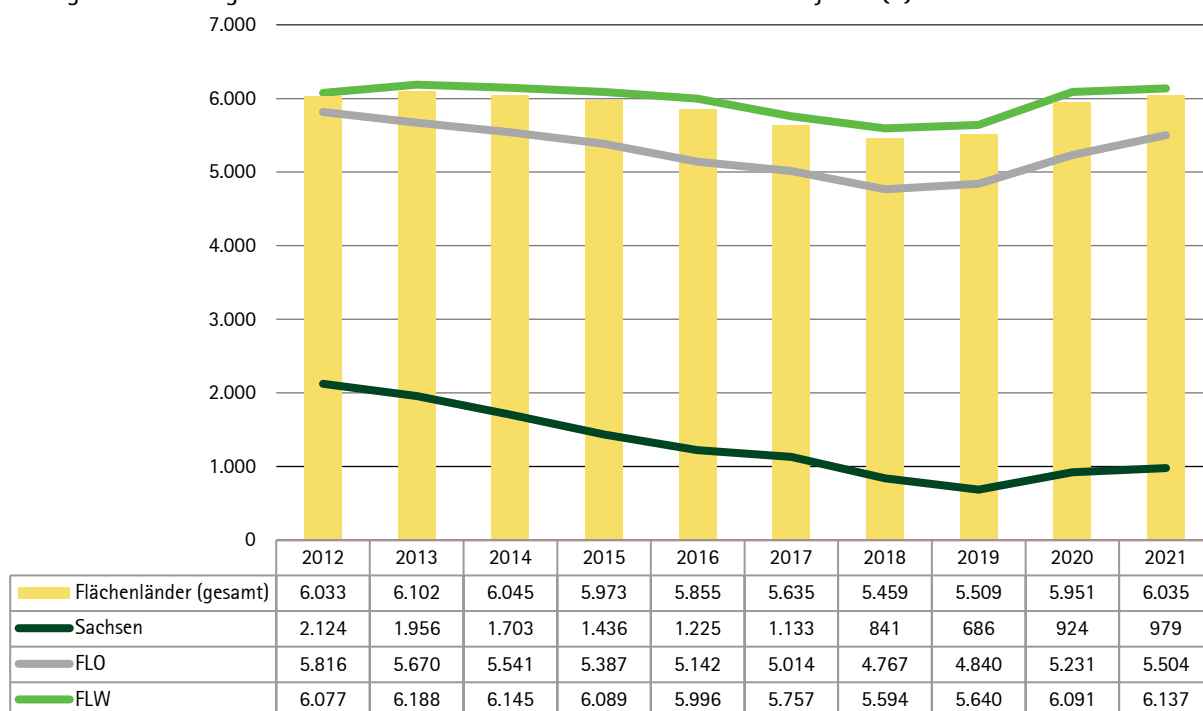
5 Verschuldung im Ländervergleich

62 Für einen Ländervergleich stellen die Finanzschulden regelmäßig eine geeignete Grundlage dar. Das Jahr 2020 bildete jedoch auch hier eine Zäsur. Die Länder planten die Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise unterschiedlich innerhalb oder außerhalb der Kernhaushalte und bildeten diese rechnermäßig ebenfalls unterschiedlich ab. In der Folge ist die Aussagekraft der Daten ab dem Hj. 2020 mit gewissen Einschränkungen behaftet. Bei der folgenden Betrachtung sind die Finanzschulden der Kernhaushalte berücksichtigt.

63 In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass der Schuldenstand in den Kernhaushalten der Flächenländer seit dem Jahr 2019 ansteigt. Zum Jahresende 2021 erreichte dieser in der betrachteten Dekade mit 464,3 Mrd. € den Höchstwert.

64 Die Verschuldung der Flächenländer beim öffentlichen Bereich ging vom Jahr 2020 (9,1 Mrd. €) zum Jahr 2021 (7,6 Mrd. €) um 16,5 % zurück. Gleichzeitig hat die Verschuldung im nicht-öffentlichen Bereich von 448,7 Mrd. € um 2,3 % auf 459,0 Mrd. € zugenommen. Diese Entwicklung ist auch im Freistaat zu beobachten; s. Pkt. 3.1, Tz. 27 und 28.

Abbildung 4: Entwicklung der Finanzschulden der Kernhaushalte der Flächenländer je EW (€)



Quelle: 2012 bis 2018 ZDL, Schulden der öffentlichen Haushalte; 2019 bis 2021 Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushaltes.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

65 Im Vergleich zwischen dem letzten Vorkrisenjahr 2019 und dem Jahr des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie 2020 ergibt sich für Sachsen eine Steigerung der Finanzschulden um 34,7 %.

66 Sowohl in den FLO als auch FLW zeigte sich im gleichen Zeitraum eine geringere Steigerung um 8,0 % im Durchschnitt. Trotz des Anstieges der Finanzschulden des Kernhaushaltes auf 979,00 € je EW im Jahr 2021 weist Sachsen nach wie vor bundesweit den niedrigsten Wert aus.

¹⁴ Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4, Tz. 51 ff.; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

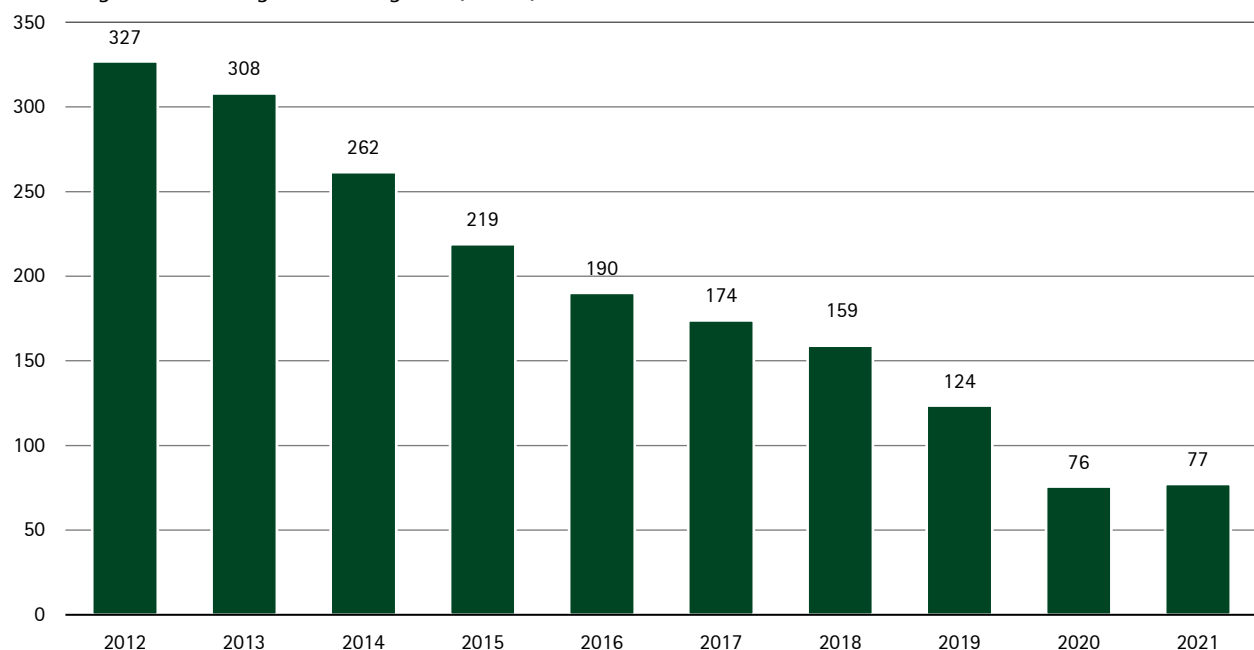
67 Die Kennzahlen zu den Finanzschulden im Ländervergleich sind für die Hj. 2019 und 2020 in der Übersicht auf Seite 27 abgebildet.

6 Zinsausgaben

68 Mit der Aufnahme von Schulden ist grundsätzlich die Zahlung von Zinsen an den Kreditgeber verbunden. In den vergangenen 10 Jahren gingen die Ausgaben des Landes für Zinsen (OGr. 56 und 57) stetig zurück. Der Tiefststand mit 75,7 Mio. € wurde im Hj. 2020 erreicht. Bis 31. Dezember 2021 betrugen die Zinsausgaben rd. 77,3 Mio. €. Nach Jahren des kontinuierlichen Rückgangs scheinen sich diese nunmehr vorerst auf einem stabilen Niveau eingeepegelt zu haben. Mit einem Anstieg der Zinsausgaben rechnet das SMF ab 2024.

69 Die Zinsausgaben sind maßgeblich von der Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus beeinflusst. Als Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise sowie um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzufedern, hat die Europäische Zentralbank (EZB) eine Nullzinspolitik etabliert. Die EZB hat im April 2022 die Einstellung der Anleihekäufe im 3. Quartal 2022 beschlossen.¹⁵ Eine Änderung des Leitzinses werde einige Zeit danach erfolgen, so die EZB.

Abbildung 5: Entwicklung der Zinsausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

70 Die Zinslast je EW ist im Betrachtungszeitraum stetig gesunken. Sie erreichte im Hj. 2020 einen Tiefststand von 18,63 €. Im Folgejahr stieg der Wert leicht auf 19,10 € an. Der Grund hierfür sind die Schulden aus der Inanspruchnahme der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“. Im Hinblick auf die abnehmende Bevölkerungszahl und möglicherweise steigende Zinssätze ist mit einem Anstieg der Zinslast je EW in den kommenden Jahren zu rechnen.

71 Um sich mit ausreichend Liquidität zu versorgen, emittiert der Freistaat Landesschatzanweisungen. Hierfür fällt ein → Agio zu Gunsten des Emittenten an. Dabei handelt es sich um den Preis eines Wertpapiers über dem Nennwert. Das SMF bucht den Agio als negative Ausgabe bei Kreditbeschaffungskosten. Dies reduziert innerhalb der OGr. 57 die Zinsausgaben. Im Hj. 2021 betrugen diese Einnahmen nur noch rd. 8,8 Mio. € und fielen damit nicht mehr so stark ins Gewicht. Im Hj. 2020 lagen sie noch bei rd. 61,7 Mio. €.

7 Ausblick

72 Mit dem Entwurf des Haushaltes 2023/2024 sind die Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ wird nach dem Stand der Dinge dann ebenfalls die Schuldenregel gelten. Außerdem hat sich das Land auf den Abbaupfad einzustellen und die Schulden der Jahre 2020 bis 2022 zu tilgen.

¹⁵ [Geldpolitische Beschlüsse der EZB vom 14. April 2022](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- ⁷³ Nachteilig bleibt für die parlamentarische Kontrolle, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben und Neuverschuldung in Sondervermögen der Überblick über die Kreditaufnahme sowie die Tilgung erschwert ist.
- ⁷⁴ Schwer abzuschätzen ist derzeit die Entwicklung des Zinsniveaus. Eine erste Erhöhung der Leitzinsen im Spätsommer oder Herbst 2022 zeichnet sich aber ab. Setzt sich dies fort, ist eine zügige Konsolidierung des Haushaltes in den kommenden Planungsperioden oberstes Gebot. Hohe Schuldenstände können sich zu tickenden Zeitbomben entwickeln. Bei einem Anstieg des Zinsniveaus entpuppen sich einst „billige“ Kredite als „teure“ Haushaltslasten. Jeder Versuch einer finanzpolitischen Korrektur käme dann zu spät.

Der Barbestand des Grundstocks hat sich seit 2008 auf 156,5 Mio. € in 2020 verringert und damit mehr als halbiert. Eine langfristige Strategie zur Erhaltung des Grundstockbestandes ist nicht zu erkennen.

1 Prüfungsgegenstand

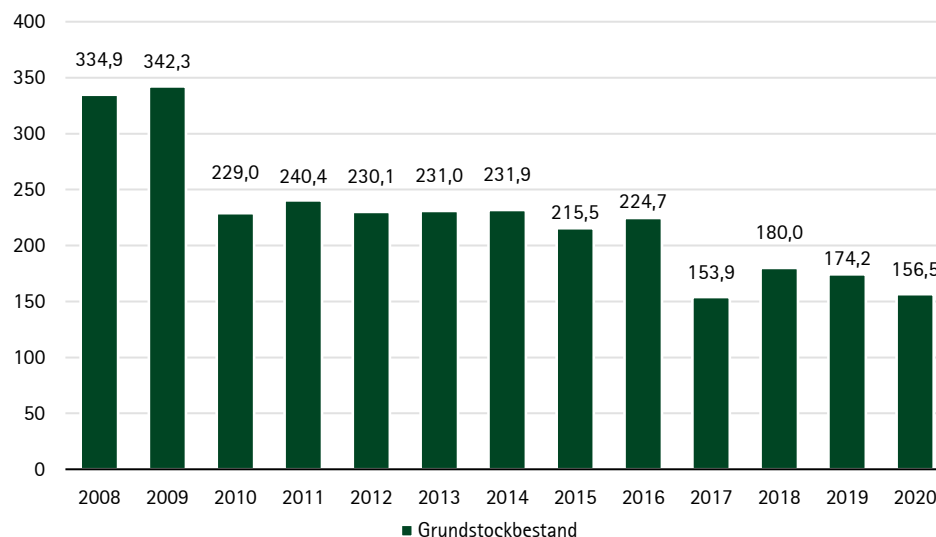
- ¹ Der Grundstock ist der in Geld bestehende Teil des Grundvermögens und der Beteiligungen des Freistaates Sachsen. Im Sondervermögen Grundstock werden getrennt vom Kernhaushalt des Landes Einnahmen und Ausgaben aus dem Erwerb und Verkauf von Grundstücken, grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen nachgewiesen. Im Haushaltsplan werden lediglich Zuführungen an den Grundstock bzw. Ablieferungen an den Haushalt gebucht (§ 26 Abs. 3 Satz 1 SäHO).

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Grundstockentwicklung

- ² Bei seiner Prüfung stellte der SRH fest, dass sich entgegen der Intention des § 113 Abs. 2 SäHO die seit Jahren zu verzeichnende Verringerung des Grundstockvermögens weiter fortsetzt. So sank der Barbestand des Grundstocks seit 2008 von 334,9 Mio. € auf 156,5 Mio. € und hat sich damit bis 2020 mehr als halbiert.

Abbildung 1: Grundstockentwicklung bis 2020 (Mio. €)



Quelle: Grundstock-Status 2008 bis 2020.

- ³ Der Endbestand des Sondervermögens Grundstock betrug zum Abschluss des Jahres 2019 rd. 174,2 Mio. € und damit im Vergleich zum Vorjahr rd. 5,8 Mio. € weniger. Die Entwicklung setzte sich im Folgejahr mit einem Endbestand von rd. 156,5 Mio. € und im Vergleich zum Vorjahr mit einer Minderung um 17,7 Mio. € fort.

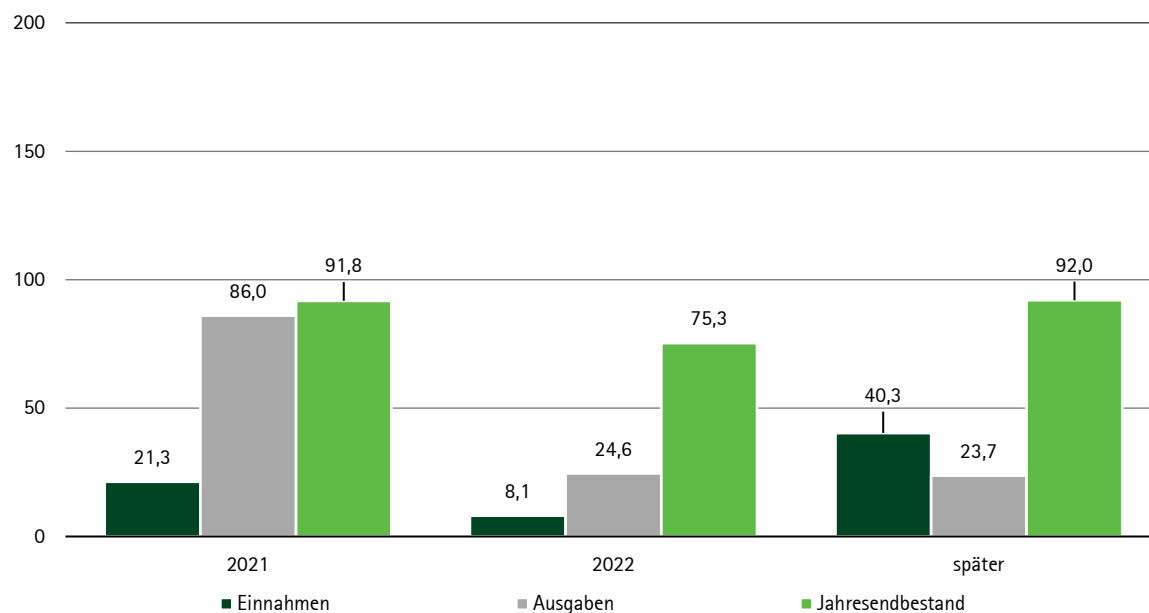
Tabelle 1: Grundstockstatus – Stand 31. Dezember 2019 und 2020 (T€)

	Planung 2019	Ist 2019	Planung 2020	Ist 2020
Beginn des Hj.	180.035.260	180.035.261	174.248.488	174.248.490
Einnahmen	8.100.000	15.993.815	26.043.460	6.570.943
Ausgaben	36.834.805	21.780.587	65.048.581	24.334.997
Ende des Hj.	151.300.455	174.248.489	135.243.367	156.484.436

Quelle: Grundstockplanung des SMF Stand 31. Dezember 2018 und 31. Dezember 2019 für den Allgemeinen Grundstock (einschließlich Planungsspiegel SMF und ZFM), sowie Forstgrundstock und TÜP-Grundstock (Truppenübungsplätze); Grundstock-Status 2019 und 2020; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 4 Das Ist-Ergebnis des vergangenen Jahres (s. bspw. Ende des Hj. 2019) bildet den Anfangsbestand der Planung des laufenden Jahres (s. bspw. Beginn des Hj. 2020). Bei Fortschreibung der Grundstockplanung werden so Abweichungen zwischen Planung und Ergebnis in Summe auf das Ist hin aktualisiert. Deutliche Abweichungen zeigen sich im Jahresverlauf bei den Einnahmen und Ausgaben in der Planung einerseits und im Ergebnis andererseits. In beiden Haushaltsjahren lag das Ist jeweils mehr als 20 Mio. € über der Planung.
- 5 Nach den Planungen des SMF ist ab 2021 ein weiteres Abschmelzen des Geldbestandes auf rd. 91,8 Mio. € vorgesehen. Ursächlich für die Bestandsreduzierung ist ein deutlicher Negativsaldo von rd. 64,7 Mio. € zwischen Einnahmen und Ausgaben.

Abbildung 2: Grundstockplanung ab 2021 (Mio. €)



Quelle: Grundstockplanung des SMF zum Stand 31. Dezember 2020 für den Allgemeinen Grundstock (einschließlich Planungsspiegel SMF und ZFM), sowie Forstgrundstock und TÜP-Grundstock; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 6 Die Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken (ohne Hochschulen und Forst) sollen mit rd. 28,9 Mio. € (rd. 33 %) den größten Ausgabeposten in 2021 darstellen. Die Einnahmen aus dem Grundstücksverkauf sind im gleichen Jahr um rund drei Viertel geringer geplant und sinken im Jahr 2022 weiter ab auf etwa ein Drittel des bereits niedrigen Vorjahresniveaus. Nach 2022 sollen sich dann die Einnahmen sprunghaft um das Fünffache erhöhen und sogar deutlich über den geplanten Ausgaben für Grundstückserwerbe liegen. Erläuterungen für diese kurzfristig deutlichen Schwankungen zwischen Erwerben und Veräußerungen bei einem Portfolio, das seiner Zweckbestimmung nach im Wesentlichen staatlicher Bedarfsdeckung zu dienen hat, fehlen.
- 7 Der Grundstock als Geldrechnung entsteht dadurch, dass ihm Einnahmen nach § 113 Abs. 2 SÄHO zufließen, also vor allem Erlöse aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten und von Anteilen an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten oder des öffentlichen Rechts, bis sie wieder in – grundsätzlich gleichwertige – Sachwerte umgesetzt werden.

- 8 Insgesamt entwickelt sich aber auch in den Planjahren 2021 und 2022 der Grundstockbestand weiter deutlich rückläufig auf rd. 75,3 Mio. €. Die prognostisch erwartete Trendwende in den Folgejahren würde den Bestand lediglich auf das Niveau in 2021 zurückführen.
- 9 Über Grundstockmittel kann nach Nr. 2.6.4 VwV zu § 113 SÄHO nur solange verfügt werden, wie sie tatsächlich vorhanden sind. Das SMF sollte Strategien entwickeln, wie der Grundstock wertmäßig erhalten werden kann. Die Grundstockplanung sollte auch als Steuerungsinstrument zum Werterhalt dienen und nicht lediglich zur Liquiditätssteuerung eingesetzt werden, wie es derzeit offenbar geschieht.

2.1.1 Einnahmen

- 10 Noch im Haushaltsjahr 2018 hatte der SLT am 14. Dezember 2018 eingewilligt gem. § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 dem Sondervermögen Grundstock aus dem Staatshaushalt eine Verstärkung i. H. v. 30 Mio. € zuzuführen.¹ Hintergrund war, so die Begründung, dass die wenigen noch vorhandenen Mittel aufgrund verschiedener geplanter Grunderwerbe bereits gebunden seien und das Risiko bestehe, dass entsprechende Grundstockmittel nicht zur Verfügung stünden.
- 11 Im Jahr 2019 beliefen sich die Einnahmen des Sondervermögens Grundstock auf fast 16 Mio. €. Wesentliche Einnahmepositionen sind nachfolgend dargestellt:

Tabelle 2: Übersicht wesentliche Einnahmepositionen (T€)

Kap. 8001 ²	Tit.	Soll 2019	Ist 2019	Differenz	Soll 2020	Ist 2020	Differenz
Verkauf von Grundstücken	131 01	7.000,00	5.784,41	-1.215,59	7.000,00	3.980,33	-3.019,67
Verkauf von Staatswald	131 02	300,00	1.086,84	786,84	300,00	575,69	275,69
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften	131 11	400,00	1.383,95	983,95	400,0	1.259,58	859,58
Zuführung aus dem Haushalt	332 01	0,00	7.585,00	7.585,00	0,00	582,24	582,24

Quelle: Epl. 15, Anlage zu Kap. 15 20 - Grundstock, Übersicht Wirtschaftsplan; Grundstock-Status 2019 und 2020; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 12 Die Einnahmen resultieren 2019 zu 52,6 % und 2020 zu 91,1 % aus der Veräußerung von Grundstücken.
- 13 Bei Buchungsstelle 131 01 waren 2019 gegenüber der Zielvorgabe von 7,0 Mio. € Mindereinnahmen i. H. v. 1,2 Mio. € zu verzeichnen.
- 14 Gegenüber der Grundstockplanung von insgesamt 8,1 Mio. € erzielte der Grundstock 2019 Mehreinnahmen bei Buchungsstelle 332 01 aus einer Zuweisung von „Verstärkungsmitteln für Ausgaben mit Deckung aus dem Sondervermögen Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ i. H. v. 7.585,0 T€ zum Erwerb von Flächen und Gebäuden für die nachhaltige Sicherung des Fraunhofer Center Nanoelektronische Technologien (CNT) in Dresden.
- 15 2020 liegen die Einnahmen bei Buchungsstelle 131 01 gegenüber der Grundstockplanung um rd. 3 Mio. € niedriger. Die neuerliche Zuführung aus dem Staatshaushalt ist mit rd. 582 T€ deutlich geringer als im Vorjahr und dient i. H. v. 300,0 T€ dem Grunderwerb für das Forschungsinstitut CASUS in Görlitz und i. H. v. 282,0 T€ einem weiteren Grunderwerb für das CNT.
- 16 Die Planzahlen der Hj. 2019 und 2020 von je 7,0 Mio. € beim Tit. 131 01 seien, so das SMF, eine bestehende Zielvorgabe, die 2020 mit Veräußerungen im Wert von rd. 4 Mio. € unterschritten worden sei. Das Portfolio an werthaltigen Immobilien nehme stetig ab. Angestrebt werde, die Zugänge an sog. „Problemimmobilien“ zu veräußern, die wenig Verkaufserlöse erwarten ließen, um die Kostenlast und den Verwaltungsaufwand dauerhaft zu reduzieren. Im Ergebnis entfallen nach den Angaben des SMF in den Hj. zwischen 81 und 84 % der Verkaufsfälle auf ein Kaufvertragsvolumen ≤ 25 T€ (insgesamt 245 Verkäufe).

¹ Für im Rahmen der Exzellenzinitiative und Ausbildungsoffensive erforderlich werdende Grunderwerbe.

² In den Hj. 2019 und 2020 wurden keine Kapitalbeteiligungen veräußert.

2.1.2 Ausgaben

- 17 Ausgaben i. H. v. insgesamt rd. 21,8 Mio. € entfallen 2019 zu rd. 95,4 % auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten. In der Grundstockplanung waren hierfür rd. 40,3 Mio. € veranschlagt.³ Im Hj. 2019 wurden insgesamt rd. 20 Mio. € weniger verausgabt, als geplant.
- 18 Die größten Positionen bzw. Abweichungen von der Planung sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 3: Übersicht wesentliche Ausgabepositionen (T€)

Kap. 8001	Tit.	Soll 2019	Ist 2019	Differenz	Soll 2020	Ist 2020	Differenz
Erwerb von Grundstücken	821 01	20.000,00	20.076,63	76,63	5.000,00	17.939,66	12.939,66
Erwerb von Staatswald	821 02	300,00	667,44	367,44	300,00	368,66	68,66
Erwerb von Grundstücken für Hochschulen	821 03	20.000,00	36,18	-19.963,82	20.000,00	5.442,13	-14.557,87

Quelle: Epl. 15, Anlage zu Kap. 15 20 - Grundstock, Übersicht Wirtschaftsplan; Grundstock-Status 2019 und 2020; Abweichungen sind rundungsbedingt.

- 19 Bei Tit. 821 02 wurden 2019 gegenüber dem Soll rd. 0,4 Mio. € mehr verausgabt. Ziel sei, so das SMEKUL, den Forstgrundstock in seiner Höhe zu erhalten. Erwerb und Verkauf sollten sich finanziell weitgehend ausgleichen.
- 20 Die deutliche Abweichung i. H. v. rd. 20,0 Mio. € für den Erwerb von Grundstücken für den Hochschulbereich (Tit. 821 03) resultiert 2019 nach Angaben des SMF aus der Verschiebung von Maßnahmen in das Folgejahr, u. a. Maßnahmen der TU Dresden in den Bereichen Erziehungswissenschaften (5,0 Mio. €) und Elektrotechnik-Elektronik (15,0 Mio. €).
- 21 Damit verschob sich der Erwerb von Grundstücken aus der Planung für den Hochschulbereich, für die der Grundstock 2018⁴ eine Zuführung erhalten hatte, nicht nur um ein weiteres Jahr, sondern konnte auch 2020 nicht realisiert werden.
- 22 2020 entfallen Ausgaben i. H. v. rd. 24,3 Mio. € zu rd. 97,6 % auf den Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten. Hierfür waren rd. 26,5 Mio. € veranschlagt. Ursächlich für die Minderausgaben von rd. 2,2 Mio. € sind hauptsächlich Abweichungen gegenüber den Planungen. Für den Erwerb von Grundstücken fielen einerseits Mehrausgaben von rd. 12,9 Mio. € an, andererseits waren Minderausgaben von rd. 14,6 Mio. € gegenüber der Planung für Erwerb von Grundstücken für Hochschulen zu verzeichnen.
- 23 Eine langfristige Strategie zur Erhaltung des Grundstockbestandes ist bei alledem nicht zu erkennen. Um dem stetigen Verzehr des Grundstockbestandes wirksam zu begegnen, bedarf es eines tragfähigen Konzeptes zu dessen Steuerung mit dem Ziel, die tatsächliche Erhaltung des Vermögensbestandes auch nachzuweisen und so zu sichern.

2.2 Einzelfälle

2.2.1 Erwerb des Areals Bartlake 5 in Dresden (CNT)

- 24 Mit notariellem Vertrag vom 23. Oktober 2019 erwarb der Freistaat Sachsen, vertreten durch das ZFM⁵, von der TLG Immobilien AG (nachfolgend TLG) eine Liegenschaft⁶ mit rd. 18.800 m² Fläche zum Preis von 7,965 Mio. €. ⁷ Hintergrund des Erwerbs war die geplante kostenfreie Überlassung der Liegenschaft an die Fraunhofer Gesellschaft (FhG) zur Unterbringung des CNT.⁸

³ Die Zahlenangabe enthält Ausgaben der Tit. 821 01, 821 02, 821 03.

⁴ Weil - so die Begründung - die wenigen vorhandenen Mittel aufgrund verschiedener geplanter Grunderwerbe bereits gebunden seien und das Risiko bestehe, dass entsprechende Grundstockmittel nicht zur Verfügung stünden, sollten im Rahmen der Exzellenzinitiative und Ausbildungsoffensive Grunderwerbe erforderlich werden, willigte der SLT am 14. Dezember 2018 ein, gem. § 10 Abs. 4 HG 2017/2018 dem Sondervermögen Grundstock aus dem Staatshaushalt Verstärkungsmittel i. H. v. 30 Mio. € zuzuführen.

⁵ Zwischenzeitlich zurückgeführt als Geschäftsbereich in den SIB.

⁶ Flurstücke Nr. 1133/1 und 1133/2 der Gemarkung Dresden-Hellerau.

⁷ Inklusiv 380 T€ Grunderwerbsnebenkosten.

⁸ Center Nanotechnologische Technologien.

- ²⁵ Die TLG hatte für Kauf und Bebauung des Areals mit rd. 8.000 m² Gesamtnutzfläche bis 2010 insgesamt rd. 11,5 Mio. € aufgewandt und die Gebäude an die PLG⁹ verleast. Teil der Gesamtinvestitionskosten¹⁰ war ein sog. Reinraum¹¹ (mit Nebenflächen rd. 5.000 m² Fläche, eingebaut für rd. 4 Mio. €), den die PLG bei Ende des Leasingvertrages auszubauen hatte und nunmehr mit Einverständnis des Freistaates Sachsen stattdessen ebenfalls 2019 für noch rd. 3,3 Mio. € an die FhG/CNT veräußerte.
- ²⁶ Die vorgesehene Veräußerung des Grundstücks an den Freistaat Sachsen einerseits und wesentlicher nicht immer trennscharf abzugrenzender Gebäudebestandteile von der PLG an die FhG andererseits, hätte als „besonderes objektspezifisches Grundstücksmerkmal“ bei der Verkehrswertfindung wertmindernd berücksichtigt werden müssen. Nach § 64 Abs. 3 SÄHO ist für die zu erwerbenden Grundstücke eine Wertermittlung zu erstellen. Das geschah nicht, ein fundiertes aktuelles Verkehrswertgutachten i. S. v. § 64 Abs. 3 SÄHO¹² lag zur Preisfindung nicht vor. Der Freistaat Sachsen erwarb Grundstück und Gebäudehülle, wobei nach dem notariellen Kaufvertrag offen blieb, inwiefern der Reinraum vom Gebäudeeigentum rechtlich zu trennen sein könnte. Der Preis von mehr als 7 Mio. € entsprach den Gesteungskosten der TLG aus dem Jahr 2010. Der reine Bodenwert war nach der Bodenrichtwertkarte mit rd. 2,3 Mio. € anzusetzen.¹³
- ²⁷ Die VwV Nr. 6 zu § 64 SÄHO gibt die Verfahren nach Immobilienwertverordnung als Regelverfahren vor. Das zur Preisfindung durchgeführte Verfahren ohne förmliche Wertermittlung verstößt gegen Haushaltsrecht.
- ²⁸ Am 25./29. Oktober 2019 schlossen die FhG und der Freistaat Sachsen bis zur Begründung eines Erbbaurechtes einen „Überlassungsvertrag“ zur unentgeltlichen Nutzung der Liegenschaft durch die FhG/CNT. Danach ist die unentgeltliche Überlassung unbefristet bis zum Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages.¹⁴
- ²⁹ Der im Überlassungsvertrag zum Ausdruck gelangende Wille, einen Erbbaurechtsvertrag abzuschließen, der dann mit der Zahlung eines Erbbauzinses verbunden wäre, lässt erkennen, dass nicht dauerhaft eine unentgeltliche Gebrauchsüberlassung erfolgen sollte. So hatte die FhG/CNT zuvor bereits für die Nutzung eines Reinraumes Miete gezahlt. Gleichwohl ist ein solcher Vertrag auch 2,5 Jahre nach Kauf des Grundstücks und Überlassung an die FhG/CNT noch nicht geschlossen.
- ³⁰ Einnahmen sind nach § 34 Abs. 1 SÄHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Vorliegend fehlt es dafür seit 2,5 Jahren an der Vertragsgrundlage.
- ³¹ Dem Freistaat Sachsen entgehen Einnahmen. Das SMF wurde um Stellungnahme zum Stand der Vertragsverhandlungen gebeten.
- ³² Vereinbarungsgemäß endet der Überlassungsvertrag nur, wenn es zum Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages mit der FhG kommt oder der Freistaat Sachsen den Vertrag aus wichtigem Grund kündigt. In diesem Fall müsste, lt. SMF, die FhG das Gebäude beräumen, also auch den Reinraum auf eigene Kosten ausbauen. Laut Überlassungsvertrag ist die FhG aber nicht verpflichtet, den ihr gehörenden Reinraum auszubauen, sollte sie ihn ggf. einmal nicht mehr nutzen. Anders als die TLG im früheren Leasingvertrag hat sich der Freistaat Sachsen nicht entsprechend abgesichert.
- ³³ Um finanzielle Risiken auszuschließen, ist die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung unverzüglich durch eine andere vertragliche Gestaltung abzulösen, um die Absichtserklärung in dem Überlassungsvertrag umzusetzen. Dabei sollten die Pflichten der FhG in Bezug auf den ihr gehörenden Reinraum eindeutig so geregelt werden, dass bei Ende der Gebrauchsüberlassung dem Freistaat Sachsen keine Kosten entstehen.
- ³⁴ Dies gilt insbesondere auch für den Bauunterhalt. Soweit „Kosten beim Freistaat anfallen“, können sie lt. Überlassungsvertrag der FhG weiter berechnet werden. In Anbetracht der andererseits vereinbarten „unentgeltlichen“ Gebrauchsüberlassung läuft diese Regelung weitgehend leer.

⁹ Plastic Logic GmbH.

¹⁰ Staatliche Beihilfe N 856/2006 K(2007)2418 Deutschland KMU-Aufschlag für ein Investitionsvorhaben von Plastic Logic Limited.

¹¹ Laut TLG Scheinbestandteil nach § 95 BGB und bei Leasingende zu entfernen.

¹² Nr. 6 VwV zu § 64 SÄHO „Feststellung des Verkehrswertes [...]“, vgl. § 194 BauGB und § 8 Immobilienwertverordnung.

¹³ Die Angabe zum Bodenrichtwert ist der gutachterlichen Auskunft entnommen.

¹⁴ Um den sich die Beteiligten nach der Vereinbarung bemühen.

35 Der Freistaat Sachsen hat eine Überlassungsvereinbarung geschlossen, die für ihn finanziell nachteilig und mit dauerhaften Risiken verbunden ist.

2.2.2. Erwerb Interim SLUB von der Apogepha Arzneimittel GmbH

36 Wegen geplanter Umbau- und Sanierungsmaßnahmen am Standort der Sächsischen Landesbibliothek Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB), erwarb der Freistaat Sachsen im Oktober 2019 als Interim für die SLUB das Grundstück Dohnaer Straße 205 in Dresden mit einer Gesamtfläche von 15.702 m² zum Angebotspreis von rd. 5 Mio. €. ¹⁵ Dies geschah, obwohl ursprünglich nur ein Bedarf an temporär 580 m² Grund- und 1.080 m² Nutzflächen bestand.

37 Um dennoch die Wirtschaftlichkeit des Erwerbs darstellen zu können, nahm das ZFM in einer gutachterlichen Stellungnahme vom 30. Juli 2019 eine Verkehrswertermittlung für eine fiktive Teilung des mit 3 Gebäuden bebauten Grundstücks ¹⁶ vor. Nur eine Teilfläche werde für das Interim benötigt, die anderen sollten aus strategischen Gründen erworben werden. Überlegungen, die diesen strategischen Erwerb rechtfertigen könnten, existierten nicht. Bis heute gibt es keinen Bedarf. Eine der strategisch erworbenen Teilflächen wurde wieder veräußert. Laut Erlass des SMF vom 1. Februar 2017 für die Handhabung und das Verfahren für das Sondervermögen Grundstück ist beim Ankauf eines Grundstücks ab 1 Mio. € der Nachweis der Wirtschaftlichkeit Voraussetzung für die Aufnahme in die Grundstockplanung. ¹⁷

Abbildung 3: Lageplan Flurstücke



Quelle: Gutachterliche Stellungnahme vom 30. Juli 2019.

Tabelle 4: Übersicht zur Aufteilung der Flurstücke zum Interim der SLUB

Teilgrundstück	Fläche in m ²	Flurstücke	Wert in €
A Interim SLUB Produktionsgebäude	10.508	151, 152/5, 152/6, 152/o, 152/q, 150a	3.560.000,00
B Strategischer Erwerb Bürogebäude	1.154	152/3, 152/4	307.000,00
C Strategischer Erwerb Verwaltungsgebäude	4.040	151, 151/4, 151/5, 151/6, 151/b, 150	851.800,00
Gesamt	15.702		4.718.800,00

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁵ Die notwendige Zustimmung gem. § 12 Abs. 9 HG 2019/2020 erteilte das SMF mit Schreiben vom 23. September 2019 für den Ankauf mit einem Wert von 4,99 Mio. €. Der Kaufvertrag datiert vom 2. Oktober 2019. Der Kaufpreis beträgt 4,99 Mio. € und entfällt in voller Höhe auf Grund und Boden.

¹⁶ Wertermittlungsstichtag 3. Juni 2019, Wert insgesamt rd. 4.720.000 €.

¹⁷ Vgl. Teil A Allgemeiner Teil, Ziff. 4.1 Grundsätze unter b) S. 1.; Planungsbereich 3 betrifft alle Einnahmen/Ausgaben, denen (noch) kein wirksamer Anspruch/keine wirksame Verpflichtung zugrunde liegt, deren Zu- oder Abfluss aber der Höhe und/oder dem Zeitpunkt nach sehr wahrscheinlich ist.

- 38 Die Aufteilung des Kaufgegenstandes in 3 Teilgrundstücke dient nicht der Wertermittlung für einen Teilerwerb und war somit für die Wertermittlung nicht zwingend. Vielmehr errechnet sich für das Teilgrundstück A ein Wert, der sich als Einzelwertansatz bei der WU als nützlich erweist.
- 39 Die für die WU Stand Juli 2019 gebildeten Varianten differieren erheblich in den Flächengrößen und sind nicht vergleichbar.
- Variante 1 (Containerstandort mit 580 m² Fläche und 1.080 m² Nutzflächen),
 - Variante 2 (Anmietung Produktionsgebäude 5.315 m² Nutzfläche mit Stellflächen, obwohl Bedarf nur an rd. 20 % der Gebäudefläche)¹⁸,
 - Variante 3 (Erwerb des Betriebsgeländes mit insgesamt 15.702 m²; ausgehend von einem „fiktiven“ Teilerwerb¹⁹ nur Flächenanteile im Umfang von 3.953 m² und ein anteiliger Erwerbspreis von 75 % berücksichtigt).
- 40 Die Bauzeit für die Ertüchtigung des Interims ist für die Variante 2 (Anmietung) und Variante 3 (Erwerb) angegeben mit 09/2020 bis 06/2021. Für beide Varianten rechnete der SIB mit Baukosten von 4,4 Mio. € und jährlichen Bewirtschaftungskosten für Leerstände von rd. 269 T€/Jahr. Nicht betrachtet wurden die Leerstände der weiteren Gebäude auf dem zu erwerbenden Betriebsgrundstück (Variante 3). Die Entfernung zwischen Interim und SLUB von 6,7 km wird in der WU gar nicht bewertet.
- 41 Der Freistaat Sachsen hat die Objektplanung für das Produktionsgebäude zu einem Baukostenvolumen von rd. 10,3 Mio. € europaweit ausgeschrieben.²⁰ Ebenso die Objektplanung im Umfang von zusätzlich rd. 0,4 Mio. € für das Verwaltungsgebäude, das in der WU nicht untersucht wird. Die Bauzeit für das Interim verschiebt und verlängert sich um 6 Jahre; lt. Ausschreibung Beginn 1. Juni 2021, Ende 31. Dezember 2027.
- 42 Damit haben sich die geplanten Baukosten für das Interim mehr als verdoppelt und sind von geplanten 4,4 Mio. € auf 10,3 Mio. € gestiegen. Außerdem fallen Bewirtschaftungskosten für Leerstände von rd. 269 T€/Jahr laut WU an (insgesamt im Zeitraum 2020 bis 2027 mehr als 2 Mio. €). Hinzu kommen Bewirtschaftungskosten für weitere Gebäude auf dem erworbenen Areal.
- 43 Die WU ist fehlerhaft, weil sie in einer Weise gestaltet wurde, die den Erwerb des Gesamtareals als Vorzugsvariante erscheinen lassen sollte, ohne die sog. „strategischen Erwerbe“ einzubeziehen.
- 44 Die WU berücksichtigt nicht alle Risiken, erfasst nicht alle Kosten und ist nicht geeignet, die Varianten wirtschaftlich zu vergleichen. Die Wirtschaftlichkeit des Erwerbs der Dohnaer Straße 205 und der damit verbundenen Folgeinvestitionen sind damit nicht nachgewiesen. Der SRH behält sich eine Prüfung der strategischen Erwerbe unter Berücksichtigung der Standortuntersuchung für das Gesamtgrundstück vor, um deren Notwendigkeit dem Grunde nach bewerten zu können.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 45 Das SMF führt aus, der Vermögensbestand des Grundstocks werde erhalten, da es durch den Erwerb von Grundstücken lediglich eine Vermögensverschiebung gegeben habe. Das SMF achte vor allem auf die Liquidität und die Liquiditätssteuerung des Sondervermögens. Im Übrigen sei die Aussteuerung des Sondervermögens Grundstock mit den bestehenden Haushaltsinstrumentarien ausreichend gewährleistet. Ein wertmäßiger Mindest- oder Höchstbetrag könne nirgends abgeleitet werden.
- 46 Das SMF teilt mit, die erstellte Wertermittlung zur Liegenschaft für das CNT sei zwar mit Auskunft überschrieben, umfasse aber entgegen der Darstellung des SRH die Inhalte eines Wertgutachtens. Die Dokumentation der förmlichen Wertermittlung habe lediglich der Plausibilisierung des Kaufpreises gedient und sei nicht ausreichend gewesen. Dies sei dem bestehenden zeitlichen Druck geschuldet, der Kaufpreis sei nicht mehr verhandelbar gewesen.

