



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

Jahresbericht 2023 – Band II

PRÜFUNG

Staatsfinanzen und Staatsverwaltung,
Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

Teil A Land

Staatshaushalt Sachsen 2020 und 2021

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2020	Durchschnitt		
		Sachsen 2021	Flächenländer Ost 2021	Flächenländer West 2021
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Ausgaben</i>	60,5	70,6	62,3	69,7
Kreditfinanzierungsquote* in % <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Ausgaben</i>	0,0	0,0	5,1	2,5
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,6	0,5	2,4	2,4
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	0,4	0,4	1,5	1,7
Kommunalzuweisungsquote in % <i>Anteil der Kommunalzuweisungen an den bereinigten Ausgaben</i>	36,0	35,0	32,2	29,2
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben</i>	23,1	24,7	22,9	31,9
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (eigene Investitionen des Staates und Investitionsförderung) an den bereinigten Ausgaben</i>	15,3	14,1	13,5	8,5
Investitionsausgaben in € je Einwohner	810	710	785	464
Zinsausgaben in € je Einwohner	19	19	88	92
Steuereinnahmen in € je Einwohner	3.194	3.565	3.617	3.805
Personalausgaben in € je Einwohner	1.218	1.249	1.332	1.743
Kommunalzuweisungen in € je Einwohner	1.901	1.765	1.868	1.593
Nettokreditaufnahme* in € je Einwohner	0	0	298	135
Finanzschulden in € je Einwohner	924	979	5.504	6.137
Finanzierungssaldo in € je Einwohner	-365	-1	-252	-37

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Haushaltsrechnung des Freistaates Sachsen 2020 und 2021.

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

* Die Berechnungen der Kreditfinanzierungsquote in % und der Nettokreditaufnahme je Einwohner beruhen auf den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Ergebnissen. Diese berücksichtigen insbesondere nicht die Kreditaufnahme im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

Vorwort des Präsidenten

Die Sächsische Verfassung beginnt mit einem bedeutungsvollen Grundsatz: „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus“, wie es in Artikel 3 festgelegt ist. Die Bürgerinnen und Bürger wählen ihre Vertreter, die gemeinsam das Parlament der Sachsen bilden und für die Gesetzgebung verantwortlich sind. Dies schließt auch die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes ein, welches die Verwendung der von den Bürgern gezahlten Steuern regelt. Damit der Sächsische Landtag über die ordnungsgemäße Umsetzung dieses Gesetzes entscheiden kann, benötigt er Informationen darüber, wie die Regierung das Haushaltsrecht anwendet. Diese Informationen liefert der Sächsische Rechnungshof, dem als unabhängige Behörde die Rechnungsprüfung obliegt. Die Aufgabe des Rechnungshofs erstreckt sich nicht nur auf die Überprüfung von Belegen. Vielmehr umfasst sie die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Sachsen, einschließlich Organisations- und Verfahrensprüfungen. Obwohl die Erkenntnisse des Rechnungshofs gelegentlich unbequem und herausfordernd sein können, ist die unabhängige Kontrolle der Staatsfinanzen von entscheidender Bedeutung für die Demokratie: Der Sächsische Rechnungshof liefert dem Parlament die notwendigen Fakten, um über die Entlastung der Staatsregierung zu entscheiden. Auf diese Weise trägt er dazu bei, die Gewaltenteilung zwischen dem Landtag und der Regierung funktionsfähig zu halten. Jeder Versuch, die Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofs einzuschränken, stellt somit eine ernsthafte Gefahr für die demokratischen Grundprinzipien dar.



Foto: Oliver Killig

Die Unabhängigkeit eines Rechnungshofs ist in der Verfassung verankert, um sicherzustellen, dass er seine Aufgaben ohne politischen Druck erfüllen kann. Die Verfassung garantiert jedoch auch das Recht der Öffentlichkeit auf Informationen über die Verwendung von Steuergeldern. In diesem Zusammenhang spielen die Berichte des Rechnungshofs eine bedeutende Rolle. Als unabhängige Institution trägt er Daten und Informationen aus einer neutralen Perspektive zusammen und bietet Einblicke in die Verwendung öffentlicher Mittel. Dies gibt den Bürgerinnen und Bürgern Gewissheit darüber, dass staatliche Ressourcen effizient und im besten Interesse der Gesellschaft genutzt werden. Die unabhängige Überwachung der Verwendung öffentlicher Gelder durch den Rechnungshof zeigt, dass Kontrolle stattfindet und somit die Demokratie in diesem Bereich funktioniert.

Der Sächsische Rechnungshof wird Ende des Jahres 2023 seinen Dienstsitz von Leipzig nach Döbeln verlegen. Damit schließt das lange Kapitel seit der Entscheidung zum Umzug im Jahr 2012 ab. Das Gebäude, das modern ausgestattet und auf die Bedürfnisse des SRH zugeschnitten ist, ermöglicht einen weiteren Schritt in Richtung Modernisierung und zeitgemäßer Finanzkontrolle.

Mein aufrichtiger Dank gilt dem Großen Kollegium sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Ihre Arbeit, die oft im Hintergrund geschieht, ist von großem Wert – stellt sie doch sicher, dass öffentliche Gelder transparent und verantwortungsvoll eingesetzt werden. Diese Aufgabe erfordert nicht nur fachliche Kompetenz, sondern auch Integrität und den Mut, unbequeme Wahrheiten ans Licht zu bringen. Alle Angehörigen des Rechnungshofs tragen dazu bei, unsere Gesellschaft vor Missmanagement zu schützen und stärken damit das Fundament unserer Demokratie. Sie alle sind Wächter der demokratischen Prinzipien und gewährleisten, dass die Gewaltenteilung in unserer Demokratie funktionsfähig bleibt.

Leipzig, im November 2023

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Jens Michel

Inhaltsübersicht

	Nr.	Seite
Kennzahlenübersicht Staatshaushalt		Innen- seite A
Vorwort des Präsidenten	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Abkürzungsverzeichnis	-	05
Kurzfassungen der Beiträge	-	07
Einleitung	-	25
Teil A Land		
I. Staatsfinanzen		
Vermögensrechnung	20	27
Nebenhaushalte	21	43
Personalhaushalt 2023	22	55
II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse		
Flickenteppich statt Effizienz: IT-Verfahren zur Erfassung der Arbeitszeit in der sächsischen Staatsverwaltung	23	75
III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei		
Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen		
Energiemanagement bei Landesliegenschaften	24	81
Einzelplan 05: Sächsisches Staatsministerium für Kultus		
Assistenzen an allgemeinen und berufsbildenden Schulen des Freistaates Sachsen	25	87
Einzelplan 07: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		
InnoStartBonus – Modellprojekt mit holprigem Start	26	91
Einzelplan 08: Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt		
Maßnahmen der Assistierte Reproduktion: Erfolgreiche Förderung, aber rechtlich bedenkliche Mitfinanzierungsforderungen des Bundes gegenüber den Ländern	27	97

	Nr.	Seite
Einzelplan 10: Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung		
Beitrag der Raumordnung zur Bewältigung von Zukunftsaufgaben	28	103
Einzelplan 12: Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus		
Ausgaben für das Standort- und Tourismusmarketing	29	111
Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung		
Prüfung durch die Finanzämter nach § 146b AO (Kassen-Nachschau)	30	117
Teil B Kommunen		
Prüfungsrecht und Prüfungsturnus der überörtlichen Kommunalprüfung	31	121
Haushaltssituation der Kommunen	32	123
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	33	137
Informationssicherheit in Kommunalverwaltungen	34	151
Vereinbarungen und Abrechnungen für Kindertageseinrichtungen der freien Träger	35	157
Neubau des Leistungssportzentrums Altenberg	36	161
Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards	37	165
Betätigung der Stadt Plauen bei Unternehmen in Privatrechtsform und Prüfung ausgewählter Unternehmen	38	171
Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	39	175
Kennzahlenübersicht Kommunalhaushalt		Innen- seite B

Abkürzungsverzeichnis

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen	SAKD	Sächsische Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung
AO	Abgabenordnung	SDB	Sächsische(r) Datenschutzbeauftragte(r); seit 1. Januar 2023: Sächsische Datenschutz- und Transparenzbeauftragte (SDTB)
apl.	außerplanmäßig	SGB	Sozialgesetzbuch
DHH	Doppelhaushalt	SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
Epl.	Einzelplan	SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
EW	Einwohner	SK	Sächsische Staatskanzlei
FA/FÄ	Finanzamt/ -ämter	SLKT	Sächsischer Landkreistag
FLO	Flächenländer Ost	SLT	Sächsischer Landtag
FLW	Flächenländer West	SMEKUL	Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
FRL	Förderrichtlinie	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	SMJusDEG	Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung
Gv.	Gemeindeverbände	SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
HBG	Gesetz begleitender Regelungen zum (jeweiligen) Doppelhaushalt (Haushaltsbegleitgesetz)	SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
HGB	Handelsgesetzbuch	SMS	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (bis 10. Februar 2020)
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)	SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt
HGr.	Hauptgruppe	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Hj.	Haushaltsjahr	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (bis 10. Februar 2020)
HR	Haushaltsrechnung	SMWK	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft, Kultur und Tourismus (ab 11. Februar 2020)
Kap.	Kapitel	SRH	Sächsischer Rechnungshof
KSV	Kommunaler Sozialverband	SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindegtag e. V.
KVS	Kommunaler Versorgungsverband Sachsen	StaLa	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
LK	Landkreis	StHpl.	Staatshaushaltsplan
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen	StRPrA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
LT-Drs.	Landtagsdrucksache	TEW	Tausend Einwohner
OBA	Sächsisches Oberbergamt	Tit.	Titel
OGr.	Obergruppe	üpl.	überplanmäßig
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde	VE	Verpflichtungsermächtigung
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz)	VwV-HWiF	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -	VwV KomHWi	Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft
SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt	VwV-SäHO	Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung
SächsAGSGB	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches	VZÄ	Vollzeitaquivalent
SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)		
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung)		
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt		
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz		
SächsKomHVO	Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung		
SächsKomSozVG	Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen		
SäHO	Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung)		

Kurzfassungen der Beiträge

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

20 Vermögensrechnung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21 Nebenhaushalte

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

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

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

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

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

und er fordert

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

22 Personalhaushalt 2023

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

23

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

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

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

Vielfach fehlen Informationssicherheitskonzepte.

Es fehlt auch hier an zentraler Koordination und Steuerung.

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

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

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

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

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

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

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

24 Energiemanagement bei Landesliegenschaften

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

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

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

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

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

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

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

Assistenzen an allgemeinen und berufsbildenden Schulen des Freistaates Sachsen

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

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

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

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

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

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

InnoStartBonus – Modellprojekt mit holprigem Start

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27

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

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

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

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

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

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

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

Beitrag der Raumordnung zur Bewältigung von Zukunftsaufgaben

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29 Ausgaben für Standort- und Tourismusmarketing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das SMF hat zugesichert, die Empfehlungen des SRH aufzugreifen.

Teil B Kommunen

31 Prüfungsrecht und Prüfungsturnus der überörtlichen Kommunalprüfung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

34 Informationssicherheit in Kommunalverwaltungen

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

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

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

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

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

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

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

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

Vereinbarungen und Abrechnungen für Kindertageseinrichtungen der freien Träger

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36 Neubau des Leistungssportzentrums Altenberg

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

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

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

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

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

37 Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards

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

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

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

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

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

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

38

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

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

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

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

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

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

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

Besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

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

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

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

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

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

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

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 2022, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2023 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SäHO). Der Jahresbericht 2023 besteht aus zwei Bänden - Band I wurde bereits am 29. Juni 2023 veröffentlicht.

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

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

Der vorliegende Bericht behandelt die Haushaltsrechnung für das Jahr 2021 (§ 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.

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 2021 hat der Sächsische Landtag in seiner Sitzung am 8. November 2023 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). Berichtet der Rechnungshof dem Landtag, so unterrichtet er gleichzeitig die Staatsregierung.

VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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

VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Band II des Jahresberichts 2023 wurde am 7. Dezember 2023 veröffentlicht.

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

Teil A Land

I. Staatsfinanzen

Vermögensrechnung

20

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

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

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

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

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

1 Vorbemerkung

- ¹ Die → **Vermögensrechnung** bildet den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates Sachsen zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres ab. Das SMF legt sie jährlich zur Entlastung der Staatsregierung vor. Zweck der Vermögensrechnung nach Art. 99 Verfassung des Freistaates Sachsen i. V. m. § 80 Abs. 2 und § 86 SÄHO ist es, das kamerale Rechnungswesen um einen wertmäßigen Nachweis über Vermögen und Schulden sowie deren Veränderung zu erweitern. Dabei muss keine Summengleichheit zwischen Vermögen und Schulden herrschen.
- ² Der SRH richtet bei seiner Prüfung den Blick darauf, ob die Vermögensrechnung belastbare Daten, sachgerechte Bewertungen öffentlicher Güter sowie ausreichend erläuterte Einzelpositionen enthält, die sowohl Ressourcen aufzeigen als auch Belastungen des Vermögens des Freistaates verdeutlichen. Dies ist Voraussetzung für die Erstellung von Mehrjahresvergleichen sowie die Einschätzung der Tragfähigkeit der Haushalte kommender Generationen.
- ³ Die Finanzierung der durch die COVID-19-Pandemie hervorgerufenen Belastungen aus einem Sondervermögen und die dortige Aufnahme der Notlagenkredite schränkte im Jahr 2021 – wie bereits im Jahr 2020 – den finanzwirtschaftlichen Aussagegehalt des sächsischen Haushaltes stark ein. Auch die Vielzahl der Nebenhaushalte insgesamt erschwert den Überblick über die Finanzlage des Landes; vgl. Beitrag Nr. 21, Pkt. 2.
- ⁴ Die Vermögensrechnung kann als Regelwerk der Buchführung und Rechnungslegung ein Instrument sein, umfassend und eindeutig über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen einschließlich seiner Nebenhaushalte zu informieren. Dies setzt u. a. Vollständigkeit voraus. Es sind alle vorhandenen Vermögens- und Schuldenwerte des Freistaates sowie alle Veränderungen zu erfassen, um den Aussagewert der Daten in der Vermögensrechnung zu erhöhen; vgl. Pkt. 12.

⁵ Der SRH hat seine Prüfung auf der Grundlage der Vermögensrechnung 2021 vom 23. Dezember 2022 durchgeführt. Sie ist am 30. Dezember 2022 zusammen mit den weiteren Rechnungslegungsdokumenten für das Hj. 2021 beim SLT eingegangen.¹

2 Gesamtbetrachtung für den Haushaltsvollzug 2021

⁶ Der SRH prüft gem. Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen die Haushalts- und die Vermögensrechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates und unterrichtet darüber jährlich das Parlament. Mit dem Entlastungsbeschluss bescheinigt dieses der Staatsregierung, die Haushaltsmittel entsprechend seinen Vorgaben im Haushaltsplan verwendet zu haben. Der SLT fasst seinen Beschluss auf der Basis der vom SMF vorgelegten HR und Vermögensrechnung des Freistaates und der Äußerungen des SRH in seinem Jahresbericht.

⁷ Die Sächsische Staatsregierung hat mit der Haushalts- und der Vermögensrechnung vom 23. Dezember 2022 die Rechenschaft über den Haushaltsvollzug im Jahr 2021 erbracht.

⁸ Die Ergebnisse der Prüfung der HR 2021 hat der SRH in den Beiträgen Nr. 1 bis 3 im Band I seines Jahresberichtes 2023 dargestellt, den der Rechnungshof am 29. Juni 2023 veröffentlicht hat.² Über die Ergebnisse der Prüfung der Vermögensrechnung 2021 berichtet er in den folgenden Abschnitten.

⁹ Nach der Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Vermögensrechnung für das Hj. 2021 bestätigt der SRH grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges im Rahmen der geltenden Regelungen.

3 Änderung von Positionen in der Vermögensrechnung 2021

¹⁰ In der Vermögensrechnung 2021 hat das SMF an verschiedenen Stellen Anpassungen an den Anfangswerten 2021 vorgenommen. In der nach Tz. 21 folgenden Übersicht 1 sind die geänderten Werte durch Rahmen mit Strichlinie gekennzeichnet.

¹¹ Dies betrifft in der Gesamtübersicht der Vermögensrechnung 2021 (dort Seiten 8 und 9) folgende Einzelpositionen:

■ auf der Vermögensseite

- B. III. Sondervermögen – durch Erweiterung des Saldenübertrages um Fondsschulden
- C. IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen – durch Untergliederung Sonstige Forderungen gegenüber Sondervermögen

sowie

■ auf der Schuldenseite

- A. III. Landesschatzanweisungen für Notlagenkredite – durch Umgliederung aus Rückstellungen
- E. I. Sonstige Rückstellungen – durch Umgliederung an Landesschatzanweisungen.

¹² Die Anpassungen auf der Schuldenseite gehen auf eine Anregung des SRH zurück.³

¹³ Im Gefüge der Vermögensrechnung führen die vom SMF zum Vorjahr 2020 vorgenommenen Veränderungen bei den Positionen Sondervermögen und Forderungen zu Verschiebungen. Das Gleiche gilt für die Anlage 1 zur Vermögensrechnung. Der finanzielle Aussagewert zu den Einzelpositionen ändert sich erheblich.

¹ LT-Drs. 7/12033; die Unterlagen sind öffentlich auf der Internetseite des SMF zugänglich, [Vermögensrechnung 2021](#); zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

² [Jahresbericht 2023 des SRH - Band I](#).

³ [Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 24, Pkt. 9.2, Tz. 59 bis 65](#).

- ¹⁴ Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und die Standards staatlicher Doppik, an denen sich das SMF bei der Erstellung der Vermögensrechnung orientiert, halten am handelsrechtlichen Grundsatz der → Bilanzidentität gem. § 252 Abs. 1 Nr. 1 HGB fest. Danach müssen die Wertansätze in der Anfangsbilanz des Geschäftsjahres mit denen der Schlussbilanz des vorherigen Geschäftsjahres übereinstimmen. Dies war, wie oben geschildert, im Fall der Vermögensrechnung 2021 nicht bei allen Positionen der Fall. Begründete Änderungen können buchmäßig im laufenden Jahr erfolgen.
- ¹⁵ Insgesamt haben diese Änderungen keine finanziellen Auswirkungen auf die Summen und auf den Saldo von Vermögen und Schulden des Freistaates.
- ¹⁶ Der SRH äußert sich in diesem Beitrag zu den betroffenen Positionen auf der Vermögensseite im Zusammenhang mit Bemerkungen zur jeweiligen Untergliederung der Vermögensrechnung, z. T. am Beispiel einer eigenen Darstellung; vgl. unten Pkt. 7.3.1 und Pkt. 8.2.
- ¹⁷ Die weitere Prüfung erbrachte darüber hinaus Feststellungen bzgl. der Abbildung von Stiftungsvermögen, Kasenserstärkungsmitteln und Rückstellungen; siehe unten Pkt. 7.2, 9.2 und 9.3.

4 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung 2021

- ¹⁸ Das SMF bezifferte in der Vermögensrechnung 2021 den Bestand des Vermögens zum Ende des Jahres mit 40.121.841.299,50 € und den Bestand der Schulden mit 52.505.344.263,23 €.
- ¹⁹ Die Schulden überstiegen im Hj. 2021 damit das Vermögen um rd. 12,4 Mrd. €.

5 Gesamtbetrachtung von Vermögen und Schulden

- ²⁰ Das SMF hat das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen zum 31. Dezember 2021 nebst den jeweiligen Anfangsbeständen der einzelnen Positionen zum 1. Januar 2021 mit den in Übersicht 1 angegebenen Werten dargestellt.
- ²¹ Wegen der oben im Pkt. 3 genannten Änderungen ist der Vergleich einiger Positionen mit den Vorjahreswerten erschwert. Denn die geänderten Anfangswerte gegenüber dem letzten Abschluss erzeugen erhöhten Erläuterungsbedarf. Der SRH sieht in der folgenden Übersicht 1 – anders als noch in der vorherigen Berichterstattung – von der Darstellung der relativen Veränderungen zum Schlusswert des Vorjahres vorerst ab.

Übersicht 1: Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen (€)

		Schlusswerte Vermögensrechnung 2020	Vermögensrechnung 2021	
		31.12.2020	01.01.2021	31.12.2021
Vermögen				
A.	Sachvermögen	11.726.187.705	11.726.187.705	11.953.929.412
I.	Grundvermögen für eigene Zwecke	7.763.346.858	7.763.346.858	8.065.504.180
II.	Straßeninfrastrukturvermögen	3.540.816.761	3.540.816.761	3.459.869.414
III.	Kunst- und Sammlungsgegenstände	47.362.318	47.362.318	51.226.550
IV.	Bewegliches Anlagevermögen	374.661.768	374.661.768	377.329.268
B.	Finanzvermögen	22.348.101.917	20.592.414.848	20.636.977.708
I.	Beteiligungen	7.447.441.184	7.447.441.184	7.528.892.973
II.	Stiftungsvermögen	94.281.187	94.281.187	78.633.850
III.	Sondervermögen	3.342.432.409	1.586.745.339	455.954.138
IV.	Ansprungen für Pensionsverpflichtungen	8.701.818.125	8.701.818.125	9.466.714.084
V.	Rücklagen	2.491.324.235	2.491.324.235	2.833.238.193
VI.	Ausleihungen	270.804.778	270.804.778	273.544.471
C.	Forderungen	4.792.386.350	6.548.073.420	7.467.383.432
I.	Offene Sollstellungen der Kassen	725.163.235	725.163.235	773.838.845
II.	Steuerforderungen	2.017.022.176	2.017.022.176	2.233.113.093
III.	Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	272.930.477	272.930.477	260.306.799
IV.	Forderungen gegenüber Beteiligungen	1.758.296.491	3.513.983.560	4.188.174.610
V.	Sonstige Forderungen	18.973.972	18.973.972	11.950.085
D.	Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	68.109.506	68.109.506	63.550.747
Summe Vermögen		38.934.785.478	38.934.785.478	40.121.841.299
Schulden				
A.	Kapitalmarktschulden	3.754.645.941	5.510.333.010	5.959.645.941
I.	Landesschatzanweisungen	1.850.000.000	1.850.000.000	2.750.000.000
II.	Schuldscheindarlehen	1.904.645.941	1.904.645.941	1.209.645.941
III.	Landesschatzanweisungen für Notlagenkredite gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen	0	1.755.687.069	2.000.000.000
B.	Kassenverstärkungsmittel	5.869.129.328	5.869.129.328	5.767.415.638
I.	Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	720.000.000	720.000.000	680.000.000
II.	Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansprungen für Pensionsverpflichtungen	4.801.813.520	4.801.813.520	4.637.582.763
III.	Kassenmittel von Sonstigen	347.315.807	347.315.807	449.832.876
C.	Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung	30.562.662.469	30.562.662.469	33.985.328.053
I.	Pensionsverpflichtungen	17.869.568.899	17.869.568.899	22.157.887.747
II.	Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	12.693.093.570	12.693.093.570	11.827.440.306
D.	Verbindlichkeiten	6.001.390.944	6.001.390.944	6.364.577.545
I.	Steuerverbindlichkeiten	1.272.896.501	1.272.896.501	1.415.982.350
II.	Verbindlichkeiten aus Fördermittelbescheiden	2.988.564.920	2.988.564.920	3.279.829.304
III.	Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	1.346.110.843	1.346.110.843	1.297.972.779
IV.	Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	393.818.680	393.818.680	370.793.111
E.	Rückstellungen	1.776.887.069	21.200.000	428.377.087
Summe Schulden		47.964.715.751	47.964.715.751	52.505.344.263

Quelle: 2020 Vermögensrechnung 2. und korrigierte Fassung; 2021 Vermögensrechnung.

Hinweise: Durch Rahmen mit Strichlinie sind die Anfangswerte 2021 besonders gekennzeichnet, die von den Schlusswerten der Vermögensrechnung 2020 abweichen.

Auf der Vermögensseite in B. II. ist der Wert des Stiftungsvermögens zum 31. Dezember 2021 um 20 Mio. € zu niedrig ausgewiesen; vgl. unten Pkt. 7.2.

Auf der Schuldenseite in B. II. ist der Wert der Kassenmittel zum 31. Dezember 2021 um 109 Mio. € zu niedrig ausgewiesen; vgl. unten Pkt. 9.2. Weiterhin ist in E. der Wert der Rückstellungen um 381 Mio. € zu hoch ausgewiesen; vgl. unten Pkt. 9.3.

22 Im Vergleich zum Vorjahr wuchs das Vermögen des Freistaates um 1,2 Mrd. € an. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2020 um 3 %. Eine hervorzuhebende Position ist dabei der Anstieg der Ansparungen für Pensionsverpflichtungen um 765 Mio. €. Dies geht auf höhere Zuführungen an den Generationenfonds zurück. Die Notwendigkeit der Aufstockung ließ das SMF anhand eines versicherungsmathematischen Gutachtens ermitteln.

23 Die Schulden stiegen im Hj. 2021 um 4,5 Mrd. € an. Die Veränderung gegenüber 2020 fiel hier mit 9 % deutlich höher aus als beim Vermögen. Die größte Zunahme war bei den Pensionsverpflichtungen i. H. v. 4,3 Mrd. € zu verzeichnen. Unverändert repräsentierten die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung für Beamte und Richter den Großteil der Schulden. Mit 34 Mrd. € nahmen sie einen Anteil von 65 % an der Gesamtsumme ein.

6 Sachvermögen

24 Das → **Sachvermögen** spiegelt die Gesamtheit der materiellen Vermögensgegenstände. Sein Bestand erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 2 %. Es setzte sich im Wesentlichen aus Grundvermögen für eigene Zwecke im Wert von 8,1 Mrd. € und dem Straßeninfrastrukturvermögen von 3,5 Mrd. € zusammen. Das Straßeninfrastrukturvermögen vermochte anders als das übrige Sachvermögen nicht zur Vermögensvermehrung beitragen, sondern verringerte sich gegenüber dem Hj. 2020 um 81 Mio. € (-2 %).