¹⁸ Laut WU hat das Gebäude 5.315 m² Nutzfläche.

¹⁹ 7 Jahre Interimsnutzung, Ertüchtigung Gebäudeteil für Interim wie in V 2 Gesamt 4.384.800 €, Bauzeit: 09/2020 – 06/2021.

²⁰ Ausschreibung (20D510019) vom 27. Januar 2021.

- 47 Der Reinraum sei nicht Gegenstand des notariellen Kaufvertrages.²¹ Außerhalb des Überlassungsvertrages bestünden weitreichende Möglichkeiten zur Einwirkung auf die FhG.
- 48 Das beabsichtigte Erbbaurecht sei – so das SMF – nicht notwendig mit einem Erbbauzins verbunden. Die Voraussetzungen zur Ermäßigung des Erbbauzinses nach § 12 HG lägen vor. Sämtliche Grundstücke der FhG in Sachsen habe der Freistaat durch ein Erbbaurecht mit einem auf Null ermäßigten Erbbauzins bzw. bei Besitzüberlassung mit einem auf Null festgesetztem Entgelt bereitgestellt. Das SMF äußerte sich nicht dazu, dass der vorliegende Kabinettsbeschluss ausdrücklich die Unterbringung des eine erhebliche Eigenfinanzierung erwirtschaftenden CNT betrifft, die Überlassungsvereinbarung hingegen die gemeinnützige FhG adressiert. Auch den notwendigen Beschluss zu einer unentgeltlichen Überlassung legte das SMF nicht vor.
- 49 Laut SMF soll ein Erbbaurechtsvertrag nach Vorliegen der Voraussetzungen abgeschlossen werden und auch Erweiterungsflächen einschließen. Der Kaufvertrag der Erweiterungsflächen auf den Nachbargrundstücken für den Ausbau CNT datiere vom 26. November 2021.
- 50 Den vom Rechnungshof hergestellten Zusammenhang zwischen Kostenerstattungsanspruch und unentgeltlicher Überlassung könne das SMF nicht nachvollziehen. Der Bauunterhalt (Instandhaltung und Instandsetzung) sei auf die FhG übertragen worden und falle beim Freistaat Sachsen nicht an. Auf die in der Überlassungsvereinbarung ausdrücklich vereinbarte „Unentgeltlichkeit“ ging das SMF nicht ein.
- 51 Das SMF teilte ferner mit, die Untersuchungen zu den Möglichkeiten zur interimistischen Unterbringung der SLUB im Objekt Dohnaer Straße 205 (Grundstücksteile A und C) mit und ohne Speichermagazin dauerten an. Die Kosten der baulichen Anpassung hätten zum damaligen Zeitpunkt in der WU nicht enthalten sein können, da die detaillierten Nutzerforderungen an das Interim noch nicht bekannt gewesen seien. Sie seien aber in den nunmehr aufgeführten 10,3 Mio. € berücksichtigt, die bei allen Varianten angefallen wären. Das Objekt werde in jedem Falle genutzt. Sollte z. B. die Zuwanderung von Asylsuchenden wieder steigen, würden sich auch die Preise für Container maßgeblich erhöhen. Durch den Anstieg der Materialpreise (hier Stahlpreis) würde dieser Effekt noch verstärkt. Nach Feststellung der Entbehrlichkeit der Villa (Grundstücksteil B) sei diese zu einem Preis, der über dem Wert des Teilbereiches liege, veräußert worden. Eine Begutachtung des Wertes sei nicht erforderlich gewesen, da eine öffentliche Ausschreibung erfolgt sei. Einen Nachweis dazu legte das Ministerium nicht vor. Die Veräußerung eines weiteren Teilgrundstücks an einen Nachbarn zum Verkehrswert werde derzeit geprüft.
- 52 Im Nachgang zur WU seien weitere Untersuchungen für die Interimslösung vorgenommen worden. Sowohl die Planungs- und Bauzeit als auch die Erstinbetriebnahme des Interims verzögerten sich um aktuell 34 Monate (Stand Oktober 2021).

4 Schlussbemerkung

- 53 Zu 2.1 Grundstockbestand: Die praktizierte reine Haushaltsaussteuerung sichert – wie ausgeführt – nicht den von § 113 SÄHO und der dazu erlassenen VwV geforderten wertmäßigen Erhalt des Grundstockes i. S. einer Geldrechnung. Bereits in den vergangenen Jahren waren Zuführungen aus dem Haushalt notwendig. Selbst wenn man dem Ansatz des SMF folgt und das mit Mitteln des Grundstocks erworbene Sachvermögen (Grundstücke) unter dem Gesichtspunkt einer „Vermögensverschiebung“ als Sachwertanteil des Grundstocks sieht, ist erst recht der Wertverlust des Grundstockbestandes zu beklagen. So hat der SRH in der Vergangenheit immer wieder Überwertkäufe feststellen müssen, bei denen mit den als Kaufpreis verausgabten Mitteln kein entsprechender Vermögenswert erworben wurde (vgl. exemplarisch Jahresbericht 2021, Beiträge Nrn. [25](#), [26](#) und zusammenfassend Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. [32](#)).
- 54 Zu 2.2.1 Grundstück Bartlake 5: Nach § 64 Abs. 3 SÄHO und den hierzu erlassenen VwV ist für die zu erwerbenden Grundstücke i. d. R. eine förmliche Verkehrswertermittlung zu erstellen. Das geschah nach Aktenlage nicht. Auf der vorliegenden gutachterlichen Auskunft des SIB ist ausdrücklich vermerkt, dass es sich nicht um ein Verkehrswertgutachten handelt.²²

²¹ Ziff. 1.4 und 8.7 des notariellen Kaufvertrages enthalten Regelungen zum Reinraum unter Hinweis auf Anlage D.

²² Auskunft vom 24. Mai 2019; Auftragsnr. DD/19/ 032; Deckblatt „Diese Auskunft kann ein Verkehrswertgutachten nicht ersetzen.“.

- ⁵⁵ Der notarielle Kaufvertrag zwischen TLG und Freistaat Sachsen wurde am 23. Oktober 2019 geschlossen. Der Reinraum kann lt. notariellem Kaufvertrag nicht Gegenstand besonderer Rechte sein, soweit er selbst Gebäudebestandteil ist.
- ⁵⁶ Der SRH bleibt bei seiner Feststellung zu bestehenden Risiken aus der zeitlich unbefristeten, unentgeltlichen und ordentlich nicht kündbaren Gebrauchsüberlassung. Auch ist ein Erbbaurechtsvertrag noch immer nicht abgeschlossen worden.
- ⁵⁷ Zu 2.2.2 Interim SLUB: Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 SäHO sind angemessene WU durchzuführen. Zielstellung war die Bedarfsdeckungsnotwendigkeit als Interim. Eine wirtschaftliche Bewertung des weit über die Bedarfsdeckung hinausgehenden Ankaufs fehlt in der WU.
- ⁵⁸ Von „mehreren erforderlichen Anpassungen während der Sanierungszeit der SLUB“ ist der WU ebenfalls nichts zu entnehmen. Spekulationen zu steigenden Preisen von Containern oder Baustahl im Nachgang einer WU, die sich auf den Zeitpunkt der Erwerbsentscheidung bezieht, sind nicht statthaft. Die Ausführungen des SMF sind nur so zu verstehen, dass auf unzureichender Grundlage eine unvollständige WU durchgeführt worden ist. Das SMF widerspricht sich selbst wenn es ausführt, für die WU sei nur vom Bedarf für das Interim auszugehen gewesen und nun ausführt „aufgrund des noch unklaren künftigen Bedarfs“ sei nur das Interim untersucht worden.
- ⁵⁹ Wie hoch der Ertragswert für den strategischen Erwerb des nunmehr veräußerten Teilgrundstücks anzusetzen war, ist mangels einer vorherigen förmlichen Begutachtung nicht bekannt. Daher ist auch nicht nachgewiesen, dass der strategische Erwerb des Flurstücks der Villa für den Freistaat einerseits und die anschließende Bewirtschaftung des leer stehenden Gebäudes und die Weiterveräußerung andererseits wirtschaftlich vorteilhaft waren.

II. Staatsverwaltung – geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

Viele Doppelstrukturen, kein gemeinsamer Weg – Asservatenverwaltung bei Justiz und Polizei

5

Die Asservatenverwaltung bei der sächsischen Polizei ist zu kleinteilig organisiert. Es besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen.

Die bei Polizei und Justiz eingesetzten IT-Verfahren sind nicht kompatibel und von Medienbrüchen gekennzeichnet. Sie erschweren eine Verzahnung von Abläufen und verursachen Mehraufwand.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Asservate sind in amtliche Verwahrung genommene Gegenstände und dienen als Beweismittel für Gerichtsverfahren. Auch im Rahmen der Gefahrenabwehr können Gegenstände als Asservat sichergestellt werden. Asservate werden in einer Asservatenkammer – zumeist bei der Polizei, dem Zoll oder der Staatsanwaltschaft (StA) – verwahrt und unterliegen Aufbewahrungsfristen. Ferner wird i. d. R. über den Bestand der Asservate Buch geführt.
- ² Der SRH hat die Verwaltung der Asservate bei der sächsischen Polizei und der Justiz geprüft. Betrachtet wurden dabei u. a. die Geschäftsabläufe, die organisatorischen Regelungen, die Unterstützung durch Informationstechnologien sowie die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Regelungen

- ³ Für die Aufbewahrung, den Transport, die Verwertung und Vernichtung sichergestellter, beschlagnahmter oder eingezogener Betäubungsmittel, Waffen und verbotener Gegenstände gibt es eine gemeinsame VwV des SMI und des SMJusDEG. Für den Umgang mit den anderen Asservaten gibt es im Bereich der Justiz eine ressortweite Regelung. Für den Bereich der Polizei gibt es eine solche Regelung nicht.
- ⁴ Alle Asservatenstellen müssen die Asservate vor Verlust, Entwertung oder Beschädigung schützen. Für die im Kern gleiche Aufgabe gibt es bei der sächsischen Polizei über Ebenen hinweg viele verschiedene Regelungen mit unterschiedlichen Inhalten. So beträgt z. B. die Frist zur Archivierung der Asservatenlisten in einer PD 6 Jahre, in anderen 10 Jahre und in einer weiteren war keine Frist festgelegt. Erhebliche Unterschiede gibt es auch bei den Kontrollintervallen des Asservatenbestandes. So ist in einigen PD der Asservatenbestand zweimal pro Jahr und in anderen nur jährlich zu kontrollieren.
- ⁵ Diese Regelungsvielfalt ist unnötig und auch deshalb unwirtschaftlich, weil die einzelnen Polizeidirektionen sowie deren nachgeordnete Organisationseinheiten ihre Regelung jeweils eigenständig erarbeiten.

2.2 Bestand

- ⁶ Zum Zeitpunkt der Prüfung waren in den Organisationseinheiten der sächsischen Polizei mindestens 145.777 Asservate und in den StA mindestens 60.988 Asservate eingelagert¹.
- ⁷ Im Prüfungszeitraum ist der Bestand an Asservaten im Bereich der Polizei im Jahr 2020 gegenüber den Jahren 2018 und 2019 um mehr als 60 % gestiegen – im Bereich der Justiz um rd. 7 % pro Jahr.

¹ Mindestwerte, da mitunter unter einer Asservatennummer mehrere Asservate zugeordnet sind.

2.3 Organisation

2.3.1 Struktur

- 8 Die Asservatenverwaltung der Polizei ist an 58 Standorten in 294 Räumen deutlich zu kleinteilig aufgestellt. Innerhalb einiger Organisationseinheiten gibt es weitere Untergliederungen. So wurden bspw. in einer Kriminalpolizeiinspektion neben der Asservatenstelle weitere 9 kleinere Asservatenstellen vorgefunden. Nicht selten müssen Asservate von einer Asservatenstelle zu einer anderen Asservatenstelle übergeben werden. Bei jeder Übergabe werden Asservate aus einem Asservatenbuch ausgetragen und in einem anderen neu erfasst und entsprechende Übergabeprotokolle erstellt.
- 9 Insbesondere in den sächsischen Metropolen Dresden, Leipzig und Chemnitz existieren eine Reihe dezentraler Einrichtungen. Eine stärkere Zentralisierung gleichartiger Geschäftsvorfälle in bisher unterschiedlichen Organisationseinheiten (Verrichtungszentralisierung) führt grundsätzlich zu höherer Effizienz. Dies gilt insbesondere, wenn wie bei der Asservatenverwaltung spezielle Kenntnisse und Vorrichtungen notwendig sind. Es haben sich im Laufe der Prüfung auch keine Anhaltspunkte ergeben, die grundsätzlich gegen eine deutlich stärkere Zentralisierung sprechen. Zumindest im Raum Leipzig hat das SMI den Weg einer stärkeren Zentralisierung beschritten.
- 10 Die Asservatenverwaltung sollte jedoch flächendeckend deutlich stärker zentralisiert werden. Welcher Grad an Zentralisierung, d. h. welche Anzahl an welchen Standorten den Bedürfnissen der Polizei im Lichte von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am meisten entspricht, sollte im Rahmen einer WU i. S. v. § 7 Abs. 2 SäHO ermittelt werden.
- 11 Die Erfassung von Asservaten bei der sächsischen Polizei ist zu kleinteilig organisiert. Mögliche Skalen- und Synergieeffekte einer zentralen Asservatenverwaltung bleiben ungenutzt.

2.3.2 IT

- 12 Asservate werden im Bereich der Justiz einheitlich über die zentral betriebene Softwarelösung „web.sta“ verwaltet.
- 13 Der SRH begrüßt den Ansatz, für die Erledigung der gleichen Aufgabe an mehreren Stellen eine einheitliche Softwarelösung bereitzustellen.
- 14 Für den Bereich der Polizei gibt es keine entsprechende einheitliche Lösung. Die Asservate werden in den Organisationseinheiten durch unterschiedliche Softwarelösungen (z. B. Microsoft Access, CASE SN, Microsoft Excel) erfasst und verwaltet. Selbst innerhalb einer PD werden verschiedene Softwarelösungen eingesetzt.
- 15 Das SMI gab an, dass eigene Bemühungen für eine landeseinheitliche Softwarelösung derzeit ruhen. Im Rahmen des Bundesprogramms „Polizei 2020“ - zur Konsolidierung und Harmonisierung der IT der Polizeien des Bundes und der Länder - sei die Etablierung eines bundesweit einheitlichen Asservatenmanagementsystems vorgesehen.
- 16 Der vorgefundene Sachstand beim IT-Einsatz ist eine Folge der kleinteiligen Organisation der Asservatenverwaltung und wird sich zumindest bis Ende 2023 nicht verbessern.

2.3.3 Räumlichkeiten

- 17 Der sächsischen Polizei standen im Prüfungszeitraum 294 Räume mit einer Gesamtfläche von rd. 7.860 m² für die Asservierung zur Verfügung, d. h. im Schnitt wurden etwa 18 Asservate pro m² eingelagert. Etwa die Hälfte der Organisationseinheiten beklagte Platzmangel und gab an, dass die Fläche nicht ausreichend bzw. die Räumlichkeiten teilweise auch ungeeignet seien.
- 18 Durch die kleinteilige Organisation bei der Polizei wurden in den Organisationseinheiten für die Unterbringung der Asservate angabegemäß stets Notlösungen gesucht.
- 19 In den 5 StA standen im Prüfungszeitraum 32 Räume mit einer Gesamtfläche von 5.402,44 m² für die Asservierung zur Verfügung, d. h. im Schnitt wurden etwa 11 Asservate pro m² eingelagert. 2 der 7 Asservatenstellen gaben an, dass die Fläche bzw. die Räumlichkeiten nicht ausreichend und teilweise auch ungeeignet seien. Wie bei der Polizei wurden mitunter Notlösungen gesucht.

- 20 Die Asservatenstellen sind verpflichtet, die Asservate vor Verlust, Entwertung oder Beschädigung zu schützen. Feuchte Räume – wie bei den örtlichen Erhebungen vorgefunden – erscheinen deshalb ungeeignet.
- 21 Die sachgerechte Lagerung der Asservate ist sicherzustellen.

2.4 Zusammenarbeit

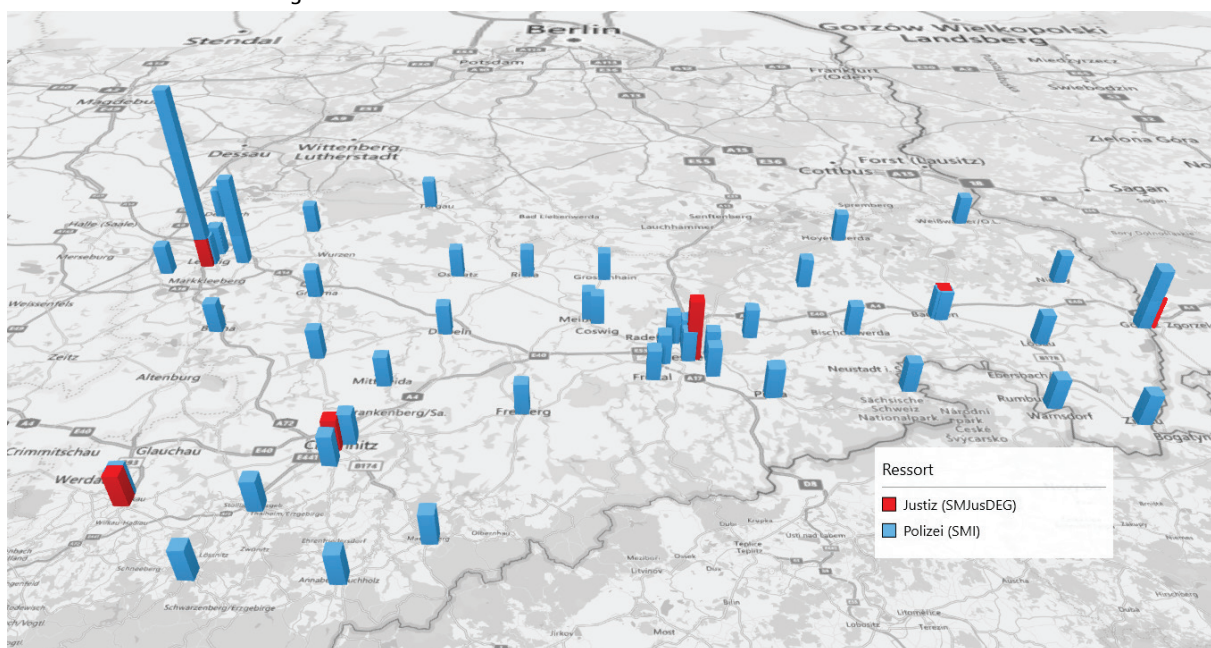
2.4.1 Effizienzpotenzial

- 22 Die für die Verwaltung der Asservate eingesetzten IT-Verfahren sind nicht kompatibel und erschweren eine Verzahnung von Abläufen zwischen Polizei und Justiz. Bei rd. 30.000 Asservaten, die jährlich von den Organisationseinheiten der Polizei an die Behörden der Justiz übergeben werden, würden selbst kleine Zeitersparnisse eine deutliche Aufwandsreduzierung² bedeuten. Zudem reduzieren medienbruchfreie Verfahren regelmäßig fehlerhafte Datenerfassungen.
- 23 Ein medienbruchfreies Arbeiten würde deshalb den Verwaltungsaufwand bei der Polizei und der Justiz deutlich verringern. Weil der „Lebenszyklus“ eines Asservates nicht an Ressortgrenzen endet, sollte er ganzheitlich betrachtet werden.
- 24 SMI und SMJusDEG sollten die Prozesse der Asservatenverwaltung analysieren, optimieren und die wirtschaftlichste Variante umsetzen. Dies kann auch eine gemeinsame, zentrale Asservatendatenbank für Polizei und Justiz sein, in der jedes Asservat nur einmal zu erfassen wäre.

2.4.2 Örtliche Verteilung der Asservatenstellen

- 25 Die Standorte von Asservatenstellen verteilen sich über ganz Sachsen. In den Ballungsräumen werden Asservatenräume sowohl von der Polizei als auch von der Justiz betrieben (siehe Abb. 1).

Abbildung: Standorte der Asservatenstellen im Freistaat Sachsen mit verfügbarer Nutzfläche unterteilt in Dienststellen der Justiz und Organisationseinheiten der Polizei



Quelle: Eigene Darstellung.

- 26 Durch den Betrieb von mehreren Asservatenstellen in Ballungsräumen entsteht Aufwand bei der Übergabe von Asservaten wie Transportaufwand, Datenpflegeaufwand oder Aufwand für Ein- und Auslagerungen. Bei Zusammenlegung und Nutzung von Synergien könnte der Aufwand reduziert werden.

² Die jährlichen Personal- und Sachkosten für die Asservatenverwaltung betragen mindestens 5.082.895 € bei der sächsischen Polizei und mindestens 671.113 € bei den StA.

²⁷ Wegen der Möglichkeiten einer gemeinsamen Asservatenverwaltung in Ballungsräumen erklärte das SMJusDEG, dass eine räumlich gemeinsame Unterbringung aus liegenschaftlicher Sicht – ohne Betrachtung organisatorischer und rechtlicher Belange – insbesondere im Hinblick auf die notwendigen Sicherheitsanforderungen erwägenswert wäre. Aktuell werde insoweit aber kein entsprechender Bedarf gesehen.

²⁸ SMJusDEG und SMI sollten die Möglichkeiten einer gemeinsamen Asservatenverwaltung in Ballungsräumen prüfen.

2.4.3 Gemeinsame VwV

²⁹ Eine gemeinsame VwV des SMI und des SMJusDEG gibt es lediglich zur Behandlung sichergestellter, beschlagnahmter oder eingezogener Betäubungsmittel, Waffen und verbotener Gegenstände. Das SMJusDEG hat darüber hinaus mit der VwV Gewahrsamsachen die Behandlung der in amtlichen Gewahrsam gelangten Gegenstände geregelt.

³⁰ Da es sich bei Polizei und Justiz i. d. R. um die gleichen, oft um dieselben Asservate handelt, erscheint es sinnvoll, die Behandlung aller Asservate in einer gemeinsamen VwV des SMI und des SMJusDEG zu regeln.

3 Folgerungen

³¹ Die Behandlung von Asservaten im Bereich der Polizei sollte einheitlich, z. B. durch eine VwV geregelt sein. Es erscheint zudem sinnvoll, dass SMI und SMJusDEG eine gemeinsame VwV zur Behandlung von Asservaten erarbeiten.

³² Die sachgerechte Lagerung der Asservate ist sicherzustellen.

³³ Das SMI und das SMJusDEG sollten die Prozesse der Asservatenverwaltung analysieren, optimieren und die wirtschaftlichste Variante umsetzen. Dies kann auch eine gemeinsame, zentrale Asservatendatenbank für Polizei und Justiz erfolgen, in der jedes Asservat nur einmal zu erfassen wäre.

4 Stellungnahmen

³⁴ Das SMJusDEG und das SMI haben zu diesem Jahresberichtsbeitrag keine Stellungnahme abgegeben, sondern auf ihre Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung Bezug genommen. Diese Stellungnahmen wurden daher in diesem Jahresberichtsbeitrag bereits berücksichtigt.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 03: Sächsisches Staatsministerium des Innern

Verteilung statt Modernisierung – Die „Onlinewache“ der Polizei

6

Das von der sächsischen Polizei betriebene IT-Verfahren „Onlinewache“ ist technisch überholt, von fehlenden Schnittstellen geprägt und hat grundlegende Mängel bei der Gewährleistung der Informationssicherheit.

Das von der Polizei nach außen vertretene, moderne Bild der „Onlinewache“ entpuppt sich als bloßer „elektronischer Briefkasten“.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat das IT-Verfahren „Onlinewache“ der Polizei Sachsen geprüft. Das IT-Verfahren ermöglicht es den Bürgern seit dem Jahr 2009, Strafanzeigen über das Internetangebot der sächsischen Polizei¹ zu erstatten.
- ² Ziel der Prüfung war es insbesondere, die Entwicklung und den Betrieb des IT-Verfahrens sowie die Prozessabläufe zu untersuchen. Dazu wurden u. a. Konzepte und Regelungen sowie deren Umsetzung geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- ³ Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene WU durchzuführen.² Bei der Planung neuer Maßnahmen sind insbesondere die Ziele, die Kosten einschließlich der Folgekosten und ihre Auswirkungen auf den Haushalt, der Nutzen und die Dringlichkeit der Maßnahmen sowie der Zeitplan ihrer Verwirklichung zu untersuchen.³ Dabei sind möglichst auch alternative Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen.
- ⁴ Die für die Einführung des IT-Verfahrens „Onlinewache“ sowie für die spätere Weiterentwicklung notwendigen WU konnten dem SRH nicht vorgelegt werden.

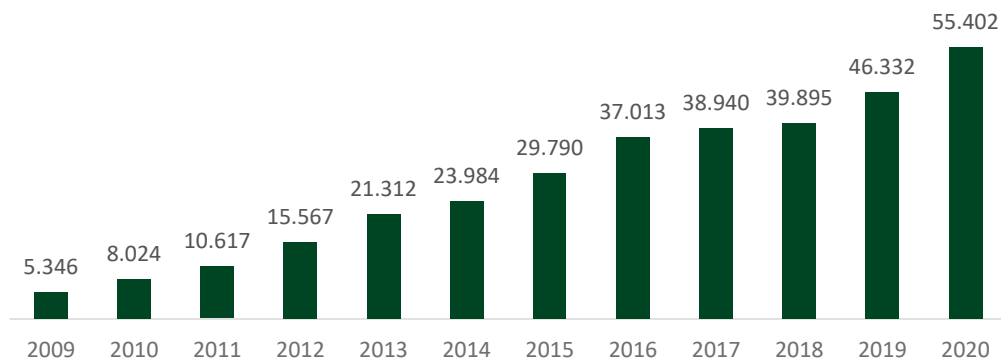
2.2 Entwicklung der „Onlinewache“

- ⁵ Die Möglichkeit der Erstattung von Strafanzeigen über das Internet wurde von der Bevölkerung gut angenommen und hat deutlich an Bedeutung gewonnen. So ist die Anzahl der Anzeigen, die über die „Onlinewache“ bei der Polizei eingingen, in den letzten 12 Jahren kontinuierlich gestiegen.

¹ Vgl. <https://www.polizei.sachsen.de/onlinewache/onlinewache.aspx>, zuletzt geöffnet am 16. Mai 2022.

² Vgl. § 7 Abs. 2 SÄHO.

³ Vgl. VwV zu § 7 SÄHO.



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Die Anzahl der Anzeigen über die „Onlinewache“ hat sich seit 2009 verzehnfacht. Mit einer weiteren Steigerung ist zu rechnen.

2.3 Entgegennahme und Erfassung der Online-Anzeigen

- 7 Im Jahr 2020 belief sich der Personaleinsatz bei der Entgegennahme und Erfassung der Online-Anzeigen auf 17,05 VZÄ. Rechnerisch sind dafür rd. 1,7 Mio. € Personal- und Sachkosten angefallen.
- 8 Nach Nr. 7 VwV zu § 17 SÄHO dürfen im Haushaltsplan (Stellenplan) nur die unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Planstellen und anderen Stellen ausgewiesen werden. Die mit der Erfassung bzw. Übernahme in das Integrierte Vorgangsbearbeitungssystem (IVO)⁴ betrauten Bediensteten sind sowohl der Laufbahngruppe 1.2 (ehemaliger mittlerer Dienst) als auch der Laufbahngruppe 2.1 (ehemaliger gehobener Dienst) zugeordnet.
- 9 Für die Erledigung der gleichen Aufgabe werden Mitarbeiter unterschiedlicher Laufbahngruppen eingesetzt. Ein wirtschaftlicher und sparsamer Personaleinsatz ist so nicht sichergestellt.
- 10 Die Prozessschritte bei der Entgegennahme der Onlineanzeigen und der Übertragung der Daten in das nachgelagerte IT-Verfahren IVO waren in den Dienststellen unterschiedlich. Dies ist auch eine Folge unterschiedlicher oder fehlender Regelungen zum Arbeitsablauf.
- 11 Die Erfassung der E-Mails der Online-Anzeigen in das Verfahren IVO erfolgt manuell, teilweise durch Kopieren und Einfügen, teilweise durch Abschreiben. Eine Schnittstelle zwischen den Verfahren „Onlinewache“ und IVO existiert nicht. Das von der Polizei nach außen vertretene, moderne Bild der „Onlinewache“ ist lediglich ein „elektronischer Briefkasten“.
- 12 Medienbrüche verhindern eine durchgängig digitale Verarbeitung und erhöhen den manuellen Erfassungsaufwand deutlich.
- 13 Dies hat das SMI erkannt und bereits im Jahr 2011 das Landeskriminalamt (LKA) gebeten, einen Verfahrensvorschlag zur Umsetzung einer Neuausrichtung der „Onlinewache“ vorzulegen. Hauptziele des Vorschlages waren u. a. die Entwicklung einer Anwendung zur IVO-konformen Anzeigenerfassung mit automatischer Datenübernahme und danach die Verlagerung der Aufgabe vom LKA auf alle PD (Dezentralisierung).
- 14 Nach Mitteilung des SMI standen jedoch die Haushaltsmittel für die Weiterentwicklung der „Onlinewache“ aufgrund von Mittelkürzungen nicht zur Verfügung. Damit konnte die Anwendung zur IVO-konformen Anzeigenerfassung mit automatischer Datenübernahme nicht erarbeitet werden. Die Medienbrüche und der damit verbundene manuelle Erfassungsaufwand blieben bestehen. Nach übereinstimmender Auffassung des SMI und des SRH ist das Verfahren technisch überholt.

⁴ Das IVO ist eine eigene Softwareentwicklung der Polizei Sachsen. Es fungiert als zentrale Datenbank und Täterlichtbildkartei.

- 15 Die Anzahl der Anzeigen über die „Onlinewache“ stieg jedoch kontinuierlich weiter und erhöhte – wegen der weiterhin fehlenden Schnittstelle – den manuellen Erfassungsaufwand.
- 16 In der Folge hat das SMI mit Erlass vom 9. Oktober 2012 die bisher allein vom LKA bearbeitete Aufgabe auch auf die PD übertragen.
- 17 Anstatt wie vorgesehen durch technische Weiterentwicklung (z. B. die Entwicklung fehlender Schnittstellen) den Arbeitsaufwand zu senken und gleichzeitig Möglichkeiten für eine schnelle und effektive Bearbeitung zu sichern, wurde die Dezentralisierung der Aufgabe vorgezogen und damit der steigende Aufwand für die Bearbeitung der Online-Anzeigen in die PD verlagert.
- 18 **Mit diesem Lösungsansatz wurden die Aufgaben auf mehrere Schultern verteilt. Es wurden keine technischen Maßnahmen ergriffen, um den Aufwand zu minimieren.**
- 19 Das Kernstück der Konzeption zur Neuausrichtung der „Onlinewache“, nämlich die Entwicklung zur IVO-konformen, strukturierten Anzeigenerfassung und automatisierten Datenübernahme, wurde bisher nicht erarbeitet. Die Medienbrüche und der damit verbundene manuelle Erfassungsaufwand bestehen weiter, mittlerweile seit mehr als 10 Jahren.
- 20 Wegen des weiter gestiegenen Anzeigeaufkommens prüft die Polizei nun den Ansatz, die Erfassung der Online-Anzeigen von den PD auf die Polizeireviere zu verlagern.
- 21 **Es ist nicht zielführend, den Arbeitsaufwand auf noch mehr Schultern zu verteilen. Ziel muss es sein, den Aufwand, der durch die Bearbeitung der Online-Anzeigen bei der Polizei entsteht, deutlich zu senken und die notwendigen Schnittstellen zu schaffen. 10 Jahre waren dafür mehr als ausreichend.**

2.4 24-Stunden-Überwachung

- 22 Eine Strafanzeige per „Onlinewache“ soll einen Notruf nicht ersetzen. Entsprechend ist das IT-Verfahren nicht für Notfallmeldungen konzipiert.
- 23 Grundsätzlich besteht jedoch die Möglichkeit, Notfallmeldungen per „Onlinewache“ abzusetzen. Deshalb erfolgt in allen PD sowie im LKA eine 24-Stunden-Überwachung der eingehenden Online-Anzeigen wegen der ggf. notwendigen Einleitung von Sofortmaßnahmen.
- 24 Die 24-Stunden-Überwachung verursacht Aufwand und führt dazu, dass jede eingehende Online-Anzeige zum einen zunächst im Führungs- und Lagezentrum bzw. vom Kriminaldauerdienst und zum anderen noch einmal bei der späteren Erfassung im IVO gelesen werden muss. Jede Online-Anzeige wird zweimal „angefasst“ – dies bei einem Anzeigeaufkommen von 55.402 Anzeigen im Jahr 2020.
- 25 **Bei der Neuausrichtung der „Onlinewache“ sollte sich das SMI des Themas „Notfallmeldungen“ annehmen, mit dem Ziel, den Aufwand durch das doppelte Lesen der Anzeigen zu reduzieren.**

2.5 Informationssicherheit

- 26 Im Rahmen der Prüfung konnte das SMI für das IT-Verfahren „Onlinewache“ kein Informationssicherheitskonzept vorlegen. Damit ist eine strategische, angemessene und wirtschaftliche Umsetzung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit nicht sichergestellt.
- 27 Darüber hinaus hat der SRH auch Verstöße gegen die 3 Grundwerte der Informationssicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität) beim Betrieb des Verfahrens festgestellt. So kam es z. B. wiederholt zum Verlust von Daten. Berechtigungskonzepte, d. h. wer und ggf. mit welchen Rechten (Lesen, Schreiben, Löschen) auf Daten zugreifen darf, fehlten. Es erfolgt auch keine Protokollierung.
- 28 **Beim Betrieb des IT-Verfahrens bestehen erhebliche Mängel für die Informationssicherheit.**

3 Folgerungen

- 29 Das SMI sollte das IT-Verfahren „Onlinewache“ grundlegend modernisieren. Ziel muss sein, den Aufwand, der durch die Entgegennahme und Erfassung der Online-Anzeigen entsteht, deutlich zu senken. Dabei muss mit Blick auf die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) eine vollständig digitale Bearbeitung der Prozesse erfolgen.
- 30 Das Verfahren der „Onlinewache“ ist gerade in Zeiten des Fachkräftemangels auch eine Möglichkeit des effizienteren Personaleinsatzes, das es ermöglicht, Personal für andere Bereiche der Polizei freizusteuern. Umso schwerer wiegt es, dass die „Onlinewache“ als Möglichkeit der Aufgabenentlastung zugunsten der Stärkung anderer Bereiche der Polizei bislang nicht genutzt wird.
- 31 Die festgestellten Defizite im Bereich Informationssicherheit sind abzustellen.

4 Stellungnahme

- 32 Das SMI stimmte zu, dass die bestehende „Onlinewache“ ihre Grenzen erreicht habe, technisch überholt sei und eine grundlegende Neukonzeption erfolgen müsse. Aufgrund höher priorisierter oder nicht zu verschiebender gesetzlicher Aufgaben und Änderungsanforderungen und unzureichender Ressourcen hätte objektiv die Umsetzung des Vorhabens immer wieder zurückgestellt werden müssen. Die begrenzt vorhandenen Möglichkeiten seien zur Aufrechterhaltung der bestehenden „Onlinewache“ eingesetzt worden.
- 33 Zwischenzeitlich seien konzeptionelle Arbeiten im Rahmen des OZG-Projektes aufgenommen worden. Dabei sollen auch die wesentlichen vom SRH dargelegten Mängel beseitigt werden.
- 34 Grundsätzlich sei jeder Polizeivollzugsbeamte der Laufbahngruppe 1.2 und 2.1 befähigt und verpflichtet, Anzeigen entgegenzunehmen und zu erfassen. Die meisten eingesetzten Polizeibeamten würden nicht ausschließlich für die Anzeigenentgegennahme eingesetzt, sondern übernehmen diese Aufgaben anteilig im Rahmen der täglichen Aufgabenzuweisung ggf. sogar nur zeitweilig. Die Forderung des SRH, nur Polizeibeamte einer Laufbahngruppe einzusetzen, ginge deshalb an der dienstlichen Realität vorbei.
- 35 Das SMI stimmte zu, dass mit einer durchgängigen digitalen Verarbeitung unter Nutzung von Schnittstellen der manuelle Aufwand für Entgegennahme und Erfassung von Onlineanzeigen gesenkt werden könne. Erfahrungen auch aus anderen Bundesländern zeigten, dass die prognostizierten Einsparungen durch Zusatzaufwendungen für die Qualitätssicherung derartiger automatisiert ins Vorgangsbearbeitungssystem übernommener Anzeigen sowie durch die stetig ansteigende Anzahl von Onlineanzeigen schnell „verbraucht“ seien. Insofern müssten zwingend auch Betrachtungen zur zukünftigen Verteilung eingehender Onlineanzeigen im Rahmen der Neukonzipierung angestellt und könnten nicht von vornherein als nicht zielführend ausgeschlossen werden.
- 36 Da Überlegungen zur technischen Bewertung von Notfällen zwecks Ressourceneinsparung nicht zielführend seien, werde auch im Rahmen der Neukonzipierung an einer manuellen Vorprüfung festgehalten. Wirtschaftlichkeitsaspekte müssten dabei hinter dem gesetzlichen Auftrag zurückstehen.

5 Schlussbemerkung

- 37 Der SRH hat während seiner örtlichen Erhebung festgestellt, dass Bedienstete beider Laufbahngruppen ausschließlich für die Entgegennahme und Erfassung der Onlineanzeigen eingesetzt werden.
- 38 Zur durchgängigen digitalen Verarbeitung unter Nutzung von Schnittstellen weist der SRH darauf hin, dass das angestrebte Qualitätsniveau erfahrungsgemäß leichter zu erreichen ist, wenn anstatt manueller Dateneingabe eine Schnittstelle oder vielmehr ein ganzheitliches Verfahren zum Einsatz kommt. Deshalb sieht der SRH an dieser Stelle keinen höheren bzw. zusätzlichen Aufwand für Qualitätssicherung. Primäres Ziel muss es sein, Aufwand zu senken und nicht zu verteilen.
- 39 Im Rahmen der Neukonzipierung der „Onlinewache“ sollten nicht von vornherein Überlegungen zur technischen Bewertung von Notfällen ausgeschlossen werden. Wirtschaftlichkeitsaspekte sind auch bei der Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags zu berücksichtigen.

Interne Vorgaben der LDS zur Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten wurden nicht immer beachtet und zum Teil mit geringer Intensität umgesetzt. Das angestrebte Ziel, einheitlich zu verfahren, wurde noch nicht erreicht.

Bei der Festsetzung von Rahmengebühren fehlte zum Teil die Transparenz. In einigen Fällen konnte die Berechnung der Gebührenhöhe nicht nachvollzogen werden.