25 Das Grundvermögen des Freistaates Sachsen, welches den Nebenhaushalten zugeordnet ist, findet über die Beteiligungswerte Eingang in die Vermögensrechnung. Zu Nebenhaushalten zählen juristische Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen sowie Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen des Privatrechts; vgl. Beitrag Nr. 21, Pkt. 2. Im Hj. 2021 betrug der Wert des Grundvermögens in den Nebenhaushalten 5,1 Mrd. € und stieg im Vergleich zum Vorjahr um 3 % (162 Mio. €) an. Hauptgrund für die überdurchschnittliche Zunahme im Jahr 2021 war die Aktivierung des Grundstücks in Leipzig, auf dem sich der neueröffnete Standort der SAB befindet.

7 Finanzvermögen

26 Den größten Bestandteil am Vermögen des Freistaates Sachsen bildete laut Vermögensrechnung das Finanzvermögen mit 51 %.

7.1 Beteiligungen

27 Die Beteiligungen stellten etwa ein Drittel des Finanzvermögens dar. Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, die Staatsbetriebe und ähnliche Einrichtungen, die Hochschulen sowie ein Betrieb gewerblicher Art repräsentierten insgesamt einen Wert von 7,5 Mrd. €. Dieser Wert stieg gegenüber dem Vorjahr um 1 % (81 Mio. €) an.

28 Die Verwaltung nutzt zur Wertermittlung eine → **erweiterte Eigenkapitalspiegelbildmethode**. Diese bildet neben dem prozentualen Anteil am Eigenkapital der Beteiligung auch die von den Unternehmen im Sonderposten bilanzierten investiven Zuschüsse und Zuweisungen des Freistaates Sachsen ab.

29 Diese → **Sonderposten** stellen kein Eigenkapital des Unternehmens dar, da die Investitionsmittel nicht aus eigenen Erträgen entstammen. Es handelt sich aber auch nicht um Kredite, da grundsätzlich keine Rückzahlungspflicht besteht. Die erhaltenen Zuwendungen bilden ein eigenständiges Finanzierungselement. Das Unternehmen passiviert sie als Sonderposten.

7.2 Stiftungsvermögen

30 Die Vermögensrechnung stellt im Pkt. 2.2.2 die Vermögen mehrerer Stiftungen dar. Bei den rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts ist die Stiftung Sächsische Behindertenselbsthilfe – Otto Perl zwar mit dem Wert von 20 Mio. € gelistet, dieses Vermögen ist jedoch bei der Summenberechnung zum 31. Dezember 2021 unberücksichtigt geblieben. Das Stiftungsvermögen ist deshalb um 20 Mio. € zu gering ausgewiesen.

31 Wie das SMF in der Stellungnahme zum Beitragsentwurf vom 5. September 2023 mitteilt, wird es die Prüf- und Kontrollsysteme bei der Erstellung der Vermögensrechnung weiter optimieren, um trotz unverändert vorhandener schnittstellenbedingter Fehlerrisiken eine korrekte Abbildung aller Daten künftig sicherzustellen.

7.3 Sondervermögen

³² Das SMF weist als Vermögensbestandteil die Summe der rechnungsmäßigen Endbestände der Sondervermögen aus, die sich aus dem Liquiditätsbestand und Darlehensbestand zusammensetzen. Die Sondervermögen gehören zu den Nebenhaushalten ohne eigene Rechtspersönlichkeit; vgl. Beitrag Nr. 21, Pkt. 2.1, Tz. 5.

7.3.1 Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

³³ Beim Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ nahm das SMF im Sinne der Transparenz erstmalig eine Erweiterung des Saldenübertrages aus dem Vorjahr in den Werten zum 1. Januar 2021 vor; vgl. oben Pkt. 3 und Übersicht 1. Diese Erweiterung begründete es mit der gleichzeitig vorgenommenen Umgliederung der Notlagenkredite auf der Schuldenseite.

³⁴ Für die Durchführung der Erweiterung ermittelte das SMF zunächst den Wert des Sondervermögens aus den Bestandteilen Liquidität und Forderungen. Davon brachte es den Schuldenstand – bestehend aus den Notlagenkrediten und „aufgeschobener Kreditaufnahme“ i. H. v. rd. 2.381 Mio. € – in Abzug. Das Sondervermögen ging somit mit einem negativen Endbestand von 1.889 Mio. € in die Darstellung der Vermögensrechnung 2021 ein; vgl. dort Seite 40.

³⁵ Der SRH hat gegen diese Darstellungsweise Bedenken.

³⁶ Die Notlagenkredite des Fonds sind auf der Schuldenseite der Vermögensrechnung unter Pkt. A. III. bei Kapitalmarktschulden ausgewiesen. Gleichwohl hat das SMF auf der Vermögensseite den entsprechenden Betrag bei den Sondervermögen in Abzug genommen.

³⁷ Zum Ausgleich ergänzte das SMF auf der Vermögensseite die Position Forderungen gegen Beteiligungen um eine weitere Untergliederung Sonstige Forderungen gegenüber Sondervermögen in Höhe der Notlagenkredite und der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“. Das Ministerium setzte als Anfangswert 2021 -1.756 Mio. € und als Endwert 2021 -2.381 Mio. € an; vgl. Vermögensrechnung 2021, Pkt. 2.3.4, Seite 47.

³⁸ Diese Forderung ist aus Sicht des SRH mit keinem Anspruch des Freistaates Sachsen gegen das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ untersetzt. Sie ist deshalb nicht werthaltig und kann den negativen Wert der beim Sondervermögen berücksichtigten Notlagenkredite und der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ nicht ausgleichen; vgl. Tz. 34.

³⁹ Die bestehenden Bedenken konnte das SMF auch nach dem bisherigen Schriftverkehr im Prüfungsverfahren nicht ausräumen. Es argumentierte, die bisher bei Sondervermögen angewendete Systematik gelte auch beim „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“.

⁴⁰ Die Darstellung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ in der Vermögensrechnung verdeutlicht die Grenzen der gewählten Methodik. Als einziges der bestehenden Sondervermögen ist es mit einer umfangreichen Kreditermächtigung ausgestattet. Die vom SMF – wie bei den anderen Sondervermögen – genutzte Eigenkapitalspiegelwertmethode führt nach Auffassung des SRH nicht zu der erwünschten transparenten Darstellung. Unbeschadet einer nach Auffassung des SRH nötigen Richtigstellung in der Vermögensrechnung werden SMF und der SRH hierzu weiter im Austausch bleiben.

⁴¹ Der SRH hat sich wegen seiner Bedenken entschlossen, der Darstellung der Sondervermögen aus der Vermögensrechnung 2021, Pkt. 2.2.3, Seite 38 hinsichtlich des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ eine eigene, um die in Abzug gebrachten Schulden bereinigte Übersicht entgegenzustellen. Dies ermöglicht, die Kontinuität zur Darstellung der Vermögensrechnung 2020 zu wahren.

⁴² Trotz der geschilderten unterschiedlichen Auffassung von SMF und SRH ist im Ergebnis der Bestand des Vermögens insgesamt identisch.

Übersicht 2: Endbestände der Sondervermögen (€)

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
Grundstock	153.944.069	180.035.261	174.248.490	156.484.436	134.763.769
ESF-Mikrodarlehensfonds I	6.155.314	5.972.451	5.708.012	5.524.528	5.287.827
ESF-Mikrodarlehensfonds II	17.677.205	7.901.818	2.320.231	2.550.810	2.689.052
ESF-Mikrodarlehensfonds III	3.381.286	6.132.260	9.836.073	13.695.295	13.424.537
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.579.289	9.656.953	4.799.141	1.447.562	2.841.910
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	103.540.883	63.873.620	26.648.778	0	-
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	143.589.678	136.928.039	128.243.249	122.060.044	111.801.733
Altlastenfonds Sachsen	55.540.028	52.049.560	47.848.446	42.144.781	35.608.938
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	426.166.296	514.479.669	569.990.185	585.288.145	605.796.774
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	22.794.788	23.141.774	21.351.579	7.430.304	6.441.420
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	29.796.728	29.672.827	31.555.472	39.411.659	41.919.631
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	16.554.503	16.233.109	14.294.866	14.806.111	27.279.404
Garantiefonds	890.615.084	71.095.769	86.533.976	86.533.976	-
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.803.653	2.834.473	2.862.342	2.887.119	2.907.995
Zukunftssicherungsfonds	807.570.952	1.240.544.976	1.115.996.959	769.200.000	384.600.000
Braunkohlesanierungsfonds	33.897.452	33.897.452	16.948.652	-	-
Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen	-	-	-	-	83.664.099
Klimafonds Sachsen	-	-	-	-	25.000.000
Brücken in die Zukunft	489.059.199	399.361.505	333.161.311	209.503.246	146.533.250
Fusionsfonds Sachsen	13.500.000	4.000.000	0	0	0
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	17.366.546	17.259.530	17.087.613	16.730.222	15.860.160
Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet (bis Mai 2021: Breitbandfonds Sachsen)	-	697.718.636	692.315.956	640.111.867	595.920.389
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	300.000.000	300.000.000	263.217.000	0	-
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst	-	39.432.000	68.283.480	30.234.180	30.888.229
Kommunaler Strukturfonds	-	-	-	116.500.000	71.605.700
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	-	-	-	479.888.123	491.692.102
Summe	3.543.532.952	3.852.221.682	3.633.251.808	3.342.432.409	2.836.526.920

Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung; 2021 eigene Berechnung bei „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ und der Summe, gekennzeichnet durch Rahmen mit Strichlinie.

Hinweise: '0' = zum jeweiligen Stichtag Endbestand 0,00 €.

'-' = zum jeweiligen Stichtag bestand das Sondervermögen nicht.

43 Gegenüber dem Hj. 2020 ging der Gesamtbestand der Sondervermögen um 506 Mio. € (-15 %) auf 2,8 Mrd. € zurück.

44 Der Gesetzgeber hat im Jahr 2021 folgende Sondervermögen neu errichtet:

■ „Klimafonds Sachsen“ mit einer Mittelzuführung von 25 Mio. € und

■ „Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ verstärkt mit 84 Mio. €.

45 Daneben stieg das Fondsvolumen des „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ um 21 Mio. € und des „Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen“ um 12 Mio. €.

- 46 Die größten Rückgänge verzeichneten die Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds“ (-385 Mio. €), „Brücken in die Zukunft“ (-63 Mio. €), „Kommunaler Strukturfonds“ (-45 Mio. €) und „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“ (bis Mai 2021: Breitbandfonds Sachsen; -44 Mio. €). Der „Garantiefonds“, der „Aufbauhilfefonds 2002“ sowie der „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ wurden im Hj. 2021 aufgelöst.

7.3.2 Förderung durch Darlehen

- 47 Zuwendungen kann das Land statt als verlorene Finanzhilfen auch als Darlehen gewähren. Diese Art der Förderung nahm seit dem Hj. 2020 durch Mittel aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ stark an Umfang zu.
- 48 Bei den in der Übersicht 2 gelisteten Sondervermögen mit Darlehensbeständen bildeten noch offene einbringliche Forderungen aus nicht gekündigten Darlehensverträgen den Anteil von 35 % (982 Mio. €) vom Gesamtwert aller Sondervermögen. Im Hj. 2021 erfolgte ein leichter Zuwachs der Darlehensbestände um 1,5 % (15 Mio. €) im Vergleich zum Hj. 2020.
- 49 Bei den folgenden 5 Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, „Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II“, „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“, „Stadtentwicklungsfonds Sachsen“ und „Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen“ repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres jeweiligen Bestandes.
- 50 Der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ mit 492 Mio. € und der „Wohnraumförderungsfonds Sachsen“ mit 431 Mio. € halten die größten Darlehensbestände.

Übersicht 3: Sondervermögen mit Darlehensbeständen

	Bestand am 31.12.2021 €	davon Darlehen €	Anteil Darlehen am Bestand %
Corona-Bewältigungsfonds Sachsen	491.692.102	491.692.102	100
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	41.919.631	30.929.357	74
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	605.796.774	431.162.622	71
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.907.995	2.025.000	70
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	15.860.160	10.905.051	69
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.287.827	2.373.208	45
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	6.441.420	2.295.789	36
ESF-Mikrodarlehensfonds III	13.424.537	4.746.948	35
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	27.279.404	5.135.506	19
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	2.841.910	258.889	9
ESF-Mikrodarlehensfonds II	2.689.052	43.065	2
Summe	1.216.140.812	981.567.537	

Quelle: 2021 Vermögensrechnung und Zuarbeiten des SMF.

- 51 Aufgrund der von den Ressorts gemeldeten Forderungsausfälle nahm das SMF im Hj. 2021 Wertberichtigungen von rd. 316 Mio. € (Vorjahr rd. 334 Mio. €) vor, welche entsprechende Mindereinnahmen nach sich ziehen können. Wie das SMF auf Nachfrage mitteilte, nahmen die Ressorts im Hj. 2021 keine Wertzuschreibungen auf wertberichtigte Forderungen der Vorjahre vor.
- 52 Der Anstieg von Darlehensforderungen an Beständen der Sondervermögen um 6 Prozentpunkte im Vergleich zu 2020 sollte zu einer intensiven Befassung mit dieser Vermögensposition und zur Entwicklung von Strategien zur Vermeidung von Wertverlusten anhalten. Einerseits muss die Erfüllung des angestrebten Förderzwecks im Vordergrund stehen und andererseits sollte der Anspruch des Freistaates auf Rückzahlung der Mittel möglichst ungeschmälert erhalten bleiben.

7.4 Rücklagen

53 Nachdem der Bestand der Rücklagen im Hj. 2020 gesunken war, stieg er im Hj. 2021 um 342 Mio. € (+14 %) auf 2,8 Mrd. € an.

Übersicht 4: Bestand der Rücklagen (€)

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	1.529.498.494	2.006.897.108	2.482.440.973	1.832.440.973	2.183.454.094
Personalausgabenrücklage	96.000.000	276.000.000	246.000.000	246.000.000	123.000.000
Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG	189.877.000	177.144.000	182.735.000	79.230.000	211.430.000
Effizienzurücklage (Personalbudgetierung Forst)	9.000.000	5.948.400	1.650.300	217.500	217.500
Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länderfinanzbeziehungen	114.054.034	114.054.034	0	0	0
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeldeinsparungen des Landes durch Hartz IV	41.962.300	50.862.300	39.206.500	41.419.700	12.207.300
Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes	151.616.869	208.367.763	252.408.227	290.390.931	301.304.168
Rücklage des NSM-Echtbetriebes "JVA Waldheim" aus NSM-Prämie	1.322.596	1.427.630	1.470.469	1.625.131	1.625.131
Summe	2.133.331.294	2.840.701.235	3.205.911.469	2.491.324.235	2.833.238.193

Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung.

54 Der gegenüber dem Vorjahr gestiegene Rücklagenbestand resultierte hauptsächlich aus Zuführungen von 351 Mio. € an die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage und von 132 Mio. € an die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

55 Aus der Personalausgabenrücklage entnahm das SMF 123 Mio. € zur Finanzierung des Haushaltes.

8 Forderungen

56 Zum Finanzvermögen des Freistaates gehören → **Forderungen**. Dies sind gegenüber Dritten bestehende finanzielle privat-rechtliche oder öffentlich-rechtliche Ansprüche, deren Höhe und Fälligkeit am Stichtag 31. Dezember feststehen; vgl. Abschnitt F. Ziff. V. Einleitung VwV Rechnungslegung 2021. Sie spiegeln das Recht des Gläubigers nach § 241 Abs. 1 BGB, von einem Anderen eine Leistung aufgrund eines Schuldverhältnisses - begründet unmittelbar durch Gesetz oder durch vertragliche Vereinbarung - zu verlangen wider. Ihre Aktivierungspflicht ergibt sich aus dem Vollständigkeitsgebot des § 246 Abs. 1 HGB.

8.1 Steuerforderungen und offene Sollstellungen der Kassen

57 Seit der Vermögensrechnung 2019 sind die vollständigen Steuerforderungen des Freistaates Sachsen aus dem Steuererhebungsverfahren der sächsischen Finanzämter zum Stichtag 31. Dezember abgebildet. Der Ausweis der Steuerforderungsanteile von Bund und Kommunen erfolgt korrespondierend bei den Steuerverbindlichkeiten; siehe oben Übersicht 1, Schulden, Einzelposition D. I.

58 Ausweislich der Vermögensrechnung 2021 stiegen die Steuerforderungen gegenüber dem Vorjahr um 216 Mio. € (+11 %) an.

59 Die offenen Sollstellungen der Staatskassen, also die von der Verwaltung zur Annahme angeordneten, noch nicht eingegangenen Einzahlungen erhöhten sich im Hj. 2021 um 7 % auf 774 Mio. €.

8.2 Sonstige Forderungen gegenüber dem Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- ⁶⁰ Im Abschnitt mit Forderungen gegenüber Beteiligungen erweiterte das SMF in Abweichung zur Vermögensrechnung 2020 die Darstellung um die neue Untergliederung „Sonstige Forderungen gegenüber Sondervermögen“. Im Verhältnis zum Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ wies es zum Anfang und zum Ende des Jahres 2021 Forderungen in Milliardenhöhe aus, um die Notlagenkredite und „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ für das Sondervermögen aus seiner Sicht methodengerecht abzubilden.
- ⁶¹ Für diese Erweiterung besteht nach Auffassung des SRH keine Rechtsgrundlage und kein Sachgrund. Die Erläuterung des SMF in der Vermögensrechnung ist an dieser Stelle nicht verständlich und das Gespräch mit dem SMF bestätigte, dass die bisherige Methodik zur Abbildung von Sondervermögen an ihre Grenzen gestoßen ist.
- ⁶² Das Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ist ein rechtlich unselbstständiger Teil des Landesvermögens, auch wenn es aus dem Kernhaushalt des Freistaates ausgegliedert ist. Die Aufnahme von Notlagenkrediten zur Finanzierung der Ausgaben des Fonds erfolgte mittels vom Freistaat Sachsen ausgegebenen Landesschatzanweisungen. Es handelt sich um Staatsschulden, die dem Land als Schuldnerperson vollumfänglich zuzurechnen sind. Die ausgegebenen Landesschatzanweisungen sind in der Vermögensrechnung auf der Schuldenseite bei den Kapitalmarktschulden folgerichtig abgebildet.
- ⁶³ Demgegenüber erhielt die Vermögensrechnung mit der neuen Untergliederung eine Vermögensposition, der kein aktivierbarer Vermögensgegenstand zugrunde liegt. Forderungen sind Ansprüche aus Schuldverhältnissen.⁴ Ein Schuldverhältnis ist eine Sonderverbindung zwischen mindestens 2 Personen, kraft derer die eine, der Gläubiger, von der anderen, dem Schuldner, eine Leistung fordern kann.⁵ Da das Sondervermögen und der Freistaat eine juristische Einheit bilden, liegt keine Rechtsbeziehung zwischen 2 Personen vor, sondern Personenidentität. Eine Anspruchsgrundlage lässt sich weder aus dem Fonderrichtungsgesetz noch aus anderen Rechtsgrundlagen herleiten. Die abgebildete Forderung ist damit nicht real, sondern nur eine Scheinposition und kann den bei dem Sondervermögen vorgenommenen Abzug von Schulden nicht ausgleichen; vgl. oben Pkt. 7.3.1.
- ⁶⁴ Die vom SMF als Begründung angegebene verbesserte Darstellung des Finanzierungszusammenhanges zwischen dem Kernhaushalt und dem Sondervermögen „im Sinne der Transparenz“ birgt keinen Erkenntnismehrwert und ist irreführend. Das SMF gab im Prüfungsschriftverkehr keine überzeugende Antwort auf die Frage des SRH nach dem Rechtsverhältnis, welches diese Forderungen begründen soll. In der Stellungnahme zum Beitragsentwurf wies es darauf hin, dass die in Rede stehende Darstellungsweise des SMF und die des SRH zu einem identischen Wert des Gesamtvermögens führen.
- ⁶⁵ In dem als Forderungen gegenüber dem Sondervermögen ausgewiesenen Betrag waren weiterhin sog. „aufgeschobene Kreditaufnahmen“ enthalten, da das SMF diese zu den Beständen des Sondervermögens am Ende des Haushaltsjahres rechnet und es sich aus seiner Sicht um bestehende Tilgungsverpflichtungen handele. Der SRH hat im Jahresbericht 2022, Band II, Beitrag Nr. 23, Pkt. 2.1.6 Tz. 54 ff. dargelegt, dass es bei Notlagenkrediten keine „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ geben kann. Der Rechnungshof sieht die Darstellung in der Vermögensrechnung daher ebenfalls als bedenklich an.
- ⁶⁶ Der SRH ersucht das SMF nachdrücklich, in der Vermögensrechnung 2022 die oben geschilderten Änderungen bei Sondervermögen und Sonstigen Forderungen zu verwerfen.

9 Schulden

9.1 Kapitalmarktschulden und Altersversorgung

- ⁶⁷ Die Schulden des Freistaates sind zum Ende des Hj. 2021 auf 52,5 Mrd. € (+9 %) gestiegen. Davon entfallen allein auf die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung 34 Mrd. €. Diese Position stieg gegenüber dem Hj. 2020 um 11 % (3,4 Mrd. €). Sie beinhaltet zum einen die Pensionsverpflichtungen gegenüber Beamten und Richtern von 22,2 Mrd. € (vgl. dazu unten Pkt. 11) und zum anderen die Verpflichtungen des Landes zu den Zahlungen an den Bund auf der Grundlage des AAÜG von 11,8 Mrd. €.

⁴ Schubert/Berberich in: Beck'scher Bilanz Kommentar, 12. Auflage 2020, § 247 HGB, Rn. 75.

⁵ Grüneberg in: Grüneberg, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 81. Auflage 2022, vor § 241 BGB, Rn. 3.

- ⁶⁸ Zur Ursache des Anstiegs der Pensionsverpflichtungen gegenüber dem Vorjahr um über 4 Mrd. € wird auf Pkt. 11 verwiesen.
- ⁶⁹ Die Zahllast des Freistaates nach dem AAÜG verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr, nachdem der Bund den Erstattungsanteil der Länder im Beitrittsgebiet ab dem Jahr 2021 um 10 Prozentpunkte auf 50 % abgesenkt hat.⁶ Außerdem ging die Anzahl der Berechtigten zurück. Die Verpflichtung des Freistaates sank gegenüber dem Vorjahr um 866 Mio. € (-7 %).
- ⁷⁰ Die Kapitalmarktschulden gab das SMF mit knapp 6 Mrd. € an. Die Verschuldung des Freistaates Sachsen stieg damit weiter. Dabei verringerte sich der Bestand von Schuldscheindarlehen um 695 Mio. €. Die Schulden aus Landesschatzanweisungen einschließlich der auf der Grundlage der Notlagenkreditermächtigung ausgegebenen Anleihen stiegen um 1.144 Mio. € an.

9.2 Kassenverstärkungsmittel

- ⁷¹ Zu den die Staatskasse verstärkenden Mitteln gehören lt. Vermögensrechnung neben den Kassenverstärkungskrediten von Kreditinstituten vorrangig die Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen. Diese sollen die Liquidität des Freistaates Sachsen begünstigen sowie nach Erläuterungen in der Vermögensrechnung eine Zahlungsverpflichtung des Freistaates an die Nebenhaushalte abbilden und den Verbindlichkeiten zuzuordnen sein.
- ⁷² Die Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten beliefen sich beim Jahresabschluss 2021 auf 0,7 Mrd. € und lagen damit leicht unter Vorjahresniveau.
- ⁷³ Der in der Vermögensrechnung ausgewiesene Bestand der Kassenmittel von Rücklagen und Sondervermögen betrug 4.638 Mio. € am Ende des Jahres 2021.
- ⁷⁴ Der SRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass die in dieser Position erfassten Mittel von Sondervermögen grundsätzlich in formaler Hinsicht unvollständig waren. Im Hj. 2021 hat der SLT durch Beschluss die beiden Sondervermögen „Struktorentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ sowie „Klimafonds Sachsen“ neu gebildet.
- ⁷⁵ Das SMF habe die Fondsmittel von jeweils 84 Mio. € und 25 Mio. € versehentlich nicht zugerechnet; vgl. Tz. 44.

9.3 Rückstellungen

- ⁷⁶ Mit → **Rückstellungen** werden Verpflichtungen passiviert, die dem Grunde nach hinsichtlich des Auszahlungszeitpunktes oder der Höhe nach noch nicht bestimmt, aber zum Stichtag wirtschaftlich verursacht sind.
- ⁷⁷ Die Höhe der Rückstellungen gab das SMF zum 31. Dezember 2021 mit 428 Mio. € an. Sie stiegen gegenüber dem Hj. 2020 um fast das 20-Fache. Ausgehend von der Umgliederungsempfehlung des SRH beliefen sich diese Ende 2020 auf 21 Mio. €; vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 24, Pkt. 9.2, Tz. 63.
- ⁷⁸ Für die Position Abflüsse auf Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen erhöhte die Staatsverwaltung den Ansatz aufgrund der hochgerechneten durchschnittlichen Ausfallquote der vergangenen 10 Jahre reichlich um den Faktor 2 auf 48 Mio. €.
- ⁷⁹ Zusätzlich stellte das SMF erstmals Rückstellungen für angebliche Verpflichtungen des Freistaates gegenüber dem Bund aus dem Aufbauhilfefonds 2013 und Aufbauhilfefonds 2021 i. H. v. 107 Mio. € und 274 Mio. € ein. Sie bemessen sich nach den Erläuterungen in der Vermögensrechnung an der gesetzlichen Mitfinanzierung des Länderanteils durch den Freistaat.

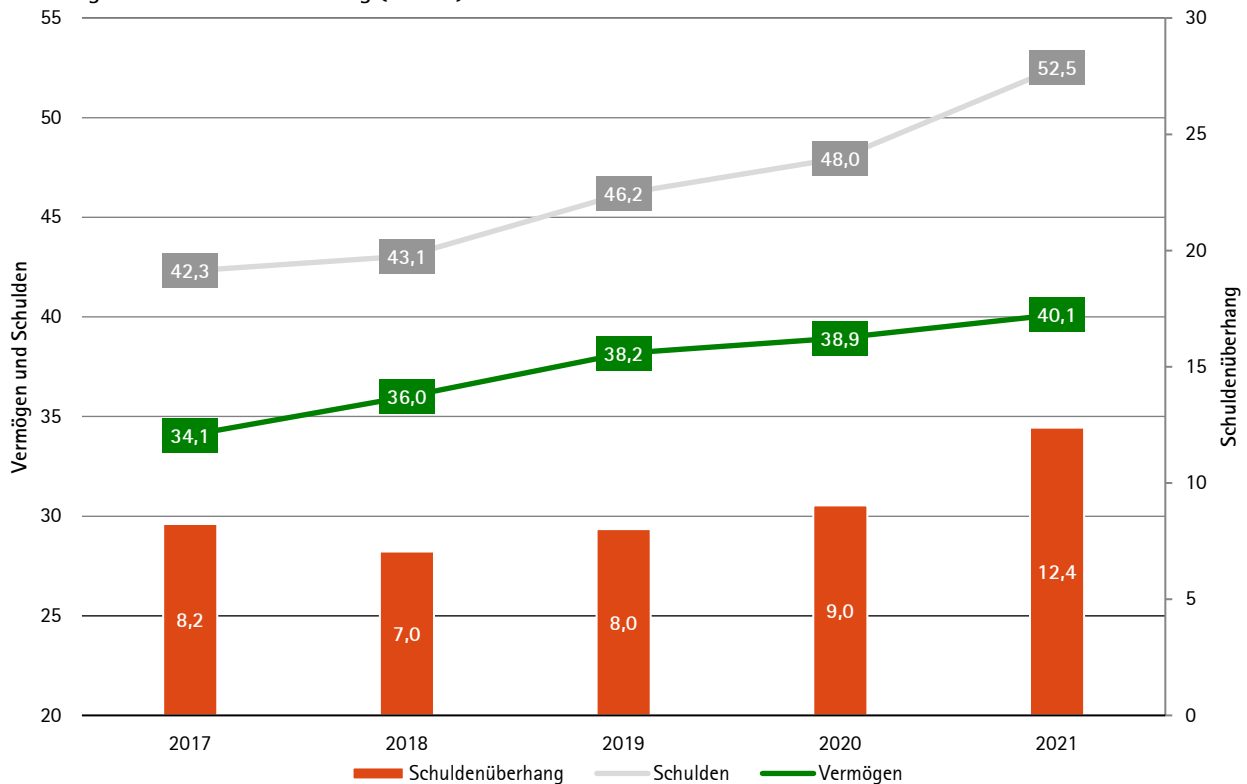
⁶ Artikel 4 Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I Seite 2072, 2074).

- ⁸⁰ Der SRH hält die Erweiterung der Vermögensrechnung 2021 um die o. g. Rückstellungen für bedenklich. Die Finanzierungsbeiträge der Länder für das Bundessondervermögen „Aufbauhilfe 2021“, welche mit den neuen Positionen abgebildet werden sollen, werden künftig nicht mit kassenmäßigen Zuweisungen von Finanzmitteln des Freistaates an den Fonds bewirkt. Es liegen diesen auch keine Zahlungsverpflichtungen des Landes gegenüber dem Bund zugrunde.
- ⁸¹ Die finanzielle Beteiligung der Länder an der Zuführung erfolgt vielmehr gem. § 4 Abs. 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung. Der Bundestag hat zugleich mit dem Erlass der Aufbauhilfefondsgesetzes 2021 das Finanzausgleichsgesetz geändert. In diesem Gesetz ist festgelegt, dass sich der Anteil der Länder an den Einnahmen aus dem Umsatzsteueraufkommen in den Jahren 2021 bis 2050 in gewissem Umfang jährlich verringert, um ihren Beitrag an den Leistungen von Hilfen in den vom Starkregen und Hochwasser im Juli 2021 betroffenen Ländern abzubilden.
- ⁸² Das bedeutet im Ergebnis, dass der Freistaat Sachsen durch die Änderung der Berechnungsbasis für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf die Länder in geringerem Umfang an der Gemeinschaftssteuer teilhaben wird. Er muss aber künftig keinen zu passivierenden Zahlungsverpflichtungen nachkommen.
- ⁸³ Für die Veränderungen des Verteilungsreglements bei Gemeinschaftssteuern kann das Land keine Rückstellungen bilden.
- ⁸⁴ Dies gilt gleichermaßen für die erstmals erfassten Rückstellungen für den Aufbauhilfefonds 2013, der in ähnlicher Weise über den Finanzausgleich und die Verringerung des Landesanteils an der Umsatzsteuer finanziert wird.
- ⁸⁵ Die Rückstellungen in der Vermögensrechnung sind um 381 Mio. € zu hoch ausgewiesen.
- ⁸⁶ In seiner Stellungnahme zum Beitragsentwurf teilt das SMF mit, die Leistungspflicht des Freistaates Sachsen zur jeweiligen Fondsausstattung sei gesetzlich festgeschrieben. Die Leistungen erfolgten über eine Aufrechnung gegen die Einnahmen aus der Umsatzsteuer. Als Instrument der Aufrechnung diene das FAG – hier erfolge ein Schuldausgleich durch Verrechnung im sog. abgekürzten Zahlungsweg. In der kaufmännischen Betrachtung sei es irrelevant, ob eine Schuld durch Abgänge des Zahlungsmittelbestandes oder durch Mindereinzahlungen auf den Zahlungsmittelbestand durch Verrechnung beglichen werde. Die Auffassung des SRH, dass Schulden zwingend einen (künftigen) Zahlungsstrom von Seiten des Schuldners erfordern, sehe das SMF als nicht sachgerecht an. Hier lägen nach kaufmännischer Beurteilung Schulden des Freistaates vor, die durch den Eingang dem Freistaat zustehender Umsatzsteuermittel in den Sondervermögen getilgt werden. Im Zeitablauf werde der entsprechende Schuldenabbau für den Freistaat Sachsen durch verminderte Zahlungseingänge aus der Umsatzsteuerverteilung spürbar und ist somit auch kassenwirksam.
- ⁸⁷ Der SRH hat grundsätzlich Verständnis für den Ansatz des SMF. Auch bei dieser Position dürfte die Systematik der Vermögensrechnung jedoch an ihre Grenzen gestoßen sein. Eine schlichte Verkürzung des Zahlungsweges bildet sich in der Gesetzeslage nicht ab. Für Änderungen der horizontalen Steuerverteilung sehen die Standards für die staatliche Doppik einheitlich keine Rückstellungen vor.

10 Schuldenüberhang

- ⁸⁸ Der → **Schuldenüberhang** stellt die Differenz zwischen Vermögen und Schulden dar. Die ausgewiesenen Schulden übersteigen das Vermögen im Hj. 2021 um 12,4 Mrd. € (Vorjahr 9 Mrd. €). Nur ein Anteil von 76 % der Schulden ist somit durch Vermögen gedeckt.

Abbildung 1: Schuldenüberhang (Mrd. €)



Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung.

- ⁸⁹ Der ermittelte Schuldenüberhang 2021 erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 3,4 Mrd. € (+37 %). Seit 2019 ist somit ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten. Wie die Abbildung 1 verdeutlicht, wächst das Vermögen des Freistaates deutlich langsamer als der Schuldenumfang.
- ⁹⁰ Der Schuldenanstieg im Hj. 2021 geht hauptsächlich auf die stark gestiegenen künftigen Verbindlichkeiten aus Beamtenpensionen (vgl. Pkt. 11) sowie weiter steigende Finanzschulden⁷ zurück.
- ⁹¹ Der Freistaat bleibt unverändert in der Pflicht, aufgrund des steigenden Anteils an vermögensseitig nicht gedeckten Schulden verstärkt Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Der SRH äußert sich regelmäßig zu Ansatzpunkten für die Stabilisierung der Finanzsituation und zu Konsolidierungsmaßnahmen – zuletzt in der Stellungnahme vom 2. November 2022 zum Regierungsentwurf für den DHH 2023/2024.

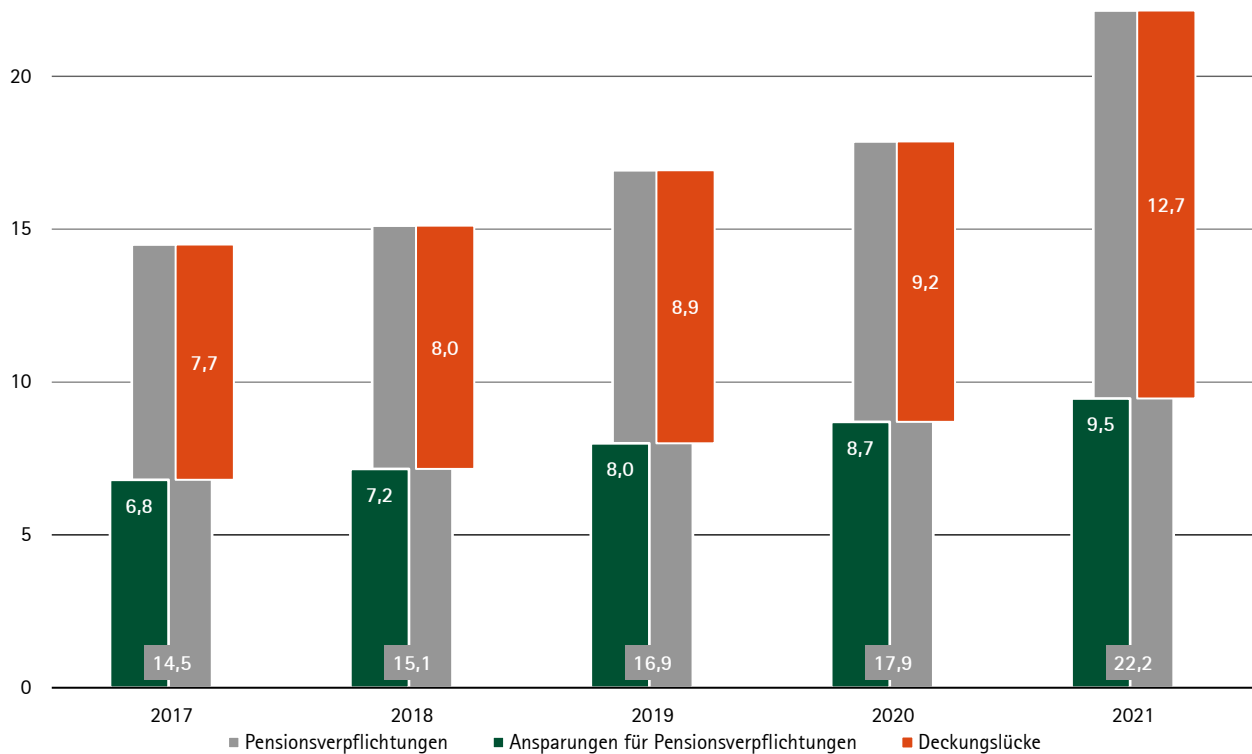
11 Deckungslücke bei Pensionsverpflichtungen

- ⁹² Innerhalb der Vermögensrechnung lassen sich Teilbereiche, wie etwa die Beamtenversorgung und deren Finanzierung, gegenüberstellen und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfes bewerten.
- ⁹³ Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen im Generationenfonds bestehen in Wertpapieren und stiegen gegenüber dem Hj. 2020 um 9 % auf 9,5 Mrd. €. Sie stellen damit den wichtigsten Bestandteil des Finanzvermögens dar.
- ⁹⁴ Zwischen diesen Ansparungen auf der Vermögensseite und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen auf der Seite der Schulden besteht rechnerisch eine Deckungslücke von 12,7 Mrd. €. Basis der Berechnung bilden die vom Staatshaushalt erbrachten Zuführungen an den Fonds, wie in der Vermögensposition B. IV. aufgeführt. Bei einer Berechnung auf der Grundlage der Zeitwerte der Wertpapiere zum 31. Dezember 2021, die das SMF in der Erläuterung in Pkt. 331, Seite 57 der Vermögensrechnung heranzieht, ergibt sich eine Differenz von 12,3 Mrd. €.

⁷ [Jahresbericht 2023 des SRH - Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 5.](#)

- ⁹⁵ Die in der Vermögensrechnung abgebildete rechnerische Deckungslücke erhöhte sich gegenüber 2020 um 3.523 Mio. € (+38 %). Den zusätzlichen Ansparungen von lediglich 765 Mio. € stand ein Aufwuchs von 4.288 Mio. € auf der Seite der Verpflichtungen gegenüber.
- ⁹⁶ Das SMF begründet den Anstieg der Pensionsverpflichtungen zum Stichtag 31. Dezember 2021 mit der notwendigen Aktualisierung des zugrundeliegenden versicherungsmathematischen Gutachtens. Neben der Anpassung von Bestandsdaten, bestimmten Annahmen und biometrischen Grundlagen, wie der Lebenserwartung, geht die Entwicklung vor allem auf die höhere Anzahl der Landesbeamten⁸ zurück. Gleichwohl begründet dies keinen Trend, sondern stellt im Hj. 2021 einen Einmaleffekt dar.

Abbildung 2: Deckungslücke (Mrd. €)



Quelle: 2017 bis 2021 Vermögensrechnung.

- ⁹⁷ Der Grad der durch Ansparungen bereits gedeckten Mittel für künftige Pensionsverpflichtungen sank durch den erheblichen einmaligen Anstieg der Pensionsverpflichtungen (vgl. Tz. 96) im Hj. 2021 spürbar auf 43 % ab. Im Jahr 2020 lag er noch bei 49 %. Im Ergebnis sind 57 % der Pensionsverpflichtungen nicht gedeckt.
- ⁹⁸ Die Pensionsverpflichtungen übersteigen seit Jahren den Umfang der erreichten Ansparungen. Die Deckungslücke vergrößert sich stetig. Die Folgen der Personalpolitik der Staatsregierung spiegeln sich deutlich in dieser Kennzahl wider.

12 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

- ⁹⁹ Die Vermögensrechnung soll einen vollständigen Überblick über den Stand und die Entwicklung von Vermögen und Schulden des Freistaates liefern. Das SMF schreibt die Vermögensrechnung seit über einer Dekade fort. Es vermerkt jährlich in seinem Vorwort, dass sie wesentliche Positionen enthält, jedoch einige nicht oder nicht vollständig abbildet.
- ¹⁰⁰ Dies bezieht sich nach Auskunft des SMF auf das abgestimmte Bewertungsvereinfachungsverfahren des beweglichen Anlagevermögens und die Bewertung der katalogisierten Kunstgüter des Freistaates. Das SMF wird das Vorwort künftig um Angaben zu den noch offenen Positionen ergänzen. Der SRH begrüßt dies.

⁸ [Jahresbericht 2022 des SRH - Band II, Beitrag Nr. 26, Pkt. 2.](#)

- ¹⁰¹ Das Ministerium verweist im Vorwort zur Vermögensrechnung weiterhin auf eine gewisse „Gestaltungs- und Bewertungsfreiheit“ bei der Erstellung der Vermögensrechnung. Demgegenüber sind anderenorts die Erfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden ein regelgebundener Vorgang. So verfügt etwa der Bund über eine Verwaltungsvorschrift, die insbesondere in den Abschnitten 3 und 4 Begriffs-, Bewertungs- und Buchungsbestimmungen zu den einzelnen Vermögens- und Schuldenpositionen enthält.⁹
- ¹⁰² Das SMF hat vor geraumer Zeit angekündigt, dass es eine konzeptionelle Überarbeitung der Vermögensrechnung plant; siehe Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 5, Pkt. 5.1, Tz. 25. Es ist aus Sicht des SRH angezeigt, dass der Schritt der Verschriftlichung von Erfassungs- und Bewertungsregelungen für die Inventur vor der Einführung des neuen elektronischen Systems HKR 2025 erfolgt.
- ¹⁰³ Die in der Vermögensrechnung in Bezug gesetzten Standards staatlicher Doppik gelten als Orientierungsleitfaden und mögen einen Rahmen geben, den das SMF für Sachsen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben ausfüllen sollte.

13 Ausblick

- ¹⁰⁴ Der gegenüber dem Hj. 2020 um 3,4 Mrd. € sehr stark gewachsene Überhang an Schulden gegenüber dem festgestellten Vermögen verdeutlicht eine sich weiter verschlechternde Finanzsituation des Landes.
- ¹⁰⁵ Mit der ab dem Hj. 2023 einsetzenden planmäßigen Tilgung der Corona-Kredite und einem nachhaltigen Abbau der Finanzschulden kann ein wirksamer Schritt zur Stabilisierung der Vermögenslage gelingen.
- ¹⁰⁶ Die Versorgungslasten aus den Beamten- und Richterdienstverhältnissen wachsen sich – trotz Vorsorgemaßnahmen – immer mehr zu einem erheblichen finanziellen Risiko aus. Vor diesem Hintergrund kommt dem verfassungsrechtlich verankerten Generationenfonds eine besondere Bedeutung zu.
- ¹⁰⁷ Eine vollständige Vermögensrechnung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Beurteilung der Tragfähigkeit der sächsischen Staatsfinanzen.

⁹ Verwaltungsvorschriften für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes ([VV-ReVuS](#)) vom 18. Februar 2021, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

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

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

1 Einheit und Vollständigkeit des Staatshaushaltes

- ¹ Die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit sind in Sachsen verfassungsrechtlich normiert. Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen bestimmt, dass **alle Einnahmen und Ausgaben** des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind. Alle finanzwirtschaftlichen Planungen sind in einen einzigen Haushaltsplan mit begrenzter Geltungsdauer aufzunehmen. Das staatliche Finanzgebaren wird dadurch transparent. Parlament, Staatsregierung und Verwaltung, Rechtsprechung sowie die interessierte Öffentlichkeit erhalten einen Überblick über die Staatsfinanzen gleichsam aus einem Guss.¹ Zweck ist es sicherzustellen, dass haushaltspolitische Entscheidungen des Budgetgesetzgebers in ihrer Gesamtheit ergehen.
- ² Die → **Nebenhaushalte** durchbrechen diese Grundsätze. Diesen Erscheinungsformen ist gemeinsam, dass sie meist Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirtschaften, die der Finanzwirtschaft des Landes zuzurechnen sind, ohne vollständig im Landeshaushalt veranschlagt zu sein und ohne dass ihre Einnahmen und Ausgaben in der HR des Freistaates im Einzelnen abgebildet sind.
- ³ Die Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts unterteilen. Bei privatrechtlich organisierten Handlungsformen ist die Zurechnung zu bejahen, wenn das Land Eigentümer ist oder eine eigentümerähnliche Stellung einnimmt. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte umfasst.
- ⁴ In diesem Beitrag betrachtet der SRH den Bestand und die Entwicklung der Nebenhaushalte, die Zuschüsse und Zuführungen des Freistaates an diese im entlastungsrelevanten Hj. 2021 sowie die entsprechenden Ausgaben rückblickend im Zehnjahreszeitraum.

2 Bestand und Entwicklung

2.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- ⁵ Die Gesamtzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte belief sich mit Stand zum 31. Dezember 2021 auf 42 Einheiten. Sie setzte sich zusammen aus 13 Staatsbetrieben, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 22 Sondervermögen und 1 Stiftung.

¹ Gröpl, C: [Transparenz im Haushaltsrecht – Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe](#); Vortrag, 2006, Seite 11; zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

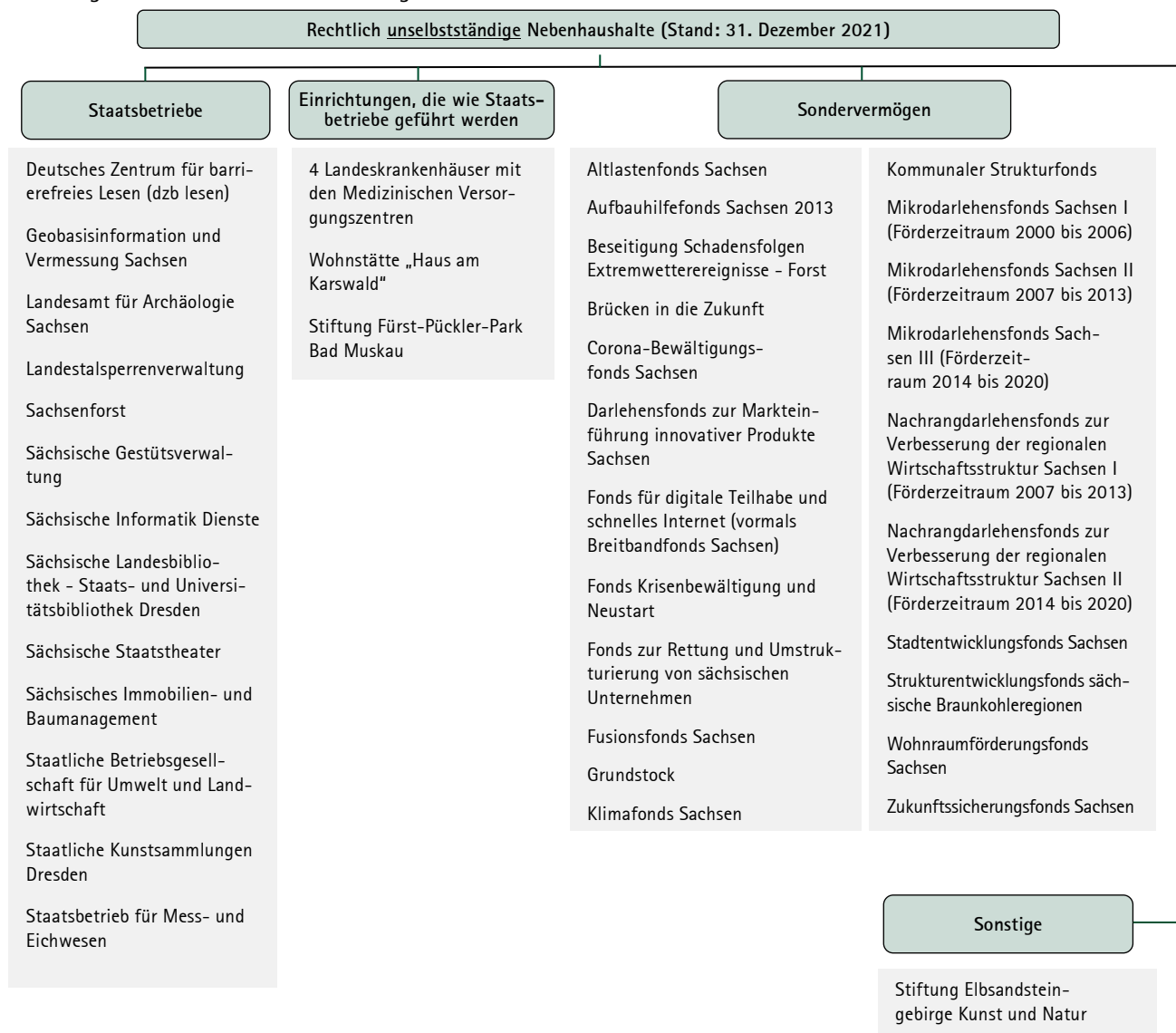
6 Innerhalb der genannten Gruppe der Nebenhaushalte ergaben sich im geprüften Hj. 2021 folgende Änderungen:

- Errichtung des Sondervermögens „Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ mit Art. 10 HBG 2021/2022 vom 21. Mai 2021,
- Errichtung des Sondervermögens „Klimafonds Sachsen“ mit Art. 19 HBG 2021/2022,
- Auflösung der Sondervermögen „Aufbauhilfefonds 2002“, „Asyl- und Flüchtlingshilfefonds“ sowie „Garantiefonds“ mit Inkrafttreten des Art. 22 HBG 2021/2022 zum 3. Juni 2021 und
- Umbenennung des Sondervermögens „Breitbandfonds Sachsen“ in „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“ mit Art. 7 HBG 2021/2022.

7 Die mit Art. 14 Nr. 1 Buchstabe b) HBG 2021/2022 errichteten, nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts „Digitalagentur Sachsen“ sowie „Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit“ stuft der SRH aufgrund der Veranschlagung ihrer Ein- und Ausgaben im Kernhaushalt und ihres entsprechenden Ausweises in der HR für den Epl. 07 nicht als Nebenhaushalte ein.