1 Prüfungsgegenstand

- Die LDS erzielt jährlich rd. 5 Mio. € Einnahmen aus Gebühren und Auslagen. Der SRH hat schwerpunktmäßig die Festsetzung und Erhebung von Rahmengebühren und Auslagen geprüft. Insgesamt wurden die Unterlagen von 290 stichprobenartig ausgewählten Fällen aus 14 Referaten der Abteilungen 2, 3 und 5 der LDS der Hj. 2019 und 2020 ausgewertet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesetzlicher Rahmen

- Für individuell zurechenbare öffentlich-rechtliche Leistungen sind die Behörden des Freistaates Sachsen verpflichtet, Verwaltungskosten auf der Grundlage des Sächsischen Verwaltungskostengesetzes (SächsVwKG) zu erheben. Öffentlich-rechtliche Leistungen sind Amtshandlungen oder Leistungen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit. Individuell zurechenbar ist eine Leistung immer dann, wenn sie beantragt, willentlich in Anspruch genommen oder zugunsten des Leistungsempfängers erbracht wird. Als Gebührenarten kommen Festgebühren, Wertgebühren, Zeit- oder Rahmengebühren in Betracht, deren Höhe sich in der Regel nach den Tarifstellen des Sächsischen Kostenverzeichnisses (SächsKVZ) oder in Einzelfällen nach fachgesetzlichen Regelungen bemisst.
- Bei Rahmengebühren ist maßgebend, dass das Kostendeckungsprinzip Beachtung findet und die Gebührenhöhe in keinem Missverhältnis zur gebotenen Leistung stehen darf. Auslagen, wie z. B. für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen oder Reisekosten sind vollständig zu erheben.

2.2 Vorgaben zum Verwaltungskostenrecht in der Landesdirektion Sachsen

- Zur Umsetzung des Verwaltungskostenrechts hat die LDS im Jahr 2018 die Organisationsverfügung „Kostenbescheid der Landesdirektion Sachsen“ (OrgV KostenB LDS) erlassen. Diese regelt das Verfahren zur einheitlichen Erstellung von Kostenentscheidungen und enthält u. a. detaillierte Regelungen zum Aufbau eines Bescheides und zur Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Verwaltungskosten. Ergänzt wird die OrgV KostenB LDS durch Anlagen, die zahlreiche bescheidreife Formulierungsvorschläge für Kostenentscheidungen und -festsetzungen in Abhängigkeit von der Gebührenart enthalten.
- Für die Ermittlung der Höhe der Rahmengebühr legt die OrgV KostenB LDS folgende Arbeitsschritte fest:

- Ermittlung der Verwaltungsaufwendungen,
- Einbeziehung der Bedeutung der Angelegenheit,
- Bemessung der Gebühr am Äquivalenzprinzip.

2.3 Umsetzung der internen Vorgaben

- Die LDS hat das angestrebte Ziel, bei der Festsetzung und Erhebung von Verwaltungskosten einheitlich zu verfahren, noch nicht erreicht. In lediglich 13 % der Fälle entsprach die Aktenlage den Anforderungen der OrgV KostenB LDS. In den Abt. 2, 3 und 5 lag die Quote zwischen 4 % und 29 %. Diese geringen Werte zeigen, dass die OrgV KostenB LDS in den geprüften Abteilungen bisher mit geringer Intensität umgesetzt wurde.

2.4 Ausschöpfen der Gebührenrahmen

- 7 Die Tarifstellen des SächsKVZ und der fachgesetzlichen Grundlagen wiesen in den geprüften Bereichen Gebühren von 50 € bis 5.000 € auf. Im Durchschnitt aller 14 Referate wurde ein Ausschöpfungsgrad von 38 % der jeweiligen Rahmengebühren erzielt. Der höchste Durchschnittswert lag in einem Referat bei 64 %, der niedrigste Wert bei 10 %. In rd. 55 % der Fälle wurden die Rahmengebühren lediglich bis zu 30 % ausgeschöpft, rd. 28 % der Fälle lagen im Mittelfeld der Ausschöpfungsspanne von 31 bis 70 % und rd. 17 % der Fälle im Bereich von 71 bis 100 % der jeweiligen Rahmengebühren.
- 8 Der SRH hat festgestellt, dass der Grad der Ausschöpfung des jeweiligen Gebührenrahmens von der Spannweite des Gebührenrahmens abhing. Je größer die Spannweite des Gebührenrahmens war, umso geringer war der Ausschöpfungsgrad.

2.5 Einhaltung der Arbeitsschritte zur Gebührenfestsetzung

- 9 Neben der Ermittlung der Verwaltungsaufwendungen ist die Gewichtung der „Bedeutung der Angelegenheit“ (Arbeitsschritt 2) bei der Berechnung der Höhe der Rahmengebühr eine wesentliche Einflussgröße. Viele der geprüften Unterlagen wiesen dazu keine Informationen auf und beschränkten sich auf die Darstellung der Verwaltungsaufwendungen. In diesen Fällen wurden die Vorgaben der OrgV KostenB LDS nur teilweise umgesetzt. Mögliche Gebühreneinnahmen, die sich aus der Einbeziehung der „Bedeutung der Angelegenheit“ ergeben hätten, wurden somit nicht realisiert.

2.6 Transparenz der Gebührenentscheidungen

- 10 Das Beispiel „Bescheid mit Kostenentscheidung“ der Anlage 1 zur OrgV KostenB LDS ist bei entsprechender Anwendung geeignet, die Kostenentscheidung im Einzelfall in angemessener Form zu begründen. Der SRH hat festgestellt, dass auf dieses Beispiel nur in sehr wenigen Fällen zurückgegriffen wurde. Daher fehlte vielfach die gebotene Transparenz.

2.7 Festgebühren

- 11 Neben dem Prüfungsschwerpunkt „Rahmengebühren“ hat der SRH in 55 Stichprobenfällen die Festsetzung und Erhebung von Festgebühren geprüft. Die Gebührenentscheidungen waren in den meisten Fällen nicht zu beanstanden.
- 12 Die Gebührenberechnung bei Festgebühren war gegenüber der Berechnung von Rahmengebühren weniger fehleranfällig und aus Sicht des SRH mit einem geringeren Zeitaufwand verbunden. Es bietet sich an, den Anteil der Festgebühren generell zu erhöhen. Wenn die Gebührenhöhe im Wesentlichen von festen Parametern wie einer Anzahl oder der Dauer einer Amtshandlung abhängt, könnten Festgebühren einen Beitrag zur Vereinfachung leisten.

2.8 Auslagen

- 13 Aufwendungen z. B. für Post- und Kommunikationsdienstleistung oder Reisekosten sind nach § 13 Abs. 1 Sächs-VwKG in der tatsächlich entstandenen Höhe zu erheben. Obwohl die LDS die Auslagenerhebung in Nr. 3.2 der OrgV KostenB LDS beschreibt, ergab die Prüfung kein einheitliches Bild. So wurden z. B. Auslagen für die Postzustellung oder für Reisekosten trotz vergleichbarer Amtshandlungen in einem Fall erhoben, im anderen Fall nicht, ohne dass für diese Ungleichbehandlung Gründe zu ermitteln waren. Der Verzicht auf die Erhebung von Auslagen führte zu Mindereinnahmen. Eine Konkretisierung der OrgV KostenB LDS könnte dem abhelfen.

3 Folgerungen

- 14 Die LDS sollte auf Grundlage von Best Practice ein Qualitätsmanagement für die Berechnung und Begründung von Rahmengebühren einführen und die OrgV KostenB LDS hinsichtlich der Erhebung von Auslagen konkretisieren und mit Fallbeispielen ergänzen.
- 15 Die Anwendung der OrgV KostenB LDS ist in den Fachabteilungen konsequent durchzusetzen.
- 16 Der SRH empfiehlt zu prüfen, inwieweit für bisherige Rahmengebühren künftig Festgebühren erhoben werden können. Es sollte darauf hingewirkt werden, die Spannweite für Rahmengebühren möglichst eng zu fassen.

¹⁷ **4 Stellungnahme der LDS**

Der SRH hat der LDS die Ergebnisse dieser Prüfung mitgeteilt und sie mit ihr erörtert. Die LDS sagte eine interne Auswertung zu und teilte mit, sie wolle prüfen, die Ergebnisse dieser Prüfung möglichst zeitnah umzusetzen. Auf eine Stellungnahme zu diesem Beitrag hat die LDS verzichtet.

¹⁸ **5 Schlussbemerkung**

Der SRH begrüßt die erklärte Absicht der LDS, die Umsetzung der Empfehlungen des SRH zu prüfen und ggf. umzusetzen.

Eine VwV des SMI vom 31. Mai 1993 verhindert die Erhebung kostendeckender Gebühren bei Schwerlasttransporten.

Bei der polizeilichen Ingewahrsamnahme von Personen entstand hoher Verwaltungs- und Vollstreckungsaufwand, der in vielen Fällen uneinbringlich war.

Das von der Polizei angewandte Verfahren beim Abschleppen von Kraftfahrzeugen birgt ein erhebliches Kostenrisiko für die Staatskasse und führte zu hohen Außenständen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Festsetzung und Erhebung von Gebühren, Auslagen und tariflichen Entgelten der sächsischen Polizei der Jahre 2018 bis 2020 in den Aufgabenbereichen der Begleitung von Schwerlasttransporten, der Ingewahrsamnahme von Personen (Polizeigewahrsam) und der Umsetzung von Fahrzeugen (Abschleppfälle) geprüft. Untersucht wurde insbesondere das Verfahren der Festsetzung, der Erhebung und der Vollstreckung von Verwaltungskosten durch die sächsische Polizei sowie die Gebührenkalkulation.
- 2 Für die Erhebung von Gebühren und Auslagen (Verwaltungskosten) für individuell zurechenbare öffentlich-rechtliche Leistungen der Behörden des Freistaates Sachsen gilt das Sächsische Verwaltungskostengesetz (Sächs-VwKG). Die Höhe der Gebühr ergibt sich grundsätzlich aus dem Sächsischen Kostenverzeichnis (SächsKVZ) und ist nach § 4 Abs. 2 SächsVwKG kostendeckend nach dem Verwaltungsaufwand aller an der öffentlich-rechtlichen Leistung beteiligten Behörden und Stellen zu bemessen. Zur Ermittlung der Höhe des Verwaltungsaufwandes ist die VwV Kostenfestlegung maßgebend, die den laubahnbezogenen Personal- und Sachaufwand abbildet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Schwerlasttransporte

- 3 Der Verkehr mit Fahrzeugen und Zügen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtmassen die gesetzlich allgemein zugelassenen Grenzen tatsächlich überschreiten, bedarf einer Erlaubnis durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde. Diese legt fest, auf welchen Streckenabschnitten eine Transportbegleitung durch die Polizei erforderlich ist. Auf dieser Grundlage planen die zuständigen Polizeidienststellen den Bedarf an Einsatzkräften und -fahrzeugen, begleiten die Schwerlasttransporte und erstellen über die Begleitung Leistungsnachweise, auf deren Grundlage die Polizeiverwaltung die Kostenbescheide erlassen.

Abbildung 1: Schwerlasttransport



Quelle: ©Ulrich Stephani, Februar 2019.

2.1.1 Kalkulation der Gebühren

- 4 Die Verwaltungsgebühr für die Begleitung von Schwerlasttransporten nach der lfd. Nr. 75, Tarifstelle 1 des 9. SächsKVZ bestimmt sich nach dem zeitlichen Umfang des Polizeieinsatzes und nach der Fahrleistung der eingesetzten Fahrzeuge. Diese betrug bis 6. April 2020 20,75 € je angefangene Stunde und ab dem 7. April 2020 24 € je angefangene halbe Stunde.
- 5 Die gesetzlich vorgegebene Kostendeckung wurde nicht erreicht. Für die Zeit bis 6. April 2020 hat der SRH eine Kostenunterdeckung um mehr als 50 % (= 22,86 €) und ab dem 7. April 2020 von rd. 14 % (= 7,75 €) festgestellt. Dadurch entstanden im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 6. April 2020 für 379 Einsatzstunden Mindergebühren von rd. 8.660 € und im Zeitraum vom 7. April 2020 bis 31. Dezember 2020 für 77,5 Einsatzstunden i. H. v. rd. 600 €.

2.1.2 Kostendeckungshindernis

⁶ Die "VwV des SMI über die Erhebung von Kosten für die polizeiliche Begleitung von Transporten vom 31. Mai 1993" (im Folgenden als VwV bezeichnet) regelt Einzelheiten zur Gebührenberechnung und dem dienststelleninternen Verfahren bei der Begleitung von Schwerlasttransporten. Sie legt u. a. Folgendes fest:

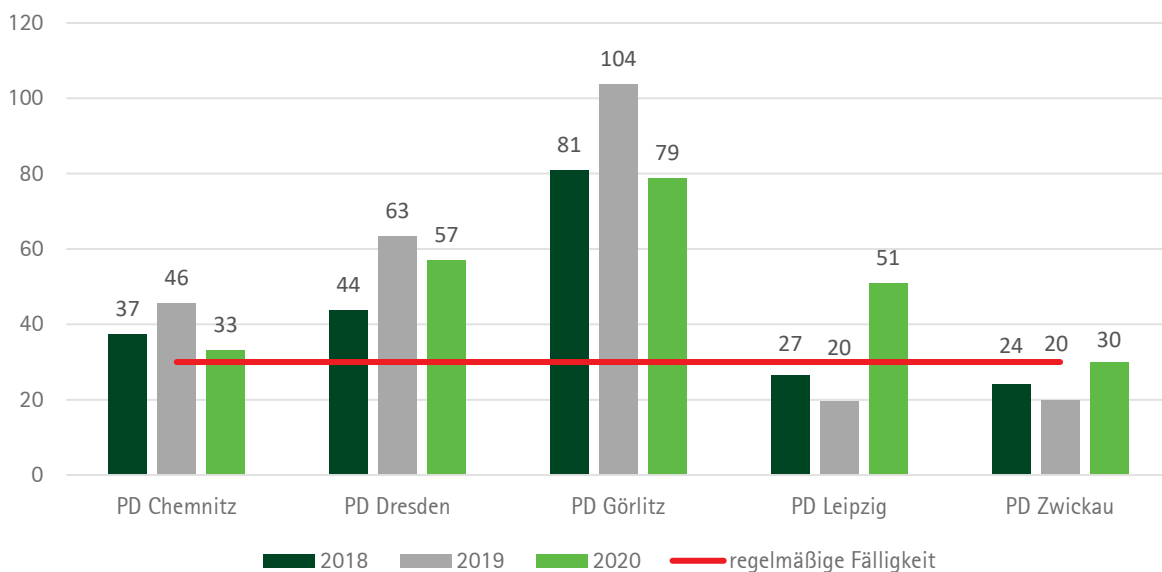
- | „Mit den je Begleitkilometer und Begleitfahrzeug erhobenen Kosten sind – unabhängig von Art, Dauer und Umfang des Transports sowie der Anzahl der eingesetzten Polizeibeamten – sämtliche Aufwendungen der Polizei anlässlich der Transportbegleitung abgegolten.
- | Kosten sind nur für die Strecke der Transportbegleitung zu berechnen. Der Zufahrtsweg zum Ort, an dem die polizeiliche Begleitung eines Transports zu übernehmen ist sowie der Rückweg zum Standort nach beendeter Transportbegleitung bleiben außer Betracht.“

⁷ Aufgrund der VwV blieben die Anfahrt zum Einsatzort und die Rückfahrt zur Dienststelle bei der Gebührenkalkulation und der Gebührenerhebung außer Betracht. Bei den geprüften Transportbegleitungen fielen im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2020 rd. 13.000 Begleit-Kilometer und rd. 16.700 Leer-Kilometer an. Die Anwendung der VwV führte nach Berechnungen des SRH zu Mindereinnahmen i. H. v. rd. 73.000 €.¹

2.1.3 Bearbeitungsdauer

⁸ Die Verwaltungskosten sind gem. § 17 SächsVwKG von Amts wegen festzusetzen. Der SRH hat die Zeiträume zwischen den Einsatztagen und der Festsetzung der Verwaltungskosten in den PD untersucht. Die folgende Darstellung zeigt das Ergebnis.

Abbildung 2: Festsetzungsdauer je PD in Tagen



Quelle: Eigene Darstellung, geprüfte Akten.

⁹ Der Zeitraum zwischen dem jeweiligen Einsatztag und dem Erlass des Kostenbescheides reichte für die Fälle der Stichprobe von 20 Tagen (PD Leipzig im Hj. 2019) bis zu 104 Tagen (PD Görlitz im Hj. 2019). Lediglich die PD'en Leipzig und Zwickau blieben im betrachteten Zeitraum in der Regel unter einer durchschnittlichen Festsetzungsdauer von 30 Tagen.

¹⁰ Bei einer Orientierung an der regelmäßigen Fälligkeitsfrist von 1 Monat nach § 18 SächsVwKG dauerte der Erlass der Kostenbescheide in vielen Fällen zu lange. Dies entsprach nicht dem Grundsatz nach § 34 SÄHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

¹ Von einer Berechnung der Personalkosten hat der SRH abgesehen.

2.2 Polizeigewahrsam

- ¹¹ Befindet sich eine Person z. B. wegen Trunkenheit in einem die freie Willensbildung ausschließenden Zustand oder sonst in einer hilflosen Lage, kann sie (in aller Regel nach ärztlicher Feststellung der Gewahrsamsfähigkeit) von der Polizei in Schutzgewahrsam genommen werden. Für den Personentransport mit dem Polizeifahrzeug und die Unterbringung im Polizeigewahrsam, die in den meisten Fällen zwischen 6 und 8 Stunden dauerte, erhob die Polizei Verwaltungskosten nach dem 9. SächsKVZ i. H. v. 90 €.

2.2.1 Hoher Aufwand, wenig Ertrag

- ¹² Der SRH hat festgestellt, dass von den geltend gemachten Verwaltungskosten im Durchschnitt nur rd. 20 % bezahlt wurden. Zahlreiche Verwaltungskostenvollstreckungsversuche blieben häufig auch nach über 10 Jahren ohne Erfolg, verursachten jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand bei der Polizei und den Vollstreckungsbehörden. Als Gründe nannten die PD'en vorrangig die Mittellosigkeit und häufige Wohnortwechsel der Kostenschuldner.
- ¹³ Der SRH hat den Aufwand für Wohnadressenrecherchen, Zahlungserinnerungen, Ratenzahlungen, Mahnungen und Niederschlagungsprüfungen an einem Beispielsfall kalkuliert. Die Aufwendungen dafür betragen über 100°€ und waren bereits nach dem 1. Vollstreckungsversuch mehr als doppelt so hoch wie die festgesetzten Verwaltungskosten i. H. v. 90 €. Hat sich dieses Procedere wiederholt, erhöhte sich der Verwaltungsaufwand immer weiter.
- ¹⁴ Die Durchsetzung der Kostenbescheide im Bereich des Polizeigewahrsams war in vielen Fällen langwierig, kostenintensiv und mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wenig vereinbar.

2.2.2 Vorschlag SRH

- ¹⁵ Ziel muss nach Auffassung des SRH sein, die Aufwendungen für uneinbringliche Forderungen auf ein wirtschaftlich vernünftiges Maß zu minimieren. Sollte die Sachlage erwarten lassen, dass Kosten nicht einbringlich sind, ist es aus wirtschaftlicher Sicht wenig sinnvoll, langwierige und kostenintensive Vollstreckungsverfahren durchzuführen.
- ¹⁶ So käme z. B. nach § 11 Abs. 1 Nr. 5 SächsVwKG in Betracht zu prüfen, ob im Einzelfall aus Billigkeitsgründen von der Gebührenerhebung abgesehen werden kann. Eine andere Lösung könnte darin gesehen werden, die Festgebühren nach der lfd. Nr. 77, Tarifstelle 9 des 10. SächsKVZ künftig als Rahmengebühren mit einer Untergrenze von 0 € auszugestalten. Dann stünde die Gebührenerhebung im Ermessen der Polizei und es wäre möglich, im begründeten Einzelfall von der Gebührenerhebung in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens ausnahmsweise abzusehen.

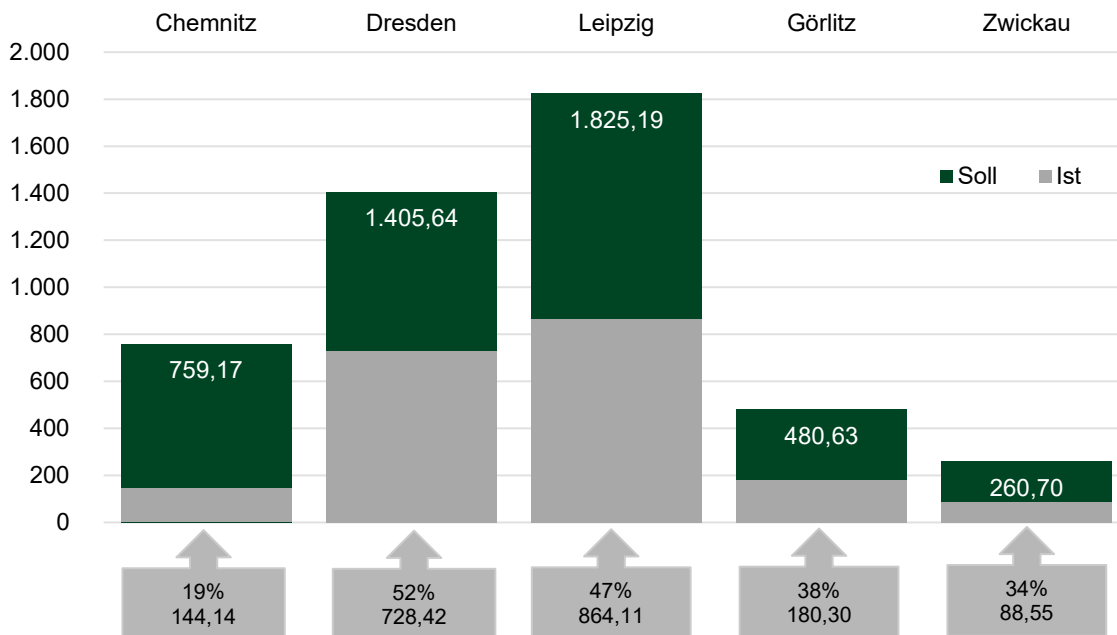
2.3 Abschleppfälle

- ¹⁷ Um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren oder den Eigentümer oder den rechtmäßigen Inhaber einer Sache vor Verlust oder Beschädigung zu schützen, ist die Polizei befugt, diese Sache z. B. durch eine Fahrzeugumsetzung sicherzustellen. Häufig traten solche Fälle nach Unfällen oder zur Beweissicherung auf. In diesen Fällen beauftragte die Polizei i. d. R. private Abschleppunternehmen, die Fahrzeuge abzuschleppen und aufzubewahren. Nach Fahrzeugfreigabe und -abholung legten die Abschleppunternehmen gegenüber der Polizei Rechnung. Die Polizei zahlte die Rechnungen und erließ gegenüber den Fahrzeughaltern die Kostenbescheide.

2.3.1 Hohe Kosten, wenig Ertrag

- ¹⁸ Der SRH hat die Zahlungseingänge bei den Abschleppfällen ausgewertet. Im Zeitraum von 2018 bis 2020 setzten die PD'en in rd. 7.600 Fällen Gebühren und Auslagen i. H. v. rd. 4,7 Mio. € fest. Die Zahlungseingänge betragen demgegenüber lediglich rd. 2,0 Mio. €. Dies entsprach einer Zahlungsquote von 42 %. Unterschiede zwischen den PD'en zeigt folgende Übersicht.

Übersicht: Vergleich Sollstellungen und Geldeingänge der PD 2018 bis 2020 (T€)



Quelle: Eigene Darstellung, HÜL-Daten SMI 2018 bis 2020.

- 19 Bei den Zahlungseingängen lagen die Quoten zwischen 19 % in der PD Chemnitz und 52 % in der PD Dresden. Die Gründe für die unterschiedlichen Zahlungsquoten in den PD'en konnte der SRH im Zuge seiner Prüfung nicht ermitteln.
- 20 Das derzeitige Verfahren zur Kostenfestsetzung war nach den Feststellungen des SRH teilweise von äußeren, von der Polizei nicht zu beeinflussenden Faktoren wie der Abholung durch den Fahrzeughalter und der Rechnungslegung der Abschleppunternehmen abhängig. Traten hierbei Verzögerungen auf, waren sie geeignet, die Standgebühren zu erhöhen, für die die Polizei nach Rechnungslegung zunächst in Vorleistung ging. Angesichts der festgestellten niedrigen durchschnittlichen Zahlungseingangquote von 42 % und einem hohen Forderungsausfallrisiko bestehen erhebliche Bedenken zur Wirtschaftlichkeit der bisherigen Verfahrensweise.
- ### 2.3.2 Vorschlag SRH
- 21 Rund 90 % (= 4,2 Mio. €) der von den PD'en geltend gemachten Verwaltungskosten i. H. v. 4,7 Mio. € betrafen Ausgaben für Rechnungen der Abschleppunternehmen für den Fahrzeugtransport und die Standgebühren.
- 22 Da allgemein angenommen werden kann, dass Fahrzeughalter i. d. R. ein Interesse daran haben, ihre Fahrzeuge wieder zu erlangen, erscheint die Anwendung des Zurückbehaltungsrechts im Regelfall sachgerecht. In Abschleppfällen besteht nach Auffassung des SRH nach § 35 Abs. 1 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) grundsätzlich die Möglichkeit, die Herausgabe eines nach § 31 Abs. 1 SächsPVDG sichergestellten Fahrzeugs so lange zu verweigern, bis die mit der Umsetzung des Fahrzeuges entstandenen Kosten beglichen wurden. Zudem bietet § 35 Abs. 2 SächsPVDG die Möglichkeit, die mit dem Abschleppen und der Verwahrung beauftragten Abschleppunternehmen zu ermächtigen, Zahlungen auf die ihm entstandenen Kosten in Empfang zu nehmen.
- 23 Wird eingeschätzt, dass die Verwahrung mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist oder der Fahrzeughalter das Fahrzeug trotz Fristsetzung und Verwertungsankündigung nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 5 SächsPVDG nicht fristgemäß abholt, erscheint auch eine Fahrzeugverwertung im Einzelfall sachgerecht.
- 24 Eine Verfahrensumstellung bei den Abschleppfällen wäre aus Sicht des SRH geeignet, dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Es kann erwartet werden, dass sich die Verwaltungskosten und das Forderungsausfallrisiko bei einer entsprechenden Umstellung in erheblichen Maße verringern würde.

3 Folgerungen

- 25 Das SMI sollte dafür Sorge tragen, dass die Gebühren für die Begleitung von Schwerlasttransporten kostendeckend kalkuliert werden und die PD'en geeignete Maßnahmen ergreifen, den Zeitraum von der Amtshandlung bis zur Festsetzung der Verwaltungskosten zu verkürzen.
- 26 Die Verwaltungsvorschrift über die Erhebung von Kosten für die Begleitung von Transporten vom 31. Mai 1993 ist anzupassen.
- 27 Beim Polizeigewahrsam und bei den Abschleppfällen sollte das SMI den Vorschlägen des SRH folgen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 28 Die Ergebnisse dieser Prüfung hat der SRH dem SMI mitgeteilt. Von einer Stellungnahme zu diesem Beitrag hat das SMI abgesehen und gleichzeitig signalisiert, die Umsetzung der Vorschläge des SRH zu prüfen.

5 Schlussbemerkung

- 29 Der SRH begrüßt die mitgeteilte Absicht des SMI, die Empfehlungen prüfen zu wollen.

Nach wie vor fehlt ein ressortübergreifendes Kompensationsflächenmanagement. Der SIB mit seinem Geschäftsbereich ZFM übernimmt stattdessen ohne gesetzliche Grundlage Kompensationsverpflichtungen für nicht staatliche Eingriffsverursacher.

Mit Kompensationsmaßnahmen im Umfang von 1,2 Mio. € hat der SIB/ZFM begonnen, obwohl der Bebauungsplan für die Entwicklung des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain nicht beschlossen ist.

Kalkulationsgrundlagen müssen überarbeitet werden, um finanzielle Nachteile auszuschließen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat das Kompensationsflächenmanagement geprüft, das zunächst dem ZFM und nach Änderung des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes (SächsVwOrgG) dem SIB mit seinem Geschäftsbereich ZFM übertragen ist.¹ Nach den naturschutzrechtlichen Regelungen ist der Verursacher unvermeidbarer Eingriffe in Natur und Landschaft verpflichtet, diese durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren. Ist die Kompensation am Eingriffsort oder in dessen Nähe nicht realisierbar, kann der Verursacher seine Verpflichtung durch den Erwerb von Ökopunkten erfüllen. Diese bilden den Verrechnungswert für solche Maßnahmen, die bereits im Vorfeld, also ohne einen konkreten Eingriff zur Verbesserung von Natur und Landschaft durchgeführt worden sind und zu einer Aufwertung gegenüber dem ursprünglichen Zustand geführt haben.²
- ² Der Prüfumfang war begrenzt auf Kompensationsmaßnahmen, die in einem zeitlichen Zusammenhang zum Eingriff standen vor allem für die Hj. ab 2017 bis 2019.

2 Feststellungen und Folgerungen

2.1 Zuständigkeit und Organisation

2.1.1 Zentrales Kompensationsflächenmanagement des Freistaates Sachsen

- ³ Neben dem SIB/ZFM führen weiterhin auch der SBS, das LASuV und die LTV Kompensationsmaßnahmen und Ökokontomaßnahmen durch. Das SMF hält Abstimmungen unter den Beteiligten für ausreichend.
- ⁴ Ein zentrales Kompensationsflächenmanagement gem. SächsVwOrgG gibt es nach wie vor nicht. Doppelstrukturen und Redundanzen bestehen weiter. Der Abstimmungsaufwand, der durch die gesetzgeberische Vorgabe überwunden werden sollte, erschwert weiterhin effektives Verwaltungshandeln.
- ⁵ Die vom Gesetzesgeber vorgegebene Zentralisierung des Kompensationsmanagements beim ZFM ist zu einem erheblichen Teil noch immer nicht umgesetzt.

2.1.2 Übernahme von Kompensationsverpflichtungen nichtstaatlicher Eingriffsverursacher

- ⁶ Das SMUL hat zum 1. Oktober 2017 nach § 10 Abs. 2 Sächsisches Naturschutzgesetz (SächsNatSchG) i. V. m. § 7 Abs. 2 Sächsische Ökokonto-Verordnung (SächsÖKoVO) den Staatsbetrieb ZFM als Ökoflächenagentur beauftragt. Dabei ist das ZFM im Unterschied zur vorher beauftragten Sächsischen Landsiedlung GmbH nicht „Dritter“, sondern wie das SMUL, eine Behörde des Freistaates Sachsen.³ Die Beauftragung durch Vertrag ist nicht wirksam,

¹ Bereits mit Wirkung zum 1. Januar 2020 wurde das ZFM als fachlich eigenständiger Geschäftsbereich an den SIB angegliedert.

² Vorgezogene Kompensationsmaßnahmen nach § 16 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

³ Staatsbetriebe sind rechtlich unselbstständig und lediglich organisatorisch ausgegliedert aus der Landesverwaltung (§ 26 Abs. 1 SÄHO).

ein gesetzlicher Auftrag besteht nicht. Dennoch übernimmt der SIB/ZFM seither auch Kompensationsmaßnahmen für nichtstaatliche Eingriffsverursacher durch Vertrag in der Weise, dass allein der Freistaat Sachsen die Durchführung, Sicherung oder Unterhaltung der Kompensation gewährleistet.

- 7 Nach Art. 83 Verfassung des Freistaates Sachsen entscheidet der Landtag als Gesetzgeber durch Gesetz über die Organisation der Behörden des Landes. Der im SächsVwOrgG dem SIB/ZFM vorgegebene Aufgabenumfang ist bindend und kann nicht durch Vereinbarung von Behörden untereinander verändert oder erweitert werden.
- 8 Der Aufgabenumfang des SIB/ZFM ist durch Gesetz festgelegt. Eine Übertragung der Aufgaben an den SIB/ZFM ist wegen des Vorrangs des Bundesrechts weder durch das SächsVwOrgG noch durch das SächsNatSchG möglich. Der SIB hat die Kompensation nichtstaatlicher Eingriffe einzustellen.

2.2 Maßnahmenumsetzung

2.2.1 Einzelmaßnahme Flugplatz Großenhain

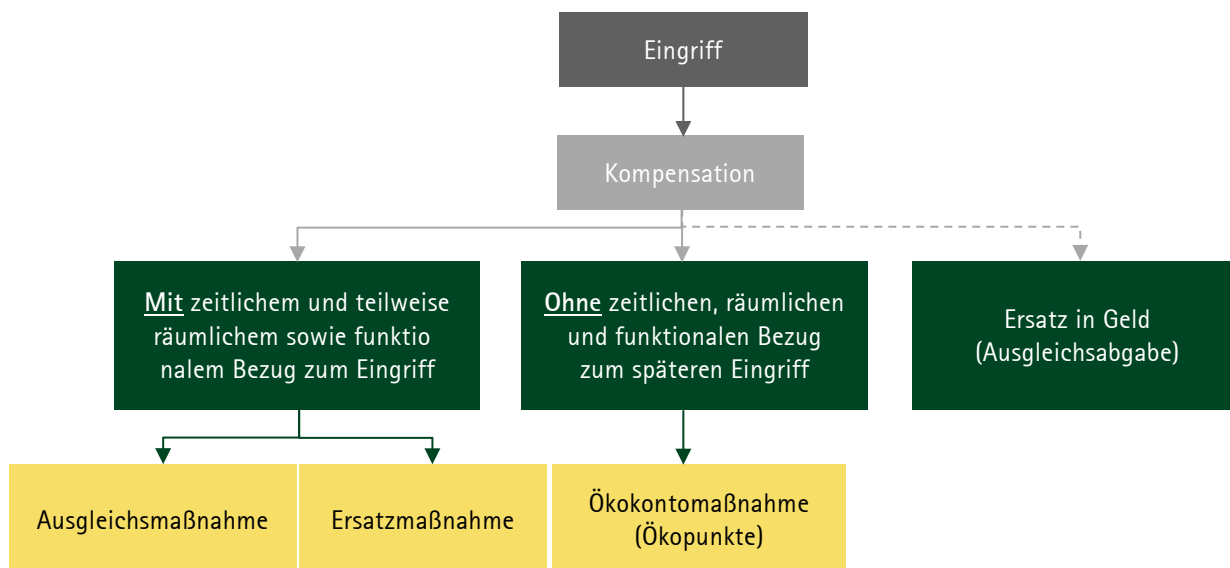
- 9 Das Gelände des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain befindet sich im Eigentum des Freistaates Sachsen und soll zu einem Industriegebiet für Großansiedlungen entwickelt werden. Dazu haben der Freistaat Sachsen und die Große Kreisstadt Großenhain 2012 einen städtebaulichen Vertrag geschlossen. Nach wie vor liegt nur ein Bebauungsplan im Entwurf vor, der wiederum einen Grünordnungsplan enthält, in dem Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen festgesetzt sind.⁴ Für das Areal besteht also kein Baurecht. Dennoch hat das ZFM mit den Maßnahmen lt. Grünordnungsplanentwurf begonnen und bis 2019 im Umfang von rd. 273 T€ (geplant sind 1,2 Mio. €) umgesetzt. Die bisher auf dem Gelände des ehemaligen Militärflugplatzes Großenhain umgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen seien auf Grundlage bestehender Verpflichtungen als Grundstückseigentümer und als Bauherr der Altlastensanierung erfolgt. Zur Vermeidung eines doppelten Ausgleichserfordernisses würden die Maßnahmen den Festsetzungen des Bebauungsplanentwurfes entsprechen.
- 10 Laut SMF macht die Große Kreisstadt Großenhain den Beschluss des Bebauungsplanes von einem weiteren städtebaulichen Vertrag zur Übernahme der Erschließung durch den Freistaat Sachsen abhängig. Hieraus können sich weitere Kompensationsverpflichtungen und Umplanungen für Maßnahmen ergeben, deren Kosten für den Freistaat Sachsen noch nicht absehbar sind.
- 11 Das SMF sollte sicherstellen, dass der SIB für den Freistaat Sachsen keine Aufwendungen tätigt, die ohne Rechtsgrundlage erfolgen und bei denen das Risiko des wirtschaftlichen Verlustes besteht. Zwischen dem Ausgleich für Altlastenbeseitigungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr und den Festsetzungen eines Bebauungsplanes, die den Ausgleich für die Realisierung von späteren Baumaßnahmen schaffen, ist zu unterscheiden.

2.2.2 Einzelmaßnahme Heckenhof Sohland am Rotstein

- 12 Zur Kompensation der Errichtung von landeseigenen Funkstationen für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben hat der SIB eingriffsnah keine Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen erbracht, sondern im südlichen Landkreis Görlitz Ökopunkte für die Maßnahme Heckenhof Sohland am Rotstein in Anspruch genommen. Die Maßnahme war zum Zeitpunkt des Eingriffes noch nicht fertiggestellt. Nach § 16 BNatSchG müssen Ökokontomaßnahmen als vorgezogene Kompensation im Hinblick auf zu erwartende Eingriffe bereits durchgeführt worden sein. Eine vom ZFM auf Nachfrage übersandte E-Mail des SMEKUL vom 12. Juni 2020 bestätigt dieses gesetzliche Erfordernis. Der Herstellungszeitpunkt muss demnach zwingend vor dem Eingriff liegen. Für den Ausgleich von Eingriffen besteht grundsätzlich eine gesetzliche Verpflichtung. Bestehende gesetzliche Verpflichtungen schließen die Anerkennung einer Maßnahme als Ökokontomaßnahme aus.

⁴ Vgl. §§ 1a Abs. 3 und 9 BauGB.

Abbildung: Kompensationsmaßnahmen nach BNatSchG und SächsNatSchG



Quelle: Eigene Darstellung.

- 13 Eine Ökokontomaßnahme kann nicht zeitgleich zum Eingriff durchgeführt werden. Das ist zu beachten.

2.3 Kostenrisiken und Kalkulation

- 14 Zur Kalkulation verwendet das ZFM auch gegenüber freistaateigenen Verursachern ein Muster einer GmbH, das Aufschläge für „Wagnis und Gewinn“ enthält, obwohl staatliche Behörden nach dem Kostendeckungsprinzip arbeiten und derartige Kosten im steuerfinanzierten Staat nicht anfallen.
- 15 Gegenüber freistaateigenen Vorhabenträgern darf das ZFM grundsätzlich weder Wagnis noch Gewinn abrechnen. Die Kalkulationsgrundlage ist entsprechend anzupassen.
- 16 Kompensationsmaßnahmen müssen im jeweils erforderlichen Zeitraum und Maß unterhalten, gepflegt und rechtlich gesichert sein. Hinweise zur konkreten Bemessung des Pflegezeitraums hat der Gesetzgeber nicht gegeben, sie ergeben sich aus den zu kompensierenden Verlusten eines Eingriffs in Naturhaushalt und Landschaftsbild.
- 17 Das ZFM setzt als Pflegezeitraum pauschal 25 Jahre an, obwohl bestimmte Maßnahmen eine teilweise aufwändige Pflege über einen wesentlich längeren Zeitraum erfordern. Falls der kalkulierte Pflegezeitraum nicht auskömmlich ist und weitere Pflegeleistungen oder Ersatzpflanzungen erforderlich werden, entstehen Kostenrisiken.
- 18 Um Fehlkalkulationen und dadurch entstehende finanzielle Nachteile zu vermeiden, sollte das SMF in Abstimmung mit dem SMEKUL eine Handlungsempfehlung zur Bemessung von Pflegezeiträumen erarbeiten.

3 Stellungnahme des Ministeriums

- 19 Bestehende Doppelstrukturen erschwerten zwar eine zentrale Steuerung des Kompensationsmanagements. Dennoch seien erhebliche Synergieeffekte im Verhältnis zu LASuV und LTV zu verzeichnen.
- 20 Die enge Auslegung des Begriffs „Dritter“ werde nicht geteilt. Der gesetzliche Auftrag nach dem SächsVwOrgG umfasse die Aufgaben der Ökoflächenagentur nach § 7 Abs. 2 SächsÖKoVO.
- 21 Im Nachgang zur Prüfungsmitteilung legte das SMF zur Maßnahme Großenhain 3 Bescheide der Unteren Naturschutzbehörde im Zeitraum 2016 und 2017 vor und die im Rahmen der Altlastenbeseitigung erteilte Immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Alle bisherigen Maßnahmen stünden ausschließlich im Kontext der Altlastenbeseitigung.
- 22 Eine unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 BNatSchG in Frage kommende Ökokontomaßnahme in Ermangelung ihrer Fertigstellung nicht zu nutzen, sei sinn- und rechtswidrig.

- ²³ Bei freistaateigenen Vorhabenträgern werden nur die finanzierbaren Kosten ohne Gewinnanteil angerechnet.
- ²⁴ 25 Jahre Pflege seien in der Regel ausreichend. Zusatzkosten könnten über Wagniszuschläge abgedeckt werden.