8 Eine Bestandsaufnahme der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte ergab folgende Darstellung:

Abbildung 1: Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte



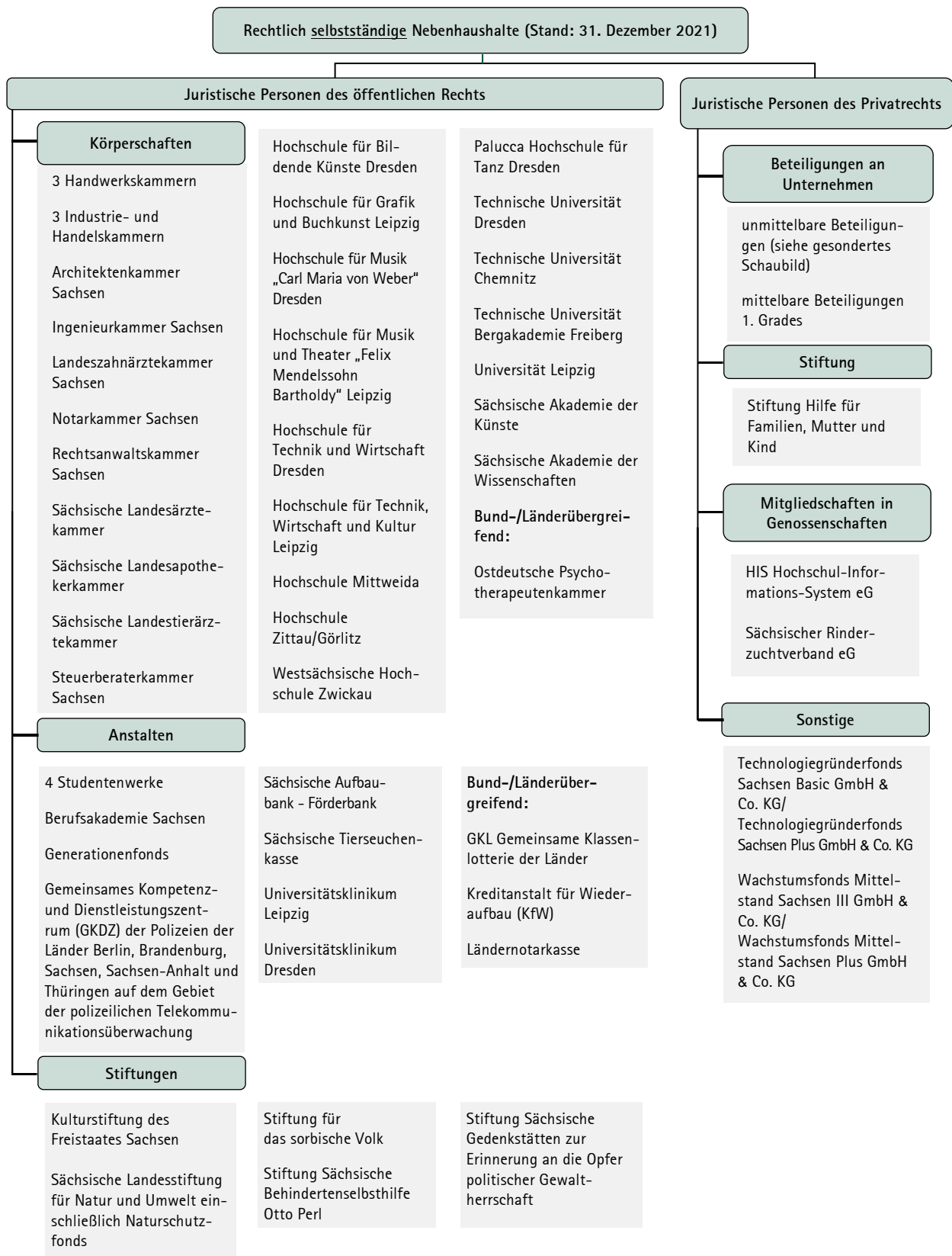
Quelle: Eigene Darstellung.

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

2.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- ⁹ Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählten mit Stand zum 31. Dezember 2021 u. a. 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 6 Stiftungen, 2 Uniklinika, die SAB und der Generationenfonds. Der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ist in der nachstehenden Abbildung im Wesentlichen durch die berufsständischen Kammern vertreten. Träger der Sozialversicherung gehören nicht in diese Kategorie.
- ¹⁰ Der Freistaat Sachsen war an 27 Unternehmen des privaten Rechts unmittelbar beteiligt. Es bestanden 51 mittelbare Beteiligungen 1. Grades an Unternehmen des privaten Rechts.

Abbildung 2: Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

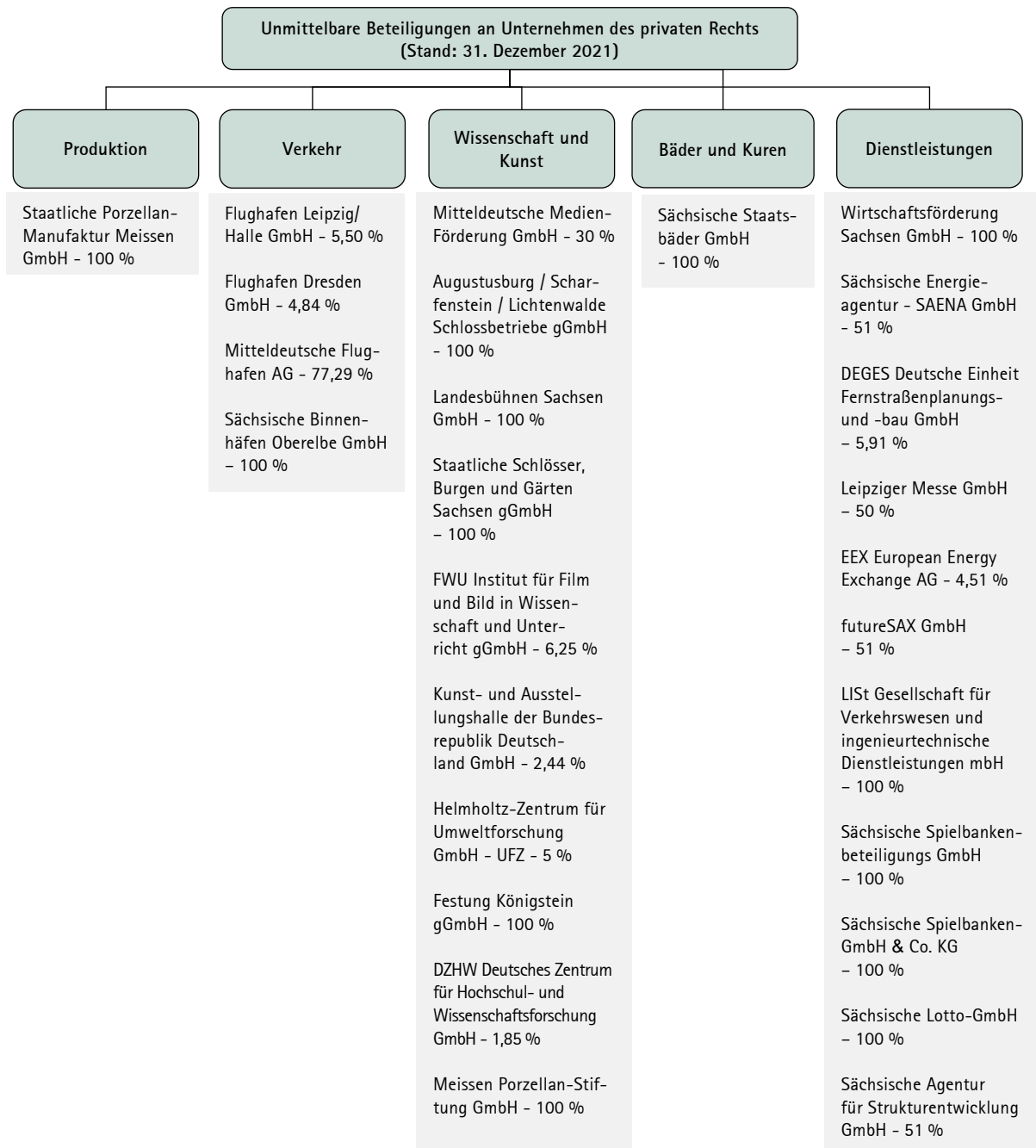


Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweise: Zur Universität Leipzig und zur Technischen Universität Dresden gehören jeweils Medizinische Fakultäten. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz in der Fassung bis 21. Juni 2023 waren diese organisatorische Grundeinheiten der Hochschulen und ausweislich Epl. 12 für DHH 2021/2022 jeweils wie ein Staatsbetrieb nach § 26 SÄHO zu führen. Das SMF benennt als unmittelbare Beteiligungen auch die SAB, KfW und GKL. In Abbildung 2 sind diese als Anstalten des öffentlichen Rechts erfasst. Die mittelbaren Beteiligungen schließen die Beteiligungen der Anstalten des öffentlichen Rechts (GKL, SAB und KfW) mit ein.

11 Die in der vorangegangenen Übersicht genannten unmittelbaren Beteiligungen sind im nachfolgenden Schaubild gesondert aufgeführt. Dieses erfasst neben denjenigen Beteiligungen, welche die Kriterien für Nebenhaushalte erfüllen (vgl. oben Pkt. 1, Tz. 2), vollständigshalber auch die weiteren Beteiligungen des Freistaates.

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



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinweise: Die Sächsische Dampfschiffahrts-GmbH wird in der Abbildung 3 nicht mehr geführt. Sie war bis 2020 Komplementärin der Sächsischen Dampfschiffahrts-GmbH & Co. Conti Elbschiffahrts-KG als Betreibergesellschaft. Nach der Veräußerung der Betreibergesellschaft im September 2020 an einen privaten Investor wurde über die Komplementärin das Insolvenzverfahren eröffnet. Die Einzelheiten zu den Jahresabschlüssen der Beteiligungen zum Stand 31. Dezember 2021 und Informationen zur Geschäftsentwicklung der o. g. Unternehmen enthält der Beteiligungsbericht des Freistaates Sachsen.²

² SMF, [Beteiligungsbericht 2022](#); zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

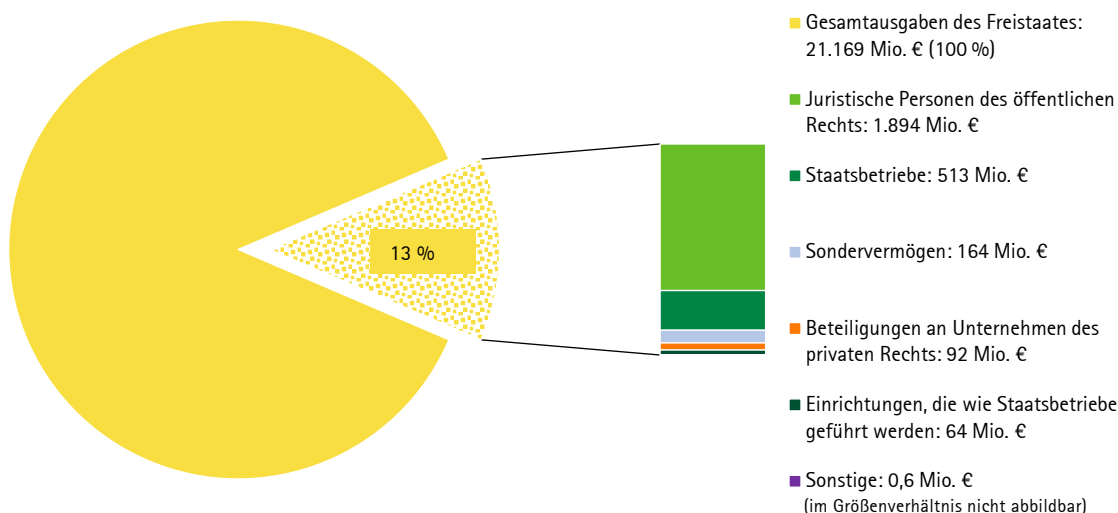
3 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

3.1 Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2021

12 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Hj. 2021 auf rd. 2.727 Mio. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushaltes, welcher den Nebenhaushalten zugeführt wurde, lag im Hj. 2021 bei rd. 13 % der Gesamtausgaben. Im Hj. 2020 betrug die Quote 15 %.

13 Folgendes Schaubild verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2021, gegliedert nach Organisationsformen.

Abbildung 4: Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte aus dem Kernhaushalt und Gesamtausgaben des Landes im Hj. 2021



Quelle: HR 2021.

Hinweis: Bei den Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, sind Erstattungen aus Kap. 08 40 Tit. 671 01 und 671 02, Zuschüsse für Investitionen aus Kap. 08 40 Tit. 891 01 bis 891 04 sowie aus Kap. 08 07 Tit. 891 01 und 891 57 mitberücksichtigt. Bei der Berechnung sind die berufsständischen Kammern, die SAB, die KfW, die GKL, die Ländernotarkasse, Mitgliedschaften in Genossenschaften und sonstige Einrichtungen aus den Abbildungen 1 und 2 nicht berücksichtigt. Sie erhalten keine jährlichen Zuführungen oder Zuschüsse aus dem Kernhaushalt.

14 Unter allen Nebenhaushalten erhalten die juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit rd. 1.894 Mio. € den größten Teil der Mittel aus dem Kernhaushalt. Innerhalb der Gruppe verteilen sich die Zuweisungen im Wesentlichen auf die Hochschulen mit 932 Mio. € und den Generationenfonds mit 856 Mio. €, der die Mittel vorrangig vermögenserhaltend für Geldanlagen zur Finanzierung künftiger Versorgungsansprüche der Ruhestandsbeamten des Landes verwendet, nicht für eigene laufende Ausgaben.

15 Die nach Umfang der erhaltenen Mittel zweitgrößte Empfängergruppe bilden die Staatsbetriebe. Die Zuschüsse zu ihrer Finanzierung beliefen sich auf insgesamt 513 Mio. €. Die Zuführungen an die Sondervermögen sanken im Vergleich zum Hj. 2020 um 81 % und betragen in 2021 rd. 164 Mio. €.

16 Darüber hinaus erhielten einige Nebenhaushalte im Hj. 2021 zusätzliche Zuschüsse, Zuführungen und Darlehen von insgesamt 126 Mio. € aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ für pandemiebedingte Ausgaben.

Übersicht 1: Zuschüsse, Zuführungen und Darlehen an Nebenhaushalte aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2021 (T€)

	Zuschüsse und Zuführungen	davon: Zuschüsse	Kapitalzuführungen	Darlehen
Juristische Personen des öffentlichen Rechts	74.551	74.551	0	0
Staatsbetriebe	1.409	1.409	0	0
Sondervermögen	0	0	0	0
Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	50.035	15.687	419	33.930
Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden	89	89	0	0
Gesamt	126.084	91.736	419	33.930

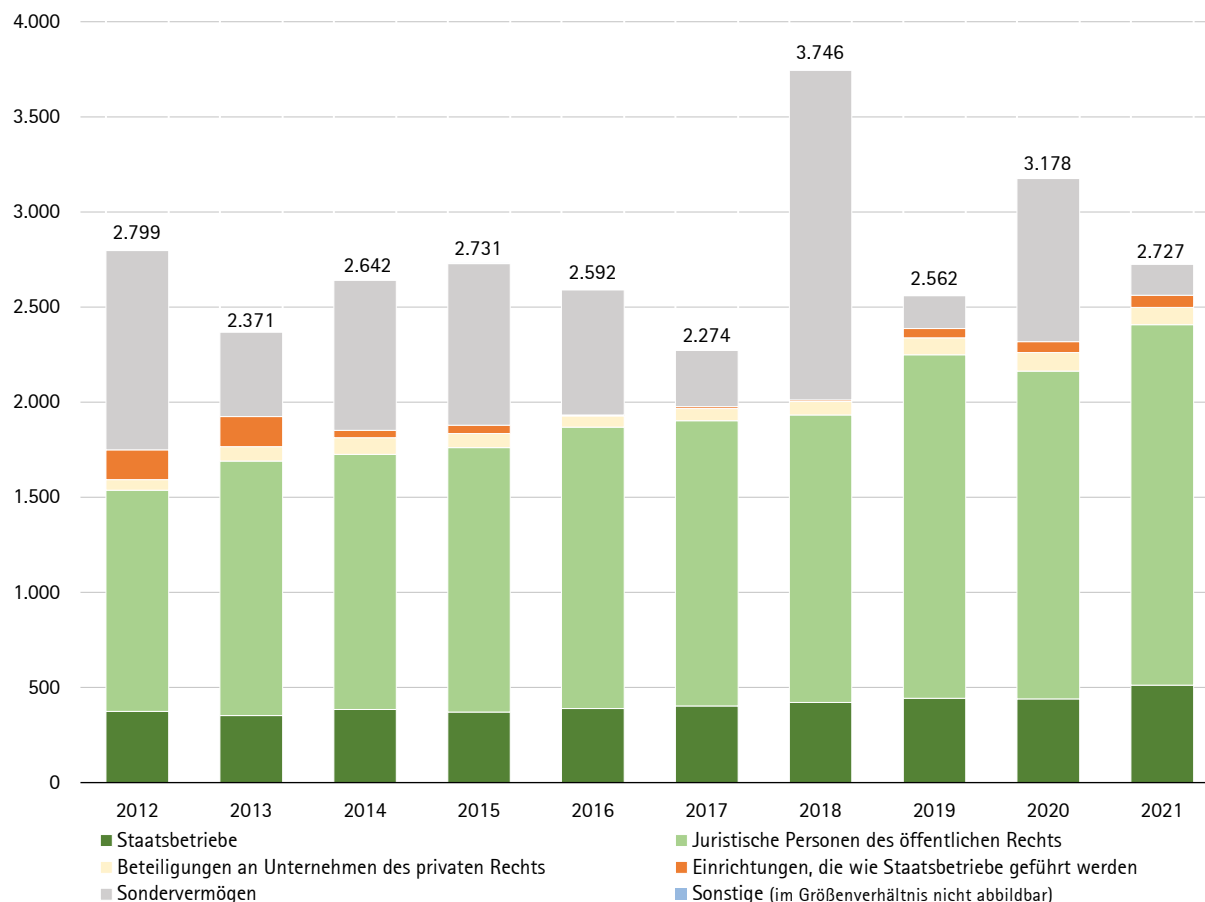
Quelle: Bericht des SMF über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021 (Jahresabschluss), LT-Drs. 7/9903 und Anlage XIV zur HR 2021 für Epl. 15.

3.2 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

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

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

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



Quelle: HR 2012 bis 2021 und Kassen-Ist.

- 19 Die Zuweisungen und Zuschüsse des Freistaates aus dem Kernhaushalt an die Nebenhaushalte beliefen sich auf 2.799 Mio. € im Hj. 2012 und 2.727 Mio. € im Hj. 2021. Der Unterschied beträgt 72 Mio. €.
- 20 In der betrachteten Dekade stetig zunehmend verhielten sich die Zuschüsse und Zuführungen an die Staatsbetriebe und juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Bei den anderen Empfängern sind in den einzelnen Haushaltsjahren Unterschiede feststellbar.
- 21 Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, darunter der Generationenfonds, die Hochschulen und die Uniklinika, erhielten durchgehend den größten Teil an den Zuweisungen. Die finanzielle Unterstützung des Freistaates wuchs im Betrachtungszeitraum um 731 Mio. € (63 %) an.
- 22 Im Hj. 2021 erhielten die Sondervermögen 885 Mio. € weniger als im Hj. 2012. Der Unterschied beträgt 84 %. Der in Abbildung 5 erkennbare Sondereffekt im Hj. 2018 ist vor allem auf apl. und üpl. Zuführungen an den „Breitbandfonds Sachsen“ i. H. v. 700 Mio. € und an den „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ von 816 Mio. € zurückzuführen.³ Im Hj. 2020 wirkte sich v. a. die Zuführung an den neu errichteten „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ mit 725 Mio. € aus.
- 23 Die Zuweisungen und Zuschüsse an die Staatsbetriebe betragen 374 Mio. € im Hj. 2012 und 513 Mio. € im Hj. 2021. Das sind 139 Mio. € mehr (37 %).
- 24 An Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden und zu denen 4 Landeskrankenhäuser mit den Medizinischen Versorgungszentren gehören, überwies das Land 158 Mio. € im Hj. 2012 und 64 Mio. € im Hj. 2021. Die Einrichtungen erhielten dementsprechend am Ende des Betrachtungszeitraumes 60 % weniger als am Anfang.
- 25 Die Nebenhaushalte stellen dauerhaft eine finanziell bedeutsame Größe jenseits des Staatshaushalts dar. Die Einrichtungen können in außergewöhnlichen Notsituationen, wie in Übersicht 1 abgebildet, besonderen Mittelbedarf haben und Haushaltsrisiken damit verstärken.
- 26 Über die Entwicklung der Personalausgaben der Nebenhaushalte berichtet der SRH in diesem Bericht im Beitrag „Personalhaushalt 2023“ (Nr. 22).

4 Information des Budgetgebers über Sondervermögen

- 27 Die → **Sondervermögen** sind rechtlich unselbstständige Teile des Staatsvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Staates bestimmt sind. Sie werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushaltes geführt. Im StHpl. sind nur die Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.
- 28 Der SRH äußert seit Jahren seine Bedenken zu den zunehmenden Ausgliederungen von Teilen der Haushaltswirtschaft in verselbstständigte, dem Budgetrecht und der parlamentarischen Kontrolle entzogenen Einheiten und schlägt deren Rückführung in den Kernhaushalt vor. Der SRH verweist auf seinen Jahresbericht 2022, Band II, Beitrag Nr. 25, Pkt. 4.1, Tz. 30 ff.
- 29 Die Kritik des SRH betrifft insbesondere die vielen und umfangreichen Sondervermögen. Solange sie neben dem Kernhaushalt fortgeführt werden, unterbreitet der Rechnungshof folgende Vorschläge zur besseren Unterrichtung des Parlamentes und zu deren Bewirtschaftung.

4.1 Gesamtübersicht über die geplanten Zuführungen und Entnahmen im Haushaltsplan

- 30 Die Zuführungen an und Entnahmen aus den Sondervermögen werden im jeweils neu erstellten Haushaltsplan auf bestimmten Titeln einzelplanweise ausgebracht, ohne dass sich der Budgetgeber im Haushaltsaufstellungsverfahren einen **Gesamtüberblick** über die in den Regierungsentwurf aufgenommenen Zuführungen und Entnahmen sowie über den Gesamtumfang der Bestände in den Sondervermögen zum Stand des Ablaufs der letzten Rechnungsperiode verschaffen kann. Bei der hohen Anzahl von Sondervermögen ist dies kein überschaubares Verfahren.

³ [Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff.](#)

31 Der SRH schlägt dem Haushaltsgesetzgeber vor, die SäHO um eine Vorschrift zu ergänzen, wonach der Haushaltsplan künftig eine Gesamtübersicht über die geplanten Zuführungen an und geplanten Entnahmen aus allen Sondervermögen sowie deren jeweiligen Bestände zum Zeitpunkt vor der Haushaltsaufstellung beinhaltet.

32 Das SMF bestätigt in seiner Stellungnahme zum Beitragsentwurf vom 5. September 2023 die Prüfung des o. g. Vorschlages des SRH und ggf. die Einleitung einer entsprechenden Änderung von § 14 SäHO im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2025/2026.

4.2 Gegenüberstellung von Soll und Ist in der Haushaltsrechnung

33 Die Regelung in § 85 Abs. 1 Nr. 2 SäHO besagt, dass der HR Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen beizufügen sind.

34 Das SMF bildet in der HR ausschließlich die Ist-Einnahmen, Ist-Ausgaben sowie Anfangs- und Endbestände von Sondervermögen sowie Rücklagen ab.

35 Eine andere Handhabung ist auf der Bundesebene zu vernehmen. Obwohl die Bestimmung in § 85 Abs. 1 Nr. 2 BHO im Hinblick auf die Einnahmen und Ausgaben der o. g. Norm der SäHO gleicht, verfolgt der Bund einen rechenschaftskonformerem Weg. In seiner HR ergeht die Berichtserstattung zu den Einnahmen und Ausgaben von Sondervermögen in Form von Soll-Ist-Vergleichen als Gesamtübersicht und als Anlage zum Einzelplan, wie den folgenden Abbildungen zu entnehmen ist.

Abbildung 6: Gesamtübersicht mit Soll und Ist

3.4.1

Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen und Rücklagen des Bundes

Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	Soll 2022	Ist 2022	Abweichung Ist ./ Soll
	- € -		
Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben			
Einnahmen	166.537.000,00	154.612.444,34	-11.924.555,66
Ausgaben	166.537.000,00	142.048.154,29	-24.488.845,71
Bundeseisenbahnvermögen			
Einnahmen	6.490.900.000,00	6.356.649.942,38	-134.250.057,62
Ausgaben	6.490.900.000,00	6.352.917.691,40	-137.982.308,60
Deutscher Binnenschiffahrtfonds			
Einnahmen	0,00	16.181,96	16.181,96
Ausgaben	0,00	144.074,51	144.074,51

Quelle: [HR des Bundes 2022](#), Auszug, Band I, Seite 31 ff.; zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

Abbildung 7: Anlage zum Einzelplan mit Soll und Ist

**6098 Anlage 6
Wirtschaftsplan des Sondervermögens "Aufbauhilfe
2021" (6098)**

Titel und Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2022 €	Ist 2022 €	Abweichung Ist / Soll €
1	2	3	4	5
Ausgaben				
Haushaltsvermerk Erstattungen und Rückzahlungen fließen den Ausgaben zu.				
Titelgruppe 01				
Tgr.01	Infrastruktur des Bundes	(1.873.257.000,00)	(1.873.257.667,16)	(667,16)
Haushaltsvermerk 1. Die Ausgaben sind gegenseitig deckungsfähig. 2. Die Verpflichtungsermächtigungen sind gegenseitig deckungsfähig. 3. Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der zweckgebundenen Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 359 11.				
741 11-721	Aufwendungen für Bundesautobahnen	25.000.000,00	14.828.020,67	-10.171.979,33
	Solländerung	(-10.171.979,33)		
Erläuterungen				
	Einsparung für Tit. 919 11			10.171.979,33 €
	Sollabgang			10.171.979,33 €

Quelle: [HR des Bundes 2022](#), Auszug, Band II, Seite 1970 ff.; zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

36 Die Informationen über die Bestände an Vermögen und Schulden von Sondervermögen sowie über die Rücklagen liefert der Bund zusätzlich in einer gesonderten Übersicht.⁴

37 Die seit Jahren in Sachsen gepflegte Beschränkung auf die Ist-Werte bei den Angaben zu den Sondervermögen und Rücklagen entspricht aus Sicht des SRH nicht dem Ansinnen der Rechnungslegung. Denn eine solche besteht grundsätzlich in der Darstellung des Ergebnisses eines Haushaltsjahres durch Gegenüberstellung von Soll und Ist.⁵

38 Der SRH hat bereits mehrfach festgestellt, dass den Sondervermögen zugeführte Mittel erst mit Zeitversatz abfließen. Zu verweisen ist dazu auf die Beispiele

- Zukunftssicherungsfonds; Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.3, Tz. 136 ff.,
- Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet (bis Mai 2021: Breitbandfonds Sachsen); Jahresbericht 2022 des SRH – Band I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 4.1, Tz. 19 und
- „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“; Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 4, Pkt. 1.1.4, Tz. 23.

39 Die Angaben zum Soll, wie auch die zum Ist liegen der Verwaltung vor. Insofern wäre kein ins Gewicht fallender zusätzlicher Aufwand mit der vorgeschlagenen Darstellungsform verbunden.