4 Schlussbemerkung

- ²⁵ Der gesetzliche Auftrag zur Zentralisierung des Kompensationsmanagements ist umzusetzen. Weder die vom SMF benannten Synergieeffekte noch Optimierungspotenziale der zentralen Steuerung sind bis dahin gegeben.
- ²⁶ Der SIB/ZFM ist als Staatsbetrieb der Rechtssphäre des Freistaates Sachsen zugeordnet und besitzt keine eigenständige Rechtspersönlichkeit. Vom Freistaat Sachsen vertreten durch das SMEKUL kann dem SIB/ZFM kein Auftrag zur Übernahme von Kompensationspflichten Dritter erteilt werden. Auch die SächsÖkoVO ändert dies als gegenüber dem SächsVwOrgG nachrangige Rechtsvorschrift nicht.
- ²⁷ Der Gesetzeswortlaut ist eindeutig. Ökokontomaßnahmen sind vor und unabhängig vom konkreten Eingriff herzustellen. Es darf keine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung bestehen. Der Gesetzgeber zielt mit dem Verbot nicht auf eine Mehrfachverwendung, sondern auf die eingriffsunabhängige Bevorratung.
- ²⁸ Die vom SMF zur Maßnahme in Großenhain vorgelegten Unterlagen bestätigen die Feststellungen des SRH. Alle übersandten Bescheide verweisen auf den erst noch zu beschließenden Bebauungsplan. Nach wie vor sind der Bebauungsplan und somit der Grünordnungsplan als rechtliche Grundlage der Bescheide nicht beschlossen; eine Ausnahme nach § 33 BauGB kommt nicht in Betracht. Maßnahmen sind nur auf gesicherter rechtlicher Grundlage durchzuführen, um finanzielle Risiken auszuschließen.
- ²⁹ SMF und SRH sind sich einig, dass Gewinnzuschläge gegenüber freistaateigenen Vorhabenträgern nicht zu erheben sind. Pflegezeiträume sind maßnahmenkonkret zu kalkulieren. Die Anpassung der Kalkulationsgrundlage steht nach wie vor aus.

Es ist nicht erkennbar, welche konkreten Ziele das SMK mit der Förderung verfolgt.

Der Finanzbedarf für Ganztagsangebote ist dem SMK derzeit mangels vorhandener Daten nicht bekannt.

Die allenfalls kursorische Kontrolle der Verwendung der staatlichen Mittel durch die SAB lässt keine Aussagen zur Wirkung zu.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Öffentliche und freie Träger allgemeinbildender Schulen¹ können gem. § 16a Abs. 2 Satz 2 Sächsisches Schulgesetz (SächsSchulG) die im Haushaltsplan des Freistaates Sachsen für die Förderung von Ganztagsangeboten für Schüler vorgesehenen Mittel abweichend von den §§ 23 und 44 SÄHO als pauschalierte zweckgebundene Zuweisungen erhalten. Die Auszahlung erfolgt durch die SAB. Näheres regelt eine Verordnung (Sächsische Ganztagsangebotsverordnung – SächsGTAVO).
- ² Der SRH hat die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Zuweisungsverfahrens unter besonderer Berücksichtigung der Hj. 2017 bis 2019 geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Förderziel

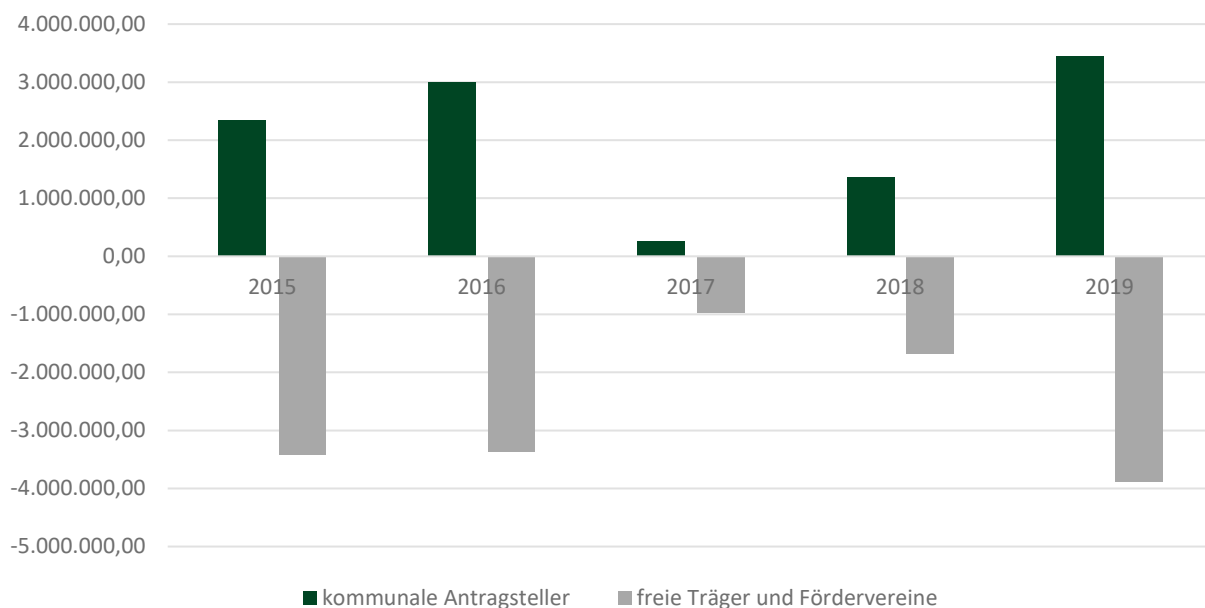
- ³ Weder § 16a SächsSchulG noch die SächsGTAVO enthalten Beschreibungen des Ziels der Förderung. Aus zahlreichen Veröffentlichungen des SMK zum Thema Ganztagsangebote lässt sich hingegen eine allgemeine Zielstellung ableiten, ein breites Angebot von qualitativ hochwertigen Ganztagsangeboten im Freistaat Sachsen schaffen zu wollen. Wie dies erreicht werden soll und was das SMK konkret unter einem breiten Angebot qualitativ hochwertiger Ganztagsangebote versteht, wird nicht näher beschrieben.
- ⁴ Da das SMK die Entscheidung über die Gestaltung der Ganztagsangebote den Schulen weitgehend selbst überlassen hat, fehlen Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilung der Wirkung der Förderung.

2.2 Bedarfsermittlung

- ⁵ Schulen mit Ganztagsangeboten werden seit 2005 gefördert. Ob zu diesem Zeitpunkt eine Bedarfsermittlung durchgeführt wurde, war nicht mehr feststellbar. In den Folgejahren wurden die Haushaltsansätze unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (Tarifanpassungen, allgemeine Preisentwicklung, steigende Schülerzahlen) fortgeschrieben.
- ⁶ Die Haushaltsrechnungen der Jahre 2015 bis 2019 zeigen, dass die für Zuweisungen an die kommunalen Antragsteller vorgesehenen Mittel (Kap. 05 45 Tit. 633 73) zu gering und damit nicht bedarfsgerecht waren. 2016 wurden rd. 3 Mio. € bzw. 25 % mehr benötigt. 2019 waren es rd. 3,4 Mio. € mehr bzw. 17 %. Gleichzeitig wurden die für Zuweisungen an Schulträger freier Schulen und private Antragsteller (Schulfördervereine öffentlicher und freier Schulen) eingeplanten Mittel (Kap. 05 45 Tit. 684 73) nicht in der geplanten Höhe benötigt. Sie wurden zur Deckung der Mehrausgaben für die kommunalen Träger verwendet und teilweise als Ausgabereste in Folgejahre übertragen.

¹ Grundschulen, Förderschulen, Oberschulen, Gymnasien und Gemeinschaftsschulen.

Abbildung: Verteilung der Mehr- und Minderausgaben 2015 bis 2019 (€)



Quelle: HR Epl. 05.

2.3 Finanzierung der Ganztagsangebote

- 7 Für die Finanzierung bestimmt § 5 Abs. 6 Satz 1 SächsGTAVO, dass Verteilungsmasse die für die Förderung von Ganztagsangeboten verfügbaren Haushaltsmittel abzüglich der für den Sockelbetrag je Schule, für die Schulklubpauschale, für Qualitätsentwicklung und für Verwaltungskosten des Freistaates Sachsen verwendeten Mittel sind. Die Definition des Begriffs Verteilungsmasse durch das SMK verdeutlicht, dass für die Förderung nicht der tatsächliche Bedarf maßgeblich ist.
- 8 Das SMK hat die Technische Universität Dresden mit der wissenschaftlichen Begleitung beauftragt. Der Jahresbericht 2017 enthält Berechnungsmodelle, die die Finanzierung der Ganztagschulen und von Schulen mit Ganztagsangeboten in den Bundesländern beschreiben. Sie hat bei den Pro-Kopf-Ausgaben für einen Ganztagschüler eine Spanne zwischen 526 € und 1.385 € ermittelt. In Sachsen würden mit einer errechneten Pro-Kopf-Ausgabe von 108 € im Vergleich zu den anderen Bundesländern wenig Mittel zur Verfügung gestellt.
- 9 2018 traf die Universität die Einschätzung, eine wirklich tiefgreifende in den kompletten Schultag eingreifende Veränderung sei mit den zur Verfügung stehenden Mitteln, aber auch mit dem zur Verfügung stehenden Personal derzeit nicht realisierbar.² Über die Auswertung der beauftragten Berichte hat das SMK keine Vermerke erstellt. Dadurch ist nicht erkennbar, welche Maßnahmen das SMK aus der gutachterlichen Bewertung der Personal- und Mittelausstattung abgeleitet hat.
- 10 Im Schuljahr 2021/2022 betragen die Pauschalen je Schüler nach Angaben des SMK bei Grundschulen und Gymnasien 92,15 €, bei Förder- und Oberschulen 152,79 € je Schüler.³

2.4 Fördervollzug

2.4.1 Antragsverfahren

- 11 Antragsteller sind Schulträger oder Schulfördervereine. Mit dem Antrag muss weder dargelegt werden, welche Ausgaben (Zweckbestimmung) finanziert werden sollen noch deren Höhe. Dies soll die Eigenständigkeit und Verantwortung der Empfänger stärken.

² Technische Universität Dresden, Jahresbericht 2018, Seite 80.

³ <https://www.schule.sachsen.de/foerderung-von-ganztagsangeboten-6274.html>, zuletzt geöffnet am 10. Mai 2022.

- ¹² Bei Antragstellung prüft die SAB als Bewilligungsstelle weder, wofür die Mittel im Einzelnen benötigt werden noch in welcher Höhe. Ein Finanzierungsplan ist nicht verbindlich. Dies vereinfacht zwar das Verfahren für die bewilligende Stelle, für die Zuweisungsempfänger birgt es jedoch Risiken hinsichtlich der Förderfähigkeit ihrer Ausgaben und der Auskömmlichkeit der Zuweisung.
- ¹³ Umfragen der Technischen Universität Dresden ab 2017 zeigen, dass die Zuweisungen nicht immer den Bedarf der Schulen treffen. Mindestens 20 % der befragten Schulen bewerten die Zuweisungen als zu hoch oder zu niedrig. Das SMK hat dies zum Anlass genommen, 2019 die Sockelbeträge zu erhöhen, um so kleineren Schulen ein größeres Angebot zu ermöglichen. Das Verfahren wurde ansonsten nicht angepasst.

2.4.2 Bewilligung/Auszahlung

- ¹⁴ Die Bewilligung der Zuweisung erfolgt, wenn die formalen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Höhe der Zuweisung ergibt sich insbesondere⁴ aus der jährlich neu ermittelten Schülerpauschale (siehe Nr. 2.3), die mit der Schüleranzahl an der Schule multipliziert wird (Formel Schülerpauschale = Verteilungsmasse x 0,8 dividiert durch die Schülerzahl in Sachsen nach der amtlichen Schulstatistik).
- ¹⁵ Weil der tatsächliche Bedarf der Schule in dem jeweiligen Bewilligungszeitraum der SAB nicht bekannt ist, stellt die pauschale Zuweisung bis zum Zeitpunkt der Abrechnung (Verwendungsnachweis) dem Grunde und der Höhe nach eine vorläufige Vorauszahlung dar. Der endgültige Zuweisungsbetrag wird erst mit der Abrechnung der Ausgaben (Verwendungsnachweis) festgestellt.
- ¹⁶ Die SächsGTAVO sieht mit Ausnahme der Schulklubs bisher keine Eigenbeteiligung der Schulträger an der Finanzierung der Ganztagsangebote vor.

2.4.3 Verwendungsnachweis

- ¹⁷ Der Verwendungsnachweis besteht nach der SächsGTAVO aus einer Eigenerklärung des Empfängers und einem Kontoauszug/mehreren Kontoauszügen (Sachkontoauszug bzw. Sachkontoauszüge mit der Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben einschließlich deren Zweckbestimmung für Ganztagsangebote).
- ¹⁸ Die SAB prüft das Vorliegen der formalen Voraussetzungen und das Sachkonto, insbesondere ob die Mittel vollständig verwendet wurden. Durch das pauschalierte Verfahren bedingte Überzahlungen werden von den Schulen regelmäßig zurückgefordert.

3 Folgerungen

- ¹⁹ Das SMK sollte die Zielstellung der Förderung präzisieren und angemessene Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen (Nr. 6 VwV zu § 7 SäHO) durchführen.
- ²⁰ Es sollte eine Bedarfsermittlung erstellt werden, die neben den notwendigen Investitionen und den jährlichen Sachausgaben auch den tatsächlichen Personalbedarf aufzeigt. Das SMK sollte prüfen, ob und wie dafür ein Monitoring-System eingerichtet werden kann, um regelmäßig statistische Angaben für eine realistische Haushaltsplanung zu erhalten.
- ²¹ Die Rückmeldungen einiger Schulen aus den Umfragen der Technischen Universität Dresden werfen Zweifel an der Zielgenauigkeit des Bemessungsmaßstabs der Zuweisungen auf. Die derzeitige pauschale Förderung nach Anzahl der Schüler je Schule erscheint deshalb ungeeignet, den Ausbaugrad der Angebote und die Anzahl der Teilnehmer am Ganzttag angemessen zu berücksichtigen. Die SächsGTAVO sollte angepasst werden.
- ²² Der SRH regt an, auf eine angemessene Beteiligung der Schulträger an der Finanzierung der Ganztagsangebote hinzuwirken.
- ²³ Die SAB führt bisher allenfalls eine cursorische Prüfung der Verwendungsnachweise über den staatlichen Mitteleinsatz durch. Das SMK hat darauf hinzuwirken, dass den Verwendungsnachweisen künftig aussagefähige Sachberichte beigefügt werden.

⁴ Gewährt wird auch ein Sockelbetrag je Schule, eine Zusatzpauschale für Förder- und Oberschulen und eine Schulklubpauschale für Schulen mit Schulklubs.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 24 Ganztagsangebote seien zu einem Merkmal von Schulqualität geworden. Für Aussagen zur Wirkung und Zielerreichung würden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung verwendet.
- 25 Mit der Pauschalierung der Zuweisungen setze das SMK die Vorgaben des Gesetzgebers um. Wohlwissend, dass bei Pauschalen nie eine 100 %-ige Zufriedenheit zu erreichen sei, habe das SMK die Rückmeldungen der Schulen zum Anlass genommen, 2019 die Sockelbeträge zu erhöhen, um so kleinen Schulen ein größeres Angebot zu ermöglichen.
- 26 Der Gesetzgeber habe die Vergabe der Mittel mit § 16a SächsSchulG geregelt, danach sei eine Beteiligung der Schulträger ausdrücklich nicht vorgesehen.
- 27 Die Vorlage und Kontrolle von bis zu 1.500 Sachberichten pro Schuljahr würde sowohl in der Schule als auch in der Verwaltung pädagogische Fachkräfte binden, die derzeit schlichtweg nicht vorhanden seien.

5 Schlussbemerkung

- 28 Die Stellungnahme des SMK lässt weiterhin offen, welche konkreten Ziele verfolgt werden. Der SRH hält an der Notwendigkeit von Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen fest.
- 29 Auf das vom SRH angeregte Monitoring-System zur Bedarfsermittlung ist das SMK in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.
- 30 Der Gesetzgeber hat keine konkreten Regelungen zur finanziellen Beteiligung der Schulträger getroffen. Entgegen der Auffassung des SMK schließt § 16a SächsSchulG diese nicht ausdrücklich aus.
- 31 Ausgehend von rd. 1.500 Sachberichten pro Schuljahr sind bei einem Anteil von 20 % bei etwa 300 Schulen in Sachsen die Zuweisungen nicht bedarfsgerecht. Dies erscheint nicht hinnehmbar und zeigt, dass die Pauschalierung nach Schülerzahlen ungeeignet ist. Das Verfahren sollte angepasst werden.
- 32 Eine hohe Anzahl von Förderfällen und fehlendes pädagogisches Personal für die Prüfung von Verwendungsnachweisen können den gänzlichen Verzicht auf Sachberichterstattung nicht abschließend begründen.

Das SMK förderte die Weiterbildung nicht auf Grundlage einer fachspezifischen Förderkonzeption und führte keine anforderungsgerechte Erfolgskontrolle durch.

In den Förderverfahren waren erhebliche Doppelbearbeitungen sowie vermeidbarer Verwaltungsaufwand zu verzeichnen.

1 Prüfungsgegenstand

- Das SMK fördert Einrichtungen der Weiterbildung nach dem StHpl. auf Grundlage des Weiterbildungsgesetzes (WBG). Der SRH untersuchte die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Ordnungsmäßigkeit dieser Förderung sowie den Einsatz der Haushaltsmittel in den Hj. 2017 bis 2019. Der Kreis der Zuwendungsempfänger umfasste 24 anerkannte Weiterbildungseinrichtungen und Landesorganisationen sowie einen Landesverband (im Folgenden als WBE bezeichnet), darunter 16 Volkshochschulen in kommunaler oder freier Trägerschaft, 8 sonstige WBE in freier Trägerschaft sowie weitere Zuwendungsempfänger.

2 Prüfungsergebnis

2.1 Mitteleinsatz

- Die Fördermittel entwickelten sich im geprüften Zeitraum wie folgt:

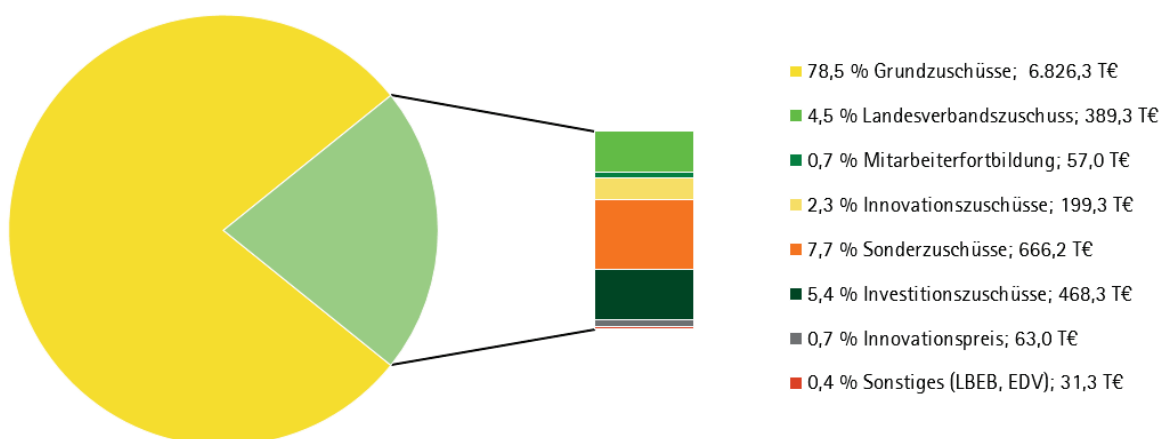
Übersicht 1: Entwicklung der Fördermittel für die Weiterbildung (T€)

	2017	2018	2019
Soll	7.063,0	7.063,0	9.563,0
Ist	7.039,7	7.684,0	8.700,6

Quelle: StHpl. und HR.

- Die verschiedenen Projektförderungen erfolgten nach der Weiterbildungsförderungsverordnung (WbFöVO) durch Grund-, Unterkunfts- und Verpflegungszuschüsse sowie 5 weitere Zuschussarten (im Folgenden als sonstige Zuschüsse bezeichnet), darunter für Mitarbeiterfortbildung, Investitionen und Innovationen. Die Verteilung der im Hj. 2019 ausgereichten Fördermittel in Höhe von insgesamt 8.700,6 T€ auf die Förderbereiche veranschaulicht die folgende Abbildung:

Abbildung 1: Verteilung der Fördermittel des Hj. 2019 auf die Förderbereiche



Quelle: Sachbuch 2019.

2.2 Förderkonzept und Erfolgskontrolle

- ⁴ Das SMK hat keine fachspezifische Förderkonzeption für die Förderung der Weiterbildung nach dem WBG erarbeitet. Der Steuerung und Erfolgskontrolle der Förderung lagen damit keine messbaren qualitativen und quantitativen Zielgrößen zugrunde. Die Erfolgskontrolle untersuchte wesentliche Zielstellungen des StHpl., wie z. B. die Stärkung und den Ausbau digitaler Bildungsformate oder die besondere Berücksichtigung von strukturschwachen Regionen und Räumen mit besonderem Handlungsbedarf, nicht.

2.3 Zuständigkeiten in den Förderverfahren

- ⁵ Zuständige Bewilligungsbehörde ist die LDS. Eine Verfahrensbeteiligung des Sächsischen Landesamtes für Schule und Bildung (LaSuB) ist im Bereich der Grundförderung weder in der WbFöVO vorgesehen noch enthält das Antragsformular Hinweise auf eine Beteiligung des LaSuB. Der SRH stellte fest, dass das LaSuB eine Plausibilitätsprüfung des Kosten- und Finanzierungsplans, des Personalschlüssels der WBE sowie der Qualifikation des pädagogischen Personals vornahm. Über eine Schnittstelle werden die Daten durch die WBE zur Verfügung gestellt und können vom LaSuB eingesehen werden. Die LDS führt diese Prüfschritte ebenfalls durch. Damit kommt es zu einer unnötigen Doppelbearbeitung.
- ⁶ Die Zuwendungsanträge für die sonstigen Zuschüsse sind gem. § 15 Abs. 2 WbFöVO über das LaSuB an die LDS zu richten. Aus der WbFöVO ergibt sich jedoch keine klare Aufgabenzuweisung an das LaSuB.
- ⁷ Der SRH stellte daher auch in Bezug auf die sonstigen Zuschüsse erhebliche Doppelbearbeitungen fest. Das LaSuB erstellte Vermerke über eine sog. „Vorprüfung“. Diese erstreckten sich nicht nur auf eine fachliche Beurteilung der Förderfähigkeit hinsichtlich der Projektinhalte, sondern beinhalteten die Prüfung der den Anträgen beigelegten Kosten- und Finanzierungspläne. Die Doppelbearbeitung wäre durch konkrete Festlegungen in der WbFöVO vermeidbar gewesen. Die Prüfung der Finanzierung der Maßnahme und Festlegung der Höhe der Zuwendung ist alleinige Aufgabe der Bewilligungsbehörde LDS.

2.4 Fördervollzug

2.4.1 Änderungsbescheide der LDS

- ⁸ Die LDS erklärte die als zuwendungsfähig anerkannten Einnahmen und Ausgaben in den Zuwendungsbescheiden für die Sonderzuschüsse als verbindlich. Dies führte zu einer erheblichen Anzahl von Änderungsanträgen und entsprechenden Änderungsbescheiden infolge einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben. Da diese regelmäßig Änderungen, insbesondere bei überjährigen Projekten, unterliegen, sieht die VwV zu § 44 SäHO hier Mitteilungspflichten der Zuwendungsempfänger vor. Eine Abrechnung erfolgt dann mit dem Verwendungsnachweis. Die von der LDS erlassenen rechtsfehlerhaften Bescheide verursachten auch hier zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der unnötig Personalressourcen in Anspruch nahm.

2.4.2 Zum Nachweis der Verwendung eingesetzte Formulare

- ⁹ Für alle in der WbFöVO geregelten Zuschüsse gelten gem. § 12 Abs. 1 WbFöVO die für die Projektförderung geltenden Vorschriften der VwV zu § 44 SäHO. Hiervon ausgenommen sind die Muster 1a bis 5 der VwV zu § 44 SäHO. Die LDS fügte ihren Bewilligungsbescheiden das durch die WbFöVO von der Anwendung ausgeschlossene Muster 4 der VwV zu § 44 SäHO als Anlage bei.
- ¹⁰ Durch die Verwendung des ausdrücklich ausgenommenen Musters hat die LDS offensichtlich gegen die WbFöVO verstoßen.

2.5 Verfahren zur Gewährung von Mitarbeiterfortbildungszuschüssen

- ¹¹ Die Förderung von Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter der anerkannten WBE nach § 7 WbFöVO dient der Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Die Zuschüsse werden als sonstige Zuschüsse in einem eigenen Verfahren beantragt.

- ¹² 80,3 % der Zuschüsse für Mitarbeiterfortbildung lagen im Prüfungszeitraum unter 2.500 €. Fast die Hälfte (48,7 %) der Förderfälle aus Kleinstförderungen lagen unter 1,0 T€. ¹ Die kleinteilige Förderung verursachte insbesondere im Hinblick auf das geringe Mittelvolumen (Hj. 2019: Fördermittel 57,0 T€, Anteil am Gesamtbetrag 0,7 %) einen nicht vertretbaren Verwaltungsaufwand.

3 Folgerungen

- ¹³ Das SMK sollte eine fachspezifische Förderkonzeption unter Aufnahme der jeweiligen Schwerpunktsetzungen erstellen, diese erforderlichenfalls aktualisieren und eine an den konzeptionellen Vorgaben orientierte Erfolgskontrolle durchführen.
- ¹⁴ Die LDS als Bewilligungsbehörde kann anhand von Förderkriterien die Förderfähigkeit beurteilen. Das SMK sollte die doppelte Erledigung von Arbeitsaufgaben im Sinne eines ressourcenschonenden Personaleinsatzes unterbinden und die dem LaSuB bei Antragstellung der sonstigen Zuschüsse zukommende Aufgabe konkretisieren. So könnte ein effizienter Verfahrensablauf gesichert werden.
- ¹⁵ Der Zuwendung zugrundeliegende Einnahmen und Ausgaben dürfen von der LDS nicht als verbindlich erklärt werden, da diese regelmäßig Änderungen, insbesondere bei überjährigen Projekten, unterliegen. Das SMK hat dafür Sorge zu tragen, dass von der LDS künftig keine rechtsfehlerhaften Bescheide mehr erlassen werden.
- ¹⁶ Das SMK muss von der LDS die Beachtung der WbFöVO einfordern. Ausdrücklich von der Anwendung ausgenommene Formulare dürfen nicht mehr den Zuwendungsempfängern als Anlage zu ihren Zuwendungsbescheiden übermittelt werden.
- ¹⁷ Der SRH empfiehlt die Integration der Mitarbeiterfortbildungsförderung in die Grundförderung zur Verwaltungsvereinfachung.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁸ Mit Beschluss des SLT vom 22. Juli 2021 sei das SMK beauftragt worden, Vorschläge für gesetzliche Regelungen der gemeinwohlorientierten allgemeinen Weiterbildung vorzulegen, die unter Wahrung der Trägervielfalt eine flächendeckende, bedarfsgerechte und innovative Weiterbildungslandschaft im Freistaat Sachsen sichern. Bis Ende 2023 solle des Weiteren eine ressortübergreifende Weiterbildungsstrategie erarbeitet werden. Das SMK beabsichtige, die Ausrichtung der Förderinstrumente in einer Neufassung der WbFöVO auf Grundlage der geplanten Änderung des WBG neu zu gestalten. Dabei solle auf effiziente Verfahrensabläufe und eindeutige Kompetenzzuordnung geachtet werden. Die Notwendigkeit einer fachspezifischen Förderkonzeption werde vom SMK geprüft.
- ¹⁹ Nach Auffassung des SMK erfolgt bei der Grundförderung keine Doppelbearbeitung durch LaSuB und LDS. Das LaSuB würde nur bei Unklarheiten als fachkundige Stelle konsultiert.
- ²⁰ Die LDS als Bewilligungsbehörde werde zukünftig beachten, dass die der Zuwendung zugrundeliegenden Einnahmen und Ausgaben nicht mehr als verbindlich erklärt werden. Das SMK sagte zu, im Hinblick auf die geplante Neufassung der WbFöVO gemeinsam mit allen Beteiligten auf ein effizientes Antrags- und Bewilligungsverfahren zu achten.
- ²¹ Für den Bereich der Sonderzuschüsse seien Ende 2021 bereits spezielle Formulare für den Verwendungsnachweis zur Verfügung gestellt worden. Für die anderen Förderbereiche würde das Muster 4 (Verwendungsnachweis) zukünftig nicht mehr zur Verfügung gestellt.
- ²² Mit der geplanten Neufassung der WbFöVO sei aufgrund der geringen Fördersummen und des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes der Wegfall des Mitarbeiterfortbildungszuschusses vorgesehen.

¹ Mit der Dritten VO des SMK zur Änderung der WbFöVO vom 30. März 2020 wurde unter Art. 1 Pkt. 1 die Förderung von Mitarbeiterfortbildungszuschüssen unter 2.500 € zugelassen.

5 Schlussbemerkungen

- 23 Der SRH begrüßt die angestrebte grundlegende Überarbeitung und Anpassung der rechtlichen Grundlagen sowie der Weiterbildungsstrategie für eine zukunftsfähige und bedarfsgerechte Förderung der Weiterbildung.
- 24 Die Zusagen des SMK, die Hinweise des SRH bei der Neufassung der WbFöVO zu berücksichtigen, sieht der SRH als wichtigen Schritt, die Zuwendungsverfahren effizienter zu gestalten.
- 25 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung zur stattfindenden Doppelbearbeitung bei der Grundförderung, da sich aus der Prüfung keine Hinweise für eine Beteiligung des LaSuB ausschließlich als fachkundige Stelle ergaben.
- 26 Der Wegfall des verwaltungsaufwändigen Förderinstruments Mitarbeiterfortbildungszuschuss wird begrüßt.

Der Freistaat Sachsen förderte rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. €.

Das SMWA besaß dabei weder einen Gesamtüberblick über die geförderten und nicht geförderten Gewerbeflächen noch entwickelte es eine Landesstrategie mit konkreten Maßnahmen bzw. leitete auch keine messbaren Ziele daraus ab.

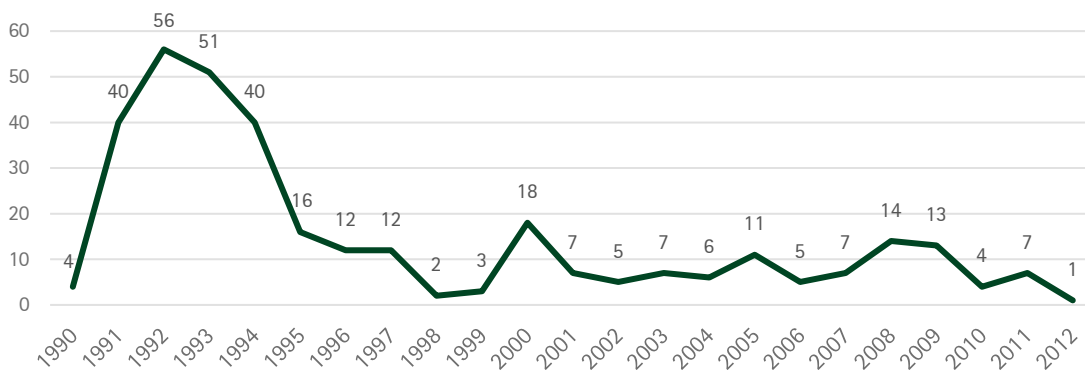
1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat die Erschließung von Gewerbegebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) im Zeitraum 1990 bis 2014 umfassend geprüft. Im geprüften Zeitraum wurden insgesamt rd. 400 Gewerbegebiete mit rd. 1,1 Mrd. € gefördert. Die Ausgaben teilten sich Land und Bund je zur Hälfte.
- ² Die Förderung erfolgt u. a. auf Grundlage von Art. 91a GG, des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, des Bund – Länder Koordinierungsrahmens (vormals Rahmenplan) der GRW und den jeweils geltenden Förderrichtlinien des SMWA.
- ³ Primäre Zielsetzung der GRW lt. Koordinierungsrahmen ist es, dass strukturschwache Regionen durch Ausgleich ihrer Standortnachteile Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung halten können und regionale Entwicklungsunterschiede abgebaut werden.¹ Die Förderung der Gewerbegebietserschließung als integraler Bestandteil der (wirtschaftsnahen) GRW-Förderung soll durch die Schaffung von Ansiedlungsflächen die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Unternehmen schaffen.² Die seit 2019 vorgenommenen bzw. beabsichtigten Großinvestitionen durch internationale und nationale besonders starke Wirtschaftsunternehmen (sog. Leuchttürme) in den FLO unterstreichen, dass die Verfügbarkeit entsprechender Flächen ein entscheidendes Kriterium für eine erfolgreiche Gewinnung ist. Aktuelle Diskussionen um die Sicherung von wichtigen Industriegütern unabhängig von weltweiten Lieferketten rücken die Bedeutung der Verfügbarkeit und Entwicklung geeigneter Gewerbestandorte in ein neues Licht.
- ⁴ Der SRH hat neben der Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens auch die strategische Steuerung der Gewerbegebietsförderung durch das SMWA geprüft. Dabei stellte sich heraus, dass Antworten auf wichtige Fragen zum Entwicklungsstand der Gewerbegebietsinfrastruktur auch 25 Jahre nach ihrem Beginn im zuständigen Fachressort sowie der Bewilligungsbehörde LDS nicht zu erhalten waren. Deshalb wurden durch den SRH umfangreiche Analysen mittels Online-Fragebogen unter allen 214 kommunalen Zuwendungsempfängern und örtliche Erhebungen durchgeführt. Die Erhebungsdaten des SRH für 341 Vorhaben zeigen auf, dass 191 Vorhaben (rd. 56 %) im Zeitraum 1990 bis 1994 gefördert wurden und damit der zeitliche Förderschwerpunkt Anfang der 90er Jahre zu verorten ist:

¹ BT-Drs. 16/13950 vom 8. September 2009: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009; Teil I A Nr. 1.1., S. 7.

² Vgl. URL: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe,did=151112.html>, abgerufen am: 28. Dezember 2016 sowie URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/regionalpolitischer-bericht-bund-laender-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-2016.pdf?__blob=publicationFile&t=4, S. 16, zuletzt geöffnet am 23. Mai 2022.

Abbildung 1: Gesamtzahl der Bewilligungen nach Jahren



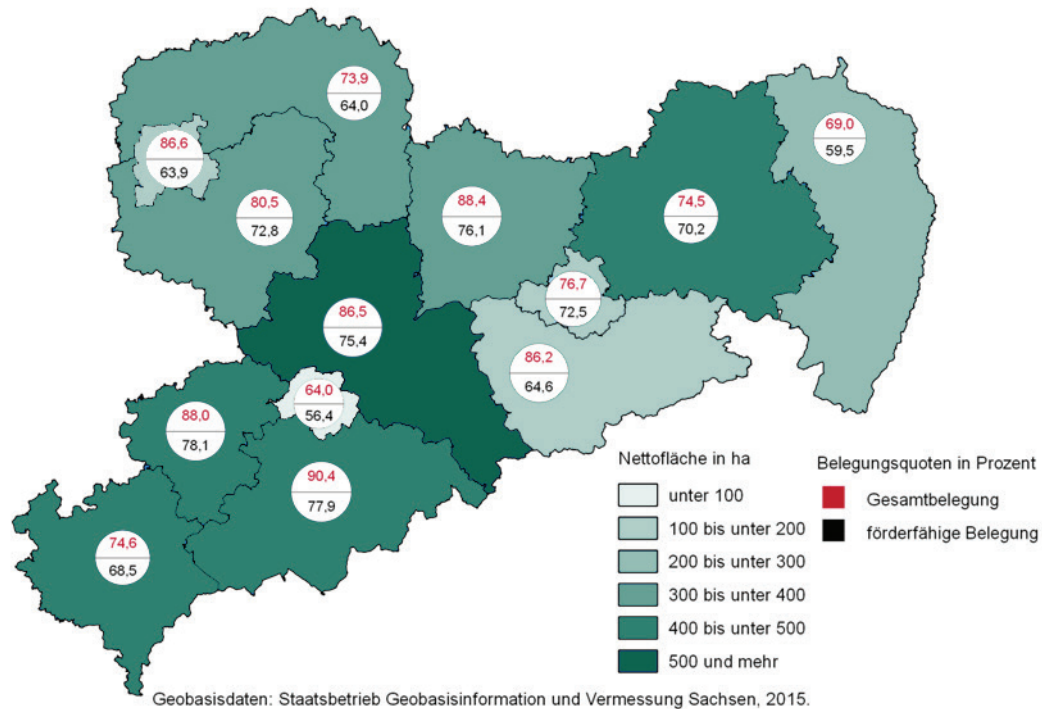
Quelle: Eigene Darstellung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlender Gesamtüberblick auf Landesebene

- 5 Das SMWA verfügte über keinen umfassenden Gesamtüberblick geförderter und nicht geförderter Gewerbebestände im Freistaat Sachsen. 2020 teilte das SMWA mit, dass es lediglich einen Überblick über die geförderte Gewerbegebietsstruktur habe, welche für das Bewilligungsgeschehen genutzt werde. Darüber hinaus könne man auch auf Daten der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH zugreifen, die sie für die Akquise von Ansiedlungsunternehmen nutze und einen Überblick über Bestände und Entwicklungen der Gebietsstruktur gebe. Hieraus folgt, dass es vereinzelte Datenbestände gab, die jedoch vorrangig operativ genutzt wurden. Eine Zusammenführung und strategische Auswertung dieser Daten auch hinsichtlich eines Gesamtbedarfs und etwaiger Pufferflächen erfolgte nicht.
- 6 Das SMWA wendete ein, dass zwar ein grundsätzlicher Bedarf an Gewerbeflächen bestehe, der jedoch weder für den Freistaat Sachsen insgesamt noch für einzelne Regionen abgeschätzt werden könne. Zudem sei der Bedarf nur bedingt steuerbar und unterliege verschiedensten Einflüssen. Vordringlich sieht das SMWA aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung bei der vorhabenbezogenen Bedarfsermittlung die kommunalen Zuwendungsempfänger in der Verantwortung.
- 7 Alleine die Erhebung des SRH für 301 geförderte Gewerbegebietsvorhaben zeigt, dass diese im gewichteten Mittel mit rd. 81,7 % ausgelastet waren. Regional stellt sich die Belegung sehr verschieden dar:

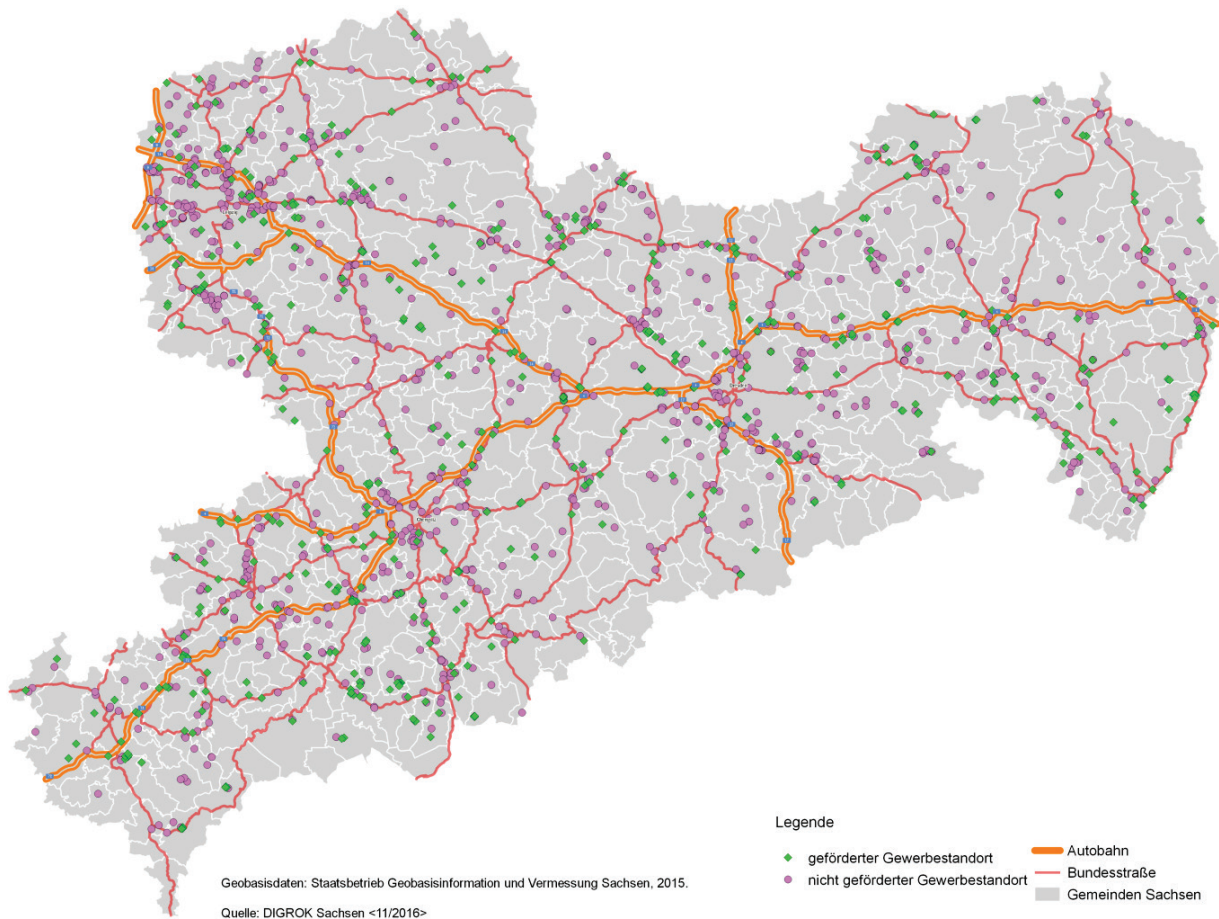
Abbildung 2: Belegungsquoten (gesamt/förderfähig) zur geförderten Nettofläche nach kreisfreien Städten und Landkreisen



Quelle: Eigene Darstellung.