40 Die Übersichten gem. § 85 Abs. 1 Nr. 2 SÄHO im Gesamtbericht der HR⁶ und in den Anlagen zu den Zentralrechnungen für die Einzelpläne⁷ bilden die einzige Grundlage für die Rechenschaft der Sächsischen Staatsregierung bzgl. der Bewirtschaftung von Sondervermögen. Deshalb hält der SRH eine Gegenüberstellung von Soll- mit den Ist-Werten dort für nicht verzichtbar.

⁴ [HR des Bundes 2022](#), Band I, Pkt. 3.4.2, Seite 34 ff.; zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

⁵ Steinfatt in: Handbuch des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, Ordner 1, Abschnitt 2000 „Lexikon des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens“, Wort „Rechnungslegung“, 2004, Seite 4.

⁶ [HR 2021](#), Gesamtbericht, Pkt. 2.5.1, Seite 26; zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

⁷ Zum Beispiel [Anlage II/1-9 zu HR 2021 für Epl. 15](#), Übersicht zu „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, Seite 72 ff.; zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

- 41 Übersichten über die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben bei Sondervermögen ohne Rückkopplung an die Pläne erschweren den Soll-Ist-Vergleich. Dies schränkt die Transparenz des Vollzuges ein und enthält dem Parlament bei Budgetentscheidungen über die Notwendigkeit und Höhe von Zuführungen wichtige Informationen vor.
- 42 Der Rechnungshof fordert die Einbindung von Soll-Werten zur Erhöhung des Informationsgehaltes im Gesamtbericht und in den Anlagen zu den Zentralrechnungen für die Einzelpläne.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Ausgaben und Aufwendungen für Personal

- ¹ Die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt (wie Verwaltung, Schulen und Polizei) sowie die Versorgungsausgaben werden entsprechend der Haushaltssystematik in der HGr. 4 ausgewiesen. Die Personalausgaben für Beschäftigte in Staatsbetrieben (z. B. Sächsisches Immobilien- und Baumanagement, Sachsenforst) sowie in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, insbesondere die Hochschulen, die Erstattungen für Aufwendungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach dem AAÜG und die Zuführungen zum Generationenfonds werden dagegen der Ausgabenkategorie „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ in der HGr. 6 veranschlagt.
- ² Für eine aussagekräftige Analyse der Ausgaben und Aufwendungen für Personal darf nicht nur der Kernhaushalt (HGr. 4) betrachtet werden, sondern es müssen auch die Nebenhaushalte (HGr. 6) betrachtet werden (Übersicht der Nebenhaushalte siehe Jahresbericht 2023 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 21).

1.1 Personalausgaben im Kernhaushalt

- ³ Im Hj. 2021 wurden 5.054 Mio. € für das Personal im Kernhaushalt verausgabt. Dies ist ein neuer Höchststand seit der Verwaltungs- und Funktionalreform sowie der Ausgliederung der Hochschulen. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben stieg im Betrachtungszeitraum stetig an und lag im Hj 2021 bei 24,7 %. Damit verursachte allein das Personal im Kernhaushalt ein Viertel aller Ausgaben.

Übersicht 1: Entwicklung Personalausgaben (Ist) Kernhaushalt (HGr. 4) in den Hj. 2012 bis 2022

Hj.	Ausgaben HGr. 4 Mio. €	Quote ¹ %	je EW €	Veränderung Vorjahr Mio. €	%
2012	3.680	24,2	909	32	0,9
2013	3.754	23,0	929	74	2,0
2014	3.904	23,4	965	150	4,0
2015	3.999	23,0	986	95	2,4
2016	4.257	24,5	1.044	258	6,5
2017	4.356	24,8	1.068	99	2,3
2018	4.607	24,2	1.131	251	5,8
2019	4.761	24,5	1.169	154	3,3
2020	4.951	23,1	1.218	190	4,0
2021	5.054	24,7	1.249	103	2,1
2022	5.219	24,9	1.279	165	3,3

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

- ⁴ Innerhalb von 10 Jahren, seit 2012 bis 2021, stiegen die Personalausgaben des Kernhaushaltes um rd. 37 % und damit erheblich stärker als die ebenfalls schon stark angestiegenen Gesamtausgaben mit rd. 34 %. Rund ein Viertel aller Ausgaben müssen mittlerweile allein für das Personal im Kernhaushalt aufgewendet werden.
- ⁵ Auf jeden EW entfielen im Hj. 2021 rechnerisch 1.249 € der Personalausgaben für den Kernhaushalt des Freistaates Sachsen. Damit stieg die Pro-Kopf-Belastung im Betrachtungszeitraum um 340 € bzw. rd. 37 %. Die demografische Entwicklung in Sachsen ist von Bevölkerungsrückgang und Alterung gekennzeichnet und trotz eines positiven Wanderungssaldos wird nach der aktuellen Prognose des Statistischen Bundesamtes die Bevölkerungszahl in Sachsen bis 2030 auf unter 3,9 Mio. zurückgehen.

¹ Berechnungsbasis für die Personalausgabenquote waren die bereinigten Gesamtausgaben (Ist-Ausgaben abzüglich HGr. 9) der jeweiligen Haushaltsjahre. Für Hj. 2022 ermittelt auf der Basis des Kassen-Ist (Stand: 4. September 2023).

- ⁶ Die Finanzplanung des Freistaates Sachsen sieht einen weiteren Anstieg der Personalausgaben im Kernhaushalt auf über 6 Mrd. € bis 2026 vor.² Ohne die Veranschlagung einer globalen Minderausgabe im Umfang von jährlich 250 Mio. € müssten bereits im Hj. 2024 mehr als 6 Mrd. € für die Finanzierung der Personalausgaben bereitgestellt werden.
- ⁷ Die Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushaltes folgte auch im Hj. 2021 dem langjährigen Aufwärtstrend. Die dynamische Entwicklung der Personalausgaben birgt hohe Risiken, da aufgrund eingegangener finanzieller Verpflichtungen der Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers spürbar eingeschränkt wird.
- ⁸ Auch wenn die Personalausgaben aufgrund der positiven Haushaltssituation im DHH 2021/2022 finanzierbar waren, geht die Staatsregierung aufgrund der Mai-Steuerschätzung 2023 davon aus, dass die geplanten Ausgaben in 2023 mit den zu erwartenden Einnahmen nicht mehr gedeckt werden können und Bewirtschaftungsmaßnahmen bereits im Haushaltsvollzug 2023 erforderlich werden.
- ⁹ Die wesentlichen Positionen der Personalausgaben (HGr. 4) und deren Entwicklung sind der Übersicht 2 zu entnehmen.

Übersicht 2: Ausgabepositionen der HGr. 4 (Ist)

OGr.	Bezeichnung	Ausgaben (Mio. €)			Veränderung			
		2020	2021	2022	2020/2021		2021/2022	
					Mio. €	%	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	34,6	35,0	38,3	0,4	1,1	3,3	9,4
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.420,9	4.471,7	4.593,6	50,8	1,1	121,9	2,7
	darunter:							
422	Bezüge Beamte und Richter	1.799,0	1.908,6	2.030,0	109,6	6,1	121,4	6,4
428	Entgeltete Beschäftigte	2.605,5	2.546,5	2.540,1	-59,0	-2,3	-6,4	-0,3
43	Versorgungsbezüge und dgl.	330,9	365,2	398,2	34,3	10,4	33,0	9,0
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	140,5	156,3	163,7	15,8	11,2	7,4	4,7
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	23,6	25,5	24,9	1,9	8,1	-0,6	-2,2
46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben	(-265)	(-275)	(-250)				
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.950,5	5.053,8	5.218,7	103,2	2,1	165,0	3,3

Quelle: HR, Kassen-Ist (für Hj. 2022 Kassen-Ist vom 4. September 2023).

- ¹⁰ Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Personalausgaben des Kernhaushaltes um 103,2 Mio. € (+2,1 %) von 4.950,5 Mio. € auf 5.053,8 Mio. € an. Darin sind auch die Ausgaben für die veranschlagten Minderausgaben i. H. v. 275 Mio. € enthalten.
- ¹¹ Die größten Ausgabensteigerungen waren bei den Bezügen für Beamte und Richter (109,6 Mio. €), bei den Versorgungsbezügen und dgl. (34,3 Mio. €) sowie bei Beihilfen, Unterstützungen und dgl. (15,8 Mio. €) zu verzeichnen. Die Entgelte für Beschäftigte reduzierten sich um 59 Mio. €.
- ¹² Der Anstieg der Ausgaben für die Bezüge und Nebenleistungen ist nicht nur das Ergebnis der Tarifentgeltsteigerung und Besoldungsanpassung (+1,4 % zum 1. Januar 2021), sondern insbesondere durch den weiteren Stellenaufwuchs in der Landesverwaltung verursacht (vgl. Pkt. 2.1).
- ¹³ Zudem bewirkten umfangreiche Stellenumwandlungen zugunsten von Planstellen höhere Ausgaben für die Bezüge der Beamten (+6,1 %) sowie die nicht verhältnismäßig geringeren Ausgaben für die Entgelte der Beschäftigten (-2,3 %). Ursächlich dafür war insbesondere die Verbeamtungsoffensive im Bereich der Lehrkräfte.

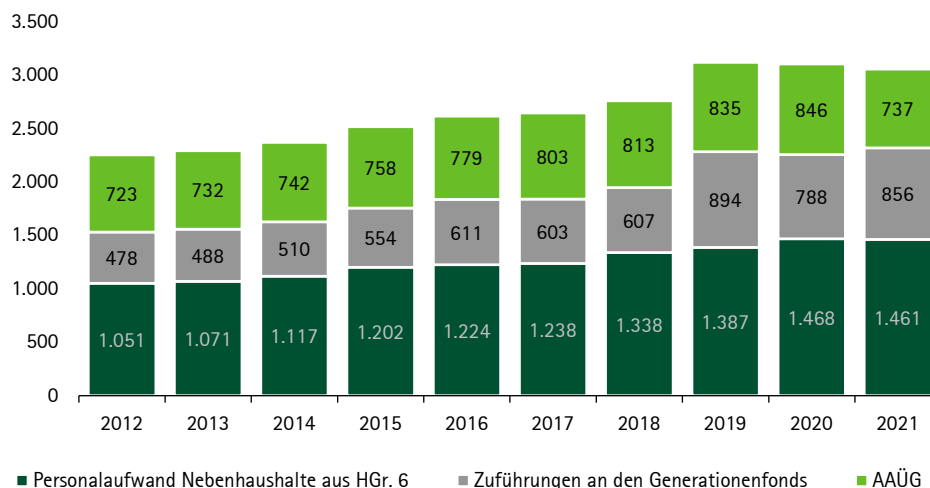
² Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 bis 2026.

- 14 Die Mehrausgaben im Bereich der Bezüge der Beamten und Richter resultieren insbesondere aus dem Aufwuchs an Planstellen sowie der Umwandlung von Stellen (Tarifbeschäftigte) in Planstellen (Beamte).
- 15 Die Versorgungsbezüge (OGr. 43) stiegen im Hj. 2021 gegenüber dem Vorjahr um 34,3 Mio. € auf 365,2 Mio. €; das entspricht einem Anstieg um 10,4 %. Dies ist sowohl auf die Erhöhung der Versorgungsbezüge als auch auf die gestiegene Anzahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen. Am 31. Dezember 2021 verzeichnete der Freistaat Sachsen 13.480 Versorgungsempfänger; das sind 954 Versorgungsempfänger mehr als im Vorjahr. Dieser Trend wird sich, bedingt durch den Generationenwechsel in der Staatsverwaltung, in den nächsten Jahren fortsetzen. Nach der Prognose des LSF wird die Anzahl der Versorgungsempfänger bis zum Hj. 2030 auf über 20.600 ansteigen und damit die Ausgabeverpflichtungen entsprechend erhöhen.
- 16 Im Berichtsjahr wurden für die Versorgungsausgaben und Beihilfen 159,7 Mio. € aus dem Generationenfonds erstattet, wodurch die Ausgabenlast spürbar gesenkt werden konnte.
- 17 Die Erstattungen aus dem Generationenfonds an den Staatshaushalt zur Bewältigung der Pensionslasten entlasten den Staatshaushalt erheblich. Der Generationenfonds wirkt.

1.2 Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6

- 18 Die „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ in der HGr. 6 umfassen vor allem bundes- und landesgesetzliche Leistungen, wie bspw. die Zuführungen an den Generationsfonds, die AAÜG-Erstattungen an den Bund sowie das über Zuschüsse finanzierte Personal in den Nebenhaushalten des Freistaates Sachsen.

Abbildung 1: Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 im Zeitraum 2012 bis 2021 (Ist; Mio. €)



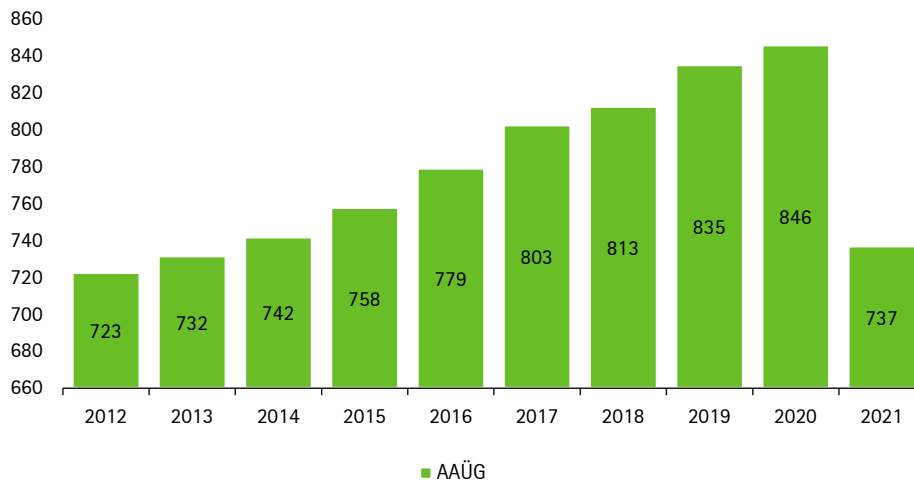
Quelle: Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden, Kassen-Ist.

1.2.1 Sonder- und Zusatzversorgungssysteme nach dem AAÜG

- 19 Die Erstattungen des Freistaates Sachsen an den Bund für Aufwendungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach dem AAÜG reduzierten sich im Hj. 2021 um rd. 109 Mio. € gegenüber dem Vorjahr auf rd. 737 Mio. €.³

³ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, BGBl. I Seite 2072.

Abbildung 2: Ausgaben nach AAÜG aus HGr. 6 (Mio. €)



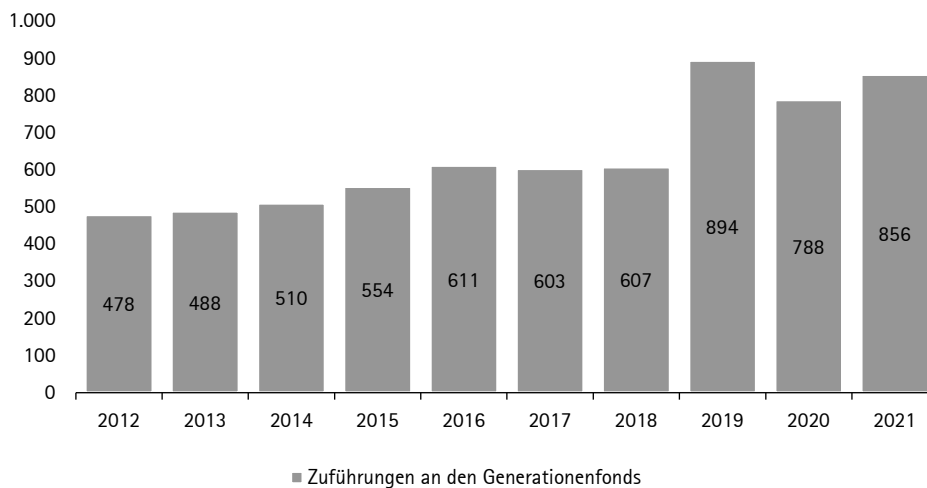
Quelle: Kassen-Ist.

- ²⁰ Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen prognostiziert einen Anstieg der Ausgaben nach dem AAÜG bis 2026 auf 763 Mio. €.

1.2.2 Zuführungen an den Generationenfonds

- ²¹ Die Zuführungen an den Generationenfonds stiegen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich an. Neben den laufenden Zuführungen erfolgte für die verbeamteten Lehrkräfte in 2019 eine einmalige Zuführung im Umfang von 162,47 Mio. € an den Generationenfonds.

Abbildung 3: Entwicklung der Zuführungen an den Generationenfonds (Mio. €)



Quelle: Kassen-Ist.

- ²² Die Zuführungen an den Generationenfonds werden bis 2026 ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen vor allem aufgrund einer steigenden Beamtenzahl und der allgemeinen Besoldungsentwicklung voraussichtlich auf jährlich über 1,2 Mrd. € ansteigen.

1.2.3 Personalausgaben der Nebenhaushalte

- ²³ Die Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltssystematik des Freistaates Sachsen enthält bei der Zweckbestimmung „Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ in der HGr. 6 keine Differenzierung nach Ausgabearten. Daher ist nicht erkennbar, welcher Anteil für die Personalausgaben der Nebenhaushalte aufgewendet wird.

- ²⁴ Eine Abfrage des SRH bei den Ressorts richtete sich deshalb vorrangig auf die Finanzierungsquellen des Personals der Nebenhaushalte. Von den obersten Dienstbehörden wurde zum 31. Dezember 2021 ein Bestand von 45 Nebenhaushalten gemeldet, deren Personal vom Freistaat Sachsen (mit-)finanziert wird; darunter 13 Staatsbetriebe (wie z. B. den SIB und Sachsenforst), 7 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden (wie z. B. die 4 Landeskrankenhäuser und Medizinische Fakultäten der Universitäten Dresden und Leipzig), 16 Körperschaften (wie z. B. die Universitäten, Hochschulen und die Sächsische Akademie der Künste), 3 Anstalten öffentlichen Rechts (wie z. B. die SAB und die Tierseuchenkasse) sowie 6 Stiftungen (wie z. B. die Landesstiftung für Natur und Umwelt, Stiftung für das sorbische Volk und Kulturstiftung des Freistaates Sachsen). Diese personalführenden Einrichtungen stellen allerdings nur einen Teil der Nebenhaushalte des Freistaates Sachsen dar, die unter Beitrag Nr. 21 im Band II des Jahresberichts 2023 abgebildet sind. Zum Beschäftigtenumfang in den gemeldeten Einrichtungen wird auf Pkt. 2.2 verwiesen.
- ²⁵ Die Entwicklung der Personalausgaben/-aufwendungen in den personalführenden Nebenhaushalten ist Abbildung 4 zu entnehmen.

Abbildung 4: Personalaufwand der Nebenhaushalte aus HGr. 6 (Mio. €)



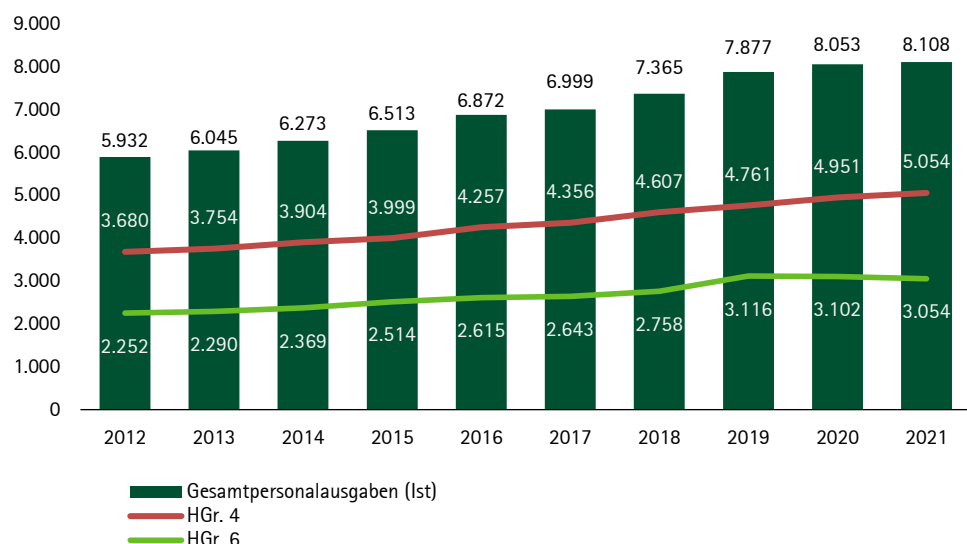
Quelle: Angaben der obersten Dienstbehörden.

- ²⁶ Aus Zuschüssen der HGr. 6 finanzierte der Freistaat Sachsen die Personalausgaben in den Nebenhaushalten im Umfang von insgesamt 1.461 Mio. €. Im Betrachtungszeitraum stiegen die Aufwendungen um mehr als 400 Mio. €, mithin um rd. 39 %.

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

- ²⁷ Der Umfang der Gesamtpersonalausgaben (Summe HGr. 4 und HGr. 6) wuchs im Betrachtungszeitraum um rd. 2.176 Mio. € von rd. 5.932 Mio. € im Hj. 2012 auf rd. 8.108 Mio. € im Hj. 2021. Das ist ein Anstieg um 36,7 %. Die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt in HGr. 4 stiegen mit 37,3 % schneller als die personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 mit 35,6 %.

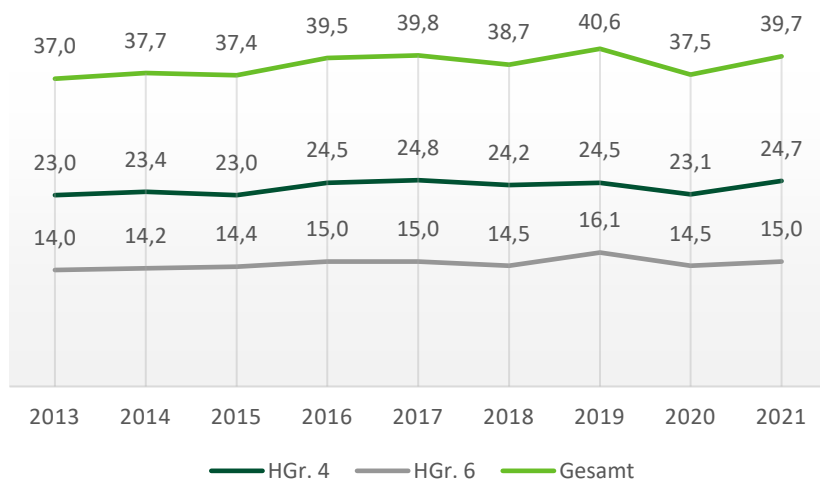
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben (Ist) 2012 bis 2021 (Mio. €)



Quelle: HR, Kassen-Ist.

- 28 Mit einem Anteil von mehr als 62 % an den Gesamtpersonalausgaben haben die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt (HGr. 4) einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Gesamtausgaben. Ursächlich für die Mehrausgaben i. H. v. rd. 450 Mio. € von einem zum anderen DHH ist der seit Jahren anhaltende Stellenaufwuchs im Kernhaushalt.
- 29 Laut der Mittelfristigen Finanzplanung werden die Personalausgaben des Kernhaushaltes bereits im Hj. 2024 auf über 6 Mrd. € ansteigen. Der auffällige Anstieg der personalinduzierten Ausgaben (HGr. 6) im Hj. 2019 ist den gestiegenen Zuführungen an den Generationenfonds aufgrund der Verbeamtungen im Lehrerbereich geschuldet.
- 30 Die prognostizierten Personalausgaben von über 6 Mrd. € allein für das Personal im Kernhaushalt werden zu einem erheblichen Anstieg der Gesamtpersonalausgaben führen.
- 31 Die Personalausgabenquote ist der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen. Die bereinigten Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen reduzierten sich um rd. 1 Mrd. € im Hj. 2021 gegenüber dem Vorjahr, sie gingen um rd. 5 % von rd. 21.450 Mio. € im Hj. 2020 auf rd. 20.425 Mio. € im Hj. 2021 zurück.
- 32 Im Berichtsjahr 2021 lag die Personalausgabenquote des Kernhaushaltes (HGr. 4) bei 24,7 %, die Personalausgabenquote der Nebenhaushalte (HGr. 6) bei 15 % und die Gesamtpersonalausgabenquote bei 39,7 %.

Abbildung 6: Entwicklung der Personalausgabenquoten (%)



Quelle: HR, Kassen-Ist, Meldung der Ressorts zu den Nebenhaushalten.

- ³³ Die geringere Personalausgabenquote im Hj. 2020 beruht nicht auf einem Rückgang der Personalausgaben, sondern ist auf die pandemiebedingte Erhöhung der Gesamtausgaben um rd. 10 % in Folge des Nachtragshaushaltes 2020 zurückzuführen und stellt insofern einen Sondereffekt dar.
- ³⁴ Die Gesamtpersonalausgabenquote i. H. v. fast 40 % wird am stärksten durch die Ausgabensteigerungen im Kernhaushalt beeinflusst. Der immer stärkere Anstieg der Gesamtpersonalausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen ist alarmierend. Der Freistaat Sachsen hat bislang nichts unternommen, um den massiven Anstieg strategisch zu steuern.