- 8 Im Umkehrschluss folgt daraus auch, dass regional (auf Kreisebene) das Angebot an geförderten Flächen differiert. Die Verantwortungsverlagerung auf Ebene der einzelnen Kommune alleine erscheint für eine in die Zukunft gerichtete, strategische Ansiedlungspolitik nicht sachgerecht, da die einzelne Kommune mangels Datenlage über keinen Gesamtüberblick verfügen kann.
- 9 In Ermangelung eines Gesamtüberblicks beim SMWA hat der SRH anhand der ihm verfügbaren Datenbestände einen räumlichen Überblick über die Gewerbegebietsstruktur erarbeitet. Der SRH hat so insgesamt 1.519 Gewerbebestände identifiziert, wovon 506 Standorte und damit jeder dritte gefördert wurde. Die regionale Verteilung der geförderten und nicht geförderten Standorte stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 3: Regionale Verteilung sächsischer Gewerbestandorte



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Fehlende Strategie auf Landesebene

- 10 Der SRH vermisst eine Strategie und proaktive Steuerung des Landes zur zielgerichteten Entwicklung von Gewerbeflächen, um bspw. auch auf Ansiedlungsabsichten von Großinvestoren in angemessener Zeit reagieren zu können. Angesichts dessen, dass die Mehrzahl der geförderten Gewerbegebiete vor mehr als 20 Jahren errichtet wurden, ist eine an die künftigen Bedarfe angepasste, vorausschauende Planung erforderlich.

2.3 Fehlende förderspezifische Zielgrößen für den Freistaat Sachsen

- 11 Der SRH bemängelt zudem das Fehlen förderspezifischer Zielgrößen. So definierten die Förderkonzeptionen des SMWA der Förderrichtlinien der Jahre 2011 und 2015 keine messbaren Zielgrößen. Nach Mitteilung des SMWA sei eine messbare Zielgröße für die Gewerbegebietserschließung, ob im Freistaat genügend erschlossene Gewerbeflächen in ausreichender Menge verfügbar sind, um regionalwirtschaftlich gewünschte Ansiedlungen und Erweiterungen von Unternehmen realisieren zu können. Den konkreten Bedarf hat das SMWA jedoch nicht beziffert. Auch die dem SRH vorliegende aktuelle Förderkonzeption für die GRW-Förderung ab dem Jahr 2022 enthielt weiterhin keine messbaren Ziele.

3 Folgerungen

- 12 **3.1** Das SMWA sollte sich einen Gesamtüberblick verschaffen und die hierfür erforderlichen Daten erheben bzw. zusammenführen und fortschreiben, um künftige Bedarfe zu erkennen und notwendige Anpassungen vornehmen zu können. Nur die umfassende Kenntnis des Ausgangszustandes ermöglicht es dem SMWA, die ihm obliegenden Aufgaben effizient wahrzunehmen. Hierzu sollte das SMWA geeignete Kriterien aufstellen. Denkbare Kriterien hierfür können – getrennt nach Kreisen, Gemeinden und Vorhaben – z. B. sein:

- Eigentümerstruktur der Gewerbestandorte (Angebote öffentlicher/privater Flächen),
- Gesamthöhe gewährter Zuwendungen,
- Verfügbare Nettofläche gesamt,

- █ Verfügbare geförderte Nettofläche,
- █ Verkaufte Fläche (gesamt, minimal, maximal, im Durchschnitt),
- █ Überschuss erzielt (ja/nein),
- █ Höhe der getätigten Investition je Gewerbegebiet nach Branchen,
- █ Anzahl Dauerarbeitsplätze (neu geschaffen bzw. gesichert).

- 13 **3.2** Das SMWA hat künftig die strategische Steuerungsaufgabe im Rahmen der Gewerbegebietsförderung wahrzunehmen. Nur so kann zielgerichtet und zeitnah auf Ansiedlungsabsichten eingegangen werden, die die Kapazität und Steuerungsfähigkeit einer einzelnen Kommune (Zuwendungsempfänger) übersteigt. Ziel sollte es aus Sicht des SRH sein, eine sächsische Gewerbeflächenstrategie zu entwickeln und daraus konkrete Maßnahmen abzuleiten. Diese Strategie sollte mit anderen Teilstrategien, wie z. B. für die Strukturentwicklung in den Braunkohleregionen oder der Regional- bzw. Landesentwicklungsplanung, verzahnt werden.
- 14 **3.3** Der Zuwendungskreislauf Konzeption - Verfahren - Erfolgskontrolle setzt voraus, dass eine programmspezifische Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen vorhanden ist. Ziele können nur dann sinnvoll gesetzt werden, wenn von einer bekannten Zustandsgröße ausgegangen wird und das Ziel eine erreichbare Weiterentwicklung dieser Größe darstellt. Das SMWA sollte daher unter Berücksichtigung seiner strategischen Überlegungen auf Landesebene messbare Zielgrößen benennen und quantifizieren.
- 15 Messbare Zielgrößen sind Voraussetzung sowohl für die Veranschlagung (§ 23 SÄHO) als auch für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen (§§ 7, 44 SÄHO). Ohne messbare Ziele ist ein Soll-Ist-Vergleich und damit die Weiterentwicklung des Förderprogramms nicht möglich.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 16 **4.1** Das SMWA und die LDS teilen mit, dass sie einen Überblick über die geförderte Gewerbegebietsstruktur im Freistaat Sachsen besitzen, der den Anforderungen der GRW an ein bedarfsgerechtes Bewilligungsgeschehen gerecht werde. Darüber hinaus stünden dem SMWA und der LDS die Datenbestände der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH zur chronologischen Entwicklung von Gewerbegebieten insgesamt in Sachsen für Abfragen uneingeschränkt zur Verfügung.
- 17 Die vom SRH beispielhaft vorgeschlagene Datenstruktur sei nicht umsetzbar, da Gewerbeflächen nicht nur von der öffentlichen Hand, sondern auch von privaten Eigentümern angeboten würden. Hier stoße die statistische Erfassung an ihre gesetzliche Grenze. Gleiches träfe auf die privat getätigten Investitionen und die vorhandenen Arbeitsplätze zu. Preise und Überschüsse von Privateigentümern zu erfassen, sei nicht möglich.
- 18 Der methodische Ansatz des SRH erscheine nicht geeignet, Bedarfe tatsächlich abschätzen zu können, da wirtschaftliche Prozesse dynamisch seien und nicht über eine Anreiz- und Lenkungsfunktion hinaus zentral gesteuert werden sollten. Die Steuerungsfunktion von Subventionen im Fall der GRW Infrastrukturförderung bedeute nicht, dass auf die kommunale Selbstverwaltung bestimmend Einfluss genommen werden könne und die Ziele der grundgesetzlich verankerten Gemeinschaftsaufgabe über eine regionalwirtschaftliche Erwünschtheit von Ansiedlungen hinausgehen.
- 19 **4.2** Das SMWA erkenne keine fehlende Strategie.
- 20 Inwieweit eine gesonderte „sächsische Gewerbeflächenstrategie“ bei der GRW-Förderung einen Mehrwert bieten könne, sei für das Ministerium nicht erkennbar. Grundsätzlich werde auch die Steuerungsfunktion des SMWA bei der GRW verkannt bzw. zu weit ausgedehnt. Eine wie vom SRH vorgeschlagene Strategie, die zwangsläufig über die bestehenden strategischen Vorgaben der GRW hinausgehen muss, gehe weit über die Lenkungsfunktion von Subventionen hinaus und greife in unzulässiger Weise in andere Rechtssphären ein.

- ²¹ Andererseits seien SMWA und SMR aktuell von der Regierungskoalition beauftragt, einen Bericht zu erarbeiten, wie eine strategische Steuerung von Gewerbegebieterschließungen erfolgen könne. Letztlich müsse dies über eine Landesgesellschaft gesteuert werden, deren Errichtung das SMF zustimmen muss und nicht über ein Förderprogramm.
- ²² **4.3** Das SMWA weist das Fehlen messbarer Zielgrößen für die Gewerbegebietsförderung zurück. Der Förderung lägen ausreichende Mess- und Zielgrößen zugrunde.
- ²³ Die Hinweise der VwV zu § 44 SÄHO seien dem SMWA bekannt, jedoch könne nicht ausgeblendet werden, dass hier eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern mit einem übergeordneten einheitlichen Regelwerk umgesetzt werde. Die GRW habe eine grundgesetzliche sowie spezialgesetzliche Verankerung. Ein staatliches Interesse liege vor, wenn die Maßnahme der Erfüllung des Zwecks der Aufgabenstellung und Zielsetzung des Landes in besonderem Maße dienlich und dabei zu erwarten sei, dass mit möglichst geringen Zuwendungsmitteln ein optimaler Erfolg erzielt werde. Das SMWA wolle keine eigene, aus Landesmitteln finanzierte Regionalförderung betreiben.
- ²⁴ Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern sei es, wirtschaftliche Nachteile auszugleichen und gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen. Es gehe nicht um eine räumliche Ausgewogenheit der Förderung innerhalb eines Landes und dafür eingesetzter Fördermittel. Die im verbindlichen Koordinierungsrahmen definierten Kriterien der bundesweiten Förderung seien die Verbesserung der Infrastruktur in dem jeweiligen Gebiet und die Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft.
- ²⁵ Allein die flächendeckende Einordnung der sächsischen Regionen als strukturschwach auf Basis der Regionalindikatoren sei ein nachvollziehbarer Beleg dafür, dass ein erhebliches staatliches Interesse des Freistaates an der Programmumsetzung bestehe.

5 Schlussbemerkung

- ²⁶ **5.1** Eine Zusammenführung und strategische Auswertung der vorhandenen Datenbestände durch das SMWA ist weiterhin nicht erkennbar.
- ²⁷ **5.2** Es ist zudem nicht ersichtlich, inwieweit durch die Wahrnehmung der strategischen Steuerungsaufgabe unzulässig in andere Rechtssphären eingegriffen wird. Vielmehr handelt es sich um eine ministerielle Kernaufgabe. Der SRH begrüßt daher die Entscheidung, dass das SMWA und das SMR nunmehr beauftragt sind, einen Bericht zu erarbeiten, wie eine strategische Steuerung von Gewerbegebieterschließungen erfolgen kann. Der SRH behält sich nach Vorlage der entsprechenden Unterlagen eine gesonderte Stellungnahme nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO zur vom SMWA als erforderlich bezeichneten Gründung einer neuen Gesellschaft vor.
- ²⁸ **5.3** Die flächendeckende Einordnung der sächsischen Regionen als strukturschwach kann ein nachvollziehbarer Beleg für ein erhebliches staatliches Interesse darstellen. Einen Ersatz für messbare Zielgrößen stellt es gleichwohl nicht dar. Die haushaltsrechtlichen Regelungen sind einzuhalten. Der SRH sieht auch keinen Widerspruch zur grundgesetzlichen- sowie spezialgesetzlichen Verankerung der GRW und des zwischen Bund und Ländern einheitlich abgestimmten Regelwerks (Koordinierungsrahmen). Der Koordinierungsrahmen stellt klar, dass die Durchführungskompetenz den Ländern obliegt. Die Länder können hierbei regionale Bedürfnisse berücksichtigen, Prioritäten setzen und dazu ihrerseits Regelungen des Koordinierungsrahmens einschränken.
- ²⁹ **5.4** Ausweislich der Fachregierungserklärung des SMWA am 4. Mai 2022 können Investorenanfragen „nur dann bedient werden, wenn geeignete und große Flächen in einem ausreichenden Entwicklungszustand schnell zur Verfügung stehen – wie dies z. B. bei den großen Ansiedlungen von Tesla und Intel der Fall war.“³ Laut der Fachregierungserklärung habe die Staatsregierung das Problem erkannt und arbeite an einer Lösung. Der SRH erwartet, dass im Zuge der von der Staatsregierung ergriffenen Aktivitäten die vom SRH dargelegten strategischen Defizite bei der Steuerung der Gewerbegebietsförderung in Sachsen beseitigt werden.

³ 49. Sitzung des 7. SLT: Fachregierungserklärung des SMWA, S. 9, enthalten in: [Medieninformation des SMWA vom 4. Mai 2022](#); zuletzt geöffnet am 23. Mai 2022

Der Einfallsreichtum und die Kenntnisse der Bediensteten werden nicht umfassend ausgeschöpft. Das SMWA sollte sich einen Gesamtüberblick verschaffen, Ziele definieren, Aufwand und Nutzen des Vorschlagswesens untersuchen sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Beteiligung ergreifen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat die Umsetzung des Vorschlagswesens innerhalb des Geschäftsbereichs des SMWA¹ im Zeitraum 2012 bis 2020 geprüft.² Prüfungsgegenstand war die Verwaltungsvorschrift der Sächsischen Staatsregierung für das Vorschlagswesen in der Sächsischen Verwaltung (VwV Vorschlagswesen) vom 6. Oktober 2011, die zum 1. Januar 2012 in Kraft trat. Darüber hinaus wurden mögliche Ursachen für die Wirksamkeit beziehungsweise Nichtwirksamkeit des Vorschlagswesens identifiziert, um entsprechende Empfehlungen abzuleiten.
- ² Der Freistaat Sachsen nutzt seit dem Jahr 1995 in Anlehnung an die positiven Erfahrungen aus der freien Wirtschaft sowie anderer Bundesländer das Instrument des Vorschlagswesens. Die Staatsregierung möchte mithilfe des Vorschlagswesens den Einfallsreichtum sowie Kenntnisse und Erfahrungen der Angehörigen der Verwaltung aktivieren, um z. B. Verwaltungsverfahren oder Arbeitsabläufe zu vereinfachen, Verwaltungsvorschriften zu verbessern, Verwaltungshandeln bürgerfreundlicher zu gestalten, Gesundheits- und Umweltschutz zu fördern sowie die Datenverarbeitung zu verbessern.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlender Gesamtüberblick

- ³ Das SMWA verfügt über keinen Gesamtüberblick der eingereichten Vorschläge. Substanzielle Informationen zur Bearbeitung und Bewertung der Vorschläge wie Ablehnungsgründe, Prämienhöhen, geplante Umsetzungszeiten, Annahme-/ Ablehnungs- und Umsetzungsquoten sowie Verfahrensdauern werden nicht erfasst. Ein Abgleich mit der Vergabe von Leistungsprämien erfolgte nicht.

2.2 Fehlende Messbarkeit der Ziele

- ⁴ Die mit dem Vorschlagswesen verfolgten Ziele wie Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und schnelle Aufgabenerledigung wurden nicht operationalisiert. Auch für die im Geschäftsbereich des SMWA bestimmten Erfolgskriterien wie die Transparenz des Verfahrens, zügige Bearbeitungszeiten und präzise Bewertungen wurden keine Zielgrößen beziffert.

2.3 Potenzial des Vorschlagswesens nicht ausgeschöpft

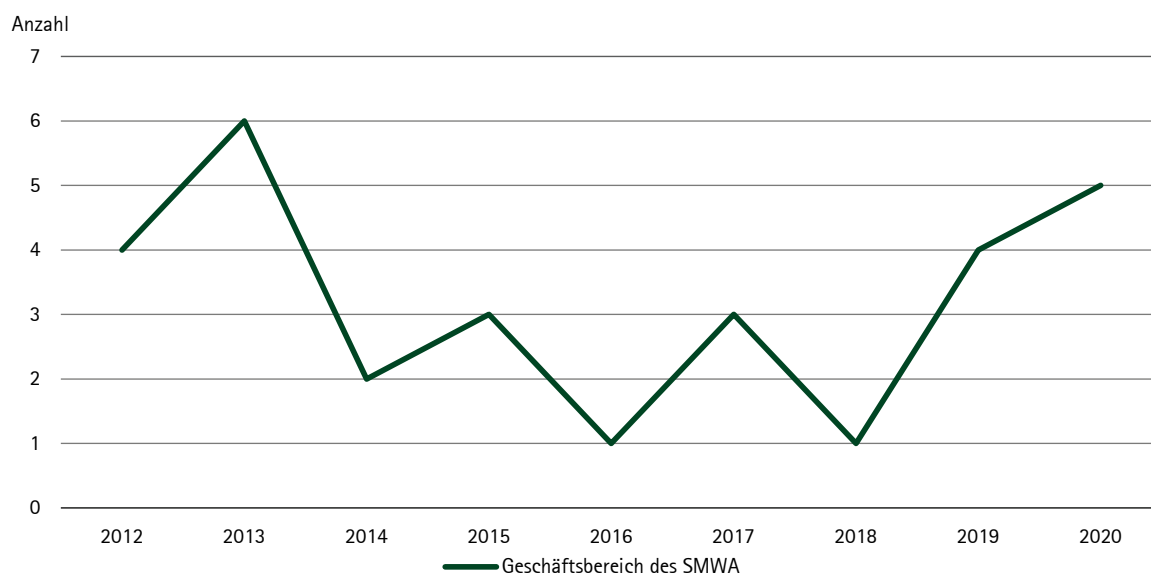
- ⁵ Der Freistaat Sachsen hat ein Verfahren geschaffen, das im Geschäftsbereich des SMWA kaum Wirkung entfaltet. Von rd. 1.699 Bediensteten³ im Geschäftsbereich des SMWA wurden lediglich rd. 3,2 Vorschläge pro Jahr eingereicht. Im Zeitraum 2012 bis 2020 wurden 29 Verbesserungsvorschläge eingereicht, von denen 21 (72 %) abgelehnt wurden. 13 Ablehnungen wurden dabei auf Gründe gestützt, die nicht den abschließenden Tatbeständen der VwV Vorschlagswesen entsprachen. Vorschläge, die abgelehnt werden, verursachen Aufwand, ohne Nutzen zu bringen.

¹ Der Geschäftsbereich des SMWA umfasst SMWA, LASuV und Oberbergamt.

² Geprüft wurden alle Verbesserungsvorschläge, die im genannten Zeitraum eingegangen sind.

³ Durchschnittswert der Jahre 2012 bis 2020.

Abbildung: Eingereichte Verbesserungsvorschläge 2012 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung.

- 6 Die wenigen angenommenen Vorschläge wurden zudem nicht alle umgesetzt. Die Umsetzung eines Vorschlages steht seit 2018 aus. Es gibt kein zentrales Umsetzungsmonitoring im Geschäftsbereich des SMWA.
- 7 Proaktive Kommunikationsmaßnahmen, die die Bediensteten über das Vorschlagswesen und dessen Ziele sowie Mitwirkungsmöglichkeiten informieren, wurden seit 2016 im SMWA nicht durchgeführt. Nach Auffassung des SRH leidet dadurch der Bekanntheitsgrad des Vorschlagswesens, Potenziale werden so verschenkt.

2.4 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 8 Eine Personalbedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) hat es im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufgaben für das Vorschlagswesen nach Auskunft des SMWA bisher nicht gegeben. Über die Annahme oder Ablehnung eines Vorschlages sowie über die Gewährung einer Prämie entscheiden 6 Bedienstete. Darüber hinaus entsteht regelmäßig bei der fachlichen Bewertung zusätzlicher Aufwand. Demgegenüber wird der monetäre Nutzen nicht erhoben und der nichtmonetäre Nutzen nicht ausreichend berücksichtigt.
- 9 Eine valide Bewertung, ob die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck des Vorschlagswesens und dem Mitteleinsatz besteht, kann das SMWA demzufolge nicht abgeben.

3 Folgerungen

- 10 **3.1** Ein umfassender Überblick über den Ausgangszustand sowie dessen Entwicklung ist erforderlich, um die Aufgaben im Rahmen des Vorschlagswesens effizient und effektiv wahrzunehmen, den erforderlichen Anpassungsbedarf zu identifizieren und messbare Zielgrößen zu definieren. Das SMWA sollte sich einen umfassenden Überblick über die Verbesserungsvorschläge verschaffen und diesen regelmäßig aktualisieren.
- 11 **3.2** Operationalisierte Ziele sind die Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle im Sinne von § 7 SÄHO. Ohne messbare Ziele ist kein Soll-Ist-Vergleich möglich. Die Weiterentwicklung des Vorschlagswesens ist gefährdet. Im Rahmen des Vorschlagswesens im Geschäftsbereich des SMWA sind daher Ziele zu operationalisieren.
- 12 **3.3** Der SRH empfiehlt, die Gründe für die geringe Beteiligung im Geschäftsbereich des SMWA zu analysieren und entsprechende Maßnahmen zur Erhöhung der Beteiligungsquote einzuleiten.
- 13 Vorschläge sind nur dann abzulehnen, wenn einer der Tatbestände nach Ziff. VIII Nr. 1 VwV Vorschlagswesen erfüllt ist.

- 14 Angenommene Vorschläge sind zeitnah umzusetzen. Die Umsetzung sollte zentral überwacht und terminiert werden.
- 15 Die interne proaktive Kommunikation ist zu erhöhen. Der SRH empfiehlt, die Bediensteten regelmäßig über angenommene sowie umgesetzte Vorschläge und das Vorschlagsaufkommen zu informieren.
- 16 **3.4** Nach § 7 Abs. 2 SäHO sind für „alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen“. Hierunter fallen auch die Maßnahmen nach der VwV Vorschlagswesen.

4 Stellungnahme

- 17 **4.1** Dem SRH seien zur Prüfung alle Unterlagen vorgelegt worden. Ablehnungsgründe, Prämienhöhen sowie Verfahrensdauern seien in jedem einzelnen Vorgang enthalten. Die Feststellung des SRH sei sehr pauschal und entspreche nicht den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen.
- 18 **4.2** Zur fehlenden Messbarkeit der Ziele gab das SMWA keine Stellungnahme zum Entwurf dieses Jahresberichtes ab.
- 19 **4.3** Ziel des SMWA sei nicht gewesen, eine Quote für das Vorschlagswesen vorzugeben, sondern mit der neuen VwV Vorschlagswesen in der Landesverwaltung ein zeitgemäßes System für die Einreichung, Bewertung und Entscheidung einzuführen, das Kreativitätspotenzial der Beschäftigten noch mehr zu nutzen und ressortinterne Regelungen zuzulassen.
- 20 Im Geschäftsbereich des SMWA seien 31 Vorschläge in 10 Jahren eingegangen. Im davor durchgeführten zentralen Verfahren mit Geschäftsstelle im SMI wären es in der Zeit von 2005 bis 2010 (6 Jahre) aus dem Geschäftsbereich des SMWA 4 Vorschläge (0,6 pro Jahr), die eingereicht wurden. Mit dem neuen ressortinternen Verfahren habe sich das Aufkommen verfünffacht.
- 21 Aus Sicht des SMWA habe sich das neue Verfahren im Hinblick auf die Nutzung des Kreativitätspotenzials im Geschäftsbereich des SMWA grundsätzlich bewährt. Ein aktueller Vergleich der Umsetzung in anderen Ressorts könne nicht erfolgen, da diese nicht geprüft wurden. Es gäbe ressortübergreifend keine koordinierende Stelle für das Vorschlagswesen in der Landesverwaltung, sodass ein Vergleich zur Umsetzung des Vorschlagswesens innerhalb der Landesverwaltung nicht erfolgen könne.
- 22 **4.4** Zur fehlenden WU gab das SMWA keine Stellungnahme zum Entwurf dieses Jahresberichts ab.

5 Schlussbemerkungen

- 23 Die Stellungnahme des SMWA zum fehlenden Gesamtüberblick trifft inhaltlich nicht den Kern der Prüfungsfeststellung. Der SRH hat vorliegend nicht die vorgelegten Akten kritisiert, sondern das Nichtvorhandensein eines Gesamtüberblickes mit den genannten Informationen. Dass sich der Informationsgehalt eines Gesamtüberblickes aus der Aktenlage ergibt, liegt in der Natur der Sache und ist unstrittig. Die Feststellung, dass das SMWA keinen Gesamtüberblick hat und diesen erst erarbeiten muss, bleibt bestehen.
- 24 Der SRH erkennt an, dass sich das Vorschlagsaufkommen im Geschäftsbereich des SMWA seit Einführung des dezentralen Verfahrens auf niedrigem Niveau erhöht hat. Dessen ungeachtet ist das Vorschlagsaufkommen auch in Relation zur durchschnittlichen Anzahl der Bediensteten sehr niedrig. Auch mangels konkreter Ziele bezweifelt der SRH, dass das Kreativitätspotenzial der Bediensteten vollends ausgeschöpft wird. Erfahrungsaustausche mit dem Bund, den Ländern oder den Ressorts bzw. Evaluierungen des Vorschlagswesens im Geschäftsbereich des SMWA, die Gegenteiliges belegen und den Schluss zulassen, dass die Potenziale ausgeschöpft werden, hat es im Prüfungszeitraum nicht gegeben. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung.

Das Förderziel, die Zahl der Meisterabsolventen in gewerblich-technischen Fortbildungsberufen zu erhöhen, wurde mit der Förderung nicht erreicht. Ungeachtet dessen ist eine Erhöhung dieser Förderung geplant.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der Freistaat Sachsen gewährt seit dem 1. September 2016 nach der „FRL Meisterbonus“¹ für erfolgreich abgelegte Meisterprüfungen eine Zuwendung i. H. v. 1.000 € pro Absolvent.
- ² Gefördert werden die Absolventen von Aufstiegsfortbildungen im gewerblich-technischen sowie im land-, forst- und hauswirtschaftlichen Bereich sowie – seit 2019 – im gewerblich-verwaltungstechnischen Bereich, die erfolgreich eine Fortbildung als Handwerksmeister, Industriemeister oder Fachmeister abschließen.
- ³ Der SRH hat die Beantragung, Bewilligung, Zahlung und Verwendungsnachweisprüfung in den Jahren 2016 bis 2020 im Zuständigkeitsbereich des SMWA geprüft. Betrachtet wurde auch die Zielerreichung der Förderung.

2 Prüfungsergebnisse

- ⁴ Ziel der Förderung gemäß den Förderkonzeptionen² ist es, „einerseits Anreize für eine erfolgreiche Weiterbildung zum Meister zu setzen. Andererseits geht es um die Erhaltung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie die Stärkung der dualen Ausbildung“. Ziel bei Einführung des Meisterbonus war es, die Zahl der Meisterabsolventen in gewerblich-technischen Fortbildungsberufen zu erhöhen. Als Verfahren zur Erfolgskontrolle sollte ermittelt werden, „ob sich die Anzahl der erfolgreichen Absolventen in den gewerblich-technischen Fortbildungsberufen in den kommenden Jahren durch die Förderung erhöht“.³ Die sächsischen Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern hatten deshalb jährlich über die Entwicklung der Absolventenzahlen zu berichten.
- ⁵ In seiner Förderkonzeption 2021⁴ verwies das SMWA darauf, dass sich die Anzahl der erfolgreichen Absolventen in den gewerblich-technischen Fortbildungsberufen im Freistaat Sachsen seit Einführung des Bonus durch die Förderung nicht erhöht hat, wie Daten des StaLa belegen.⁵

Übersicht: Erfolgreiche Absolventen lt. StaLa

	Anzahl Gesamt	Davon Handwerksmeister	Davon Industriemeister	Davon Fachmeister
2016	1.482	802	535	145
2017	1.498	773	551	174
2018	1.336	688	514	134
2019	1.284	668	471	145
2020	1.315	624	531	160

Quelle: Förderkonzeption 2021 des SMWA zur Richtlinie Berufliche Bildung.

- ⁶ Eine Änderung der FRL resultierte daraus nicht.

¹ FRL Meisterbonus vom 29. Juli 2019 (SächsABl. S. 1212), enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 28. November 2021 (SächsABl. SDR. S. 224) sowie FRL Meisterbonus vom 17. August 2016 (SächsABl. S. 1169), die durch die Richtlinie vom 20. Dezember 2016 (SächsABl. 2017 S. 100) geändert worden ist, enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 1. Dezember 2017 (SächsABl. SDR. S. 402).

² Förderkonzeptionen des SMWA 2016 zur FRL Meisterbonus und 2021 zur FRL Berufliche Bildung (SächsABl. 2022, S. 433).

³ Förderkonzeption 2016 zur FRL Meisterbonus.

⁴ Förderkonzeption Stand 6. Oktober 2021 zur FRL Berufliche Bildung.

⁵ StaLa, Statistischer Bericht: Auszubildende im Freistaat Sachsen (Ergebnisse der Berufsbildungsstatistik) 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, auch zitiert in der Förderkonzeption.

- ⁷ Eine anvisierte Erhöhung des Meisterbonus, „um den ausgezeichneten Ruf der Qualität des sächsischen Handwerks zu erhalten“⁶, wurde bisher „aufgrund unvorhersehbarer Kosten für die Folgenbeseitigung der Corona-Pandemie noch nicht umgesetzt“.⁷
- ⁸ Nach Ansicht des SMWA würde vermutlich „eine Erhöhung des Meisterbonus auf 2.500 € leider nicht dazu führen, die Absolventenzahlen, insbesondere im Handwerk zu erhöhen. Dazu ist eine Prämie in dieser Größenordnung im Vergleich zu den deutlich höheren Kosten einer Meisterfortbildung sowie dem großen zeitlichen Aufwand, der mit einer Meisterqualifizierung einhergeht, eher nicht geeignet. Die große Wertschätzung gegenüber den Meisterabsolventen kann jedoch durch einen höheren Bonus sehr wohl zum Ausdruck gebracht werden.“⁸
- ⁹ Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie des Deutschen Handwerksinstituts (DHI) zur Evaluation der Wirksamkeit von Meisterprämien im Handwerk.⁹
- ¹⁰ Nach Recherche des SRH (Stand Dezember 2021) gewähren 6 Bundesländer (einschließlich Sachsen) ausschließlich eine/n Meisterprämie/Meisterbonus. Die übrigen 10 Bundesländer gewähren diese Förderung im Zusammenhang mit einer Meistergründungsprämie oder nur eine Meistergründungsprämie.¹⁰
- ¹¹ Der erste Entwurf der FRL Meisterbonus (Stand 30. Dezember 2015) sah auch die Förderung von Absolventen vor, die innerhalb von 3 Jahren nach ihrer erfolgreich absolvierten Meisterprüfung einen Betrieb im Freistaat Sachsen übernehmen und mindestens 2 Jahre fortführen. In den beschlossenen Förderrichtlinien ist dieser Fördergegenstand nicht mehr enthalten.

3 Folgerungen

- ¹² Die Statistiken des StaLa und des SMWA sowie die Studie des DHI zeigen, dass die Einführung des Meisterbonus nicht zur Erhöhung der Anzahl der erfolgreichen Absolventen in den gewerblich-technischen Fortbildungsberufen im Freistaat Sachsen geführt hat. Dieses Förderziel ist somit nicht erreicht. Unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 94 Absatz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 7 SÄHO) sollte der weitere Einsatz des Instruments kritisch überprüft werden.
- ¹³ Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Staat an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 23 SÄHO).
- ¹⁴ Die Gewährung einer „Prämie“ bzw. einer „finanziellen Anerkennung“ ist nicht Zweck einer Zuwendung, zumal sie nicht zum Erreichen des Förderziels beigetragen hat.
- ¹⁵ Das SMWA sollte mögliche Handlungsalternativen – z. B. die Gewährung von Meistergründungsprämien – prüfen, um die mit der Förderung verbundenen Ziele zu erreichen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹⁶ Das Ministerium hat bestätigt, dass die Erhöhung der Zahl der erfolgreichen Meisterabsolventen nicht erreicht werden konnte. Damit sei jedoch nur eines der Förderziele nachweislich nicht erreicht worden. Die Benachteiligung beruflicher Bildungswege im Vergleich zu hochschulischen Bildungsgängen in Bezug auf die öffentliche Förderung der jeweiligen Gesamtkosten sei jedoch sehr wohl abgebaut worden (Förderanteil der öffentlichen Hand beim Studium 83 %, bei der dualen Berufsausbildung 46,2 %, s. a. DHI-Studie).

⁶ Gemeinsam für Sachsen, [Koalitionsvertrag 2019-2024-2.pdf](#), S. 26; zuletzt geöffnet am 23. Mai 2022.

⁷ Förderkonzeption Stand 6. Oktober 2021 zur FRL Berufliche Bildung.

⁸ [LT-Drs. 7/7927](#); zuletzt geöffnet am 23. Mai 2022.

⁹ Göttinger Beiträge zur Handwerksforschung 51, Veröffentlichung des Volkswirtschaftlichen Instituts für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen, Forschungsinstitut im DHI, 2021, ISSN 2364-3897.

¹⁰ Webseiten der Bundesländer, [www.handwerk.com](#); zuletzt geöffnet am 23. Mai 2022; [dhz.net - Deutsche Handwerks Zeitung \(deutsche-handwerkszeitung.de\)](#); zuletzt geöffnet am 24. Mai 2022.

- ¹⁷ Das SMWA verwies darauf, dass das Instrument Meisterbonus politisch gewollt und in den Koalitionsverträgen 2014 bis 2019 und 2019 bis 2024 verankert sei.
- ¹⁸ Die zur Gewährung eines Meisterbonus bestehende und vom SRH als Handlungsalternative angesprochene Gewährung einer Meistergründungsprämie beurteilt das SMWA fachlich kritisch. Zum einen erfolge eine Förderung der Neugründungstätigkeit oder Unternehmensübernahme von Meisterabsolventen bereits nach § 13b Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz durch teilweisen Erlass des gewährten Darlehens für Kosten der Aufstiegsfortbildung und des Lebensunterhalts gemäß Meister-BAföG. Zum anderen sei die Zielwirkung einer Meistergründungsprämie nicht belegbar. Es ließe sich nicht zweifelsfrei validieren, ob in den Bundesländern, in denen eine solche Zuwendung an tatsächliche Neugründungen gekoppelt ist, das Gründungsgeschehen im Handwerk überhaupt nennenswert beeinflusst worden sei.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁹ Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Gewährung einer „Prämie“ bzw. einer „finanziellen Anerkennung“ nicht Zweck einer Zuwendung ist, zumal sie nicht zum Erreichen des Förderzieles beigetragen hat. Mögliche Handlungsalternativen – auch neben der Meistergründungsprämie – sollten geprüft werden, um die mit der Förderung verbundenen Ziele zu erreichen.

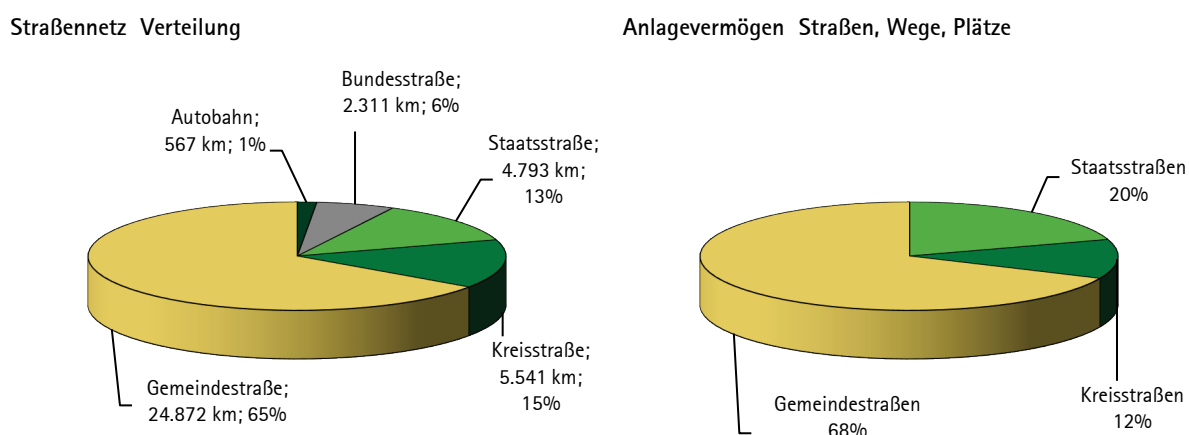
Die Beibehaltung der bisherigen Fördersystematik im Sinne breiter Fördergegenstände und hoher Fördersätze ist künftig nicht mehr möglich. Mit der für das Jahr 2023 angekündigten Neufassung der Richtlinie sollten die Fördergegenstände gestrafft und priorisiert werden. Die kommunale Finanzierungsverantwortung ist zu stärken, die Förderung auf das Landesinteresse zu beschränken und der Fördersatz dementsprechend zurückzuführen.

Das SMWA muss eine Erfolgskontrolle zur Förderung anhand geeigneter, eindeutiger und messbarer Zielgrößen durchführen. Im Förderkonzept festzulegende Zielgrößen sind kritisch auf Eignung zu prüfen.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die vorliegende Prüfung reiht sich in das Oberthema „Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens“ ein, das der SRH mit Prüfungen zur „Erhaltung der Straßeninfrastruktur im Freistaat Sachsen“ und „Unterhaltung und Instandsetzung von Staatsstraßen bei den Landkreisen“ begonnen hatte.
- 2 Die kommunale Verkehrsinfrastruktur stellt einen wesentlichen Anteil am Vermögen der öffentlichen Hand dar und sichert die nahräumige Erschließung sowie die Stärkung ländlicher Gebiete im Freistaat Sachsen.

Abbildung 1: Einordnung des Kommunalstraßennetzes im Freistaat Sachsen



Quelle: Eigene Darstellung aus Daten des Landesverkehrsplanes 2030 sowie des LASuV und kommunaler Eröffnungsbilanzen.

- 3 Träger der Straßenbaulast für die Kommunalstraßen, und somit für deren Erhalt verantwortlich, sind die Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Kommunen. Sie haben nach § 9 des Sächsischen Straßengesetzes die Pflicht: „[...] nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern [...]“.
- 4 Der Freistaat Sachsen unterstützt die Kommunen bei der Umsetzung dieser Pflichtaufgaben neben Mitteln aus dem Finanzausgleich u. a. über die Richtlinie für die Förderung von Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RL KStB).

2 Prüfungsergebnis

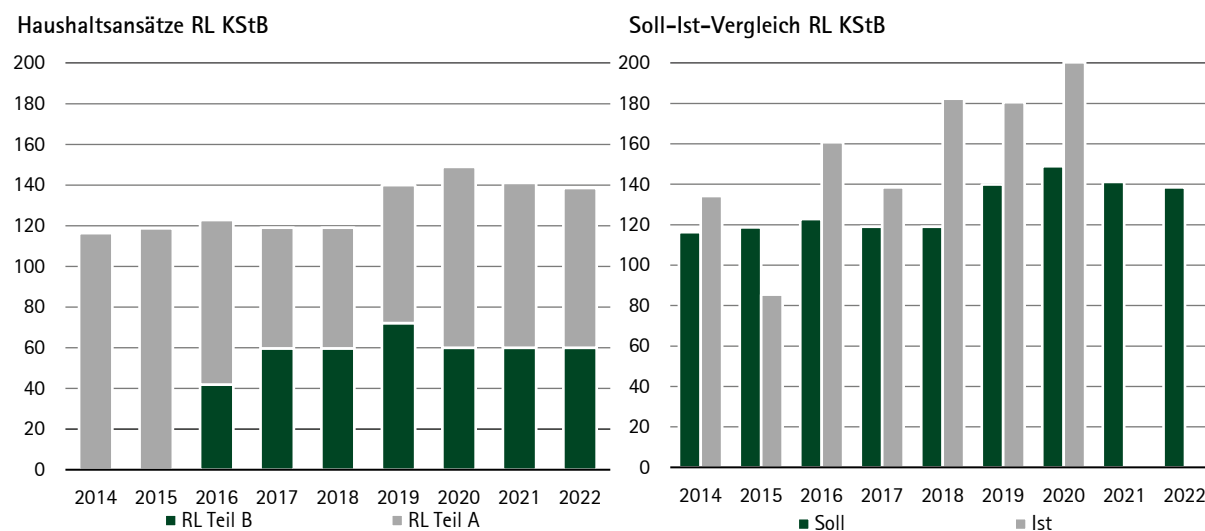
2.1 Ausgangslage

- 5 Die Finanzierung von Bauvorhaben liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Kommunen. Der Freistaat kann Zuwendungen gewähren, wenn ein besonderes Landesinteresse vorliegt.
- 6 Die RL KStB stellt derzeit eine maßgebliche Finanzierungsquelle für Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur dar. Im geprüften Zeitraum von 2014 bis 2019 wurden über die RL KStB Bewilligungen i. H. v. rd. 915 Mio. € ausgesprochen. Mit einem Anteil von rd. 75 % entfällt der Großteil der Bewilligungssumme auf Straßenbaumaßnahmen.
- 7 Über die RL KStB werden u. a. Neu-, Um-, Ausbau sowie Instandsetzung von Straßen in kommunaler Baulast gefördert. Die Zuwendung wird als nicht rückzahlbarer Zuschuss gewährt. Ihre Höhe richtet sich nach der Art der Maßnahme.
- 8 Im Dezember 2015 wurde die RL KStB neu gefasst. Die Fördergegenstände wurden erweitert und die Fördersätze wurden z. T. angehoben. Für Straßenbaumaßnahmen wurden Höchstfördersätze zwischen 70 % und 90 % festgelegt. Zudem erfolgte die Einführung einer Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale als Anschubfinanzierung für kommunale Erhaltungsstrategien (RL KStB Teil B).
- 9 Die Instandsetzungs- und Erneuerungspauschale (ehemals RL KStB Teil B) wird seit 2020 konstant mit 60,0 Mio. € veranschlagt und nunmehr über den kommunalen Finanzausgleich zugewiesen. Die für die Förderung von Einzelmaßnahmen vorgesehenen Mittel, insbesondere für Straßen- und Brückenbaumaßnahmen, sinken perspektivisch.
- 10 Für das Kalenderjahr 2020 verfügte das SMWA einen Annahmestopp für Neuanträge zum Stichtag 31. Oktober 2019. Das Volumen der gestellten Anträge sowie ein Überhang aus den Vorjahren haben die zur Verfügung stehenden Mittel weit überstiegen. Damit die bis zum Stichtag 31. Oktober 2019 eingereichten Fördermittelanträge abgearbeitet werden können, wurden im Juli 2021 die Fördersätze deutlich reduziert. Davon ausgenommen sind nur Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen und Radverkehrsanlagen. Sonstige Innerortsstraßen sind nicht mehr förderfähig und die Städte und Gemeinden sollen die entsprechenden Antragsunterlagen zurückerhalten.
- 11 Mit der Einführung der neuen Fördersystematik rechnet das SMWA ab dem Hj. 2023.

2.2 Mittelansatz und Mittelabfluss

- 12 Die Anzahl eingereicherter Fördermittelanträge steht u. a. in Zusammenhang mit der Breite der Fördergegenstände sowie der Höhe der Fördersätze.
- 13 Da eine offizielle Priorisierung im Förderkonzept fehlt, kann für nahezu jede Straßenbaumaßnahme ein Antrag auf Zuwendung gestellt werden. Eine interne Priorisierung erfolgt im SMWA erst bei Überschreitung der zur Verfügung stehenden Mittel. Hinzu kommt, dass regelmäßig Höchstfördersätze bewilligt werden.
- 14 Die weiten Fördergegenstände und die hohen Fördersätze führten zu einer erheblichen Zunahme an Fördermittelanträgen. In der Folge liegen die tatsächlichen Ausgaben ab 2016 stetig über den veranschlagten Mitteln. Das Förderprogramm ist permanent überzeichnet.

Abbildung 2: Mittelanschlag und Mittelabfluss für Maßnahmen des kommunalen Straßen- und Brückenbaus (Mio. €)



Quelle: Haushaltspläne 2014 bis 2022, HR 2014 bis 2020.

- 15 Aus den dem SMWA noch vorliegenden Anträgen ergibt sich, lt. Medieninformation vom 26. Juli 2021, ein Gesamtbedarf von 193,5 Mio. €. Nach Abzug gebundener VE stünden für die Jahre 2021 und 2022 allerdings nur noch rd. 96 Mio. € für Neubewilligungen zur Verfügung.

2.3 Umsetzung der Förderrichtlinie und Nachhalten der Förderziele

- 16 Bei der aktuellen Förderpraxis hat der SRH Defizite festgestellt.
- 17 So war bis Dezember 2015 der Vorentwurf zur Baumaßnahme Grundlage für die Fördermittelbewilligung. Anhand des Vorentwurfs lassen sich die grundsätzliche Machbarkeit und rechtliche Durchführbarkeit der Maßnahme beurteilen. Diese Vorgabe der Planungsstufe ist mit der Richtlinienfassung 12/2015 entfallen. In Folge wurden mitunter Fördermittel für Maßnahmen bewilligt, deren Durchführbarkeit in der beantragten Form nicht sicher war. Es kam zu nachträglichen Kostenerhöhungen, die regelmäßig bewilligt wurden.
- 18 Derzeit erfolgt eine Antragstellung für einzelne Bauabschnitte ohne Bezug zur Gesamtbaumaßnahme. Die Folge sind getrennte Förderverfahren. Dies erschwert eine bautechnische Prüfung und führt mitunter zu beruflich widersprüchlichen Bewilligungen. Zudem ruft es einen Mehraufwand im Förderverfahren hervor.
- 19 Laut SMWA ist die Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsverbindungen im Sinne einer nachhaltigen Mobilität sowie die Erhöhung der normativen Nutzungsdauer der Verkehrsanlagen derzeit wesentliches Förderziel. Messbare Zielgrößen enthält die Förderkonzeption jedoch nicht. Auch führt das SMWA keine Erfolgskontrolle der selbst gesetzten Ziele zur qualitativen und quantitativen Verbesserung des Straßenzustands durch. Mit Umsetzung der Maßnahmen ergebe sich in jedem Fall eine Verbesserung, sodass sich der Erfolg der Richtlinie automatisch einstelle. Eine Auswertung von Straßenzustands- und Doppikdaten sei technisch und personell vom SMWA nicht zu leisten. Kenntnisse zur Systematik der Zustandserhebung lägen nicht durchgängig vor.

3 Folgerungen

- 20 Die Beibehaltung der breiten Fördersystematik und der hohen Fördersätze ist nach Ansicht des SRH nicht mehr möglich. Die aktuelle Förderpraxis erweckt zudem den Eindruck, dass Investitionen in Kommunalstraßen im überwiegenden Interesse des Landes liegen. Dies sieht der SRH im Hinblick auf die kommunale Baulastträgerschaft kritisch. Die Praxis der flächendeckenden Förderung sollte aufgegeben werden. Eine Strukturierung und Priorisierung ist dringend geboten. Fördergegenstände sowie Fördersätze sind so anzupassen, dass das Landesinteresse stärker berücksichtigt und eine permanente Überzeichnung des Förderprogrammes künftig vermieden wird.

3.1 Neuaufstellung der Fördersystematik

- 21 Derzeit stellt sich die Förderpraxis als breit und unspezifisch dar. Es werden dauerhaft und flächendeckend kommunale Pflichtaufgaben finanziert. Sofern es Wille des Freistaates ist, die Kommunen dauerhaft beim allgemeinen Erhalt ihres Infrastrukturvermögens zu unterstützen, kann dies über zweckgebundene Zuweisungen anstelle der Förderung einzelner Vorhaben erfolgen.
- 22 Bei weiterhin gewollter Einzelförderung ist ein offizieller Maßstab für eine Priorisierung zu definieren, an dem sich auch die Kommunen orientieren können. Bei signifikanter Überzeichnung kann nicht alles im „freien Ermessen“ entschieden werden.
- 23 Ferner sollten Fördervoraussetzungen definiert werden, die die Kostenverlässlichkeit erhöhen und das Verfahren straffen. Mit zunehmender Planungstiefe werden technische Lösungen und Kostenannahmen gefestigt. Das Risiko von Kostenerhöhungen wird reduziert. Der Vorentwurf sollte demnach Mindeststandard bei der Beantragung von Fördermitteln sein.
- 24 Eine Förderung von Gesamtmaßnahmen, ggf. mit der Erteilung von VE für die einzelnen Bauabschnitte, würde wesentlich zur Verfahrensvereinfachung und -verkürzung beitragen. Hierzu sind vom Antragsteller die entsprechenden Angaben zur Umsetzung ggf. geplanter Bauabschnitte abzufordern.
- 25 Zudem ist eine Kopplung der Zuwendungen an eine vorausschauende Investitionsplanung (Maßnahmeplanung inkl. Erhaltungsmanagement) und eine ordnungsgemäße Haushaltsführung (Doppik, Jahresabschlüsse), analog zu anderen Förderbereichen, sinnvoll.
- 26 Statistisch müsste jede Kommune jährlich einen bestimmten Prozentsatz ihrer Straßen (grundhaft) erneuern, um einen Investitionsrückstand zu vermeiden. Dieser lässt sich einfach aus der Division der Netzlänge durch die normative Nutzungsdauer errechnen.

3.2 Nachhalten der Förderziele

- 27 Den Erfolg einer Richtlinie aus einer kontinuierlich hohen Nachfrage der Kommunen abzuleiten, ist nach Auffassung des SRH nicht ausreichend. Eine Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sowie der Einhaltung technischer Regelwerke in der Bauausführung erübrigt nicht eine Erfolgskontrolle hinsichtlich Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Förderrichtlinie.
- 28 Der SRH hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass in den Förderkonzepten klare Zieldefinitionen zu treffen und aussagefähige Zielgrößen für eine Erfolgskontrolle anzugeben sind. Geeignete, eindeutige und messbare Zielgrößen sind für eine Kontrolle des Erreichens der Förderziele unerlässlich. Wesentlicher Bestandteil der Erfolgskontrolle ist der Soll-Ist-Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen.
- 29 Mit Neuaufstellung der Fördersystematik sollte das SMWA das Förderkonzept überarbeiten und Förderziele mit geeigneten, eindeutigen und messbaren Zielgrößen definieren, um Grundlagen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen. Zielgrößen, zu denen das SMWA keine Datengrundlage hat und diese auch nicht mit angemessenem Aufwand schaffen kann, dürfen nicht festgelegt werden. Es gilt dann, neue Zielgrößen zu definieren. Das SMWA hat Förderziele regelmäßig nachzuhalten und einen Evaluationszeitraum im Förderkonzept zu benennen.

4 Stellungnahme

- 30 In seiner Stellungnahme weist das Ministerium darauf hin, dass die vom SRH geforderte Priorisierung mit dem angesprochenen Annahmestopp für Neuanträge und der Absenkung bestimmter Fördersätze bereits eingeführt sei.
- 31 Das SMWA erkennt an, dass es sich beim Erhalt des kommunalen Straßennetzes um eine Pflichtaufgabe des jeweiligen Straßenbaulastträgers handelt. Trotz der zweckgebundenen Zuweisung (SächsFAG) lasse sich im Zusammenhang mit der immensen Antragslage erkennen, dass die Kommunen die Pflichtaufgabe allein finanziell nicht stemmen könnten. Mögliche gesetzliche pauschale Zuweisungen seien aktuell auch Gegenstand der Überlegung zur Neugestaltung der Fördersystematik.

- 32 Eine Gesamtbaumaßnahme werde ggf. in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt, beantragt und dahingehend auch realisiert. Im Erläuterungsbericht zum Erstbauabschnitt werde überwiegend darauf hingewiesen. Das SMWA schätze ein, dass die Realisierung der Gesamtbaumaßnahme u. a. hinsichtlich der Bereitstellung der Eigenmittel nicht möglich sei. Bezüglich der Änderung zu den einzureichenden Entwurfsunterlagen habe es seit Dezember 2015 keine Änderung gegeben. Der Begriff „Entwurf“ stehe für Detailausarbeitungen (Vorentwurf, Bauentwurf usw.).
- 33 Zur vom SRH beanstandeten fehlenden Erfolgskontrolle der selbst gesetzten Ziele führt das Ministerium aus, dass der Verwendungszweck die Verbesserung der Straßen- und Radverkehrsverbindungen in kommunaler Bau- lastträgerschaft sei. Aus dem Sachbericht des Verwendungsnachweises gehe hervor, ob die Baumaßnahme entsprechend den der Bewilligung zugrunde gelegten Plänen, Genehmigungen, Bedingungen und Auflagen ausgeführt wurde. Der Erfolg sei damit ersichtlich und werde als ausreichend angesehen.

5 Schlussbemerkungen

- 34 Die Folgerungen des SRH werden durch die Stellungnahme des SMWA nicht entkräftet.
- 35 Der angesprochene Annahmestopp sowie die letztendliche Absenkung bestimmter Fördersätze resultiert aus der erheblichen Überzeichnung der Richtlinie. Wie der Stellungnahme des SMWA zum Entwurf der Prüfungsmitteilung zu entnehmen ist, sei derzeit noch nicht klar, ob diese Systematik auch für die Neuaufstellung der Richtlinie gelten soll.
- 36 Nach den Prüfungsfeststellungen des SRH wurden Anträge ohne oder mit unzureichenden Unterlagen angenommen, bearbeitet und positiv beschieden. Der Begriff „Entwurf“ ist also tatsächlich unterschiedlich interpretiert worden. Sofern keine Änderungen an den bestehenden Standards vorgenommen wurden und dies auch künftig nicht beabsichtigt ist, empfiehlt der SRH den Mindeststandard eines Vorentwurfes in der Richtlinie festzulegen.
- 37 Bezüglich der Aufstellung von Förderkonzepten und Richtlinien sowie deren Erfolgskontrolle geben die §§ 44 und 7 SÄHO eindeutige Vorgaben. Demnach setzt die Veranschlagung und wirtschaftliche Verwendung von Zuwendungen eine programmspezifische Förderkonzeption mit messbaren Zielgrößen voraus. Zudem ist eine Erfolgskontrolle anhand der im Förderkonzept angegebenen Zielgrößen verpflichtend. Der SRH beanstandet im Wesentlichen die derzeit angegebenen Zielgrößen des SMWA. Dass sich mit Ausbau einer Verkehrsanlage eine punktuelle Verbesserung ergibt, ist unbestritten. Ein genereller Rückschluss auf den Erfolg und die wirtschaftliche Umsetzung der Gesamtrichtlinie lässt sich aus Sicht des SRH daraus jedoch nicht ableiten. Hierzu ist eine auf das Gesamtstraßennetz bezogene Betrachtung erforderlich. Zweck der Evaluation einer Förderrichtlinie ist es, das erzielte Ergebnis mit den avisierten Zielen, auch unter Würdigung der eingesetzten personellen und finanziellen Mittel, abzugleichen.
- 38 Entsprechend der Antwort des SMWA auf eine Kleine Anfrage ([LT-Drs. 7/9397](#)) vom 5. April 2022 soll die neu aufgestellte Richtlinie im Jahr 2022 in Kraft treten und für Maßnahmen gelten, die erstmalig nach dem 1. Januar 2023 bewilligt werden. Wie den Stellungnahmen des SMWA zum Entwurf der Prüfungsmitteilung und dem Entwurf des Jahresberichtsbeitrages zu entnehmen ist, sind jedoch wesentliche Eckpunkte der neuen Fördersystematik bislang noch unklar. Hier sieht der SRH dringenden Handlungsbedarf.

Einzelplan 09:

Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft

Finanzielle Unterstützung des DVL-Landesverbandes Sachsen e. V. und der Landschaftspflegeverbände

16

Positives Beispiel für eine stärkere Wirksamkeit geförderter Naturschutzmaßnahmen durch gute fachliche Steuerung des SMEKUL.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Von 2013 bis 2015 erhielt der DVL-Landesverband Sachsen e. V. – Landesverband der Landschaftspflegeverbände in Sachsen (DVL-LV) auf der Grundlage von § 35 Abs. 5 Sächsisches Naturschutzgesetz a. F. (SächsNatSchG)¹ eine institutionelle Förderung für das Vorhalten flächendeckender Strukturen, um auf der Grundlage von verbindlichen inhaltlichen Rahmenvorgaben des SMEKUL komplexe und hochwertige praktische Maßnahmen im Artenschutz, Biotopverbund und zur Umsetzung des europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000 zu initiieren. Durch eingehende jährliche Verwendungsnachweiskontrollen stellte das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG; Bewilligungsstelle) eine verwaltungstechnisch und haushaltsrechtlich korrekte Arbeitsweise des DVL-LV sowie einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz sicher. Außerdem wurde geprüft und bestätigt, dass das fachliche Ergebnis mit den Rahmenvorgaben übereinstimmt.
- ² Infolge der Änderung des § 35 Abs. 6 SächsNatSchG² wurde dem DVL-LV ab 2016 auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung eine pauschalierte finanzielle Unterstützung für die unverändert gebliebene Zweckbestimmung gewährt. Die Unterstützung betrug 2016 bis 2018 jeweils 630,0 T€ und seit 2019 jährlich 1,2 Mio. €. Aus diesen Mitteln beschäftigte der DVL-LV Personal in 14 Regionalbüros (sog. Regionalkoordinatoren; je rd. 1,0 VZÄ) sowie in der Geschäftsstelle (3,5 VZÄ).
- ³ Zur Konkretisierung der gesetzlichen Aufgaben hat das SMEKUL eine Schutzgutliste erstellt und nahm regelmäßig Priorisierungen der Schutzgüter sowie eine Gewichtung der Umsetzungsschritte vor. Aufgabe des DVL-LV war es, entsprechende Maßnahmepläne vorzubereiten und Umsetzungspartner für die Durchführung der Maßnahmen zu suchen. Es wurden jährlich messbare Arbeitsziele vereinbart und abgerechnet. Dazu hat das SMEKUL eine Bewertung der Maßnahmen mittels eines Punktsystems in Abhängigkeit von der fachlichen Wertigkeit, dem Realisierungsgrad und der Quantität eingeführt. Die Vereinbarung und Abrechnung der Arbeitsziele erfolgte in jährlichen Statusgesprächen.
- ⁴ Außerdem hat das SMEKUL vor Unterzeichnung der Kooperationsvereinbarung ein Evaluierungskonzept für die regelmäßige Durchführungs- und Wirkungsevaluierung erstellt, welches auch umgesetzt wurde. Das Evaluierungskonzept war dem DVL-LV von Anfang an bekannt, sodass er seine Tätigkeit an den Erwartungen ausrichten konnte.

2 Prüfungsergebnisse

- ⁵ In der Regel haben Ministerium und Fachbehörden nur einen begrenzten Einfluss darauf, welche Anträge im Rahmen eines Förderverfahrens gestellt werden. Träger, die auf eine kurzfristige Refinanzierung des Personalaufwandes durch eine Projektförderung angewiesen sind, nehmen größere Maßnahmen oftmals nicht in Angriff. Infolgedessen sind die Maßnahmen häufig kleinteiliger und möglicherweise regional unausgewogen.
- ⁶ Mit der Kooperationsvereinbarung konnte das SMEKUL den Inhalt von Maßnahmeninitiativen entscheidend steuern. Die Finanzierung ermöglichte es, auch komplexe, fachlich anspruchsvolle und langwierige Projekte zu initiieren. So konnten Handlungsfelder im Naturschutz erschlossen werden, die bisher häufig, insbesondere hin-

¹ SächsNatSchG vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451).

² SächsNatSchG vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451), das zuletzt durch das Gesetz vom 9. Februar 2021 (SächsGVBl. S. 243) geändert worden ist.

sichtlich der Maßnahmeplanung, die Leistungsfähigkeit potenzieller Maßnahmeträger überstiegen. Da die Aktivitäten gezielt auf den besonderen Handlungsbedarf des Freistaates gelenkt wurden, war der fachliche Nutzen deutlich höher.

- 7 Diese hohe Wirksamkeit gelang allerdings nur durch das Zusammenspiel verschiedener Erfolgsfaktoren:
- gleiche fachliche Ziele von SMEKUL und DVL-LV,
 - fachliche und verwaltungstechnische Kompetenz beider Vertragspartner,
 - nachgewiesene ordnungsgemäße Geschäftsführung des DVL-LV sowie wirtschaftlicher und sparsamer Mitteleinsatz,
 - kontinuierliche Steuerung und Erfolgskontrolle durch das SMEKUL,
 - Schaffung einer Bewertungsmatrix und konsequente Anwendung geeigneter Controllinginstrumente durch das SMEKUL (insbesondere regelmäßige Statusgespräche),
 - Bestimmung von Ergebnisparametern sowie von qualitativen und quantitativen Evaluierungskriterien durch das SMEKUL und Bekanntgabe an den DVL-LV vor Beginn des jeweiligen Umsetzungszeitraums,
 - klares Rollenverständnis beider Beteiligten – einerseits als Auftraggeber und andererseits als Auftragnehmer,
 - größtmögliche Transparenz bei der Aufgabenerfüllung sowie eindeutige Aufgaben- und Finanzierungsabgrenzungen.
- 8 Im Ergebnis der genannten Faktoren und aufgrund der positiven Erfahrungen aus der vorangegangenen institutionellen Förderung bestand ein geringerer Bedarf an der Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung und des Handelns des DVL-LV. Folgerichtig haben SMEKUL und LfULG den Schwerpunkt auf die fachlich-inhaltliche Steuerung und Ergebniskontrolle gelegt. Die vorrangig ergebnisbezogenen Steuerungs- und Controllinginstrumente waren sehr effizient für beide Vertragspartner.

3 Folgerung

- 9 Unter den genannten Ausgangsbedingungen konnte das SMEKUL das verwaltungstechnische Controlling reduzieren und sich auf die fachliche Steuerung konzentrieren.
- 10 Die daraus resultierende Priorisierung von Projekten, die einen hohen Wirkungsbeitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Strategien des Freistaates leisten, führte zur Initiierung hochwertiger und komplexer Naturschutzmaßnahmen, die sonst häufig nicht zustande gekommen wären.
- 11 Dieses Vorgehen kann für andere Bereiche als Vorbild dienen, um mit vorrangig fachlicher Steuerung die Wirksamkeit von Fachförderprogrammen und die Umsetzung staatlicher Strategien effektiv und effizient zu erhöhen, wenn ähnlich gute Voraussetzungen auf Seiten aller Beteiligten vorliegen.

4 Stellungnahme

- 12 Vom zuständigen Fachreferat des SMEKUL wurden die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des SRH bestätigt. Ergänzend wies das SMEKUL darauf hin, dass Grundlage für das klare Rollenverständnis die geschlossene Kooperationsvereinbarung ist, wonach beide Unterzeichner gleichberechtigte Vertragspartner sind.

5 Schlussbemerkung

- 13 Es verbleiben keine offenen Diskussionspunkte.

Mit Preisgeldern im Umfang von 6,4 Mio. € der Sächsischen Mitmach-Fonds wurde in 2019 und 2020 bürgerschaftliches Engagement zusätzlich zu bestehenden Förderrichtlinien im Freistaat Sachsen ohne Eigenmitteleinsatz finanziert. Es erfolgten Prämierungen von Projektideen, denen der enge Bezug zum Strukturwandel in den Braunkohleregionen fehlte.

Das Ziel, der Entwicklung von Teilstrategien und der Ableitung einer Gesamtstrategie zum Gelingen der Strukturentwicklung in den sächsischen Revieren aus den eingereichten Projektideen beizutragen, konnte nicht erreicht werden. Eine Evaluierung der Sächsischen Mitmach-Fonds steht aus. Die Fortführung der Wettbewerbsverfahren durch Zusammenführung der Wettbewerbsverfahren in den „simul+Mitmachfonds“ ist ohne Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle nicht zu empfehlen.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Zur Förderung der Strukturentwicklung in den sächsischen Braunkohleregionen hat die Sächsische Staatsregierung 2019 den Ideenwettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds mit Preisgeldern von 3,2 Mio. € jährlich initiiert.
- ² Mit der Durchführung der Ideenwettbewerbe 2019 und 2020 wurden 2 Projektträger im Mitteldeutschen Revier und im Lausitzer Revier beauftragt. Im Rahmen von Festbetragsfinanzierungen wurden Preisgelder sowie Personal- und Sachkosten im Zuwendungsverfahren den Projektträgern gewährt (7,5 Mio. €).
- ³ Der SRH hat die Wettbewerbsverfahren für die Hj. 2019 und 2020 geprüft und die Auswirkungen der Corona-Pandemie einschließlich der Verlängerung des Bewilligungszeitraums ins Jahr 2021 berücksichtigt. Im Rahmen der Prüfung wurden 10 % der Preisträger im Rahmen einer Stichprobe ausgewählt und 45 Preisträger zum Umsetzungsstand der Projekte angeschrieben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wettbewerbskonzept und Zielformulierung

- ⁴ Die Sächsischen Mitmach-Fonds wurden 2019 aufgelegt, um mit einem breit angelegten Beteiligungsprozess die Bürger in die Lage zu versetzen, die Zukunft der vom Kohleausstieg betroffenen Regionen im Freistaat Sachsen mitzugestalten. 2020 sollte dadurch eine konkrete handlungsleitende und identitätsstiftende Vorstellung der Regionen stehen, welche es ermöglicht, eine stringente und strategisch kohärente Strukturentwicklung zu gestalten.
- ⁵ Projektideen wurden nach Preisstufen in Kategorien mit öffentlicher Preisverleihung prämiert:
 - | ReWir (Bürgerschaftliches Engagement),
 - | Mobilität (Erprobung neuer Mobilitätskonzepte)¹/Kommunen²,
 - | MINT (Förderung von Kindern im Bereich Naturwissenschaften, Technik, Musik und sozialer Bereich),
 - | Lebendige Zweisprachigkeit (Sorben),
 - | Existenzgründer.³
- ⁶ Von den im Jahr 2019 eingereichten 1.502 Projektideen wurden 611 prämiert (41 % der Einreichungen). Im Jahr 2020 wurden 560 von eingereichten 1.974 Projektideen ausgewählt (28 % der Einreichungen).

¹ 2019.

² 2020.

³ 2020.

Übersicht 1: Prämierungen Sächsische Mitmach-Fonds 2019, 2020

	Projekteinreichungen	Prämierungen	Gesamtpreisvolumen in €
Mitteldeutsches Revier 2019	512	254 ⁴	1.330.256
Lausitzer Revier 2019	990	357	1.537.798
2019	1.502	611⁵	2.868.054
Mitteldeutsches Revier 2020	828	247	1.623.650
Lausitzer Revier 2020	1.146	313	1.881.138
2020	1.974	560	3.504.788

Quelle: Zwischenberichte Interministerielle Arbeitsgruppe Sächsischer Mitmach-Fonds, Stand 30. Juni 2019 und Stand 30. September 2020.

- 7 Die die Umsetzung des Wettbewerbskonzepts begleitende Interministerielle Arbeitsgruppe hatte der Staatsregierung bis zum 30. April 2021 zu berichten, inwiefern aus den Ergebnissen der einzelnen Wettbewerbskategorien Teilstrategien und eine Gesamtstrategie zur Entwicklung der vom Strukturwandel betroffenen Regionen entwickelt werden können. Ein Ergebnisbericht bzw. eine Evaluierung zur Zielerreichung zum durchgeführten Wettbewerbsverfahren aus den prämierten Projektideen liegt nicht vor.
- 8 Nach dem Wettbewerbskonzept waren Sachberichte von Preisträgern zur Umsetzung der Preisideen ausschließlich für prämierte mittlere und große Projekte zu erbringen. Ein Sachbericht als Nachweis der Verwendung der Preisgelder und der Realisierung der Projektideen war für Klein- und Kleinstprämierungen (Preisgelder bis 5.000 €) nicht erforderlich. Für Klein- und Kleinstprojekte in den Sächsischen Mitmach-Fonds wurden staatliche Mittel im Umfang von 1,56 Mio. € in 2019 und 1,86 Mio. € in 2020 – also jeweils mehr als 50 % – ausgezahlt.

2.2 Projektauswahl und Preisvergaben

- 9 Maßgaben zu Auszahlungsbedingungen der Preise, Umsetzungsbedingungen, Voraussetzung der Fortsetzungsabsicht, Untersagung von Doppeleinreichungen durch die Bewerber, Doppelpremierungen der Bewerber sowie zum Zahlungsabruf wurden den Projektträgern in den Zuwendungsbescheiden nicht gegeben.
- 10 Projektideen in den Landkreisen Bautzen und Görlitz, Leipzig, Nordsachsen und in der Stadt Leipzig wurden auf der Basis von Kostenschätzungen der Einreicher (Eigenerklärung) durch die Projektträger anerkannt. Eine finanzielle Eigenbeteiligung zur Umsetzung der Projektideen wurde nicht gefordert.

Übersicht 2: Preisträger nach Kategorien

	2019	Preisgelder in €	2020	Preisgelder in €
ReWir	247	1.024.626	222	1.132.275
MINT	246	880.163	236	1.139.198
Mobilität	82	766.353	-	-
Existenzgründer	-	-	20	100.000
Kommunen	-	-	35	884.120
Sorben	43	189.999	47	199.195
	6.116		560	

Quelle: Zwischenberichte Interministerielle Arbeitsgruppe Sächsische Mitmach-Fonds, Stand 30. Juni 2019 und Stand 30. September 2020.

- 11 Zu den Wettbewerbskategorien der Sächsischen Mitmach-Fonds existieren im Freistaat Sachsen Förderrichtlinien, nach denen die Gewährung von Fördermitteln ebenfalls möglich wäre. Exemplarisch sind die Förderrichtlinien „Besondere Initiativen“, „Bürgerbeteiligung“, „Förderung gesellschaftlicher Zusammenhalt“, „InnoStart Bonus“ und „Orte des Gemeinwesens“ zu nennen. Des Weiteren besteht die Finanzierungsmöglichkeit zur lebendigen Zweisprachigkeit über die Stiftung für das sorbische Volk, die zwischenzeitlich einen eigenen Ideenwettbewerb auflegt.⁷
- 12 Prüfungen zur Förderfähigkeit von Projektideen aus Förderrichtlinien des Freistaates Sachsen und zu Eigenanteilen der Projekteinreicher erfolgten nicht.

⁴ 261 Prämierungen lt. detaillierter Aufstellung nach Kategorien.

⁵ 618 Prämierungen lt. detaillierter Aufstellung.

⁶ 618 Prämierungen lt. detaillierter Aufstellung.

⁷ [Ideenwettbewerb](#), zuletzt geöffnet am 7. Juni 2022.

2.3 Zweckmäßigkeit der Prämierungen

¹³ Im Ergebnis der Stichprobenauswertung und der Anschreiben an prämierte Preisträger der Sächsischen Mitmach-Fonds 2019 und 2020 zum Umsetzungsstand der Prämierungen stellte der SRH fest:

- | Die prämierten Projektideen sind größtenteils nicht geeignet, um einen nachhaltigen Strukturwandel in den Revieren zu unterstützen. Es wurden u. a. Öko-Toiletten für Stadtteilstefte bzw. Flohmärkte eines Vereins, der Bau einer asphaltierten Pumptrack- und Dirtsanlage⁸, die Anschaffung eines Ballroboters eines Tischtennisvereins, eine Ginmanufaktur im Nebenerwerb sowie mehrere Projektideen mit Lastenfahrrädern prämiert. Die Projekte dienen der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements ohne finanzielle Eigenbeteiligung der Einreicher; Projektideen wurden auf Kostenschätzungsangabe voll finanziert.
- | Preisgelder aus den Sächsischen Mitmach-Fonds werden als Eigenmittlersatz für große Förderanträge eingesetzt. Dies verletzt die Zweckbindung.
- | Projektideen wurden aus den Sächsischen Mitmach-Fonds prämiert, die nicht realisierbar waren bzw. nicht umgesetzt wurden.
- | Es erfolgten Teilungen von Projektideen, um die Preisstufengrenze nicht zu überschreiten, und mehrfache Prämierungen von Preisträgern. Dies stand im Widerspruch zu den Wettbewerbsbedingungen.
- | In der Kategorie Existenzgründungen wurden Geschäftsideen prämiert, die eine wirtschaftliche Verwendung der Preisgelder zur Folge hatte. Auflage in den Zuwendungsbescheiden an die Projektträger war jedoch, Preisgelder ausschließlich für eine nicht wirtschaftliche Verwendung einzusetzen. Beispielsweise wurde das Projekt „Hightech-Service für Landwirte, Jäger und Waldbesitzer im Lausitzer Revier“ mit Wärmebilddrohne und Zubehör finanziert. Der Preisträger erklärte, er verfolge mit der Projektdurchführung keine monetären Ziele. Die Nutzung des Services sollte jedoch für die Landwirte, Jäger und Waldbesitzer kostenpflichtig sein.
- | Über die Sächsischen Mitmach-Fonds werden zusätzliche Mittel für sorbische Projekte bereitgestellt, obwohl über die Stiftung für das sorbische Volk derartige Projekte gefördert werden könnten.

3 Folgerungen

¹⁴ Eine Erfolgskontrolle und Evaluierung zur Zielerreichung des Ideenwettbewerbs Sächsische Mitmach-Fonds 2019, 2020 mit einem Mittelvolumen von 7,5 Mio. € unterblieb. Die Fortführung der Wettbewerbsverfahren durch Zusammenführung der Wettbewerbsverfahren in den „simul+Mitmachfonds“ ist ohne den Nachweis der Wirksamkeit und vor dem Hintergrund der erheblichen im Rahmen der Prüfung festgestellten Verfahrensmängel nicht zu empfehlen.

¹⁵ Preisgelder aus öffentlichen Mitteln wurden an Kleinst- und Kleinpreisträger im Umfang von 3,4 Mio. € ausgezahlt, ohne dass eine Berichtspflicht zur Umsetzung der prämierten Projektidee bestand.

¹⁶ Das Wettbewerbsverfahren eröffnete vielfältige Parallel- und Doppelfördermöglichkeiten. Zusätzliche Fördermöglichkeiten durch Wettbewerbsverfahren sind auszuschließen. Förderungen haben ausschließlich in den Grenzen der §§ 23, 44 SÄHO zu erfolgen. Ein Abgleich von Fördergegenständen mit bestehenden Förderrichtlinien ist stets vorzunehmen.

¹⁷ Das Ziel des Wettbewerbs Sächsische Mitmach-Fonds, aus den Ergebnissen der Wettbewerbskategorien eine Strategie für einen gelingenden Strukturwandel in den Revieren zu entwickeln, konnte trotz 611 Projektideenprämierungen in 2019 und 560 Projektideenprämierungen in 2020 nicht erreicht werden. Der SRH empfiehlt aufgrund der Verfahrensmängel und der mangelhaften Wirksamkeit, die Förderung mittels Wettbewerbsverfahren einzustellen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

¹⁸ Der Ideenwettbewerb Sächsische Mitmach-Fonds wurde vor Gründung des SMR konzipiert und erst mit der Gründung des Ministeriums in den Epl. 10 überführt.

¹⁹ Der Verzicht auf eine Berichtspflicht bei den Kleinst- und Kleinpreisträgern folge aus der Ideenprämierung für die Klein- und Kleinstprojekte entsprechend dem Wettbewerbskonzept. Damit sei dem unkomplizierten und niederschweligen Verfahren Rechnung getragen worden.

⁸ Speziell geschaffene hügelige Strecke für Mountainbiker und BMX-Fahrer, auf der unterschiedlich schwierige Hindernisse zu überwinden sind.

- ²⁰ Mit dem Ideenwettbewerb sollten schnell und unbürokratisch kleine Projekte, insbesondere von Vereinen und Verbänden, in den vom Strukturwandel betroffenen Regionen zur Umsetzung gebracht werden. Mit dem Verweis auf bestehende Förderrichtlinien und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand und den notwendigen Fachkenntnissen hätte dieses Ziel nicht erreicht werden können.
- ²¹ Die Zielerreichung des Ideenwettbewerbs sei bereits in den Zwischenberichten durch die begleitende Interministerielle Arbeitsgruppe bestätigt und werde im Endbericht, der sich in Vorbereitung befinde, dokumentiert. Aufgrund pandemiebedingt eingetretener Projektverlängerungen sei die Vorlage des Endberichts in das Jahr 2022 verschoben worden.
- ²² Im Abschlussgespräch wies das SMR darauf hin, dass der neue „simul+Mitmachfonds“ mit geänderten Modalitäten durchgeführt werde.

5 Schlussbemerkung

- ²³ Wettbewerbe beinhalten gewöhnlich die Auslobung von Preisen zur Realisierung von Projekten (z. B. Architektenwettbewerb) oder dienen der nachträglichen Würdigung von realisierten Projekten und Leistungen.
- ²⁴ Trotz einer ungewöhnlich hohen Anzahl von Prämierungen im Wettbewerbsverfahren Sächsische Mitmach-Fonds konnte das Wettbewerbsziel der Beteiligung der Regionen zur Entwicklung von Teilstrategien und einer Gesamtstrategie zur Entwicklung der vom Braunkohleausstieg betroffenen Reviere mit einem Mitteleinsatz von 7,5 Mio. € nicht erreicht werden.
- ²⁵ Das Wettbewerbsverfahren zur Unterstützung von gesellschaftlichem Engagement wurde in 2021 im „simul+Mitmachfonds“ mit öffentlichen Mitteln im Umfang von 9,2 Mio. €⁹ fortgeführt. Neben den vom Braunkohleausstieg betroffenen Revieren können sich alle Regionen im Freistaat Sachsen mit Projektideen um öffentliche Mittel bewerben, ohne dass Zuwendungsrecht angewandt wird.
- ²⁶ Wettbewerbsverfahren ersetzen keine Förderverfahren. Durch die Auslobung von Wettbewerbsverfahren wird Zuwendungsrecht umgangen. Der SRH fordert, die hier praktizierte Umgehung des Zuwendungsrechts in Form der Unterstützung von gesellschaftlichem Engagement mittels Wettbewerbsverfahren künftig einzustellen.

⁹ Epl. 10, Kap. 10 04, TG 54 für 2021.

Zuschüsse des SMWK für die Dresdner Musikfestspiele

Das erhebliche staatliche Interesse des Freistaates Sachsen an der Förderung der Dresdner Musikfestspiele ist im Förderverfahren nicht erkennbar.

Das SMWK sollte sich von den Aufgaben einer Bewilligungsbehörde entlasten.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die Dresdner Musikfestspiele sind eine Einrichtung der Landeshauptstadt Dresden mit einer langjährigen Tradition, die vom SMWK seit den 1990er Jahren gefördert werden. Im Jahr 2018 förderte das SMWK die Durchführung der Dresdner Musikfestspiele, die im Zeitraum von Mai bis Juni 2018 an 22 Spielstätten mit rd. 44.800 Besuchern stattfanden, i. H. v. 450,0 T€ auf der Grundlage der Förderrichtlinie Kunst und Kultur im Rahmen einer Projektförderung. Die Förderung entsprach 12,3 % der zuwendungsfähigen Ausgaben.
- ² Der SRH hat sich in der Prüfung mit den Fragen der Notwendigkeit der Förderung und der Durchführung des Zuwendungsverfahrens beschäftigt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erhebliches Landesinteresse

- ³ Die Gewährung einer Zuwendung ist daran gebunden, dass mit den Mitteln ein Zweck erfüllt wird, an dem der Freistaat Sachsen ein erhebliches staatliches Interesse hat.
- ⁴ Die Dresdner Musikfestspiele werden seit Jahren durch den Freistaat gefördert. Das ursprüngliche Ziel, ein Musikfestival zu etablieren, wurde in den vergangenen Jahren erreicht. Dies belegen die ständig gewachsene Anzahl von Veranstaltungen und die Zunahme der Zuschauerzahlen deutlich.
- ⁵ Die Ziele, die das SMWK mit der verstetigten Förderung eines etablierten Festivals verfolgt, sind für den SRH aus der Prüfung heraus nicht erkennbar. In den Förderakten wird lediglich Bezug auf die über 40-jährige Geschichte der Dresdner Musikfestspiele und deren Entwicklung zu einem bedeutenden Anziehungspunkt für ein Konzertpublikum und Künstler aus aller Welt genommen. Eine Zuwendung darf gem. § 23 SäHO nur dann gewährt werden, wenn der Zweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Der niedrige Finanzierungsanteil von 12,3 % legt nahe, dass die Durchführung von einem Finanzierungsanteil dieser Höhe nicht grundsätzlich abhängig sein kann.
- ⁶ Der SRH stellt nicht in Abrede, dass die Dresdner Musikfestspiele über den kommunalen Bereich hinaus eine Strahlkraft auch auf den Freistaat Sachsen und darüber hinaus haben. Die bloße Durchführung der Dresdner Musikfestspiele begründet aus Sicht des SRH nicht, in welchem besonderen Maß die Zuwendung den Aufgaben und Zielen des Freistaates Sachsen dient. Es bedarf vielmehr konzeptioneller Überlegungen, welche Zielvorstellung mit der Förderung erreicht werden soll, die ohne den Einsatz der Fördermittel nicht erreicht werden kann. Daran fehlt es bisher. Soweit das SMWK die Förderung aufrechterhalten will, muss eine entsprechende Förderkonzeption erstellt werden.

2.2 Einzelförderung durch das SMWK

- ⁷ In den zurückliegenden Jahren wurden die Dresdner Musikfestspiele durch das SMWK bis einschließlich 2019 auf der Grundlage der Förderrichtlinie Kunst und Kultur als Landesgrenzen überschreitendes Festival gefördert. Nunmehr fördert das SMWK die Dresdner Musikfestspiele als Einzelmaßnahme auf der Grundlage der SäHO. Daneben fördert auch die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen Musikfestivals in Sachsen.

- ⁸ Seitens des SRH bestehen Bedenken, ob die singuläre Förderung eines Festivals in Sachsen durch das SMWK effizient ist. Die Vereinzelung der Zuständigkeiten für die Festivalförderung verhindert Synergien im Verwaltungsverfahren, die eine Bündelung der Festivalförderung bei einer Bewilligungsstelle mit sich bringen würde. Dies würde auch ermöglichen, die gesamte Festivalförderung unter ein einheitliches Gesamtkonzept zu stellen.
- ⁹ In Betracht käme aus Sicht des SRH die Durchführung des Förderverfahrens durch die Kulturstiftung des Freistaates Sachsen, zu deren Stiftungszweck u. a. die Förderung von Vorhaben im Bereich der Musik gehört. Im Ergebnis könnten eine nachhaltige Entlastung des SMWK angesichts des hohen Verwaltungsaufwandes für die Förderung einer Einzelmaßnahme und eine effektive Festivalförderung erreicht werden. Die Durchführung von Förderverfahren stellt ohnehin keine ministerielle Aufgabe dar.

2.3 Bewilligung

- ¹⁰ Zuwendungen dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass der Antragstellende bei bereits begonnenen Vorhaben nicht nur über ein hinreichendes Eigeninteresse, sondern auch über genügend Eigenmittel verfügt, um das Vorhaben eigenständig finanzieren zu können und es der staatlichen Förderung nicht bedarf. Als Beginn eines Vorhabens ist grundsätzlich der Abschluss eines Lieferungs- und Leistungsvertrages zu werten, der mit der Ausführung des Vorhabens in Zusammenhang steht.
- ¹¹ Das SMWK bewilligte die Zuwendung im April 2018 und legte den vorzeitigen Beginn des Bewilligungszeitraumes antragsgemäß für den 1. Januar 2018 fest. Im Fördermittelantrag war jedoch angegeben, dass bereits im Herbst/Winter 2017 für das Jahr 2018 Vorauszahlungen/Anzahlungen i. H. v. 24,1 T€ getätigt worden waren. Zudem hatte der Kartenvorverkauf für die Musikfestspiele bereits im Oktober 2017 begonnen. Zu diesem Zeitpunkt standen die einzelnen Veranstaltungen fest, was auch auf eine vertragliche Bindung der Beteiligten Musiker/Künstler schließen lässt.
- ¹² Die Zuwendung hätte nicht bewilligt werden dürfen, da bereits vor der Antragstellung mit dem Vorhaben begonnen worden war.
- ¹³ Der SRH erkennt an, dass erste vertragliche Bindungen für die Dresdner Musikfestspiele bereits frühzeitig eingegangen werden müssen. Um dem erforderlichen langen Vorlauf gerecht zu werden, hätte der Antrag auf den vorzeitigen Beginn des Vorhabens bereits vor der ersten vertraglichen Bindung gestellt und entschieden werden müssen. Der SRH hat Empfehlungen ausgesprochen, wie zukünftig die Problemstellung zuwendungsrechtlich zulässig gelöst werden kann.

3 Folgerungen

- ¹⁴ Das SMWK hat zu prüfen und zu begründen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung nach § 23 SÄHO noch vorliegen.
- ¹⁵ Sofern das staatliche Interesse bejaht wird, sollte das SMWK prüfen, ob die Förderung der Dresdner Musikfestspiele weiterhin in eigener Zuständigkeit durchgeführt werden soll oder das Förderverfahren durch die Kulturstiftung im Rahmen des dortigen Förderprogramms effizienter ist.
- ¹⁶ Der SRH empfiehlt, über den Antrag auf vorzeitigen Beginn des Vorhabens zukünftig bereits vor der ersten vertraglichen Bindung zu entscheiden. Dies setzt voraus, dass der entsprechende Antrag frühzeitig zu stellen ist.

4 Stellungnahme

- ¹⁷ Das SMWK gab an, die seit dem Jahr 1978 bestehenden Dresdner Musikfestspiele hätten eine beispielhafte Entwicklung vollzogen. Mittlerweile sei das Festival eine fest etablierte Größe für Musikenthusiasten aus aller Welt geworden und gleichsam ein wichtiges Aushängeschild für den Freistaat Sachsen und dessen kulturelle Vielfalt.
- ¹⁸ Mit dem SRH stimme das SMWK dahingehend überein, dass für eine qualitativ hochwertige Ausgestaltung des Festivals langfristige Vorausplanungen notwendig seien und diese im Rahmen des Verfahrens zuwendungskonform abgebildet werden müssten.

- ¹⁹ Auf der Grundlage einer umfänglichen Betrachtung der Gesamtstrukturen sowie zukünftig avisierter Entwicklungen und potenzieller Umstrukturierungen innerhalb der Förderstruktur strebe das SMWK eine praxisgerechte Konkretisierung der Fördermodalitäten an. Anmerkungen und Vorschläge des SRH würden im Rahmen dieser Überlegungen berücksichtigt.
- ²⁰ Die allgemeinen Folgerungen des SRH zur Förderung der Dresdner Musikfestspiele werde das SMWK bei den anstehenden Prüfungen und bei der Umsetzung künftiger Förderungen der Dresdner Musikfestspiele angemessen beachten bzw. in den dazu anstehenden strukturellen Betrachtungen berücksichtigen.
- ²¹ Das SMWK stimmt nicht mit der Auffassung des SRH bezüglich fehlender Förderziele sowie eines fraglichen erheblichen staatlichen Interesses an der Förderung der Dresdner Musikfestspiele überein. Im Rahmen zukünftiger Förderverfahren werde jedoch auf eine umfassendere und konkretere Darstellung der bestehenden Zielstellungen geachtet.

5 Schlussbemerkung

- ²² Die Zusage des SMWK, bei künftigen Förderverfahren auf eine umfassendere und konkretere Darstellung der Zielstellungen zu achten, begrüßt der SRH ausdrücklich. Nach Ansicht des SRH ist Grundlage hierfür die Aktualisierung der Zielstellung der Förderung.

Die regelmäßige Vervielfachung der Ausgaben der „Zuschüsse für Investitionen“ an die Universitätsklinika im Haushaltsvollzug der Jahre 2013 bis 2018 im Vergleich zu den vom SLT beschlossenen Haushaltsansätzen stellt einen Eingriff in die Entscheidungskompetenz des SLT dar.

Gegenstand und Höhe der Finanzierung des von SMWK und SMF bezifferten enormen Investitionsbedarfs der Universitätsklinika sollten für einen mittelfristigen Zeitraum verbindlich festgelegt werden.

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Die 2 sächsischen Universitätsklinika, das Universitätsklinikum Carl Gustav Carus in Dresden (UKD) und das Universitätsklinikum in Leipzig (UKL), gewährleisten im Rahmen eines Kooperationsmodells in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen Universität und ihrer Medizinischen Fakultät die Verbindung der Krankenversorgung mit Forschung und Lehre. Sie gehören zu den größten Krankenhäusern im Freistaat und bilden als Maximalversorger das gesamte Spektrum der modernen Medizin ab.
- ² Der Freistaat Sachsen als Träger der Universitätsklinika gewährt Zuweisungen für Investitionen und sonstige nicht entgeltfähige betriebsnotwendige Kosten nach Maßgabe des StHpl. (§ 5 Abs. 3 Universitätsklinika-Gesetz).
- ³ Der Wissenschaftsrat kam in 2017 in seiner Stellungnahme zur „Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Sachsen“ zu der Einschätzung, dass die finanzielle Ausstattung der Universitätsmedizin in Sachsen in den letzten Jahren mit der wissenschaftlichen Entwicklungsdynamik nicht Schritt gehalten hat und den gewachsenen Anforderungen an die Standorte zunehmend nicht mehr gerecht wird. Unter anderem würden die Investitionszuschüsse des Landes für die Universitätsmedizin nicht zur Deckung der erheblichen Investitionsbedarfe genügen.¹
- ⁴ Der SRH hat vor diesem Hintergrund die Finanzierung der Investitionskosten der Universitätsklinika durch den Freistaat untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

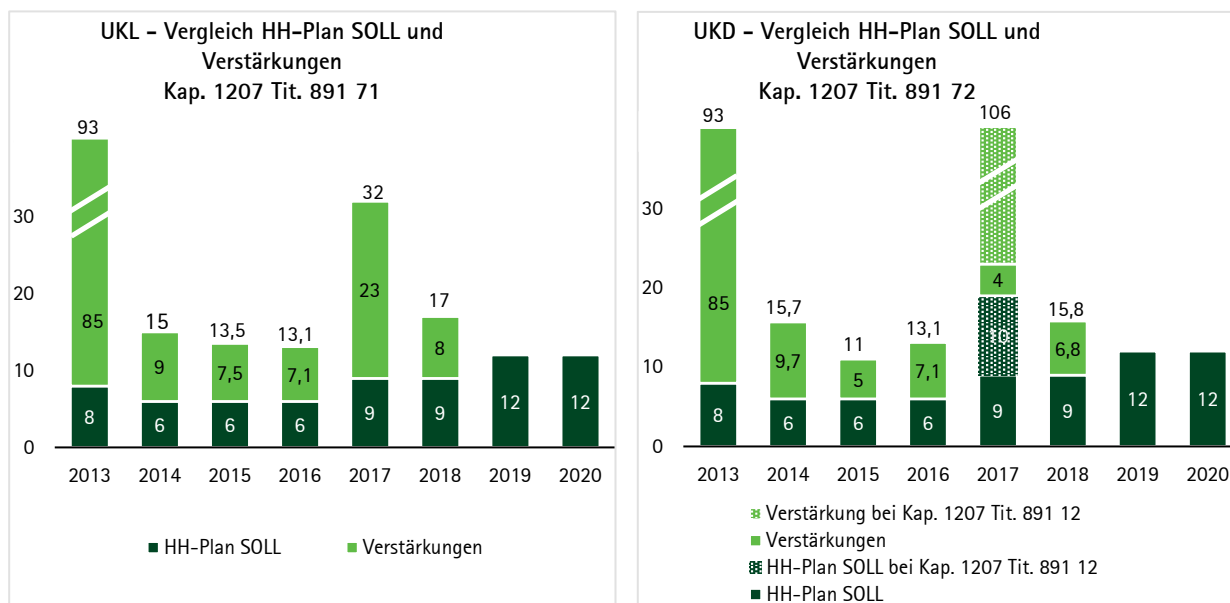
2.1 Verstärkungen der „Zuschüsse für Investitionen“

- ⁵ Die „Zuschüsse für Investitionen“ an die beiden sächsischen Universitätsklinika werden durch das SMWK im Epl. 12 in Kap. 1207 Tit. 891 71 und 891 72 des StHpl. veranschlagt.² Im Rahmen des Haushaltsvollzugs wurden diese Haushaltsstellen bis zum Hj. 2018 regelmäßig am Ende des Hj. mit hohen Mitteln verstärkt.

¹ Vgl. Wissenschaftsrat (2017); Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Sachsen; Berlin; Drucksache 6655-17; S. 13-14.

² Im Epl. 12 sind weitere Investitionszuschüsse veranschlagt, die an dieser Stelle aus Platzgründen jedoch nicht weiter betrachtet werden sollen.

Abbildung 1: Kap. 1207 Tit. 891 71 und 891 72: Vergleich zwischen Haushaltsansatz und Verstärkungen (Mio. €)



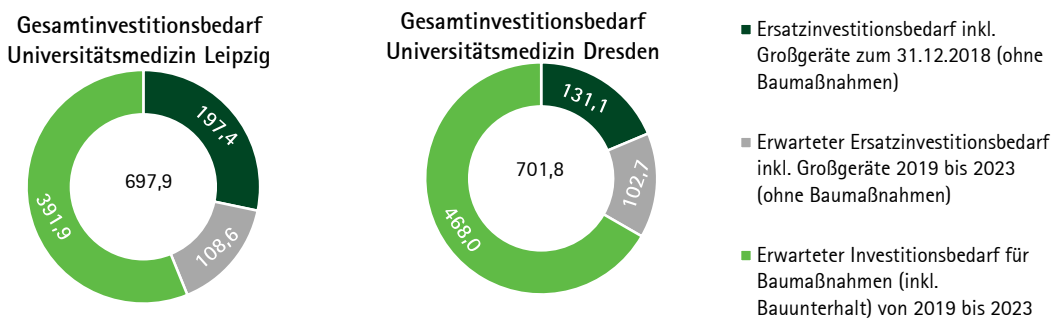
Quelle: Eigene Darstellung gem. Haushaltsplänen bzw. HR des Freistaates Sachsen.

- 6 Mit den Verstärkungsmitteln wurden unterjährig investive Zuschüsse gewährt, die nach Aussage von SMWK und SMF im Rahmen der Haushaltsaufstellung nicht im StHpl. abgebildet werden konnten.
- 7 Die Verstärkungen der Haushaltsansätze erfolgten auf der Grundlage von § 10 Abs. 4 HG, der das SMF ermächtigt, Ansätze für Investitionsausgaben durch Mittel aus dem Gesamthaushalt zu verstärken. Damit kann der Finanzminister von den jeweils vom Landtag beschlossenen investiven Haushaltsansätzen im Haushaltsplan abweichen. Dies bedarf ab einem Betrag von 10,0 Mio. € der Zustimmung des HFA.
- 8 Grundsätzlich legt der SLT, als Haushaltsgesetzgeber, die Höhe der Ausgabenansätze im Haushaltsplan fest, wodurch ein bestimmter politischer Wille zum Ausdruck kommt (Budgethoheit). Die Exekutive ist beim Vollzug des Haushalts an diese Haushaltsansätze gebunden. Nur in eng umgrenzten Fällen kann der Finanzminister von diesen in Ausübung seines Notbewilligungsrechts nach Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen abweichen.
- 9 Gerade diese finanzverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung wird mit den dargestellten Verstärkungen aufgehoben. Insbesondere bei einem deutlichen und regelmäßigen Überschreiten der Ausgabeansätze, wie in diesem Fall, stellt dies einen Eingriff in die Entscheidungskompetenz des SLT dar. Im Fall der in Abbildung 1 dargestellten Investitionszuschüsse an die beiden Universitätsklinika waren die Verstärkungen im Zeitraum 2013 bis 2020 mit rd. 340,0 Mio. € mehr als doppelt so hoch wie die Haushaltsansätze von 146,0 Mio. €. Die Investitionszuschüsse an die beiden Universitätsklinika bestanden demnach in dem Zeitraum zu rd. 70 % aus Verstärkungsmitteln.
- 10 Sollen Investitionsbedarfe, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des DHH nicht veranschlagt werden konnten, finanziert werden, so ist ein Nachtragshaushalt einzubringen, sofern die Voraussetzungen nach Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen nicht vorliegen.

2.2 Finanzierungsbedarf

- 11 Die Arbeitsgruppe „Investitionsbedarf“, bestehend aus Vertretern des SMWK, des SMF sowie der beiden Universitätsklinika bzw. Medizinischen Fakultäten, hat zuletzt 2019 den Bedarf an Geräteinvestitionen der Hochschulmedizinstandorte anhand vergleichbarer Kriterien mit allen Beteiligten konsentiert. Danach beläuft sich der Investitionsbedarf an Geräten der Hochschulmedizinstandorte zum 31. Dezember 2018 für die Universitätsmedizin Leipzig auf 197,4 Mio. € und für die Universitätsmedizin Dresden auf 131,1 Mio. €. Der Investitionsbedarf im Bereich Baumaßnahmen wurde von den Hochschulmedizinstandorten ermittelt und ist von der Arbeitsgruppe nicht verifiziert worden. Im Einzelnen setzt sich der Gesamtbedarf i. H. v. rd. 1,4 Mrd. € wie folgt zusammen:

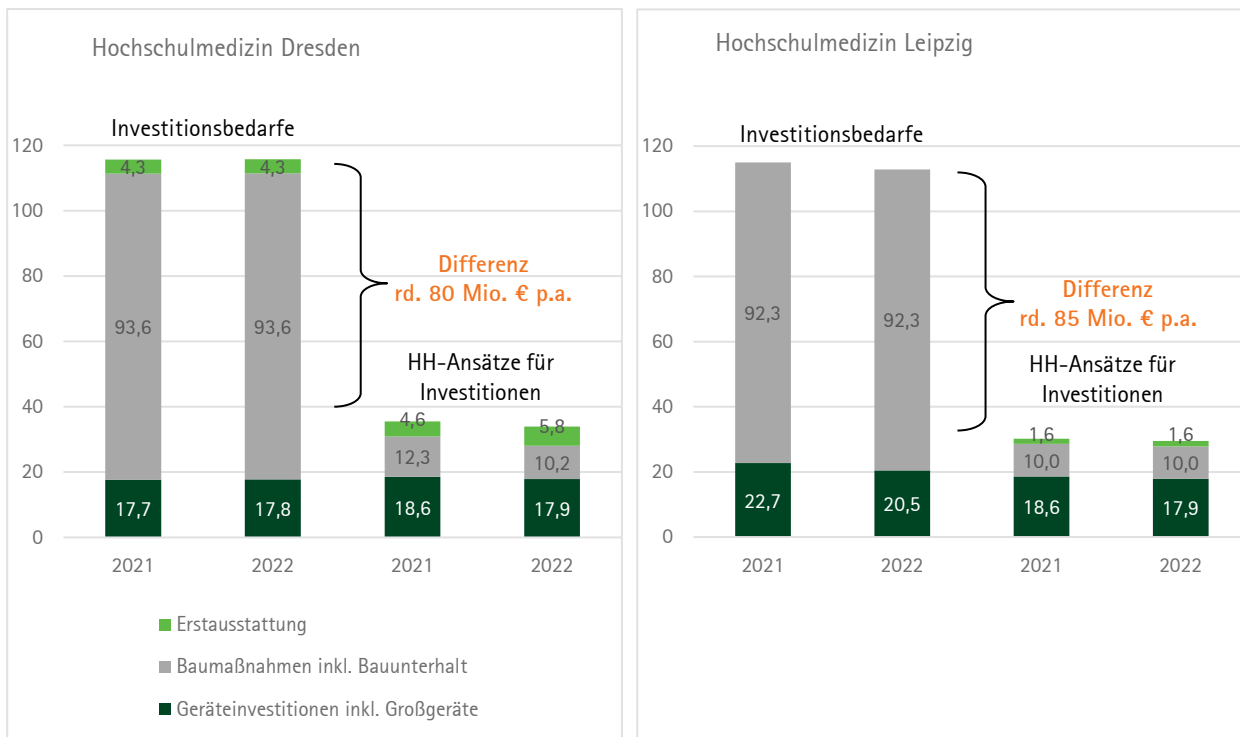
Abbildung 2: Gesamtinvestitionsbedarf bis 2023 je Hochschulmedizinstandort (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung gem. Daten aus der AG „Investitionsbedarf“; Datengrundlage gem. Vorgaben aus der AG-Sitzung vom 15. Februar 2019.

12 Werden dem von der AG ermittelten Investitionsbedarf zur Erhaltung des Status quo der Jahre 2021/2022 die Haushaltsansätze aus dem DHH 2021/2022 gegenübergestellt, ergibt sich eine erhebliche Differenz.

Abbildung 3: Gegenüberstellung der angegebenen Investitionsbedarfe und der Haushaltsansätze je Hochschulmedizinstandort in den Jahren 2021/2022 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der AG „Investitionsbedarf“ und DHH 2021/2022 des Freistaates Sachsen.

- 13 Dabei sind in den Investitionsbedarfen die Mittel für den Abbau des Investitionsstaus, also der Investitionsbedarf, der bereits in den vergangenen Jahren für Geräteinvestitionen entstanden, aber noch nicht getätigt worden ist, und die Mittel zur Finanzierung von Neuinvestitionen von Geräten noch nicht enthalten.
- 14 Die Disproportionalität der Investitionsbedarfe und der zur Verfügung stehenden Finanzmittel legt für den SRH nahe, dass zwischen den strategischen Planungen der Universitätsklinik und der Finanzplanung des Freistaates keine Konnexität besteht.
- 15 Aufgrund der Abhängigkeit der strategischen Planungen von den zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln empfiehlt der SRH, einen Top-down-Ansatz der Planung zu verfolgen, d. h. die strategische Planung erfolgt innerhalb des vom SMWK angesetzten finanziellen Rahmens, der für das Erreichen der Trägerziele erforderlich ist. Dies setzt auf Seiten des SMWK eine weitreichend entwickelte Zielvorstellung über die strategische Ausrichtung der Universitätsklinik voraus, aus der sich die finanziellen Bedarfe ableiten lassen. Der Freistaat hat dabei seinen Einfluss im Rahmen seiner Mitgliedschaft in den Aufsichtsräten der Universitätsklinik voll auszuschöpfen.

2.3 Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Freistaat und den Universitätsklinik

- 16 Die bisherige Verfahrensweise, größere Investitionsbedarfe punktuell über Verstärkungen im Haushaltsvollzug zu finanzieren, trifft nicht nur auf haushaltsrechtliche Bedenken, sondern ist auch nicht geeignet, den regelmäßig wiederkehrenden Investitionsbedarf sachgerecht zu bewältigen und den bestehenden Investitionsstau abzubauen.
- 17 Aus der Sicht des SRH bedarf es vielmehr einer mittelfristigen verbindlichen Finanzierungsvereinbarung unter Haushaltsvorbehalt zwischen dem Freistaat und den Universitätsklinik. Grundlage dieser Finanzierungsvereinbarung müssen strukturierte Planungen der Investitionen sein. Darin sind jahresscheibenkonkret für die nächsten 5 Jahre die auf Grundlage einer maßnahmenbezogenen Planung berechneten Mittel für die Investitionsmaßnahmen darzustellen. Diese sind dabei anhand ihrer Dringlichkeit und des finanziellen Rahmens zu priorisieren.
- 18 Der gewählte Zeitraum für die Rückführung des bereits aufgelaufenen Investitionsstaus sollte möglichst kurz sein, um eine Verschiebung der Lasten auf künftige Haushalte bzw. Generationen zu vermeiden.
- 19 Mit der Finanzierungsvereinbarung sollte sich der Freistaat u. a. verpflichten, die entsprechenden jährlichen Mittel zur Finanzierung der geplanten sowie abgestimmten (Ersatz- und Neu-) Investitionen für den vereinbarten Zeitraum zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug verpflichten sich die Universitätsklinik, die Mittel zweckentsprechend, gemäß der Priorisierung der Finanzierungsvereinbarung, einzusetzen sowie regelmäßige Berichterstattungen an das SMWK bzw. SMF vorzunehmen. Dieses Instrument würde beiden Seiten über mehrere Jahre Planungssicherheit und Transparenz bieten. Eine derartige Finanzierungsvereinbarung könnte zudem mit der Erfüllung strategischer Entwicklungsziele verknüpft werden.
- 20 Die im Prüfungszeitraum bis 2018 gängige Praxis der regelmäßigen Verstärkung der Haushaltsansätze im Haushaltsvollzug wäre damit hinfällig.

3 Folgerungen

- 21 Das SMWK muss ausgehend von den Trägerzielen den finanziellen Rahmen vorgeben, in dem die strategische Ausrichtung und operative Planung der Universitätsklinik erfolgen kann.
- 22 Das SMWK sollte eine Konzeption erarbeiten, wie der bestehende und konsenterte Investitionsstau bei den Universitätsklinik zeitnah zurückgeführt werden kann, um eine Verschiebung dieser Lasten in künftige Haushalte und somit auf künftige Generationen zu vermeiden. Diese muss in die langfristigen Planungen der Investitionsbedarfe einfließen. Darauf aufbauend sollten unter Haushaltsvorbehalt zwischen dem Freistaat und den Universitätsklinik mittelfristige Finanzierungsvereinbarungen geschlossen werden, die für beide Seiten verbindliche Rechtsstellungen einnehmen und für mehr Transparenz und Planungssicherheit sorgen sollen.
- 23 Liegen die Voraussetzungen des Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen nicht vor, kann nach Ansicht des SRH eine Erhöhung von Ausgabeansätzen ausschließlich im Rahmen eines Nachtragshaushaltes erfolgen.

4 Stellungnahme des SMWK und des SMF

- 24 SMWK und SMF schließen sich der Auffassung des SRH an, dass eine mittelfristige Finanzierungsvereinbarung nur unter Haushaltsvorbehalt geschlossen werden könne. Die Priorisierung der einzelnen Maßnahmen müsse jedoch durch die Universitätsklinik auf fachlicher Grundlage und nach Maßgabe der Erfordernisse der Krankenversorgung erfolgen.
- 25 Der SRH verkenne den Anwendungsbereich von Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen. Dieser sei vorliegend nicht gegeben, da allgemein anerkannt sei, dass Ausgaben, die durch Verstärkungsmittel gedeckt seien, nicht überplanmäßig seien. Hier würde nur der vom Haushaltsgesetzgeber eingeräumte Handlungsspielraum ausgeschöpft, um einen angemessenen Ausgleich zwischen dem parlamentarischen Budgetrecht und den Erfordernissen der laufenden Haushaltsbewirtschaftung zu schaffen. Hierbei sei im Übrigen zu berücksichtigen, dass das HG ebenso durch den Haushaltsgesetzgeber legitimiert sei wie die Ansätze und Vermerke im Haushaltsplan. Da § 10 Abs. 4 HG denselben inhaltlichen Gehalt wie Verstärkungsvermerke an investiven Titeln habe, könne es keinen Unterschied machen, ob sich der Haushaltsgesetzgeber für Verstärkungsvermerke oder eine inhaltliche Regelung im HG entscheide.

5 Schlussbemerkung

- ²⁶ Der SRH geht grundsätzlich davon aus, dass die Priorisierung von Maßnahmen von fachlichen Erwägungen getragen ist.
- ²⁷ Der SRH kann sich der Argumentation von SMWK und SMF zur Zulässigkeit der bisherigen Verstärkungspraxis nicht anschließen. Ein Verstärkungsvermerk würde nur dann zur Erhöhung der Ausgabeansätze ermächtigen, wenn er haushaltsrechtskonform ausgestaltet ist, d. h. wenn der Einnahmetitel und der zu verstärkende Ausgabebetitel konkret benannt sind. Nur so ist es dem Haushaltsgesetzgeber möglich, seinen Willen hinsichtlich des konkreten Verwendungszwecks zum Ausdruck zu bringen. Der § 10 Abs. 4 HG ist in seiner bisherigen Ausgestaltung nicht mit einem Verstärkungsvermerk vergleichbar. Mangels anderweitiger Ermächtigung hätten die Ausgabeansätze nur unter den Voraussetzungen des Art. 96 Verfassung des Freistaates Sachsen erhöht werden dürfen. Die bisherige Praxis hat zur Folge, dass es dem Finanzminister überlassen bleibt, die konkrete Verwendung zu bestimmen, womit die verfassungsrechtlich bestehende Entscheidungskompetenz des SLT zurückgedrängt wird.

Steueraufsicht bei der Spielbankabgabe

Das SMF plant seit Juni 2017 die Umstrukturierung der Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken. Die Umsetzung dieses Vorhabens hat die Verwaltung bisher noch nicht abgeschlossen.

Der SRH hatte bereits in seinem Jahresbericht 2017 Vorschläge zur Umsetzung dieses Vorhabens gemacht, welche die Verwaltung deutlich schneller – ohne Gesetzesänderung – hätte realisieren können.

Nach einer Schätzung des SRH hätten sich seit 2017 Einsparungen bei den Personalkosten von bis zu 7,1 Mio. € ergeben. Auch die geprüfte Stelle sieht Einsparmöglichkeiten von bis zu 1,9 Mio. € jährlich und will dies durch eine Gesetzesänderung erreichen.

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Einleitung

- ¹ Die staatlichen Spielbanken in Dresden, Leipzig und Chemnitz sind gem. § 11 Sächsisches Spielbankengesetz (SächsSpielbG) zur Zahlung einer Spielbankabgabe an den Freistaat Sachsen verpflichtet. Diese erreichte im Jahr 2019 rd. 3,9 Mio. €.
- ² Für die Überwachung der Spielbankabgabe und die Steueraufsicht nach SächsSpielbG sind die Finanzämter zuständig. Hierfür sieht die Verwaltung derzeit 24,7 VZÄ vor. Dabei haben die Revisoren die Dienstanweisung des SMF vom 13. September 2001 zu beachten, die eine permanente Steueraufsicht vorsieht. Mit dieser Dienstanweisung geht das SMF deutlich über den in §§ 13 und 14 SächsSpielbG vorgesehenen Mindeststrahmen hinaus. Lediglich die Auszählung der Stackerboxen war eine gesetzlich normierte Anforderung, der das SMF Folge leisten musste. Diese Aufgabe benötigte mit geschätzt 2,0 VZÄ aber nur einen Bruchteil des gesamten Personalkörpers. Im Gesetz ist zudem die derzeit praktizierte ständige Anwesenheit der Revisoren während des Spielbetriebes nicht zwingend vorgeschrieben, sondern als Kann-Regelung enthalten.

1.2 Prüfungsanlass

- ³ Der SRH hatte diese Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken bereits im Jahr 2017 untersucht. Damals hatte er eine erhebliche Reduzierung der bisher zur Steueraufsicht eingesetzten Revisorenstellen auf den im Spielbankgesetz vorgegebenen Mindestumfang empfohlen. Ziel des SRH war eine Einsparung von Personalkosten i. H. v. damals jährlich rd. 1 Mio. € durch die Abschaffung der permanenten Steueraufsicht. Diesem Jahresbericht war der SLT im September 2018 beigetreten. Die Steuerverwaltung hatte zuvor bereits im HFA entsprechende personelle und technische Umgestaltungen angekündigt. Mit seiner aktuellen Prüfung beschäftigt sich der SRH mit den bisher ergriffenen Maßnahmen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Planungsbeginn

- ⁴ Die Steuerverwaltung begann ab Juni 2017 mit den grundsätzlichen Planungen zur Umgestaltung der Steueraufsicht. Das Landesamt für Steuern und Finanzen (LSF) hatte nach einer Besichtigung der Spielbank Chemnitz 3 theoretische Handlungsoptionen entworfen und diese im Bericht vom 2. Oktober 2017 dem SMF vorgestellt. Die geschilderten Varianten bewegten sich zwischen einer Weiterführung der Steueraufsicht in bisheriger Form, der Umsetzung der Empfehlung des SRH bis hin zu einer Umstellung auf eine nachgelagerte Prüfung.

2.2 Sachentscheidung

- ⁵ Das SMF entschied sich im Erlass vom November 2017 unmittelbar für die Option einer nachgelagerten Steueraufsicht im Rahmen einer Außenprüfung i. S. d. § 193 AO. Im Zeitpunkt dieser Sachentscheidung standen ihm belastbare Informationen zum benötigten Zeitrahmen, zu den mit der Umsetzung verbundenen Kosten bzw.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch gar nicht zur Verfügung. Die Sachentscheidung des SMF zugunsten der nachgelagerten Steueraufsicht erfolgte insoweit ohne Berücksichtigung wesentlicher Entscheidungs- und Risikoparameter.

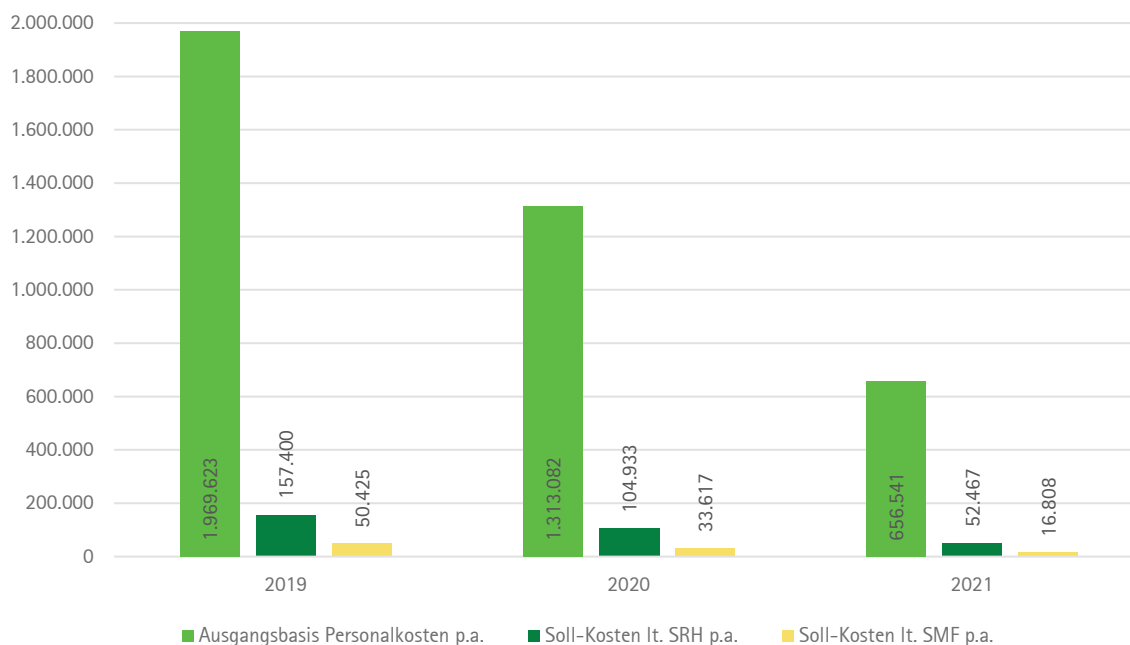
2.3 Folgen der Sachentscheidung

- 6 Die vom SMF gewählte Umstrukturierungsmaßnahme sieht einen vollständigen Abbau der bisherigen Revisorenstellen vor. Das SächsSpielbG beinhaltet in der aktuell noch geltenden Fassung aber eine Beaufsichtigung der Auszahlung der Stackerboxen durch die Steueraufsicht (§ 13 Abs. 1 Satz 2 SächsSpielbG). Insoweit bedingt die geplante Umstrukturierung des SMF eine Änderung des SächsSpielbG. Auch aufgrund eines erheblichen Abstimmungsbedarfs mit dem SMI als Aufsichtsbehörde der Sächsischen Spielbanken GmbH ist diese bisher nicht erfolgt. Deshalb wird die Steueraufsicht weiterhin in der tradierten Organisation als permanente Steueraufsicht fortgeführt. Die vom SRH im Jahresbericht 2017 vorgeschlagene Lösung bedingte eine solche Gesetzesänderung nicht.
- 7 In der Folge fallen die Personalkosten für den Revisoreneinsatz unverändert an. Inwieweit das SMF den zeitlichen Aspekt und die daran anknüpfenden Folgen bei seiner Sachentscheidung berücksichtigt hatte, war den vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen. Die vom SMF i. H. v. jährlich 1,9 Mio. € vorgesehene Einsparung von Personalkosten ist noch nicht eingetreten.

2.4 Personalkosten

- 8 Die fortgesetzte permanente Steueraufsicht in den Spielbanken verursacht in der aktuell noch geltenden Weisungslage monatliche Personalkosten von rd. 164 T€. Die Empfehlung des SRH sah eine Anpassung der Dienst-anweisung für die Steueraufsicht vor. Für die Ausgestaltung dieser Dienst-anweisung ist allein das SMF zuständig. Insoweit hätte es in eigener Zuständigkeit die Revisorentätigkeiten auf das gesetzlich vorgesehene Mindestmaß (Auszahlung der Stackerboxen) reduzieren können. Der SRH hat das Einsparpotenzial auf rd. 92 % der ursprünglichen Personalkosten geschätzt. Dies entspricht einer monatlichen Einsparung von rd. 151 T€.
 - 9 Ein standardisierter Vergleich der jährlichen Personalkosten mit den Rationalisierungsvarianten lt. SRH und lt. SMF zeichnet folgendes Bild:

Übersicht: Gegenüberstellung der jährlichen Soll-Personalkosten (€)¹



Quelle: Eigene Darstellung.

¹ Die Verhältnisse der Jahre 2017 und 2018 waren denen des Jahres 2019 vergleichbar. Der Rückgang der Personalkosten 2020 und 2021 ist auf die zeitweiligen Schließungen der Spielbanken durch die Corona-Pandemie zurückzuführen. Die Darstellung erfolgt aus Gründen der Vergleichbarkeit und Aktualität unter Verwendung der geltenden LSF-Personalzuteilung und der VwV Kostenfestlegung 2020. Die VwV Kostenfestlegung 2013 bildet die bis 2017 erfolgten Tarif- und Besoldungserhöhungen nicht zutreffend ab.

- ¹⁰ Während des Versuchs der Steuerverwaltung, die maximal mögliche Einsparung an Personalkosten zu erreichen, entstanden so nach Schätzungen des SRH seit November 2017 vermeidbare Kosten von bis zu 7,1 Mio. €.²

2.5 Fazit

- ¹¹ Der SRH erkennt die Bemühungen des SMF zur Rationalisierung der Steueraufsicht in den sächsischen Spielbanken an. Gleichzeitig stellt er aber fest, dass die geplante Umsetzung im Ergebnis schon sehr lang andauert. Weil die durch das SMF ausgewählte Art der Umstrukturierung eine Gesetzesänderung bedingte, waren die nunmehr eingetretenen zeitlichen Probleme aus Sicht des SRH absehbar. Mangels kurzfristiger Umstrukturierung fallen fortlaufend unnötige Personalkosten an.

3 Empfehlungen

- ¹² Der SRH empfiehlt, künftige Konzepte bzw. Umsetzungsvarianten nicht nur aus steuerfachlicher Sicht zu entwickeln. Zusätzlich sollten sie stets auch Informationen zur Wirtschaftlichkeit, zum zeitlichen Ablauf sowie zu den damit verbundenen Kosten und Projektrisiken enthalten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- ¹³ Auch wenn der SRH bei seiner Prüfung 2017 nur die Reduzierung auf das gesetzliche Mindestmaß und nicht die Abkehr von der permanenten Steueraufsicht in den Spielbanken empfohlen habe, sei das SMF gem. § 7 Abs. 1 Satz 2 SächsHO zur Aufgabenkritik verpflichtet. Mit der grundlegenden Abkehr von der permanenten Steueraufsicht habe das SMF auch die Variante weiterverfolgt, die offensichtlich die größtmögliche Einsparung an Personalkosten erwarten ließ. Auf eine förmliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei es deshalb nicht angekommen.
- ¹⁴ Die Kritik des SRH am Vorgehen des SMF sowie die Berechnung des SRH zu womöglich vermeidbaren Kosten gingen von der Annahme aus, das SMF hätte im Zeitpunkt seiner Sachentscheidung im November 2017 absehen können, dass das Verfahren zur Änderung des SächsSpielbG einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen würde. Dieses Wissen habe das SMF zu diesem Zeitpunkt nicht gehabt. Vielmehr haben sich der Abstimmungsbedarf und die in der Folge lange Verfahrensdauer erst durch die aufgrund des Glücksspielstaatsvertrags 2021 notwendig gewordene Überarbeitung des SächsSpielbG ergeben.
- ¹⁵ Der SRH verkenne zudem, dass auch für eine Änderung der Dienstanweisung eine Abstimmung mit dem LSF und diversen Referaten innerhalb des SMF sowie eine Beteiligung des SMI und der Sächsischen Spielbanken GmbH & Co. notwendig gewesen wären. Im Vergleich zu der vom SMF angestrebten punktuellen Änderung des SächsSpielbG hätte sich kein wesentlicher Zeitvorteil ergeben.
- ¹⁶ Die Empfehlung des SRH, den zeitlichen Ablauf künftig von Anfang an bei der Planung und der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen, liefe damit ins Leere. Die Angaben des SRH zu Personalkosten und womöglich vermeidbaren Kosten seien überhöht. Unter Berücksichtigung der VwV Kostenfestlegung 2013 und der Personal-Ist-Besetzung hätten diese nach den Berechnungen des SMF bis 31. Dezember 2021 höchstens 3,7 Mio. € betragen.

5 Schlussbemerkung

- ¹⁷ Die Notwendigkeit einer Anpassung der Spielbankaufsicht hat der SRH im Jahr 2017 aufgrund unangemessen hoher Personalkosten von damals rd. 1 Mio. € p. a. festgestellt. Der SLT hat den Beitrag Nr. 30 des Jahresberichtes 2017 mit „Beitritt“ votiert. Die zu verringernden Personalkosten fallen bis zur Umsetzung der Gesetzesänderung unverändert an. Auch die geprüfte Stelle sieht Einsparmöglichkeiten von bis zu 1,9 Mio. € jährlich und will dies durch eine Gesetzesänderung³ erreichen.
- ¹⁸ Durch ein zeitnahes Umsetzen des SRH-Vorschlages aus 2017 hätte der Großteil der geplanten Kosteneinsparung deutlich früher realisiert werden können. Aus Sicht des SRH erscheint es unwahrscheinlich, dass das SMF allein für die Anpassung der eigenen Dienstanweisung einen ähnlich langen Zeitraum wie für die Umstrukturierung mittels Änderung des Spielbankgesetzes benötigt hätte. Der SRH hält deshalb an seinen Feststellungen fest.

² Berechnung vom 1. November 2017 bis 30. September 2022 (ausschließlich Corona-Schließzeiten).

³ Kostenblatt des Gesetzes zur Anpassung landesrechtlicher Vorschriften an den Glücksspielstaatsvertrag 2021, [LT-Drs. 7/6895](#), zuletzt geöffnet am 3. Juni 2022.

Das gesamtstädtische Instandhaltungsmanagement war mehrheitlich mangelbehaftet. Das erschwerte die gezielte Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen.

Dienst- und Arbeitsanweisungen wiesen in allen geprüften Städten Mängel auf.

Je nach Haushaltsstruktur waren umfangreiche Budgetierungsregelungen notwendig, um Fach- und Budgetverantwortung möglichst überschneidungsfrei zuzuordnen. Verantwortlichkeiten waren jedoch nicht immer eindeutig geklärt.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung war zwar in allen Städten eingeführt. Diese wurde jedoch noch nicht in angemessenem Umfang zu Steuerungszwecken genutzt. Die interne Leistungsverrechnung wurde nicht vollumfänglich umgesetzt.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Kommunen verfügen aufgrund ihres breiten und vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Mit der Umstellung auf die kommunale Doppik wurden wesentliche neue Instrumente zur Strukturierung und Steuerung der kommunalen Haushalte – und damit auch der Grundstücks- und Gebäudebewirtschaftung – eingeführt.
- 2 Der SRH hat im Zeitraum 2017 bis 2020 im Rahmen einer Querschnittsprüfung den Aufbau und die Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements geprüft. In diese Prüfung waren die 6 sächsischen Städte mit mehr als 50.000 EW einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gebäude- und Liegenschaftsmanagement unterschiedlich in Verwaltungsorganisation eingebettet

- 3 Die Aufbauorganisation bildet das Grundgefüge und somit das strukturelle Gerüst einer Stadtverwaltung. Sie gibt Rahmenbedingungen vor und regelt u. a. Arbeitsteilung, Kompetenzen, Zuständigkeiten und Hierarchien innerhalb der Organisation.
- 4 Drei der geprüften Städte zentralisierten ihre Gebäudebewirtschaftung und bündelten damit weitestgehend alle Aufgaben in einer Facheinheit. Sie nutzten dabei das Mieter-Vermieter-Modell als eine in der kommunalen Praxis weit verbreitete Organisationform zur zentralen Gebäudebewirtschaftung. Die Umsetzung dieses Modells wurde jedoch von allen Städten nicht vollumfänglich bzw. abschließend vollzogen. Insbesondere verzichteten die Städte auf den Abschluss von internen Mietverträgen. Diese sind jedoch bei Wahl des Mieter-Vermieter-Modells ein wesentliches Steuerungsinstrument. Sie dienen zur verbindlichen Leistungsvereinbarung zwischen den „eingemieteten“ Organisationseinheiten als Mieter und dem gebäudeverwaltenden Fachamt als interner Dienstleister (Vermieter). Damit konnten Qualität und Quantität der Leistungen als auch die dafür erforderlichen Budgets nicht vereinbart werden. Die Folge war ein Mangel an Kosten- und Leistungstransparenz der gebäudewirtschaftlichen Dienstleistungen. Zudem waren Abgrenzungsschwierigkeiten bzgl. der Fach- als auch Budgetverantwortlichkeiten zwischen den beteiligten Organisationseinheiten festzustellen.
- 5 Eine Stadt gründete zur Zentralisierung des Gebäudemanagements einen Eigenbetrieb. Dieser übernahm Bewirtschaftungsaufgaben der städtischen bzw. der von der Stadt angemieteten Immobilien. Ein von der Stadt beschlossenes Mieter-Vermieter-Modell wurde jedoch nicht umgesetzt. Die vom Eigenbetrieb an die Stadt erbrachten Leistungen wurden nicht leistungs-/ produktkonkret abgerechnet. Damit war hier keine Kostentransparenz gegeben. Auch wurde das städtische Gebäudevermögen dem Eigenbetrieb wirtschaftlich nicht zugeordnet, womit diesem eine wesentliche Grundlage für seine Arbeit fehlte. Die Weiterführung der zentralen Gebäudebewirtschaftung durch den Eigenbetrieb in dieser Form sieht der SRH kritisch. Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund

der im doppischen Produkthaushalt bestehenden organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Abbildungsmöglichkeiten.

- 6 Eine Stadt entschied sich für eine Mischform aus zentraler und dezentraler Gebäudebewirtschaftung. Zwar waren einem Amt zahlreiche städtische Immobilien und Liegenschaften zur zentralen Gebäudebewirtschaftung übertragen, womit dieses Amt als klassischer zentraler Gebäudedienstleister fungierte. Jedoch verblieben weitere städtische Immobilien in erheblichem Umfang in dezentraler Bewirtschaftungsverantwortung anderer Fachämter bzw. Eigenbetriebe. Damit waren in verschiedenen Organisationsbereichen der Stadtverwaltung Spezialisten mit z. B. beruflichen Aufgaben betraut, was Doppelstrukturen in der Personalbesetzung zur Folge hatte. Diese Mischform aus zentralen und dezentralen Verantwortlichkeiten bzgl. der Gebäudebewirtschaftung stand einer effizienten Aufgabenerfüllung entgegen.
- 7 Eine Stadt befand sich seit mehreren Jahren in einer Umstrukturierung der Gebäudebewirtschaftungsprozesse, mit dem Ziel der Zentralisierung. Diese Umstrukturierung war zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch noch nicht abgeschlossen. Infolgedessen waren durch unklare Strukturen und Zuständigkeiten erhebliche Ineffizienzen festzustellen.

2.2 Mangelndes Instandhaltungsmanagement

- 8 Die Städte verfügten mehrheitlich nicht über ein gesamtstädtisches Instandhaltungsmanagement. Auf Nachfrage konnte keine der geprüften Städte den Umfang der regelmäßig notwendigen sowie unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen beziffern. Vielfach lag die Federführung für die Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen bei den zuständigen zentralen bzw. dezentralen Fachämtern. Instandhaltungsplanungen orientierten sich dabei im Wesentlichen an vorliegenden Fachkonzepten wie bspw. der Schulnetzplanung oder dem Kita-Bedarfsplan. Zusätzlich waren die Verfügbarkeit von Fördermitteln und die allgemeine Finanzausstattung wesentliche Kriterien. Dabei dominierte die „angespannte Haushaltslage“ in 2 Städten die Investitions- und Instandhaltungsplanung. Tatsächlich fehlte es somit an der detaillierten Ermittlung von Instandhaltungsrückständen und der gezielten Planung und Priorisierung von durchzuführenden Maßnahmen. Lebenszyklusbezogene Konzepte für die Gebäudebewirtschaftung, die den Zusammenhang von Investitionen, Instandhaltung und Bewirtschaftungskosten betrachten, wurden im Rahmen der Prüfung nicht vorgefunden.

2.3 Fehlende Dienst- und Arbeitsanweisungen

- 9 In allen geprüften Städten mangelte es an vollständigen und aktuellen Dienst- und Arbeitsanweisungen, in 2 Städten fehlten diese gänzlich. Das betraf sowohl gesamtstädtische als auch spezielle, die Gebäudebewirtschaftung betreffende Dienst- und Arbeitsanweisungen. Beispielhaft seien Anweisungen z. B. zu Produkten und Schlüsselprodukten, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung oder auch der inneren Verrechnung genannt.
- 10 Fehlende bzw. nicht aktuelle Standards führen unweigerlich zu Unklarheiten und Abstimmungsproblemen bei der Aufgabenerfüllung und somit zu unwirtschaftlichem und ineffizientem Verwaltungshandeln. Zudem stellt das Vorhandensein und die Aktualität dieser Anweisungen das rechtskonforme und wirtschaftliche Handeln der Beschäftigten nach innen als auch nach außen sicher.

2.4 Mängel bei der Zuordnung von Fach- und Budgetverantwortung sowie bei Produkt- und Kennzahlenbildung

- 11 Den Kommunen stehen hinsichtlich der Strukturierung ihrer Haushalte weite Ermessensspielräume und Wahlrechte zu. Das wurde auch im Rahmen dieser Prüfung erkennbar.
- 12 Drei Städte gliederten ihren Haushalt nach der bestehenden örtlichen Organisation. Dabei entsprachen die Teilhaushalte den Fach- bzw. Geschäftsbereichen und Ämtern. Die Feingliederung der Teilhaushalte wurde regelmäßig auf Basis von Produktgruppen, -untergruppen sowie Produkten vorgenommen. Als Produkt- und Budgetverantwortliche waren regelmäßig die leitenden Bediensteten der zuständigen Organisationseinheiten (Fachbereich bzw. Fachgebiet) benannt. Die 3 anderen Städte gliederten ihren Haushalt nach Produktbereichen. Das bedeutet, dass ein Teilhaushalt aus einem oder mehreren Produktbereichen gebildet wurde. Bei Wahl dieser Strukturierung des Haushalts war die Organisationsstruktur nicht ohne Weiteres im Haushalt abbildbar. Beide Möglichkeiten zur Haushaltsstrukturierung waren rechtlich zulässig und durch die 6 Städte jeweils rechtskonform umgesetzt.

- 13 Infolgedessen waren jedoch sowohl Produkt- als auch Budgetstrukturen sehr heterogen ausgeprägt. Es war festzustellen, dass bei Wahl der organisationsbezogenen Haushaltstruktur Fach- als auch Budgetverantwortung überwiegend direkt und überschneidungsfrei zuordenbar waren.
- 14 Bei der Wahl der Haushaltsstruktur nach Produktbereichen waren jedoch Produkt- und Organisationsstruktur nicht vollumfänglich deckungsgleich abbildbar. Daher mussten „hilfsweise“ umfangreiche Budgetregelungen zur Herstellung der Deckungsgleichheit von Produkt-, Organisations- und Budgetverantwortung definiert werden. Es war jedoch offenkundig, dass nicht immer eine überschneidungsfreie Zuordnung der Produkt- und Budgetverantwortung zwischen gebäudeverwaltenden und den für die Fachaufgaben zuständigen Organisationseinheiten gelungen war.
- 15 Eigenständige Dienstanweisungen zur Budgetierung lagen lediglich in 3 Städten vor.
- 16 Auch die Bildung von Produkten und Schlüsselprodukten (solche von besonderer finanzieller oder kommunalpolitischer Bedeutung) nahmen die Städte sehr differenziert wahr. Lediglich 4 Städte bestimmten für die Aufgaben der Gebäudebewirtschaftung mindestens ein Schlüsselprodukt.
- 17 Teilweise führten die Städte seit der Umstellung auf die Doppik Evaluierungen hinsichtlich Auswahl der Schlüsselprodukte durch, die im Ergebnis zu einer Reduzierung der Anzahl dieser führte. Diese dynamischen Anpassungen auf Grund sich ändernder strategischer Zielstellungen sind grundsätzlich zu begrüßen. Das sollte jedoch nicht dazu führen, dass aus falschen Motivationen heraus, Aufgaben mit unzweifelhaft finanzieller und kommunalpolitischer Bedeutung, der Status eines Schlüsselproduktes abgesprochen wird. Im Rahmen dieser Prüfung wurde dieses jedoch festgestellt. Beispielsweise wurde in Folge der Evaluierung in einer Stadt das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement nicht mehr als Schlüsselprodukt definiert. Begründet wurde dieses u. a. mit fehlenden aktuellen Jahresabschlüssen und fehlendem Informationsbedarf der Stadträte.
- 18 Auch war festzustellen, dass Schlüsselprodukte nicht entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung gewichtet wurden. So definierte eine Stadt das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement zwar nicht als Schlüsselprodukt, dafür jedoch jede einzelne Schule.
- 19 Aufgrund der herausragenden finanziellen Bedeutung der Bewirtschaftungskosten der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Gebäude und Liegenschaften betrachtet der SRH einen Verzicht auf die Schlüsselproduktbildung in diesem Bereich nicht als zielführend.
- 20 Bei der Formulierung von Produktzielen sowie der Bildung von Kennzahlen für die gebildeten Schlüsselprodukte wurden im Vergleich der Städte ebenfalls qualitativ und quantitativ deutliche Unterschiede festgestellt. Zwar definierten alle Städte sowohl Ziele als auch Kennzahlen, jedoch war deren konkrete Ausgestaltung überwiegend mit Mängeln behaftet.
- 21 Einige Städte formulierten die Ziele sehr abstrakt und allgemein und andere hingegen zu detailliert und feingliedrig. Beide Varianten erschwerten die Bildung geeigneter steuerungsrelevanter Kennzahlen, womit die Messung der Zielerreichung insgesamt nur bedingt möglich war. Der SRH hat den geprüften Städten empfohlen, die Formulierung der Produktziele anhand der SMART-Analyse¹ zu hinterfragen und darauf aufbauend mittels geeigneter Kennzahlen eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen.

¹ SMART - Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert, vgl. z. B. [https://de.wikipedia.org/wiki/SMART_\(Projektmanagement\)](https://de.wikipedia.org/wiki/SMART_(Projektmanagement)), zuletzt geöffnet am 7. Juni 2022 mit weiteren Verweisen oder KommunalWiki - Heinrich-Böll-Stiftung.

2.5 Kosten- und Leistungsrechnung sowie interne Leistungsverrechnung bisher nicht als Steuerungselement genutzt

- 22 Die Kosten- und Leistungsrechnung war verpflichtend für alle Aufgabenbereiche zur Verwaltungssteuerung sowie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit nach den örtlichen Bedürfnissen einzuführen. Alle geprüften Städte hatten eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, jedoch in sehr unterschiedlichem Umfang.
- 23 Insgesamt war festzustellen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht als gesamtstädtisches Steuerungselement genutzt wurde. So wurde sie nur vereinzelt für die Ermittlung von externen bzw. internen Mieten sowie die Festsetzung von Entgelten und Gebühren zugrunde gelegt. Ferner fand die Kosten- und Leistungsrechnung auch nur unzureichend für das Controlling und Berichtswesen Anwendung. Nur eine Stadt hat die Kosten- und Leistungsrechnung zur Ermittlung der notwendigen Selbstkosten für die Verrechnung von internen Leistungen genutzt.
- 24 Interne Leistungsverrechnungen wurden in allen Städten durchgeführt und verschiedene Leistungen verrechnet. Dabei handelte es sich insbesondere um Steuerungs- und Querschnittsleistungen (z. B. Tätigkeiten der Gemeindeorgane und Oberbürgermeister, IT-Leistungen) sowie Serviceleistungen (verwaltungsinterne Leistungen für andere Organisationseinheiten). In allen Städten war jedoch festzustellen, dass Verrechnungen zwar erfolgten, diese jedoch unvollständig waren.
- 25 Diese unvollständige Verrechnung betraf u. a. Aufwand für zentral erbrachte Gebäudedienstleistungen, z. B. für gemeinsam genutzte Verwaltungsgebäude. Diese wurden nicht bzw. nicht vollständig auf die leistungsempfangenden Facheinheiten intern verrechnet. In 4 Städten waren die für die Gebäudebewirtschaftung verantwortlichen Facheinheiten mit deutlich höheren Aufwendungen bzw. Kosten belastet, obwohl sie diese nicht originär verursachten. Die gebäudebewirtschaftende Facheinheit wurde damit als Dienstleister nicht adäquat entlastet. Die angefallenen Bewirtschaftungskosten wurden somit nicht verursachungsgerecht bei den tatsächlichen „Gebäudenutzern“ abgerechnet, wodurch deren Produktkosten unvollständig abgebildet wurden. Ursächlich hierfür war, dass Leistungsumfang, Kosten und Qualitäten zwischen zentral bewirtschaftendem „Dienstleister“ und verwaltungsinternem „Gebäudenutzer“ nicht durch interne Mietverträge bzw. Nutzungsvereinbarungen abgestimmt wurden.

3 Folgerungen

- 26 **3.1** Der SRH empfiehlt die Zentralisierung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements weiter zu forcieren und konsequent umzusetzen. Soweit hierbei das Mieter-Vermieter-Modell zur Anwendung kommt, sollten interne Mietverträge bzw. Bewirtschaftungsvereinbarungen abgeschlossen werden.
- 27 **3.2** Ein gesamtstädtisches Instandhaltungsmanagement für die Gebäudebewirtschaftung ist auf- bzw. auszubauen. Dabei sollte ausgehend vom Wert der Gebäudesubstanz ein jährliches Grundbudget und die Höhe des aktuell bestehenden Instandhaltungssatus so konkret wie möglich ermittelt und jährlich fortgeschrieben werden.
- 28 **3.3** Das städtische System der Arbeits- und Dienstanweisungen ist regelmäßig auf Aktualität, Rechtskonformität und Vollständigkeit zu überprüfen.
- 29 **3.4** Die Schlüsselprodukte sind als Steuerungselement zu verwenden und aus den strategischen Zielstellungen der Stadt abzuleiten. Sie sind hinsichtlich ihrer Leistungserbringung konkret zu beschreiben. Hierzu sind geeignete Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung zu definieren. Darüber hinaus empfiehlt der SRH auch für das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement Schlüsselprodukte zu bilden, welche als Informationsgrundlage für den Stadtrat dienen.
- 30 Das Auseinanderfallen von Produkt- und Budgetverantwortungen ist zu vermeiden.

31 **3.5** Die Kosten- und Leistungsrechnung muss als gesamtstädtisches Steuerungselement ausgebaut werden, um diese noch stärker für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung für alle Aufgabenbereiche zu nutzen.

32 Die interne Leistungsverrechnung ist zielgerichtet auszubauen, damit eine vollständige Darstellung aller internen Leistungsbeziehungen ermöglicht wird.

4 Stellungnahmen

33 Das SMI erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme. Den 6 geprüften Städten und den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben. Die Städte hatten bereits in den Stellungnahmen innerhalb des Prüfungsverfahrens auf die eingeleiteten bzw. fortgeführten Maßnahmen hingewiesen.

34 Bezüglich der Eigenbetriebslösung sagte die Stadt zu, dass nunmehr ab dem Wirtschaftsplan 2023 des Eigenbetriebes die Zuschussverteilung sowohl nach Betriebszweigen als auch nach Produkten dargestellt werde. Weiterhin führte sie aus, dass das aus ihrer Sicht betriebsnotwendige Vermögen (u. a. Büro- und technische Ausstattung) an den Eigenbetrieb übertragen worden sei. Eine Übertragung des städtischen Gebäudevermögens an den Eigenbetrieb sei jedoch nicht erforderlich. Hintergrund sei, dass entgegen des ursprünglichen Konzepts aufgrund der im Vollzug gesammelten Erfahrungen auf ein Management- bzw. Verwaltermodell zur Gebäudebewirtschaftung umgestellt würde.

35 Das SMI nimmt die Prüfungsergebnisse des SRH zur Kenntnis. Aus den Stellungnahmen der geprüften Städte ginge hervor, dass sich diese mit allen Empfehlungen und Forderungen des SRH auseinandersetzen und intern prüfen. Jedoch erforderten die aufgrund der in den vergangenen Jahren immer wieder ungeplant aufgetretenen Sondersituationen (Asyl, Corona, Ukraine-Krieg) ein hohes Maß an organisatorischen, personellen und auch finanziellen Prioritätensetzungen, wodurch die vollständige Umsetzung und Optimierung der Verwaltungsorganisation z. T. in den Hintergrund getreten sei. Zudem seien die Stadtverwaltungen auch 9 Jahre nach Doppikeinführung teils noch mit hoher Intensität mit der Aufarbeitung rückständiger Jahresabschlüsse sowie mit den seit Jahren immer intensiver ausgebauten Schul- und Kita-Bauprogrammen befasst. Daher könnten nicht alle wünschenswerten Veränderungen und Optimierungen zeitgleich in Angriff genommen werden.

36 Das Ergebnis der Prüfung zeige, dass die mit der kommunalen Doppik geschaffenen Instrumente zur besseren Steuerung noch nicht vollständig implementiert, regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Steuerungswirkung überprüft, optimiert und genutzt würden. Vor diesem Hintergrund ermögliche diese externe Prüfung der internen Organisationsabläufe einen unabhängigen und vergleichenden Blick von außen auf bestehende Defizite und zielgerichtete Verbesserungspotenziale.

37 Aus rechtsaufsichtlicher Perspektive handle es sich bei den Prüfungsfeststellungen in erster Linie um Angelegenheiten der inneren Verwaltungsorganisation. Eine Überprüfung von Zweckmäßigkeitserwägungen sowie die Einflussnahme auf innerorganisatorische Strukturen zum Zweck der Durchführung der öffentlichen Aufgabenerfüllung sei dagegen von den rechtsaufsichtlichen Kompetenzen nicht umfasst. Die obere RAB werde diese jedoch im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit berücksichtigen.

5 Schlussbemerkung

38 Die geprüften Städte sollten ihre Anstrengungen hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung und Optimierung ihrer Gebäudebewirtschaftung weiter forcieren. Die durch den SRH gegebenen Folgerungen und Empfehlungen sollen dabei Hilfestellung leisten, um die aufgezeigten Defizite auszuräumen. Diese sollten bei der praktischen Umsetzung Berücksichtigung finden. Insgesamt sieht der SRH den überwiegenden Teil der geprüften Städte auf einem guten Weg, auch wenn für die Gebäudebewirtschaftung unterschiedliche Konzepte zugrunde gelegt wurden.

39 Eigenbetriebslösungen für die Gebäudebewirtschaftung sieht der SRH wegen der zusätzlichen Schnittstellen und mangelnden Integrationsfähigkeit in den Gesamthaushalt nicht als sinnvoll an.

Die aktuellen Kosten für fossile Primärenergieträger stellen mit das größte wirtschaftliche Risiko für Fernwärmeunternehmen dar. Im Rahmen von Investitionsentscheidungen ist die Frage des Einsatzes von erneuerbaren Energien vordringlich zu betrachten.

Die Unternehmen sollten mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet, ihre Geschäftstätigkeiten auf dauerhafte Gewinnerwirtschaftung ausgerichtet und das Anlagevermögen ausreichend mit langfristigem Kapital gedeckt sein.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 6 kommunalen Unternehmen mit dem Geschäftsfeld Fernwärmeversorgung in den Jahren 2017 bis 2019 sowie die Betätigung der betreffenden kommunalen Gesellschafter geprüft.
- 2 Stadtwerke werden als Eigenbetriebe oder GmbH in nahezu jeder größeren Kommune geführt. Sie erbringen elementare Versorgungsleistungen, insbesondere in den Bereichen der Grundversorgung und Daseinsvorsorge der Bevölkerung. Zu den klassischen Aufgaben der Stadtwerke gehören die Energie-, Wärme- und Gasversorgung. Stadtwerke weisen in der Regel einen relativ hohen Personalbestand und - wegen des häufig dort bilanzierten Anlagevermögens - ein hohes Bilanzvolumen auf.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Wirtschaftliche Lage der Unternehmen

- 3 Drei Gesellschaften erwirtschafteten im Prüfungszeitraum in Summe negative Jahresergebnisse, ein Unternehmen hiervon hatte im Prüfungszeitraum nur negative Jahresergebnisse. Hinsichtlich der Eigenkapitalausstattungen bestand eine große Spannbreite zwischen 90,3 und 15,5 %. Bei einem Unternehmen war eine fortlaufende Verschlechterung der Eigenkapitalquote zu verzeichnen und erreichte bedenkliche Werte.
- 4 Die Unternehmen sollten mit ausreichend Eigenkapital ausgestattet sein und ihre Geschäftstätigkeiten auf dauerhafte Gewinnerwirtschaftung ausrichten.

Übersicht: Jahresergebnisse, Eigenkapitalquote und Anlagendeckungsgrad II¹

Unternehmen	Jahresergebnisse in Summe ²	Eigenkapitalquote ³	Anlagendeckungsgrad II
	2017 bis 2019 in T€	Mittelwerte 2017 bis 2019 in %	Mittelwerte 2017 bis 2019 in %
A	-208,9	29,8	77,0
B	149,0	70,7	94,7
C	-46,1	62,3	88,8
D	-51,7	57,7	88,7
E	233,4	88,3	164,7
F	190,9	58,5	202,7

Quelle: Eigene Darstellung.

- 5 Im Prüfungszeitraum war das Anlagevermögen bei 4 Unternehmen nicht durch langfristiges Kapital (Eigenkapital, Sonderposten, langfristiges Fremdkapital) gedeckt und lag teilweise weit unter einem anzustrebenden Wert von deutlich über 100 %. Ist das Anlagevermögen z. T. kurzfristig finanziert, könnte das Unternehmen bei Fälligkeit kurzfristiger Verbindlichkeiten in Zahlungsschwierigkeiten geraten, da das Umlaufvermögen nicht ausreicht und das Anlagevermögen nicht so schnell bzw. nicht liquidierbar ist.

¹ Angaben in den Jahresabschlüssen der Unternehmen; eigene Berechnungen.

² Soweit ein Gewinnabführungsvertrag bestand bzw. eine Ausgleichszahlung an Minderheitsgesellschafter erfolgte, sind die Werte vor Gewinnabführung bzw. vor Zahlung eingeflossen.

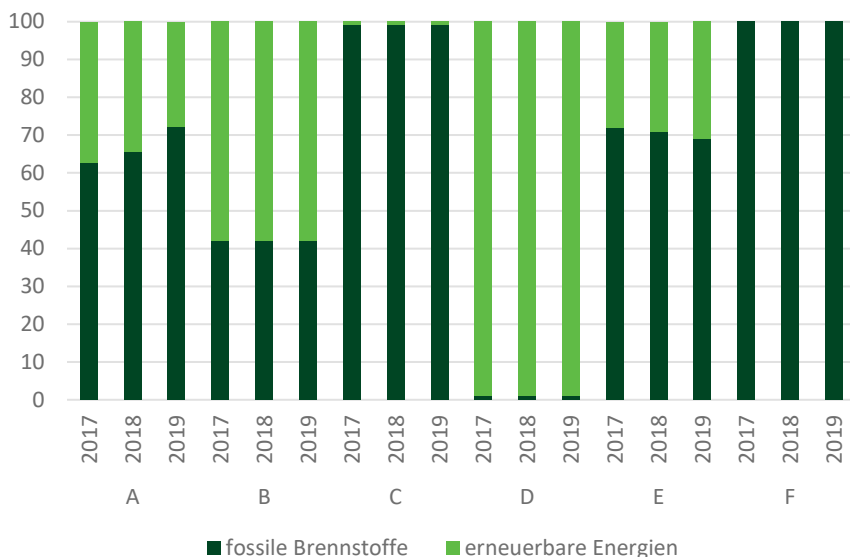
³ Bilanzielles Eigenkapital.

- ⁶ Es ist darauf zu achten, dass das langfristige Anlagevermögen ausreichend mit langfristigem Kapital gedeckt wird.
- ⁷ Bei einem Unternehmen waren die Liquiditätsgrade selbst im 3. Grad in einem Jahr mit 34,1 % deutlich unter dem anzustrebenden Wert von 125 %, was aus Sicht des SRH als sehr bedenklich einzustufen ist.

2.2 Klimaschutzziele und Einsatz erneuerbarer Energien

- ⁸ Im Freistaat Sachsen deckt Fernwärme zwischen 10 und 15 % des Endenergieverbrauchs für Wärme.⁴ 30 % der Wohnungen werden über Fernwärme beheizt.⁵ Die Umstellung der Fernwärmeerzeugung auf eine CO₂-arme oder CO₂-freie Wärmeversorgung ermöglicht es, viele Haushalte in der Wärmeversorgung umweltfreundlich zu versorgen. Zentrales Element bildet dabei der Einsatz von erneuerbaren Energien.
- ⁹ Bezüglich des Einsatzes erneuerbarer Energien fand der SRH bei den 6 geprüften Wärmeversorgungsunternehmen ein unterschiedliches Bild. Ein Unternehmen setzt bereits seit 2008 zu rd. 99 % Holzhackschnitzel als Primärenergieträger ein. Die anderen Gesellschaften nutzten nach wie vor fossile Brennstoffe – in der Regel Erdgas. Soweit auf erneuerbare Energien zurückgegriffen wurde, kam vorrangig Biomethan zum Einsatz. Stellenweise war dessen Verwendung zugunsten fossiler Brennstoffe rückläufig.

Abbildung: Einsatz von fossilen und erneuerbaren Energien (%)



Quelle: Eigene Darstellung.

- ¹⁰ Die endlichen fossilen Brennstoffe werden zukünftig einer stärkeren Besteuerung unterliegen. Die Erhebung einer CO₂-Abgabe auf in Verkehr gebrachte Brennstoffe wie Erdgas, Flüssiggase, Heizöl und Kraftstoffe nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz stellt hierzu einen weiteren Schritt dar. Ausgehend von der Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 beträgt der CO₂-Preis netto im Jahr 2021 0,46 Cent/kWh und im Jahr 2022 0,55 Cent/kWh. Welche Werte zur Berechnung des CO₂-Preises nach dem 31. Dezember 2022 gelten, ist noch offen.
- ¹¹ Diese Abgabe hat signifikanten Einfluss auf die Energiegestehungskosten und damit auf den Fernwärmepreis. So würden die Energiegestehungskosten in einem geprüften Unternehmen bezogen auf das Jahr 2019 bei sonst gleichen Bedingungen im Jahr 2021 um rd. 13,2 % und im Jahr 2022 um rd. 15,8 % steigen. Damit hat der Einsatz von erneuerbaren Energien zunehmend auch Einfluss auf den Gestehungspreis und mithin den Fernwärmepreis.

⁴ Quelle: [Energie- und Klimaschutzprogramm Sachsen 2021, S. 52](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁵ Quelle: [a. a. O., S. 71](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 12 Die kommunalen Wärmeversorgungsunternehmen sollten weiterhin den vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien unter der Prämisse prüfen, ob insbesondere in Anbetracht des CO₂-Preises deren Verwendung wirtschaftlicher ist.
- 13 Möglichkeiten für eine zunehmende Umstellung auf erneuerbare Energien bieten sich hier mit der Nutzung von Hochtemperatur-Wärmepumpen in Kombination mit Wärmerückgewinnung und Fernwärmenetzen, Biomasse, elektrischer Heizsysteme (Power-to-Heat), der Abwärmenutzung aus industriellen Prozessen und thermischen Solaranlagen. Um Unterschiede zwischen Erzeugung und Verbrauch auszugleichen, kommt den Speichern eine große Bedeutung zu.
- 14 Solche Maßnahmen setzen entsprechende konkrete Handlungskonzepte voraus, welche u. a. auch die Maßnahmen zeitlich, finanziell, technisch und wirtschaftlich ganzheitlich betrachten.
- 15 Lediglich ein Unternehmen hatte ein verschriftlichtes Konzept zur Betrachtung von Maßnahmen, welches Investitionen hinsichtlich des Einsatzes von erneuerbaren Energien beleuchtet. Dieses Unternehmen investierte jedoch am Ende des Prüfungszeitraumes in einen neuen Gaskessel.
- 16 Im Rahmen von Investitionsentscheidungen sollte auch die Frage des Einsatzes von erneuerbaren Energien mitbetrachtet werden.

2.3 Anschluss- und Benutzungszwang

- 17 Durch einen Anschluss- und Benutzungszwang können die Kommunen den Absatzmarkt ihrer kommunalen Wärmeversorger nachhaltig sichern.
- 18 Drei der 6 Kommunen haben bez. der Fernwärmeversorgung einen Anschluss- und Benutzungszwang erlassen, welcher sich jedoch in einem Fall nicht auf eine durchgeführte Erweiterung des Fernwärmenetzes bezog. Die Satzungen von 2 Kommunen wiesen hinsichtlich der Definition des Satzungsgebietes Defizite auf, sodass diese Satzungen nach der einschlägigen Rechtsprechung unwirksam sind.
- 19 Den Kommunen wird empfohlen, den satzungsmäßigen Erlass eines Anschluss- und Benutzungszwangs turnusmäßig zu prüfen. Dies schließt auch die Prüfung auf Rechtskonformität von bestehenden Satzungen mit ein.

2.4 Kalkulation der Preise

- 20 Unter Kalkulation wird im kaufmännischen Bereich die Berechnung der Entgelte für eine Leistung verstanden. Der SRH traf dabei unterschiedliche Konstellationen an. In einem Fall wurden die Preise letztmalig im Jahr 2005 kalkuliert, wobei diese sog. Nullpreiskalkulation nicht mehr auffindbar war.
- 21 Ein Unternehmen veranschlagte in seiner Kalkulation einen zu hohen Anteil an Fördermitteln und reduzierte damit die kalkulatorischen Gestehungskosten. Die auf dieser Basis kalkulierten Fernwärmepreise spiegelten damit die realen Gestehungskosten nicht wider. Dieser Fehler wurde auch im Rahmen von 2 aufeinanderfolgenden zweijährigen Kalkulationsperioden nicht bemerkt.
- 22 Preiskalkulationen sollten in regelmäßigen Abständen auf Aktualität und Anpassungsbedarf hin überprüft werden. Sie sind mindestens so lange aufzubewahren, wie sie die Grundlage für die darauf aufbauenden indexbasierten Preisanpassungen bilden.
- 23 Jede Kalkulation ist lediglich eine in die Zukunft gerichtete Prognose der Entwicklung der Kosten und Mengen. Aufgrund dieses Charakters ist sie zwangsläufig mit Unwägbarkeiten verbunden. Nur auf Basis einer Abrechnung der Kalkulationszeiträume kann objektiv beurteilt werden, woraus sich Abweichungen ergeben und damit die Ursache für Gewinne wie Verluste eruiert werden.
- 24 Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten eine Abrechnung der Kalkulationszeiträume vornehmen und sich mit dieser auseinandersetzen.

25 Der Deckungsgrad der Fixkosten lag bei den geprüften Unternehmen stellenweise unter 100 %, in einem Fall bei nur 50 %. Um zu vermeiden, dass sich die Fixkosten bei einer sinkenden Absatzmenge nicht refinanzieren lassen, sollten grundsätzlich die Fixkosten über den Grundpreis abgebildet werden. Dabei sollte auch auf eine klare Zuordnung der fixen Kosten zum Grundpreis und der variablen Kosten zum Arbeitspreis geachtet werden, was im Rahmen der Prüfung nicht bei allen Unternehmen angetroffen wurde.

26 Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten grundsätzlich ihre Umlage der Fixkosten mit dem Ziel einer weitreichenden Kostendeckung überprüfen.

2.5 Möglichkeit der Preisanpassung

27 Vier der 6 Unternehmen nutzten zur Anpassung ihrer Fernwärmepreise Preisgleitformeln, so auch für den Arbeitspreis. Nach der aktuellen Rechtsprechung müssen Preisgleitformeln für den Arbeitspreis neben dem Kostenelement auch ein sog. Marktelement aufweisen, welches die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt mit abbildet. Spiegelt eine Preisanpassungsklausel eine derartige Kostenorientierung nicht wie erforderlich wider, ist sie schon aus diesem Grund mit § 24 Abs. 4 Satz 1 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme nicht zu vereinbaren und damit unwirksam. Gerade in Anbetracht der aktuellen Preisentwicklung auf dem Primärenergiemarkt sind Preisgleitformeln wichtige Instrumente zur Anpassung der Preise für den Kunden und stellen damit ein Element für die Erreichung wirtschaftlicher Ziele dar. Die Preisgleitformeln von 3 Unternehmen genügten diesen Anforderungen nicht.

28 Preisgleitformeln sollten regelmäßig auf ihre Rechtskonformität überprüft werden.

2.6 Konzeptionen als Element der strategischen Steuerung von Unternehmen

29 Fünf der geprüften Unternehmen verfügten über die Wirtschaftspläne hinaus über keine weiteren langfristigen Planungen und Unternehmenskonzepte. Erst konkrete technische und betriebswirtschaftliche Betrachtungen können den notwendigen Investitions- und Finanzmittelbedarf offenlegen, welcher dann die Grundlage für die weiteren unternehmerischen Schritte bildet. Da Investitionen in ein Fernwärmenetz nicht unbedeutend sind, sind entsprechende Konzepte aufzustellen und laufend fortzuschreiben. Sie bilden dann die Grundlage für die Aufstellung der Wirtschaftspläne. Dabei sollte auch auf sich ändernde Parameter bzw. Grundlagen, insbesondere den tendenziell zurückgehenden Wärmeabnahmebedarf infolge Umsetzung von Wärmedämmmaßnahmen und Sparverhalten der Abnehmer, des fortschreitenden Klimawandels und des demografischen Wandels eingegangen werden.

30 Die Wärmeversorgungsunternehmen sollten über die Planungszeitspannen der Wirtschaftspläne hinausgehende strategische Planungen erstellen und regelmäßig fortzuschreiben.

2.7 Betätigung der unmittelbaren kommunalen Anteilseigner

31 Der SRH hat in der Vergangenheit regelmäßig darauf verwiesen, dass die Kommunen durch Auslagerung kommunaler Aufgaben erhebliche Teile des Vermögens und der Schulden den kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform übertragen haben. Obwohl sowohl der SRH als auch die StRPrÄ in der Vergangenheit wiederholt auf die Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen entsprechenden, leistungsfähigen Beteiligungsmanagements hingewiesen haben, offenbarte die gegenständliche Prüfung nach wie vor teils erhebliche Defizite.

32 Eine Beteiligungsverwaltung war in 3 Kommunen nicht eingerichtet. Damit war bereits eine Voraussetzung zur Steuerung und Überwachung der Unternehmen als Teil des kommunalen Führungsprozesses nicht erfüllt. Auch eine Analyse von Unternehmensdaten oder Kontrolle auf Einhaltung der Wirtschaftspläne wurde innerhalb dieser 3 Verwaltungen nicht vorgenommen.

33 Die Kommunen haben eine Beteiligungsverwaltung im Sinne des § 99 Abs. 1 SächsGemO einzurichten und vorzuhalten. Als Orientierung kann der vom SMI, SSG und dem SLKT veröffentlichte Leitfaden Beteiligungsmanagement dienen.

- 34 Es fehlten bei 3 Kommunen betriebswirtschaftliche Vorgaben für die Wärmeversorgungsunternehmen. Diese ergeben sich aus den von der Geschäftsführung aufgestellten Wirtschaftsplänen, welche auch die Gewinnerwartung damit zahlenmäßig selbst definieren.
- 35 Die Kommunen haben sicherzustellen, dass die strategische Steuerung durch den Stadt- bzw. Gemeinderat erfolgt. Dazu ist es erforderlich, Strategien mit mittel- und langfristigen Zielen auch betriebswirtschaftlich zu untersetzen und die entsprechenden Gesellschafterinteressen klar zu formulieren, um ihre Umsetzung kontrollieren zu können.
- 36 Die Beteiligungsberichte erfüllten oft nicht die Anforderungen des § 99 Abs. 2 SächsGemO und wurden dem Stadt- bzw. Gemeinderat teilweise verspätet vorgelegt.
- 37 In einer Gemeinde war der für das Beteiligungscontrolling zuständige Bedienstete gleichzeitig als Geschäftsführer in einem kommunalen Unternehmen bestellt und überwachte sich damit selbst.
- 38 Das Risiko von Kommunen im Rahmen ihrer Betätigung in Unternehmen ist unabhängig von der Einwohnerzahl. Die gegenständliche Prüfung hat gezeigt, dass auch die Betätigung von kleinen Kommunen mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist. Diesen gilt es, durch ein den jeweiligen Anforderungen entsprechendes Beteiligungsmanagement, entgegenzuwirken.

3 Stellungnahmen

- 39 Die geprüften Stellen haben keine Stellungnahme zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages abgegeben. Das SMI und das SMEKUL erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag.
- 40 Das SMI folgt der Darstellung des SRH, wonach eine Erhöhung des Eigenkapitals durch Erwirtschaftung mittels kostendeckender Entgelte erfolgen sollte, um Entnahmen aus dem Kommunalhaushalt zu vermeiden. Es verweist daneben beispielhaft auf Möglichkeiten zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Weiterhin stellt das SMI klar, dass die Erfüllung der Aufgabe Beteiligungsverwaltung nicht von einer bestimmten Struktureinheit innerhalb der Gemeindeverwaltung abhängig ist.
- 41 Nach Auffassung des SSG ist die Gemeindegröße entscheidend für die Größe der Beteiligungsverwaltung. Insofern seien die Aussagen in Bezug auf kleinere Gemeinden nicht nachvollziehbar.
- 42 Das SMEKUL folgt den Ausführungen des SRH und ergänzt, dass im Rahmen zukünftiger Investitionsentscheidungen das Ziel der Treibhausgasneutralität die maßgebliche Kenngröße in Abhängigkeit von Verfügbarkeit sowie der Preise/Gestehungskosten der jeweiligen Energieträger sein wird. Gerade im Hinblick auf den Einsatz erneuerbarer Energien bilde § 109 des Gebäudeenergiegesetzes eine mögliche Grundlage für einen Anschluss- und Benutzungszwang.

4 Schlussbemerkungen

- 43 Der SRH weist zum wiederholten Male darauf hin, dass die Ausgestaltung des kommunalen Beteiligungsmanagements von Anzahl und Umfang der Beteiligungen bestimmt wird und nicht von der Einwohnerzahl abhängig ist. An welcher Stelle die Aufgabe wahrgenommen wird, obliegt der Organisationshoheit der Kommunen.
- 44 Die Preise für fossile Primärenergieträger sind weiter gestiegen. So erhöhten sich die Aufwendungen für Erdgas im April 2022 gegenüber dem gleichen Zeitpunkt des Vorjahres um 22,3 %. Dies hat zu einer Steigerung der Fernwärmepreise um 34,8 % im identischen Zeitraum beigetragen.⁶ Der gegenwärtig geführte Diskurs um die Versorgungssicherheit in Anbetracht der aktuellen geo- und weltpolitischen Lage verdeutlicht zusätzlich die Notwendigkeit zu einem Umdenken hin zu erneuerbaren Energien mit möglichst regionalem Bezug.

⁶ [Medieninformation des StaLa vom 28. April 2022 Nr. 56/2022](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

⁴⁵ Die Energiewende stellt für die Kommunen eine große Herausforderung dar. Um diese bei der Initiierung und Umsetzung der Wärmeplanung zu unterstützen, wurde am 7. April 2022 das Kompetenzzentrum Kommunale Wärmewende als bundesweite Anlaufstelle für Kommunen in Betrieb genommen. Dessen Aufgabe ist es die Kommunale Wärmeplanung in Deutschland voranzubringen, indem Kommunen mit Fachakteurinnen und -akteuren vernetzt und mit Knowhow nach aktuellem Stand der Technik unterstützt werden.

Leipzig, den 7. Juni 2022

Rechnungshof des Freistaates Sachsen

Jens Michel
Präsident

Stefan Rix
Vizepräsident

Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor

Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin