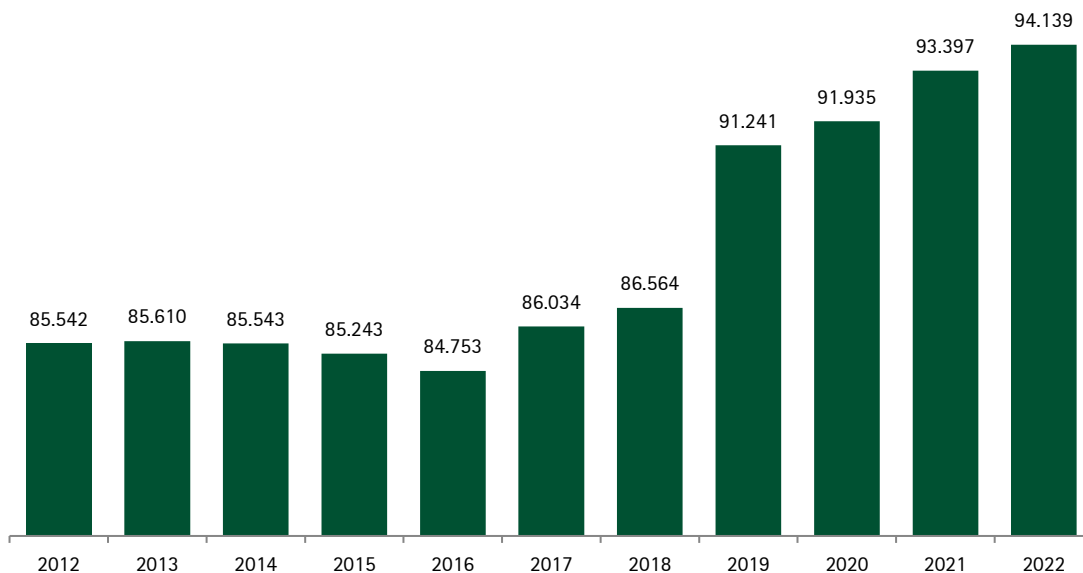
2 Personalbestand

- ³⁵ Die Beschäftigungsmöglichkeiten richten sich im Freistaat Sachsen nach der Finanzierungsquelle. Stellenplan-gebundenes Personal kann insofern aus der HGr. 4 – Personalausgaben – und der HGr. 6 über Zuschüsse finanziert werden.
- ³⁶ Das Personal des Stellensoll A (Planstellen für Beamte, Richter und andere Stellen für Beschäftigte) und das Personalsoll B (Stellen für Auszubildende und Anwärter) wird ausschließlich aus der HGr. 4 finanziert. Der Personalaufwand für das Stellensoll C (Planstellen und Stellen in Staatsbetrieben, Hochschulen, Anstalten, Stiftungen und dgl.) wird aus der HGr. 6 bezuschusst.
- ³⁷ Das Personalsoll D umfasst die Stellen für Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfs bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben. Zur Ausfinanzierung dieser Stellen stehen sowohl in der HGr. 4 als auch der HGr. 6 Mittel zur Verfügung. Darüber hinaus bezuschusst der Freistaat Sachsen aus der HGr. 6 weiteres, nicht im Stellenplan aufgeführtes Personal in den Nebenhaushalten.

2.1 Entwicklung Stellenbestand

- ³⁸ Der Haushaltsplan 2021 enthält insgesamt 93.397 Planstellen für Beamte und andere Stellen für Beschäftigte sowie 2.001 Leerstellen. Der Stellenbestand (ohne Leerstellen) wuchs gegenüber dem Vorjahr um 1.462 Planstellen/Stellen an. Das entspricht einer Stellenmehrung um 1,6 %.

Abbildung 7: Entwicklung Stellenbestand (Soll)



Quelle: Haushaltsplanung.

- ³⁹ Nach 2012 hat sich das Beschäftigungsvolumen innerhalb von 5 DHH um 8.597 Planstellen/Stellen im Hj. 2022 erhöht.

- 40 Die Entwicklung der Stellenausstattung des Freistaates Sachsen zeigt, dass der in der Vergangenheit beschlossene und vollzogene Stellenabbau ab dem Jahr 2018 umgekehrt wurde. Der Stellenumfang lag bereits im Jahr 2019 weit über dem Niveau des Jahres 2009. Aber auch nach dem deutlichen Stellenaufwuchs in 2019 stieg das Beschäftigungsvolumen weiter ungebremst an.
- 41 Die Anzahl der Stellen entwickelte sich seit 2018 in dem jeweiligen Personalsoll unterschiedlich, vgl. Übersicht 3. Der Stellenaufwuchs 2021 zum Vorjahr gliedert sich in 241 Stellen des Personalsolls A, 514 Stellen des Personalsolls B, 597 Stellen des Personalsolls C und 110 Stellen des Personalsolls D.

Übersicht 3: Anzahl der Stellen gegliedert nach Personalsoll

	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2020/2021	2022
Personalsoll A	64.227	67.610	68.097	68.338	241	68.598
Personalsoll B	5.168	5.888	6.045	6.559	514	6.513
Personalsoll C	17.169	17.187	17.198	17.795	597	18.035
Personalsoll D	0	556	595	705	110	993
Summe der Stellen	86.564	91.241	91.935	93.397	1.462	94.139

Quelle: Haushaltsplanung.

- 42 Wie sich der Stellenaufwuchs seit 2013 in den Ressorts entwickelt hat, ist der Übersicht 4 zu entnehmen. Stellenzugänge im Hj. 2021 erfolgten laut dem Stellenentwicklungsbericht der Sächsischen Staatsregierung zum Haushaltsplan 2021/2022 vor allem zugunsten der Schwerpunktbereiche Regierungsneubildung (271), Bildung (605) und Landestalsperrenverwaltung (188) sowie für den Strukturwandel Braunkohlereviere (23) und aufgrund „dringender Bedarfe“ und „weiterer dringender Bedarfe“ (375), davon 100 Stellen im Bereich IT. Im Ausbildungsbereich (605) und für Projektstellen (110) wurden zusätzliche Stellen ausgebracht.

Übersicht 4: Stellenentwicklung (Soll) nach Epl. und Personalsoll 2013 vs. 2021

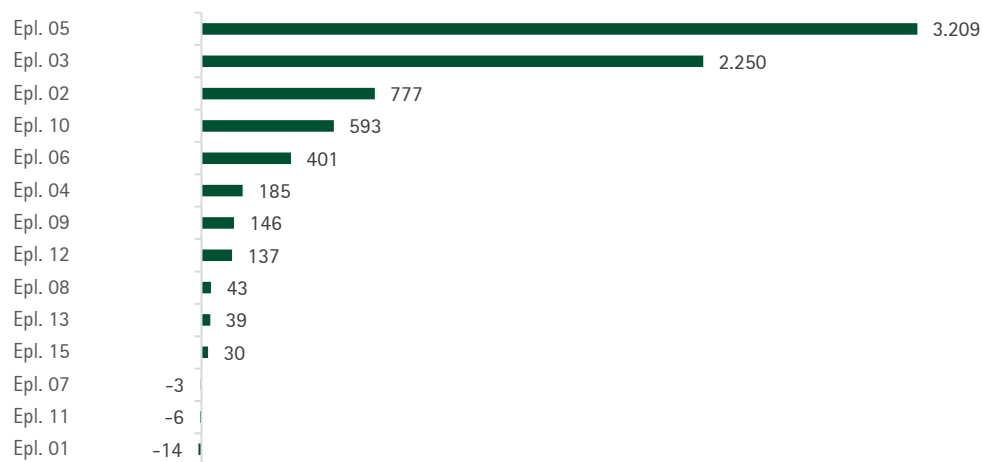
Epl.	2013				2021					Veränderung 2013/2021	
	A	B	C	Stellensoll gesamt	A	B	C	D	Stellensoll gesamt	absolut	prozentual
01	174	4	0	178	161	3	0	0	164	-14	-8 %
02	199	0	0	199	684	0	233	59	976	777	390 %
03	16.538	409	309	17.256	16.760	2.591	0	155	19.506	2.250	13 %
04	7.065	29	1.284	8.378	6.597	582	1.216	168	8.563	185	2 %
05	30.336	144	0	30.480	31.607	2.072	0	10	33.689	3.209	11 %
06	8.638	43	305	8.986	8.140	1.194	0	53	9.387	401	4 %
07	1.288	24	0	1.312	1.258	34	0	17	1.309	-3	0 %
08	759	57	86	902	781	40	88	36	945	43	5 %
09	1.504	90	2.402	3.996	1.570	35	2.474	63	4.142	146	4 %
10	-	-	-	-	296	6	277	14	593	593	100 %
11	241	0	0	241	235	0	0	0	235	-6	-2 %
12	463	30	13.138	13.631	210	2	13.451	105	13.768	137	1 %
13	-	-	-	-	39	0	0	0	39	39	100 %
15	0	0	51	51	0	0	56	25	81	30	59 %
	67.205	830	17.575	85.610	68.338	6.559	17.795	705	93.397	7.787	9 %

Quelle: Haushaltsplanung.

- 43 7.787 Stellen sind in den Landeshaushalt zwischen 2013 und 2021 neu aufgenommen worden, was einer Mehrung um 9 % gegenüber dem Stellensoll des Hj. 2013 entspricht. Im Betrachtungszeitraum wurden 2 Einzelpläne neu eingerichtet; der Epl. 13 (SDB) seit 2018 und der Epl. 10 (SMR) seit 2019.

- 44 Wie sich die absoluten Stellenmehrungen des Betrachtungszeitraums auf die Ressorts verteilen, ist Abbildung 8 zu entnehmen.

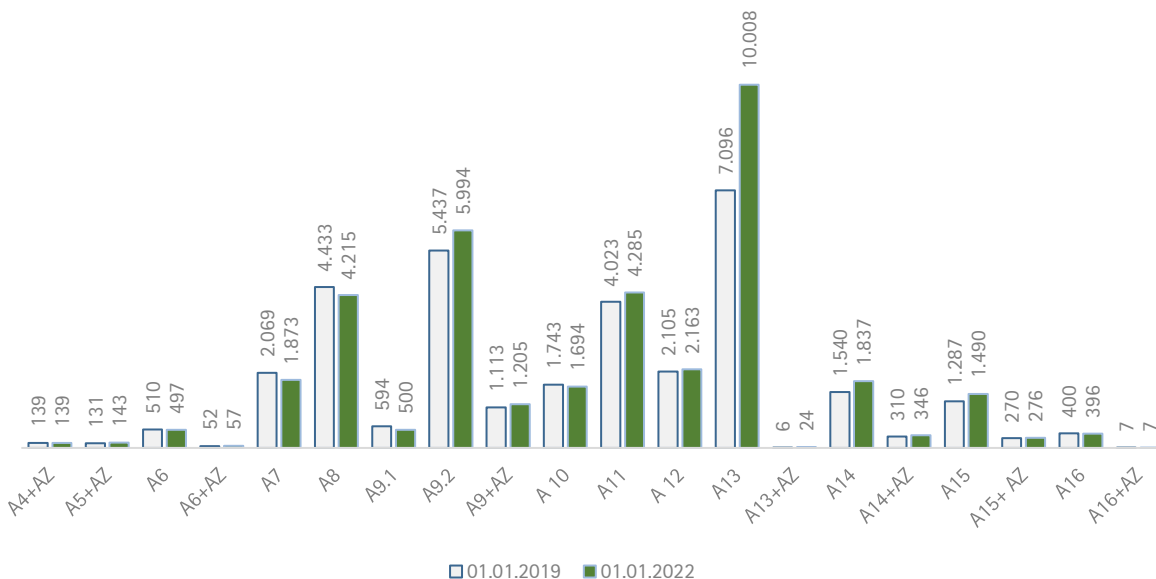
Abbildung 8: Stellenmehrung absolut 2013 bis 2021



Quelle: Haushaltsplanung.

- 45 Die größten Stellenzuwächse sind im Epl. 05 (SMK) mit 3.209 Stellen zu verzeichnen. Davon entfallen 1.271 Stellen auf das Personalsoll A für die Einstellung von Lehrkräften und 1.928 Ausbildungsstellen auf das Personalsoll B. Im Epl. 03 (SMI) sind 2.250 neue Stellen im Haushalt veranschlagt, von denen 2.182 neue Stellen im Personalsoll B eine enorme Ausweitung im Ausbildungsbereich widerspiegelt.
- 46 Der Anstieg im Epl. 02 (SK) um 777 Stellen ist insoweit zu relativieren, dass 390 Stellen des Personalpools Demografie enthalten sind, so dass sich der „reine“ Zuwachs auf 387 Stellen ($777 - 390 = 387$) beläuft; die Mehrung der Stellen im Personalsoll C resultiert vor allem aus dem Übergang der Zuständigkeit für den Staatsbetrieb SID (233 Stellen) auf den Epl. 02.
- 47 Von den 7.787 Planstellen/Stellen, die seit 2013 neu geschaffen wurden, fielen rd. 80 % auf die Epl. 05 (SMK; 41,21 %), 03 (SMI; 28,89 %) und 02 (SK; 10 %).
- 48 In den beiden letzten DHH 2019/2020 und 2021/2022 stieg das Beschäftigungsvolumen im Personalsoll A um insgesamt 4.371 Planstellen und Stellen. Der Anteil neu eingerichteter Planstellen für Beamte und Richter lag dabei bei 10.593 Stellen, die Stellen für Beschäftigte verringerten sich um 6.222 Stellen. Die Verteilung der Stellenzuwächse in den Besoldungsgruppen (BesGr.) ist in den Abbildungen 9 und 10 dargestellt.

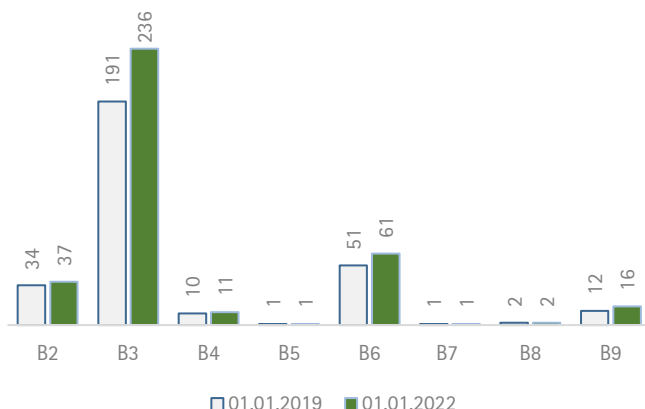
Abbildung 9: Planstellen nach BesGr. in der A-Besoldung (alle Einzelpläne, ohne Leerstellen)



Quelle: Eigene Darstellung.
Hinweis: Besoldungsgruppen mit Amtszulage sind mit +AZ dargestellt.

- 49 Der Stellenzuwachs im Personalsoll A seit 2019 konzentriert sich vor allem auf die BesGr. der Laufbahngruppe (LG) 2. Der stärkste Zuwachs erfolgte in der BesGr. A13 mit 2.912 Planstellen. Davon entfielen jedoch 2.740 Planstellen für die Lehrkräfte in den Schulkapiteln (05 35 bis 05 39). Im Eingangsamts der Laufbahn A9.2 betrug der Stellenaufwuchs 557 Planstellen und in den BesGr. A14 bzw. A15 wurden im Betrachtungszeitraum 297 bzw. 203 Planstellen neu eingerichtet. Die Anzahl der Planstellen in der LG 1 entwickelte sich demgegenüber insgesamt rückläufig (-412 Planstellen).
- 50 Im Vergleich zum 1. Januar 2019 standen am 1. Januar 2022 insgesamt 63 neue Planstellen der Besoldungsordnung B zur Verfügung; das ist ein Zuwachs von über 23 %. Stellenmehrungen erfolgten vor allem in BesGr. B3 (+45 Planstellen) und B6 (+10 Planstellen), vgl. Abbildung 10.

Abbildung 10: Planstellen nach BesGr. in der B-Besoldung (alle Einzelpläne, ohne Leerstellen)



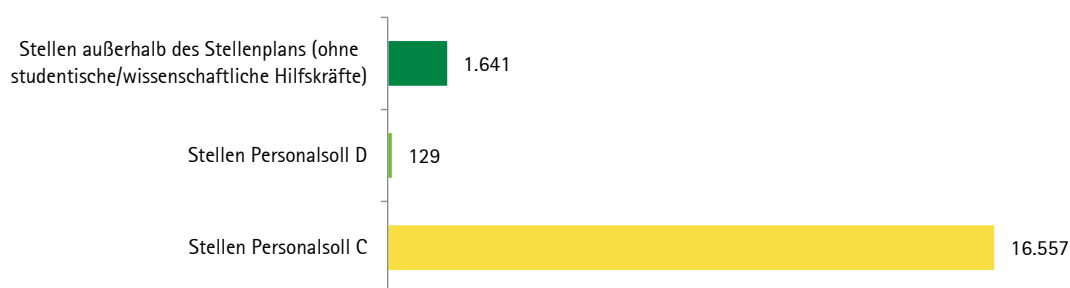
Quelle: Eigene Darstellung.

- 51 Der Stellenaufwuchs in den beiden letzten DHH erfolgte vorrangig zugunsten von Planstellen und von hochrangigen BesGr. der LG 2 und der B-Besoldung. Damit wurden nicht nur mehr Stellen eingerichtet, sondern vor allem das Stellenniveau erheblich erhöht. Die eingegangenen Ausgabeverpflichtungen für die Planstellen (Besoldung, Beihilfe, Versorgung für jeden Beamten und seine Angehörigen sowie die Zuführungen zum Generationenfonds) werden den Landeshaushalt über Jahrzehnte belasten.

2.2 Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte

- 52 In den Nebenhaushalten (Staatsbetriebe, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) geführte Stellen werden grundsätzlich als Personalsoll C im Haushaltsplan ausgewiesen. Nicht im Haushaltsplan auszuweisen sind die Stellen für das Personal in Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, das zwar aus Landesmitteln (mit-) finanziert wird, der Freistaat Sachsen aber nicht Dienstherr oder Arbeitgeber ist (§ 6 Abs. 4 Nr. 2 HG 2021/2022).
- 53 Die im Haushaltsplan als Personalsoll C veranschlagten Planstellen/Stellen bilden nicht das gesamte, vom Freistaat Sachsen finanzierte, Personal in den Nebenhaushalten ab.
- 54 Zur Ermittlung der Stellen, die in den Stellenplänen nicht abgebildet sind, hat der SRH das tatsächliche Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte in den Ressorts abgefragt. Nach den Meldungen der Ressorts wurden aus der HGr. 6 des Landeshaushaltes 21.161 Personen bzw. 18.327 VZÄ finanziert. Diese gliedern sich in 16.557 VZÄ des Stellensoll C, 129 VZÄ des Stellensoll D und in 1.641 VZÄ, die nicht im Stellenplan ausgewiesen sind.

Abbildung 11: VZÄ in Nebenhaushalten 2021



Quelle: Ressortmeldung Angaben der Ressorts zur Bestandsaufnahme der Nebenhaushalte, Stichtag 31. Dezember 2021.

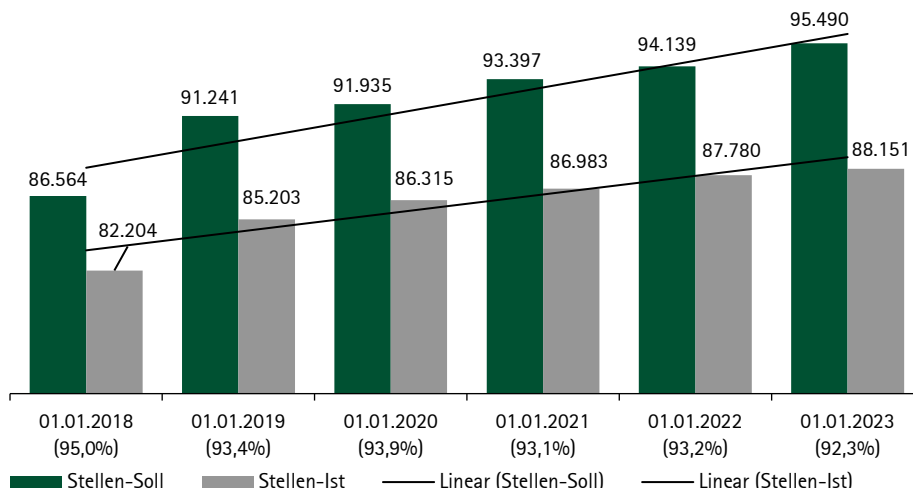
- 55 Zu den Einrichtungen, deren Stellen im Haushaltsplan nicht abgebildet sind, zählen bspw. der Maßregelvollzug der Sächsischen Krankenhäuser, die Landesstiftung Natur und Umwelt und die Sächsische Aufbaubank. Außerhalb der Stellenpläne wird Personal darüber hinaus insbesondere in den Hochschulen, aber auch in den Staatsbetrieben geführt.
- 56 Das SMF veröffentlicht in den Stellenentwicklungsberichten regelmäßig eine Übersicht zu den Einrichtungen mit Stellen im Personalsoll C. Für das Hj. 2021 sind in der Anlage 6 zum Stellenentwicklungsbericht 2021/2022 abweichend zur Meldung des SMWK weitere 409 Planstellen/Stellen im Personalsoll C (Kap. 12 07-Sammelkapitel) veranschlagt.
- 57 Im Haushaltsplan des Epl.12 sind in den Sammelkapiteln außerdem weitere Stellenübersichten von Einrichtungen abgebildet, deren Personal ausweislich auch bezuschusst wird, aber nicht als Personal in einem Nebenhaushalt im Rahmen der Erhebung des SRH gemeldet wurde.
- 58 Aufgrund nicht vollständiger und teilweise widersprüchlicher Angaben zu dem Personalbestand in den Nebenhaushalten ist eine valide Ermittlung dieses Beschäftigungsvolumens nicht möglich.
- 59 Das außerhalb des Kernhaushaltes beschäftigte Personal wird nicht einheitlich, übersichtlich und transparent dargestellt.
- 60 Da die Entwicklung der Personalausgaben und der finanzierte Personalaufwand in den ausgegliederten Einrichtungen ausschließlich über den Stellenhaushalt gesteuert werden kann, erachtet der SRH eine Transparenzsteigerung, insbesondere auch für den Landtag als Budgetgeber, für unerlässlich.

- ⁶¹ Das SMF hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass das Modell eines Kernhaushaltes mit Nebenhaushalten nicht uneingeschränkt auf den Personalhaushalt übertragbar sei.
- ⁶² Auch würden die Stellen in den vom SRH als „Nebenhaushalte“ bezeichneten Bereichen keine dauerhaften Rechtsverpflichtungen zur Ausfinanzierung des Personals schaffen, weshalb ihre Finanzierung auch nicht in der Verantwortung des sächsischen Haushaltsgesetzgebers läge.
- ⁶³ Einrichtungen wie die SAB und die Tierseuchenkasse erhielten Zahlungen für ihre Leistungen vom Freistaat Sachsen. Auch wenn die Einrichtungen davon das für die Leistungserbringung eingesetzte Personal finanzieren, könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Freistaat Sachsen das Personal finanziere. Es sollte deshalb an der haushaltsrechtsdogmatischen Unterscheidung zwischen Personal- und Sachausgaben festgehalten werden.
- ⁶⁴ Insoweit bestünde, so das SMF, weder eine Verpflichtung noch ein Bedürfnis diese Stellen Dritter in den sächsischen Haushaltsplan aufzunehmen. Deren Aufnahme würde vielmehr Verwirrung auslösen und die Intransparenz steigern. Der tatsächliche Stellenbestand des Freistaates Sachsen werde nach den Maßgaben der §§ 6 und 7 HG einheitlich und transparent im Haushaltsplan dargestellt.
- ⁶⁵ Auswerten konnte der SRH nur die Einrichtungen, die von den Ressorts im Rahmen der Abfrage zum finanzierten Beschäftigungsumfang in den Nebenhaushalten gemeldet wurden. Eine trennscharfe Abgrenzung des Personalsoll C und dem außerhalb des Stellenplans zuschussfinanzierten Personals ist den Ressorts offensichtlich nicht in jedem Fall möglich gewesen. Eine valide Ermittlung des tatsächlich finanzierten Beschäftigungsvolumens war, wie vom SRH ausgeführt, aufgrund nicht vollständiger und teilweise widersprüchlicher Angaben nicht möglich.
- ⁶⁶ Mit der zunehmenden Ausgliederung bzw. Überführung von Bediensteten des Freistaates Sachsen aus dem Kernhaushalt in Einrichtungen unterschiedlichster Rechtsformen wie bspw. Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und Beteiligungen verschärft sich die Intransparenz des Stellenhaushaltes. Das tatsächlich vom Freistaat Sachsen finanzierte Personal bzw. mitfinanzierte Beschäftigungsvolumen wird aktuell nicht vollumfänglich abgebildet.
- ⁶⁷ Entgegen der Auffassung des SMF sollte das Personal, welches außerhalb der Stellenpläne beschäftigt bzw. für den Freistaat Sachsen tätig ist auch im Haushaltsplan, mindestens informativ, ausgewiesen werden. Selbst wenn der Freistaat Sachsen nicht in jedem Fall Dienstherr oder Arbeitgeber ist, erhalten die betreffenden Dienstleister/Einrichtungen/Unternehmen eine vertraglich abgesicherte bzw. mindestens für den jeweiligen DHH verbindliche Finanzierungszusage, auch für ihr Personal.
- ⁶⁸ Das tatsächlich vom Freistaat Sachsen finanzierte Personal geht weit über den im Haushaltsplan abgebildeten Stellenbestand (§ 6 HG) hinaus. Dem Landtag als Budgetgeber und als letzte Steuerungsinstanz muss bekannt sein, in welchem Umfang Personal über das Personalsoll A, B, C, und D hinaus für welche Aufgaben/Leistungen finanziert bzw. mitfinanziert wird. Dafür bedarf es eines umfassenden und abschließenden Überblicks über sämtliche Personalbestände.

2.3 Soll-Ist-Besetzung

- ⁶⁹ Im Haushalt des Freistaates Sachsen waren im Hj. 2021 insgesamt 93.397 Planstellen und Stellen des Personalsoll A, B, C und D veranschlagt, von denen am 1. Januar 2022 insgesamt 87.780 Planstellen und Stellen, also 93,2 %, besetzt waren.

Abbildung 12: Soll-Ist-Besetzung in den Jahren 2018 bis 2023



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

- 70 Mit dem weiteren Stellenaufwuchs in den Hj. 2022 und 2023 um 742 bzw. 1.351 Planstellen und Stellen setzt sich der Trend zu mehr unbesetzten Stellen fort. Waren zum 1. Januar 2022 noch 6.359 Stellen unbesetzt, stieg die Anzahl offener Stellen bis zum 1. Januar 2023 bereits auf 7.339 an. War am 1. Januar 2018 noch jede 20. Stelle unbesetzt, so blieb am 1. Januar 2023 bereits jede 13. Stelle frei.
- 71 Die Stellenschere, die Differenz zwischen den vorhandenen und besetzten Stellen, wird tendenziell größer. Die Besetzungsquote ging von 95 % am 1. Januar 2018 auf 92,3 % am 1. Januar 2023 zurück.
- 72 Das SMF hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass es die Entwicklung der Ist-Besetzung ebenfalls sehr intensiv verfolge und die Einschätzung des SRH teile, dass angesichts der bereits derzeit vielen unbesetzten Stellen weitere Stellenaufwüchse nicht angezeigt sind.
- 73 Hingewiesen hat das SMF, dass die Ist-Besetzung immer stichtagsbezogen erhoben wird und insoweit ein relativ statisches Instrument sei. Der Bezug auf den 1. Januar 2023 wäre nur ein eingeschränkt geeignetes Datum für eine Kritik an der Ist-Besetzung, da der DHH 2023/2024 am 1. Januar 2023 gerade 1 Tag in Kraft war. Die in diesem Haushalt zusätzlich ausgebrachten Stellen konnten noch gar nicht besetzt sein.
- 74 Dem SRH ist bewusst, dass – wie vom SMF geschildert – mit Beginn des DHH die neu ausgebrachten Stellen noch nicht besetzt sein können. Kritisiert wird auch nicht die Ist-Besetzung zum 1. Januar 2023, sondern die Langzeitentwicklung der Ist-Besetzung mit ihrem eindeutigen Aufwärtstrend.
- 75 Eine differenzierte Betrachtung der Stellenbesetzung nach Personalsoll ergibt folgende Entwicklung:

Übersicht 5: Soll-Ist-Besetzung nach Personalsoll (%)

	2021 ⁴	2022 ⁵
Personalsoll A	94,7	94,0
Personalsoll B	84,8	84,1
Personalsoll C	93,1	92,7
Personalsoll D	47,2	62,5

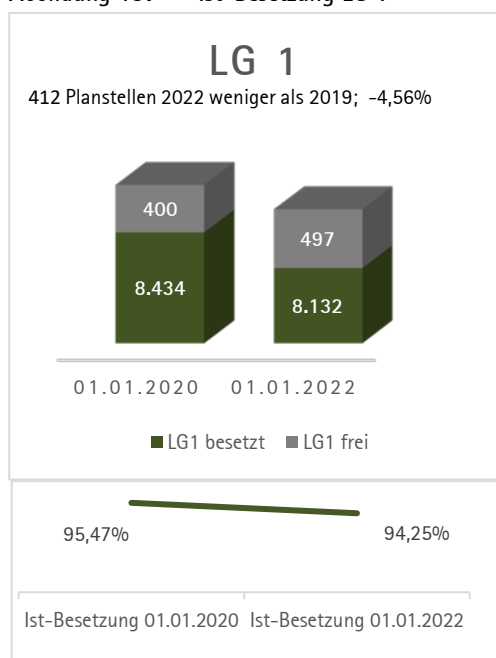
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Meldungen der Ist-Besetzung gem. Anlage 1 der VwV-HWiF 2021/2022.

⁴ Mittelwert aus den Stichtagsmeldungen 1. Juli 2021 und 1. Januar 2022.

⁵ Mittelwert aus den Stichtagsmeldungen 1. Juli 2022 und 1. Januar 2023.

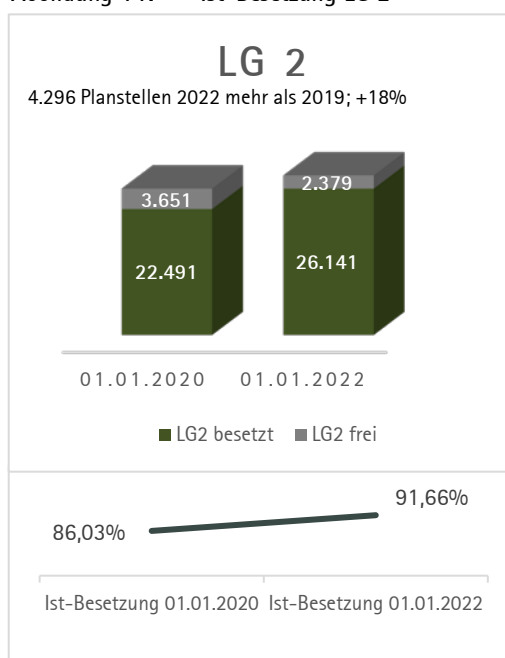
- 76 Die Besetzung der vorhandenen Stellen ist tendenziell rückläufig. Die geringe Stellenauslastung der Ausbildungsstellen (Personalsoll B) ist alarmierend. Die 2018 begonnene Ausbildungsinitiative sollte ein wesentlicher Baustein zur Absicherung des Generationenwechsels im Freistaat Sachsen sein. Diese Zielsetzung erfordert jedoch, dass die neu eingerichteten Ausbildungsstellen auch besetzt werden. Die Besetzungsquote im Personalsoll D ist zwar von 2021 zu 2022 angestiegen, aber mit 62,5 % ungewöhnlich gering. Der Umfang, der nicht besetzten Stellen weist darauf hin, dass Projektstellen nicht bedarfsgemäß veranschlagt wurden.
- 77 Der Anteil nicht besetzter Stellen belief sich im Hj. 2022⁶ im Personalsoll A auf 4.432 Stellen, im Personalsoll B auf 1.025 Stellen, im Personalsoll C auf 1.313 Stellen und im Personalsoll D auf 343 Stellen. Insgesamt entsprachen die durchschnittlich unbesetzten Stellen (ohne das Personalsoll B) einem nicht genutzten Arbeitsvolumen von 6.088 VZÄ und binden Haushaltsmittel i. H. v. mindestens 489 Mio. €.⁶
- 78 Wie unter Pkt. 2 dargestellt, erfolgte der Stellenaufwuchs in den letzten beiden Haushaltsjahren vorrangig zugunsten von Planstellen. Die Entwicklung der Planstellen im Personalsoll A, differenziert nach Laufbahngruppen⁷, und deren Besetzung an den Stichtagen 1. Januar 2020 und 1. Januar 2022 hat der SRH untersucht, siehe Abbildungen 13, 14 und 15.

Abbildung 13: Ist-Besetzung LG 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 14: Ist-Besetzung LG 2

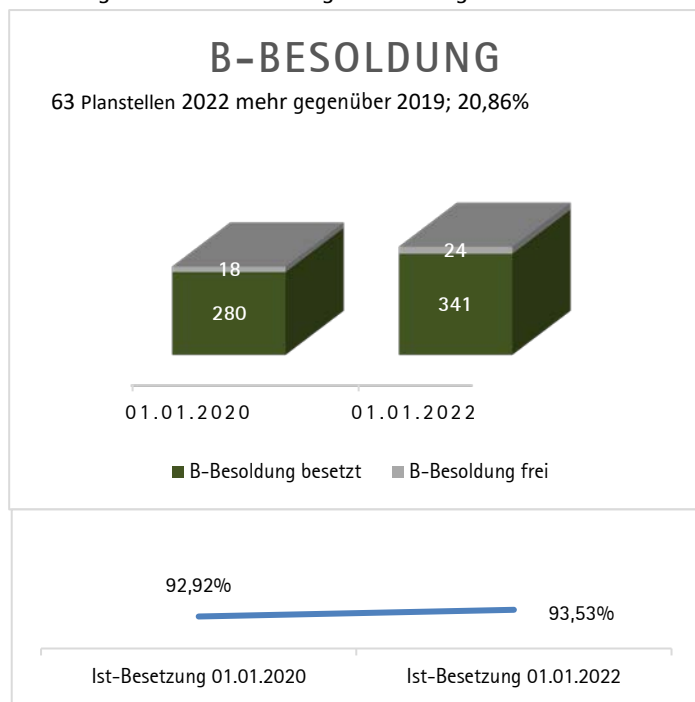


Quelle: Eigene Darstellung.

⁶ Grundlage bilden die durchschnittlichen Personalkostenpauschsätze des Hj 2022 (ohne Anwärter, Referendare, Ärzte, Pflegekräfte und Sonderpauschsätze); weitere Personalausgaben kommen hinzu, da die Zuführungen an den Generationenfonds bei dieser Berechnung unberücksichtigt blieben.

⁷ Die LG 1 fasst die BesGr. A 4+AZ, A 5+AZ, A6, A6+AZ, A7, A8, A91 und A9+AZ; die LG 2 die BesGr. A9.2, A10, A11, A12, A13, A13+AZ, A14, A14+AZ, A15, A15+AZ, A16 und A16+AZ zusammen; die B-Besoldung umfasst die BesGr. B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8 und B9.

Abbildung 15: Ist-Besetzung B-Besoldung

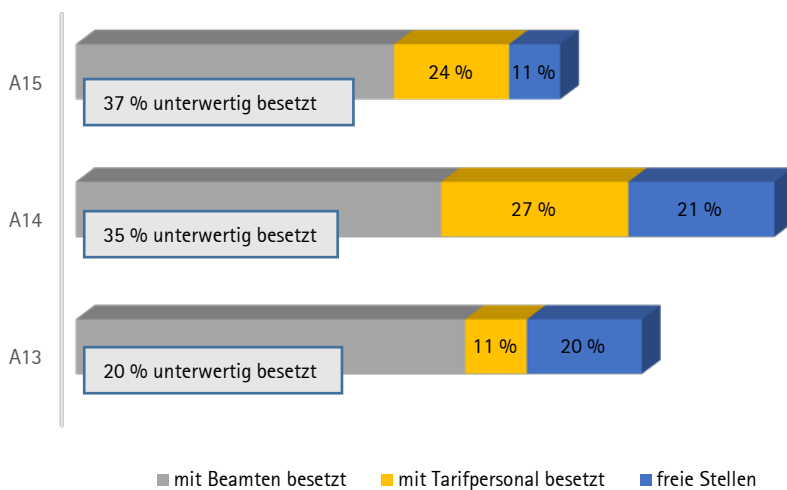


Quelle: Eigene Darstellung.

- 79 Trotz rückläufiger Stellenentwicklung in LG 1 (Abbildung 13) stieg der Anteil freier bzw. unbesetzter Stellen um 96 auf rd. 497 Planstellen an.
- 80 Der Anstieg der Besetzungsquote in LG 2 (Abbildung 14) auf über 91 % ist ursächlich auf die Besetzung der Planstellen mit Lehrkräften zurückzuführen. Allerdings waren zum 1. Januar 2022 trotzdem rd. 2.379 gut bzw. hoch dotierte Stellen nicht besetzt.
- 81 Die Besetzungsquote der Planstellen der B-Besoldung (Abbildung 15) ist im Betrachtungszeitraum zwar leicht auf 93,53 % angestiegen, allerdings sind aufgrund des erheblichen Stellenaufwuchses mehr Planstellen für Spitzenämter unbesetzt als noch 2020.
- 82 Die Besetzung der Planstellen des zahlenmäßig größten Stellenhaushaltes, der LG 2, war am 1. Januar 2022 mit insgesamt 91,6 % am geringsten. Allein die rd. 2.379 freien Planstellen in der LG 2 binden Haushaltsmittel von mindestens 235 Mio. €⁸.
- 83 Aufgrund der niedrigen Besetzungsquoten ist die Notwendigkeit der Stellenaufwüchse im Umfang von 18 % bei LG 2 und mehr als 20 % bei der B-Besoldung in Frage zu stellen.
- 84 Wie sich die Stellenbesetzung der BesGr. mit den höchsten Stellenzuwüchsen – BesGr. A 9.2, A13 bis A15 und B3 (vgl. Pkt. 2) – darstellt, zeigen die Abbildungen 13, 14 und 15. Dabei wurde nicht nur der Anteil der freien Stellen, sondern auch die nicht statusgemäße Besetzung mit Tarifbeschäftigten sowie die unterwertige Besetzung der Planstellen ermittelt.

⁸ Grundlage bilden die durchschnittlichen Personalkostenpauschsätze des Hj. 2022 in der LG 2 (ohne die Zuführungen an den Generationenfonds).

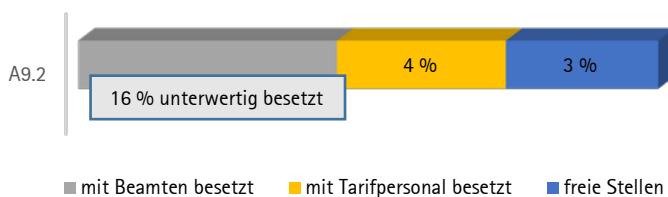
Abbildung 16: IST-Besetzung am 1. Januar 2023 (Personalsoll A: BesGr. A13, A14, A15)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁸⁵ Die Stellenzuwächse in 2022 betragen in A15 203 Stellen, in A14 297 Stellen und A13 2.912 Stellen. Ein Jahr später, zum 1. Januar 2023, war ein Stellenanteil von bis zu 21 % bei BesGr. A14 noch nicht besetzt. Auffällig ist auch der erhebliche Anteil der Stellenbesetzung mit Tarifpersonal (bis zu 27 % bei der BesGr. A14) und der unterwertigen Besetzung der veranschlagten Planstellen (bis zu 37 % bei der BesGr. A15).

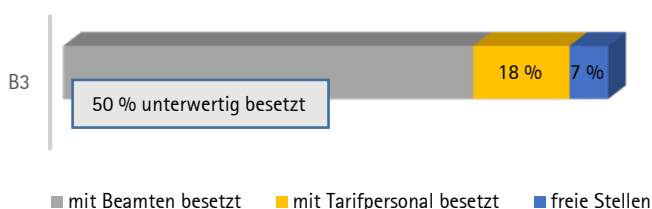
Abbildung 17: IST-Besetzung am 1. Januar 2023 (Personalsoll A: BesGr. A9.2)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁸⁶ Für BesGr. A9.2 waren 557 neue Stellen im Hj. 2022 eingerichtet worden; der Stellenbestand stieg damit auf 5.994. Der geringe Anteil an freien und nicht statusgemäß besetzten Stellen spricht für den zusätzlichen Stellenbedarf. Allerdings ist der Anteil von 16 % (959 Stellen) unterwertig besetzter Stellen auffällig hoch, zumal es sich bei der BesGr. um das Eingangsamt der LG 2 handelt.

Abbildung 18: IST-Besetzung am 1. Januar 2023 (Personalsoll A: BesGr. B3)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁸⁷ Im Hj. 2022 standen in der BesGr. B3 insgesamt 46 Stellen mehr als im Vorjahr zur Verfügung; also insgesamt 236 Planstellen. Die Hälfte dieses Stellenvolumens war nach einem Jahr immer noch unterwertig und 42 Stellen nicht statusgemäß mit Tarifbeschäftigten besetzt. 17 Stellen konnten nicht besetzt werden.

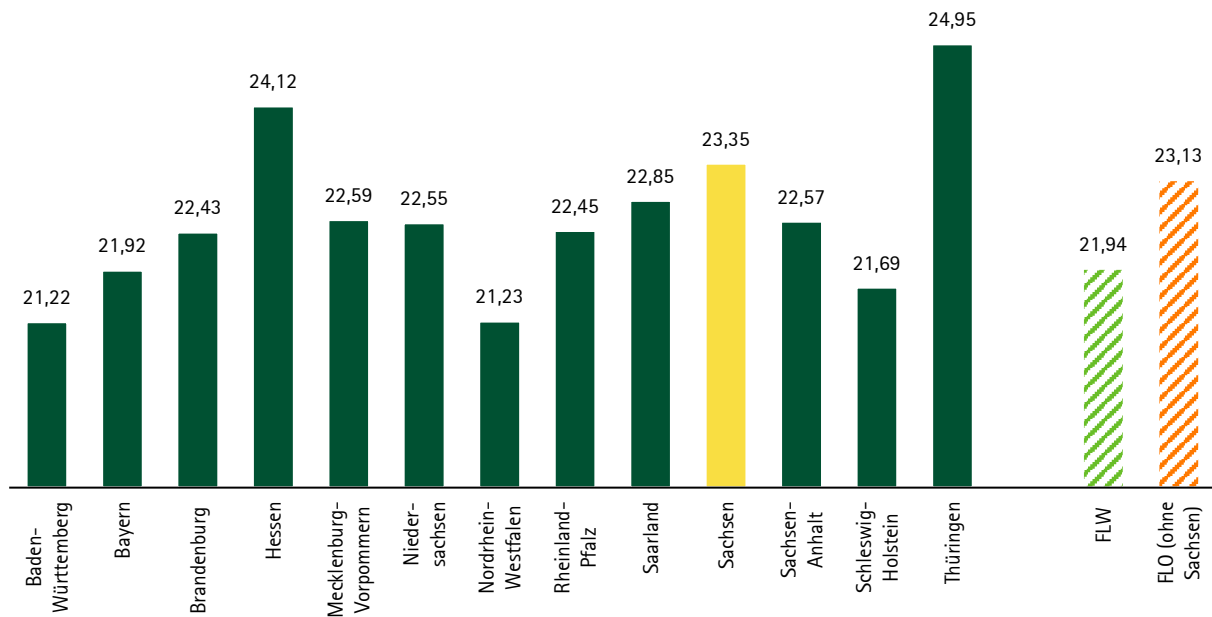
- ⁸⁸ Der teilweise erhebliche Umfang an freien Stellen sowie an unterwertigen und nicht statusgemäßen Stellenbesetzungen weisen darauf hin, dass die Stellenausstattung bei den hier dargestellten BesGr. sowohl quantitativ als auch qualitativ nicht bedarfsgemäß erfolgt ist.
- ⁸⁹ Eine Stellenmehrung allein führt nicht dazu, dass die Landesverwaltung ihre Aufgaben mit kompetentem Personal schneller und besser wahrnehmen kann. Es ist nicht zielführend, immer neue Stellen zu schaffen, die im Ergebnis nicht besetzt werden können. Hierdurch werden unnötige Haushaltsmittel gebunden, die für andere Ausgabeverpflichtungen nicht zur Verfügung stehen.
- ⁹⁰ Davon unabhängig gilt gem. § 17 SÄHO, dass Planstellen nur geschaffen werden dürfen, wenn sie auch durch planmäßige Beamte besetzt werden können. Andernfalls sind sie in Stellen für Beschäftigte umzuwandeln. Stellen, die dauerhaft nicht besetzt werden können, sind abzusetzen.
- ⁹¹ Das SMF hat in Bezug auf die unterwertig besetzten B3-Stellen darauf hingewiesen, dass im Falle der Nachbesetzung eines Altersabgangs bzw. der Besetzung einer neugeschaffenen B3-Stelle der neue Stelleninhaber üblicherweise ein Beamter/eine Beamtin mit einem Amt der BesGr. A15 oder A16 ist. Weder ist es beamtenrechtlich vorgesehen noch personalwirtschaftlich sinnvoll, den neuen Stelleninhaber binnen kurzer Frist nach B3 durchzubefördern. Dennoch müsse die Beförderungsmöglichkeit aber zur Verfügung stehen, um die entsprechenden Funktionen entsprechend alimentieren zu können.
- ⁹² Dem SRH ist bewusst, dass Beförderungen an bestimmte Bewährungs- und ggf. Wartezeiten geknüpft sind. Allerdings sind diese Zeiten den Personalverwaltungen bekannt, so dass die erforderlichen Dienstposten nicht Jahre zuvor, sondern bei Bedarf im Haushalt ausgebracht werden können. Kritisch beurteilt der SRH jedoch nicht nur den Anteil unbesetzter bzw. unterwertig besetzter Planstellen, sondern auch die nicht statusgemäße Besetzung. So war z. B. der Anteil, der mit Tarifbeschäftigten besetzten B3-Stellen, vor und nach der Stellenerhöhung um 45 Planstellen⁹, nahezu konstant. Planstellen, die erkennbar dauerhaft mit Tarifbeschäftigten besetzt wurden bzw. besetzt werden sollen, sind in vergleichbare Stellen umzuwandeln bzw. als solche im Haushalt zu veranschlagen.

3 Ländervergleich

- ⁹³ Zum Vergleich der Länder wurden die statistischen Daten über den Personalbestand im öffentlichen Dienst der Flächenländer mit deren Einwohnerzahlen ins Verhältnis gesetzt. Die Stadtstaaten sind in diese Betrachtung nicht einbezogen. Die Relation der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (in VZÄ) zur Anzahl der EW des Landes stellt eine charakteristische Vergleichsgröße dar. Das Personal der Hochschulkliniken und der Krankenhäuser ist bei dem Vergleich nicht berücksichtigt worden, weil es aus Drittmitteln finanziert wird (Krankenkassen).

⁹ Meldungen zur Ist-Besetzung jeweils zum 1. Januar und 1. Juli der Hj. 2019 bis 2023.

Abbildung 19: Ländervergleich Personalbestand in VZÄ/TEW, Stand 30. Juni 2021



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6 (ohne Hochschulkliniken, Krankenhäuser und Heilstätten) und Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2021.

- 94 Der Freistaat Sachsen liegt bei diesem Vergleich mit rd. 1,4 VZÄ/TEW (5.714 VZÄ) über dem Durchschnitt der FLW und rd. 0,2 VZÄ/TEW (895 VZÄ) über dem Durchschnitt der FLO (ohne Sachsen).
- 95 Diese Verhältniszahl blieb gegenüber dem Ländervergleich zum 30. Juni 2018 (Jahresbericht SRH 2020, Beitrag Nr. 3) nahezu unverändert, bei dem der Freistaat Sachsen mit rd. 1,4 VZÄ/TEW über dem Durchschnitt der FLW und 0,3 VZÄ/TEW über dem Durchschnitt der FLO gelegen hat.
- 96 Dieser Vergleich ist nur eingeschränkt aussagekräftig, weil er die unterschiedliche Aufgabenverteilung in den Ländern zwischen Land und Kommunen nicht berücksichtigt. Deshalb werden nachfolgend die Personalbestände in den Kernaufgabenbereichen der Länder verglichen, vgl. Übersicht 6.

Übersicht 6: Ländervergleich Personalbestand nach Aufgabenbereichen (Kernaufgaben) Stand 2021

Aufgabenbereich	FLW	FLO (ohne Sachsen)	Sachsen
Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten (VZÄ je TEW)	1,40	1,96	1,84
Polizei (VZÄ je TEW)	3,01	3,60	3,66
Rechtsschutz (VZÄ je TEW)	1,93	2,03	1,99
Finanzverwaltung (VZÄ je TEW)	1,53	1,51	1,51
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (VZÄ je 1.000 Schüler, ohne private Schulen)	73,03	82,19	78,87
Hochschulen, ohne Hochschulkliniken (VZÄ je 1.000 Studierende an Hochschulen in Landesträgerschaft)* - Sommersemester 2021	114,34	120,17	162,60
Sonstige (VZÄ je TEW)*	1,90	3,03	2,25

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 2021, Reihe 6, Fachserie 11 Reihe 2 Schuljahr 2020/2021, Fachserie 11 Reihe 4.1 2021/2022, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011.

Hinweis: * In die Berechnungen einbezogen wurden 4.326 Studierende der Berufsakademie Sachsen; Sonstige ohne Hochschulkliniken, ohne Krankenhäuser und Heilstätten.

- 97 In allen Kernaufgabenbereichen – außer der Finanzverwaltung – liegt Sachsen teilweise erheblich über der Personalausstattung der FLW.

- ⁹⁸ Besonders groß sind die Abweichungen zwischen Sachsen und den FLW im Hochschul- und Polizeibereich. Bei den Hochschulen (ohne Hochschulkliniken, einschließlich Berufsakademie) liegt Sachsen mit rd. 4.74 VZÄ über diesem Durchschnitt.
- ⁹⁹ Grundlage des Vergleichs war die Kennzahl VZÄ je 1.000 Studierende an Hochschulen in Landsträgerschaft im Sommersemester 2021. Im Polizeibereich liegt die Personalausstattung rd. 2618 VZÄ über dem Schnitt der FLW. Herangezogen wurde hier als Vergleichskennzahl die VZÄ je 1000 EW, Stand 30. Juni 2021.
- ¹⁰⁰ Im Vergleich zu den FLO bleibt Sachsen – bis auf den Bereich Polizei und Hochschulen – auf dem oder unter dem Niveau der anderen Länder.

II. Staatsverwaltung – Geschäftsbereichsübergreifende Prüfungsergebnisse

23

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

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

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

Vielfach fehlen Informationssicherheitskonzepte.

Es fehlt auch hier an zentraler Koordination und Steuerung.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Bundesarbeitsgericht hat entschieden, dass in Deutschland die gesamte Arbeitszeit der Arbeitnehmer aufzuzeichnen ist. Arbeitgeber sind gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 des Arbeitsschutzgesetzes dazu verpflichtet, ein entsprechendes System einzuführen. Diese Entscheidung des Bundesarbeitsgerichtes basiert auf einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 2019 und dient dem Schutz der Arbeitnehmer, insbesondere bzgl. der Einhaltung von Mindestruhezeiten und der wöchentlichen Höchstarbeitszeit.
- 2 Gemäß § 8 der Sächsischen Arbeitszeitverordnung sind in der sächsischen Staatsverwaltung für die Ermittlung der täglichen Arbeitszeit Arbeitszeiterfassungssysteme zu verwenden. Vergleichbare Regelungen gelten für Tarifbeschäftigte.
- 3 Der SRH hat die Einführung, den Betrieb, die Nutzung und die Informationssicherheit der Arbeitszeiterfassungssysteme in der sächsischen Staatsverwaltung geprüft. In die Querschnittsprüfung des SRH waren 140 Behörden und Einrichtungen sowie die dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erfassung der Arbeitszeit

- 4 Der SRH hat über einen Erhebungsbogen bei den geprüften Stellen u. a. die Art der Arbeitszeiterfassung abgefragt. 8 Behörden und Einrichtungen gaben an, neben einer automatisierten Lösung für die Erfassung der Arbeitszeit auch auf „manuelle Lösungen“ zurückzugreifen. Dies erfolgt z. B. für Mitarbeiter im Außendienst aber auch in Fällen wie Homeoffice oder mobiler Arbeit. In weiteren 5 Behörden und Einrichtungen erfolgt die Erfassung der Arbeitszeit in Excel-Tabellen.
- 5 Bei 7 Dienststellen und allen dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen erfolgt die Erfassung der Arbeitszeiten auf manuellem, händischen Weg. Diese Vorgehensweise betrifft etwa 17.000 Bedienstete.
- 6 Für rd. 17.000 Bedienstete wird die Arbeitszeit immer noch manuell erfasst.

2.2 Eingesetzte IT-Verfahren

- 7 In den Behörden und Einrichtungen waren insgesamt 16 verschiedene IT-Lösungen zur Erfassung der Arbeitszeit im Einsatz. Die Mehrheit der Behörden und Einrichtungen (63 %) nutzt die gleiche Software.

- 8 Die Behörden betreiben ihre IT-Lösungen zur Erfassung der Arbeitszeit vielfach selbst. Eine Ausnahme bilden die Geschäftsbereiche des SMJusDEG und SMF. Hier wird das Zeiterfassungssystem als quasi Standard des gesamten Ressorts zentral betrieben und den Dienststellen zur Verfügung gestellt.
- 9 Die vorgefundene Vielfalt an Softwarelösungen sollte hinterfragt werden. Der parallele Betrieb von 16 unterschiedlichen IT-Lösungen für eine im Kern gleiche Aufgabe bindet – gerade in Zeiten des Fachkräftemangels und des Generationenwechsels – unnötig Personal.

2.3 Aufwand

Personalaufwand

- 10 Der SRH hat bei 140 Behörden sowie bei den dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen den Personalaufwand in VZÄ erhoben, der durch das Verwalten der Zeitkonten entsteht. 108 Behörden machten konkrete Angaben zum Personalaufwand. Demnach ergibt sich nachfolgender Personaleinsatz:
- 27,43 VZÄ in der Laufbahngruppe 1.2,
 - 5,05 VZÄ in der Laufbahngruppe 2.1 und
 - 0,79 VZÄ in der Laufbahngruppe 2.2.
- 11 Dies entspricht einem jährlichen Personalaufwand für das Verwalten der Zeitkonten von rd. 2,7 Mio. €. Darin nicht berücksichtigt sind 32 Einrichtungen sowie die dem Landespolizeipräsidium nachgeordneten Dienststellen, die keine Angaben zum Personalaufwand machten bzw. angaben, keinen Personalaufwand zu haben.

Lizenzierung

- 12 Die geprüften Stellen sollten im Erhebungsbogen angeben, wie viele Zeitkonten sie mit ihrer/ihren jeweiligen Lizenz(en) verwalten können. Die Einrichtungen und Behörden, die konkrete Angaben machen konnten, können insgesamt 17.862 digitale Zeitkonten verwalten, obwohl es dort nur 9.931 Bedienstete gibt. Dies entspricht einer Überlizenzierung von fast 80 %².
- 13 Zweifelsfrei müssen mehr Lizenzen verfügbar sein bzw. laufend mehr Konten genutzt werden, als tatsächlich aktive Bedienstete vorhanden sind, weil Personalbestände schwanken und auch für inaktive Personen, z. B. ausgeschiedene Bedienstete (Einhaltung der Aufbewahrungsfristen von Arbeitszeiterfassungsdaten) oder für Gäste/Externe Lizenzen vorzuhalten sind. Entscheidend ist hier die Menge der vorgehaltenen Lizenzen (fast 80 %) im Verhältnis zu den tatsächlich genutzten Lizenzen.
- 14 Überlizenzierungen sind unwirtschaftlich, weil Softwarelizenzen beschafft und dann nicht genutzt werden.
- 15 Praktisch alle Dienststellen sind von der Überlizenzierung betroffen, da die Anzahl der verwaltbaren Zeitkonten zumeist deutlich höher ist als die Anzahl der Bediensteten.
- 16 Eine wesentliche Ursache für die Überlizenzierung sieht der SRH in der Kleinteiligkeit. Einige Behörden erklärten, nach dem Geschäftsmodell der Hersteller Lizenzen nur im Paket von z. B. 50 oder 500 Lizenzen erwerben zu können. Dies ist vor allem für kleine Behörden nachteilig und führt zwangsläufig in der Gesamtheit zu dem Umfang der festgestellten Überlizenzierung.
- 17 Vor allem die Kleinteiligkeit führt zur Überlizenzierung. Skaleneffekte können so nicht genutzt werden; dies gilt auch beim Personaleinsatz, was insbesondere in Zeiten des Fachkräftemangels im IT-Bereich unverantwortlich ist.

¹ Zur Ermittlung des Personalaufwandes wurden die Personalkostensätze nach Anlage 2a der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Festlegung von Verwaltungsgebühren sowie Benutzungsgebühren und Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung vom 8. Mai 2020 herangezogen.

² Berechnung: $(17.862 \text{ beschaffte Zeitkonten} - 9.931 \text{ aktive Bedienstete}) / 9.931 \text{ aktive Bedienstete} * 100 \% = 79,86 \%$.

- ¹⁸ Im Gegensatz dazu fällt die Überlizenzierung beim zentralen Ansatz, d. h. das IT-Verfahren wird für das Ressort zentral betrieben und den Dienststellen zur Verfügung gestellt, deutlich geringer aus. Zum Beispiel verwendet der Geschäftsbereich des SMJusDEG nur etwa 100 Lizenzen mehr, als für die Verwaltung der Zeitkonten erforderlich ist. Dies entspricht einer Überlizenzierung von weniger als 2 %.

2.4 Informationssicherheit

- ¹⁹ Von den geprüften Stellen betreiben 73 ihre IT-Verfahren zur Arbeitszeiterfassung selbst, aber mehr als die Hälfte davon (38 Stellen) haben kein Sicherheitskonzept oder vergleichbare Maßnahmen.
- ²⁰ Ein Sicherheitskonzept ist wichtig, um Risiken zu identifizieren und entsprechende Schutzmaßnahmen umzusetzen. Der Schutz der Informationen, insbesondere personenbezogener und sensibler Daten wie Arbeitszeitdaten, ist wichtig, da Missbrauch arbeitsrechtliche Konsequenzen haben kann und die Daten Ziel von Hackerangriffen sein können.
- ²¹ Sicherheitskonzepte und die schriftliche Dokumentation der Umsetzung von technischen und organisatorischen Maßnahmen sind zwingend erforderlich.
- ²² Die Leitstelle für Informationstechnologie der sächsischen Justiz betreibt zentral das IT-Verfahren zur Arbeitszeiterfassung für den Geschäftsbereich des SMJusDEG. Sie hat ein zentrales Sicherheitskonzept entwickelt, das für viele Behörden und Einrichtungen im Geschäftsbereich gilt. Dies senkt den Aufwand im Vergleich zum dezentralen Ansatz, bei dem jede Behörde ein eigenes Konzept erstellen muss.
- ²³ Der zentrale Betrieb senkt den Aufwand und erleichtert die Umsetzung der technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit.
- ²⁴ Von den Behörden und Einrichtungen, die das IT-Verfahren zur Zeiterfassung selbst betreiben und administrieren, konnten zudem 2 Stellen keine Angaben darüber machen, ob Datensicherungen durchgeführt werden. In beiden Stellen gab es auch kein Informationssicherheitskonzept.
- ²⁵ Eine Datensicherung soll gewährleisten, dass durch einen redundanten Datenbestand der Betrieb der Informationstechnik kurzfristig wiederaufgenommen werden kann, wenn Teile des operativen Datenbestandes verloren gehen (Gewährleistung der Verfügbarkeit).³
- ²⁶ Die Sicherung der Daten ist elementar. Das Datensicherungskonzept legt dafür den Rahmen fest.

2.5 Zeitjournale und Übersichten

- ²⁷ In 13 Behörden und Einrichtungen werden monatlich Papierausdrucke von Arbeits-, Anwesenheits- oder Abwesenheitszeiten für alle Bediensteten erstellt, was zu einer Druckmenge von 2.496 Ausdrucken je Monat führt.
- ²⁸ Da diese Ausdrucke personenbezogene Daten enthalten, müssen sie in verschlossenen Umschlägen verschickt werden.
- ²⁹ Das Drucken von Zeitjournalen und Übersichten ist nicht mehr zeitgemäß und mit vermeidbaren Kosten und Umweltauswirkungen verbunden. Der Einsatz datenschutzkonformer digitaler Technologien kann dem entgegenwirken.

2.6 Rationalisierungs- und Verbesserungspotenziale

- ³⁰ Zentral betriebene IT-Verfahren bieten Rationalisierungs- und Verbesserungspotenziale für eine effizientere und sicherere IT-Infrastruktur. Durch Zentralisierung können redundante Prozesse vermieden und Synergien genutzt werden, was zu höherer Effizienz führt. Eine zentrale Datenbank oder gemeinsame Infrastruktur reduziert Kosten für Hardware, Software und Wartung. Zudem ermöglicht die Zentralisierung eine verbesserte Datensicherheit, bessere Skalierbarkeit und schnelle Anpassung an neue Anforderungen.

³ IT-Grundschutz-Bausteine des BSI: CON.3: Datensicherungskonzept, Stand Februar 2021; Seite 1.

31 Die von der Staatsregierung eingesetzten Personalkommissionen empfahlen bereits im Jahr 2016 und nochmals im Jahr 2020, Behörden und Einrichtungen von Aufgaben zu entlasten, die durch die Nutzung von Shared Services in vergleichbarer Qualität zentral erledigt werden können.

32 Der SID ist für den Betrieb der IT-Infrastruktur und übergreifender Verfahren verantwortlich. Derzeit wird der technische Betrieb der Anwendung für Zutrittskontrolle und Zeiterfassung intern im Staatsbetrieb für die SK und für das Statistische Landesamt bereitgestellt.

33 Der SRH unterstützt die Handlungsempfehlung der Personalkommissionen (erstmalig bereits 2016!), vermisst jedoch noch immer eine Umsetzung. Es besteht erheblicher Bedarf für die Zentralisierung, weil unwirtschaftliche Insellösungen weiterhin bestehen. Es fehlt auch hier an zentraler Koordination und Steuerung.

2.7 Projekt „Elektronisches Personalmanagement“

34 Ein wichtiges neues Vorhaben in der sächsischen Landesverwaltung ist der Aufbau eines Elektronischen Personalmanagements als zentrales System, das vom SID für die Landesbehörden betrieben wird. Das Projekt zielt darauf ab, das Personalmanagement der 100.000 Landesbediensteten weitgehend zu digitalisieren. Ein Teil des Projekts soll sich mit dem Zeitmanagement befassen.

35 Nach der Mitteilung im Prüfungsschriftverkehr gehe die aktuelle Projektplanung von der Einführung eines einheitlichen Zeiterfassungsbewirtschaftungssystems ab dem Jahr 2026 aus.

3 Folgerungen

36 Der SRH begrüßt die Absicht der Staatsverwaltung, eine einheitliche Personalmanagementlösung mit integriertem Zeiterfassungssystem erarbeiten zu wollen. Der SRH drängt darauf, es nicht abermals bei der Absicht zu belassen, sondern das Projekt zielstrebig voranzutreiben und mit einer termingerechten Produkteinführung abzuschließen. Die dargestellten Mängel und Empfehlungen sollten in die Projektarbeit einfließen.

37 Die festgestellten Defizite im Bereich Informationssicherheit sind umgehend abzustellen. Sie können nicht auf die Produkteinführung im Jahr 2026 verschoben werden.

4 Stellungnahmen

38 Die SK (Federführung Verwaltungsdigitalisierung) und das SMF verzichteten auf inhaltliche Anmerkungen im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrages, gaben jedoch redaktionelle Hinweise, die übernommen wurden. Das SMI, SMJusDEG, SMK und SMWK verzichteten auf eine Stellungnahme.

SMS

39 Das SMS merkte an, dass eine Zentralisierung nur dann erfolgreich sein könne, wenn eine entsprechende Leistungsfähigkeit des Dienstleisters und eine vorausschauende Ressourcenplanung bestehen würde. Nur unter diesen Voraussetzungen wären bessere Skalierungseffekte und schnelle Anpassungen an neue teilweise ressort- oder behörden-spezifische Anforderungen zu realisieren und es könne so ein „schwerfälliges“ bzw. lediglich teilweise geeignetes Produkt vermieden werden.

40 Zudem sollten, in begründeten Fällen, Ausnahmen vom zentralisierten Ansatz möglich sein. Im Geschäftsbereich des SMS würde dies die Sächsischen Krankenhäuser betreffen. Deren Zeiterfassung und Dienstplanung würden in Modulen von Anwendungssoftware erfolgen, die für den Krankenhausbetrieb spezialisiert wären.

SMWA

41 Zur Feststellung des SRH, dass die Arbeitszeiterfassung auf manuellem, händischem Weg erfolgt (vgl. 2.1) gibt das SMWA in seiner Stellungnahme an, dass diese Feststellung im Geschäftsbereich des SMWA nur auf das ZEFAS [Zentrum für Fachkräftesicherung und Gute Arbeit] zuträfe. Die derzeit 27 Bediensteten würden in diesem Fall ihre jeweiligen Dienstzeiten händisch in einer einheitlichen Excel-Tabelle erfassen, was einerseits der Aufbauphase des ZEFAS und andererseits der relativ geringen Anzahl an Bediensteten geschuldet wäre. ZEFAS würde zeitnah die Einführung einer Softwarelösung anstreben. Die weiteren Behörden des GB SMWA würden die Arbeitszeiten vollständig elektronisch in verschiedenen softwareseitigen Lösungen erfassen.

- 42 Ferner gab das SMWA an, dass das Ministerium und die nachgeordneten Behörden keine Überlizenzierung in großem Umfang aufweisen würden.
- 43 Zum Themenfeld Informationssicherheit gab das SMWA an, dass ein separates Sicherheitskonzept für die Nutzung der Software in der Regel nicht existiere (Ausnahme OBA). Die Daten würden jedoch gesichert und es bestünden interne Regelungen zur Nutzung der Software. Die Integration in ein behördeninternes Sicherheitskonzept wäre vorgesehen.
- 44 Aus Sicht des SMWA erschiene es wünschenswert, die Einführung einer zentralen Lösung ab 2026 durch den SID voranzutreiben. Es wäre jedoch bei Einführung mit einem einmaligen Kostenaufwand für Anschaffungen sowie mit einem größeren Anpassungsbedarf bei der Umstellung/Beschaffung von Buchungsterminals, Softwareschulungen und Anpassung an benötigte Funktionalitäten zu rechnen.

SMR

- 45 Das SMR nahm zusammenfassend wie folgt Stellung: Eine zentrale Koordination und Steuerung sowie eine einheitliche Personalmanagementlösung werden seitens des SMR begrüßt. Die Zeiterfassung für die Bediensteten des SMR, des GeoSN und des LfD würde elektronisch erfolgen. Im SMR, LfD und GeoSN würde sich der Personalaufwand auf jeweils eine Bedienstete im mittleren Dienst, konkret im Umfang von circa je 0,2 Vollzeitäquivalenten belaufen. Der Umfang variiert und ist abhängig von regelmäßig wiederkehrenden Abfragen bzw. schwierigen Einzelfällen. Das SMR hätte keine eigenen Softwarelizenzen, die Beschaffung erfolge zentral über den SID. Informationen über mögliche Überlizenzierung seien dem SMR nicht bekannt. Die Beschaffung von Lizenzen durch andere Stellen und ob diese doppelt beschafft werden müssten, sei dem SMR unbekannt. Ein Sicherheitskonzept existiere seitens des SID und eine Dienstvereinbarung über gleitende Arbeitszeit umfasse technische und organisatorische Maßnahmen für die elektronische Zeiterfassung im SMR. Das Drucken von Zeitjournalen und Übersichten finde nicht statt.

SMEKUL

- 46 Zur Feststellung des SRH, dass Überlizenzierungen unerwünscht sind, weil Softwarelizenzen beschafft und dann nicht genutzt werden (vgl. 2.3) nahm das SMEKUL wie folgt Stellung: Die Feststellung würde durch Ressort SMEKUL nicht in Gänze geteilt. Wirtschaftlich gesehen wäre die einmalige Beschaffung von Lizenzen im Paket zu einem Festpreis in Bezug auf Personalaufwand und Kosten günstiger. Die Beschaffungen von Einzellizenzen wäre darüber hinaus nicht möglich und auch als unwirtschaftlich zu bewerten, da eine Beschaffung notwendiger Lizenzen gegenüber dem Auftragnehmer regelmäßig nur in Paketen (wie z. B. im SMEKUL zu 500 Stück) zu entsprechend vertraglich vereinbarten Konditionen erfolgen würde. Im Hinblick auf die geplante Einführung von ePM.SAX [elektronisches Personalmanagement] würde SMEKUL den perspektivisch forcierten zentralen Ansatz begrüßen, welcher sich auch im Lizenzmanagement niederschlagen könnte. Im Übrigen teilt SMEKUL die Einschätzungen des SRH, befürworte eine einheitliche Personalmanagementlösung ebenfalls und bringe sich bereits jetzt in die Projektumsetzung aktiv ein.

5 Schlussbemerkungen

- 47 Der SRH stimmt dem SMS zu, dass eine Zentralisierung nur gelingen kann, wenn eine entsprechende Leistungsfähigkeit des Dienstleisters und eine vorausschauende Ressourcenplanung bestehen. Der SRH hat dies bereits mehrfach im Rahmen anderer Prüfungen eingefordert. In begründeten Einzelfällen sollten Ausnahmen vom zentralisierten Ansatz möglich sein. Der SRH schlägt außerdem vor, klare Anforderungen an ein Zeiterfassungssystem zu formulieren und diese im Kontext des geplanten Projekts ePM.SAX zu kommunizieren.
- 48 Die Ausführungen des SMR und des SMWA zu ihren Geschäftsbereichen treffen zu. Der SRH hat im Jahresberichtsbeitrag zwar nicht vollständig, jedoch weitestgehend bewusst darauf verzichtet, einzelne Geschäftsbereiche, Verwaltungszweige und Behörden besonders zu benennen, weil es dem SRH um das ressortübergreifende Strukturproblem des „Flickenteppichs“ geht, das nur durch eine ressortübergreifende zentrale Steuerung gelöst werden kann.

- ⁴⁹ Isoliert für ein Ministerium oder eine Dienststelle betrachtet kann die vom SMEKUL betriebene Beschaffung von festen Lizenzpaketen u. U. durchaus wirtschaftlich erscheinen, jedoch stellen die ungenutzten Lizenzen in ihrer ressortübergreifenden Gesamtheit eine erhebliche Größe dar.
- ⁵⁰ Aus Sicht des SRH ist es nicht nur ineffizient und unwirtschaftlich, Einzellizenzen zu beschaffen, sondern es wäre weitaus zweckmäßiger und kosteneffizienter, einen zentralen Lösungsansatz zu verfolgen, der die zentrale Bereitstellung der benötigten Lizenzen vorsieht. Dies gilt insbesondere auch für einen effizienteren Personaleinsatz in Zeiten des Fachkräftemangels.
- ⁵¹ Der SRH begrüßt die vorgesehene Integration von Regelungen zur Informationssicherheit in ein behördeninternes Sicherheitskonzept im Geschäftsbereich des SMWA.
- ⁵² Im Ergebnis drängt der SRH darauf, die dargestellten Mängel zügig zu beseitigen, z. B. im Rahmen des geplanten ressortübergreifenden IT-Systems für das Personalmanagement. Zugleich mahnt der SRH an, dieses Projekt nicht ebenfalls im Ankündigungsstadium zu belassen, sondern das Projekt zielstrebig voranzutreiben und mit einer termingerechten Produkteinführung abzuschließen. Hierzu bedarf es einer zentralen Steuerung.

III. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

Energiemanagement bei Landesliegenschaften

24

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Das vom SIB bewirtschaftete Immobilienportfolio umfasst eine Fläche von rd. 5,5 Mio. m² Nettoraumfläche (NRF) und 2.900 Gebäuden. Zum Portfolio gehören neben Verwaltungsgebäuden auch teils hochtechnisierte Lehr- und Forschungsgebäude für Hochschulen und Universitäten.¹ Die Gesamtbewirtschaftungskosten im Jahr 2020 betragen 203,9 Mio. €. Davon entfielen mehr als 52 % auf Kosten der Medienversorgung² (rd. 107 Mio. €) und davon wiederum 67 % auf Strom (rd. 62,8 Mio. €).
- ² Der SRH hat das Energiemanagement der staatlichen Liegenschaftsverwaltung mit dem Schwerpunkt „Stromverbrauch“ im Zeitraum 2017 bis 2020 geprüft und mit Blick auf zukünftige Haushaltsjahre die Verträge zur Strombeschaffung bis 2026 in die Prüfung einbezogen.
- ³ Nach dem Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG) sind hohe energetische Standards u. a. für den Gebäudebestand der öffentlichen Hand zu erfüllen.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Kosten der Strombeschaffung

- ⁴ Der SIB schließt für jeweils einen mehrjährigen, zuletzt 4-jährigen, Zeitraum Stromlieferverträge mit fester Abnahmeverpflichtung. Binnen 5 Jahren³ steigerten sich die Mengen um mindestens 29 % und der Preis netto um mehr als 54 %. Ein Anreiz zum Energiesparen bestand wegen der festvereinbarten Mengen und Preise nicht.
- ⁵ Der SIB hat zu prüfen, ob sich die mit 4 Jahren um 1 Jahr längere verbindliche Laufzeit der Verträge zusätzlich preiserhöhend auf die Beschaffung auswirkt. Gegebenenfalls ist zu kürzeren Laufzeiten zurückzukehren, um eigene Energiesparmaßnahmen umzusetzen und flexibel auf die Strompreisentwicklung reagieren zu können.
- ⁶ Von den Gesamtkosten der Strombeschaffung entfielen bei Großkunden wie dem Freistaat Sachsen bis 2022 rd. 1/4 auf die vor allem durch den Verbrauch zu beeinflussenden Nettobezugspreise. Umlagen, Steuern und Netzentgelte treten hinzu und summierten sich nach Angaben des SIB 2020 insgesamt auf 220 €/MWh. Zuletzt stiegen die Kosten der Strombeschaffung. In der Folge verschob sich die Relation der den Gesamtpreis beeinflussenden Kosten.

¹ Vgl. Geschäftsberichte des SIB 2017 bis 2020.

² Wärme (Heizöl, Gas, Strom) und Kälte, Beleuchtung, EDV-Anlagen.

³ Zeitraum 2019 bis 2023.

- 7 Mit Energieeffizienzmaßnahmen und Energieeinsparungen lassen sich die Kosten für Strom reduzieren. Diese Einsparpotenziale sollte der SIB ermitteln und nutzen.

2.2 Konzepte und Maßnahmen

- 8 Es fehlt ein vom Kabinett beschlossenes Maßnahmenprogramm für die Landesverwaltung, so dass keine konkreten Vorgaben für den SIB existieren. Der SIB agiert auf Grundlage des von ihm vorgelegten Konzeptes „Klimabewusste Bauverwaltung“ für die Landesliegenschaften. Das Konzept erfasst den Status quo, benennt mögliche Handlungsfelder und enthält vereinzelte Vorschläge.
- 9 Der SRH empfiehlt, Maßnahmen und Konzepte zur Energieeinsparung und energetischen Ertüchtigung des Gebäudebestandes in Verwaltung des SIB unverzüglich festzulegen.
- 10 Zur Bildung von Energieleistungskennzahlen z. B. im Rahmen der energetischen Betriebsoptimierung sind korrekte Messdaten zum Energieverbrauch unentbehrlich. Je detaillierter die Kenntnisse über den Energieverbrauch sind, desto besser können Sparpotenziale erkannt und Maßnahmen zur Energieeinsparung umgesetzt werden.
- 11 Der SIB ist weiter aufgefordert, Messgeräte bzw. geeignete Messsysteme zur Verbrauchserfassung zu installieren, um eine Steuerung des liegenschaftsbezogenen Verbrauchs zu ermöglichen.⁴
- 12 Der SRH begrüßt die Überlegungen des SIB zu Flächeneinsparungen und einer nachhaltigen Nutzung von Bestandsimmobilien. Moderne Büroraumkonzepte erlauben Flächenreduzierungen. Der durch Flächeneinsparungen sinkende oder entfallende Energieverbrauch kann sich unmittelbar entlastend für den Staatshaushalt auswirken.
- 13 In seiner Beratenden Äußerung aus dem Jahr 2011 hatte der SRH das SMF bereits aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Ressorts mögliche Einsparpotenziale zur Flächenreduzierung durch moderne Personaleinsatz- und Bürokonzepte zu prüfen. An dieser Forderung hält der SRH fest.
- 14 Der SIB hat nach eigenen Angaben in 6 Jahren 37 EFRE-finanzierte Energieeffizienzmaßnahmen durchgeführt sowie weitere Kleine und Große Baumaßnahmen. Die Gesamtzahl konnte SIB nicht benennen. Der SIB hat die Prüfung des SRH jedoch zum Anlass genommen, entsprechende Auswertungsmöglichkeiten zu schaffen, um künftig auskunftsfähig zu sein.⁵
- 15 Der SIB sollte kontinuierlich die energetische Sanierung der Bestandsgebäude in sein Liegenschaftsmanagement einbeziehen.
- 16 Der SIB hat keinen Überblick über die in dem von ihm verwalteten Gebäudebestand verwendete Beleuchtung, obwohl dafür in Büros rd. 35 % des Stroms verbraucht werden und der Einsatz moderner LED Einsparungen bis zu 85 % ermöglicht. Selbst ohne den Stromverbrauch der besonders energieintensiven Universitäten und Hochschulen (rd. 53 % des Stromverbrauches in 2020) errechnet sich ein Einsparpotenzial von rd. 8 Mio. € (60 % Einsparung) bis 10 Mio. € (80 % Einsparung) pro Jahr.
- 17 Auch für den Bestand der Landesliegenschaften in Sachsen sollte der SIB das Potenzial für die Umrüstung der Beleuchtung auf LED kurzfristig ermitteln und in den nächsten Jahren umzusetzen.

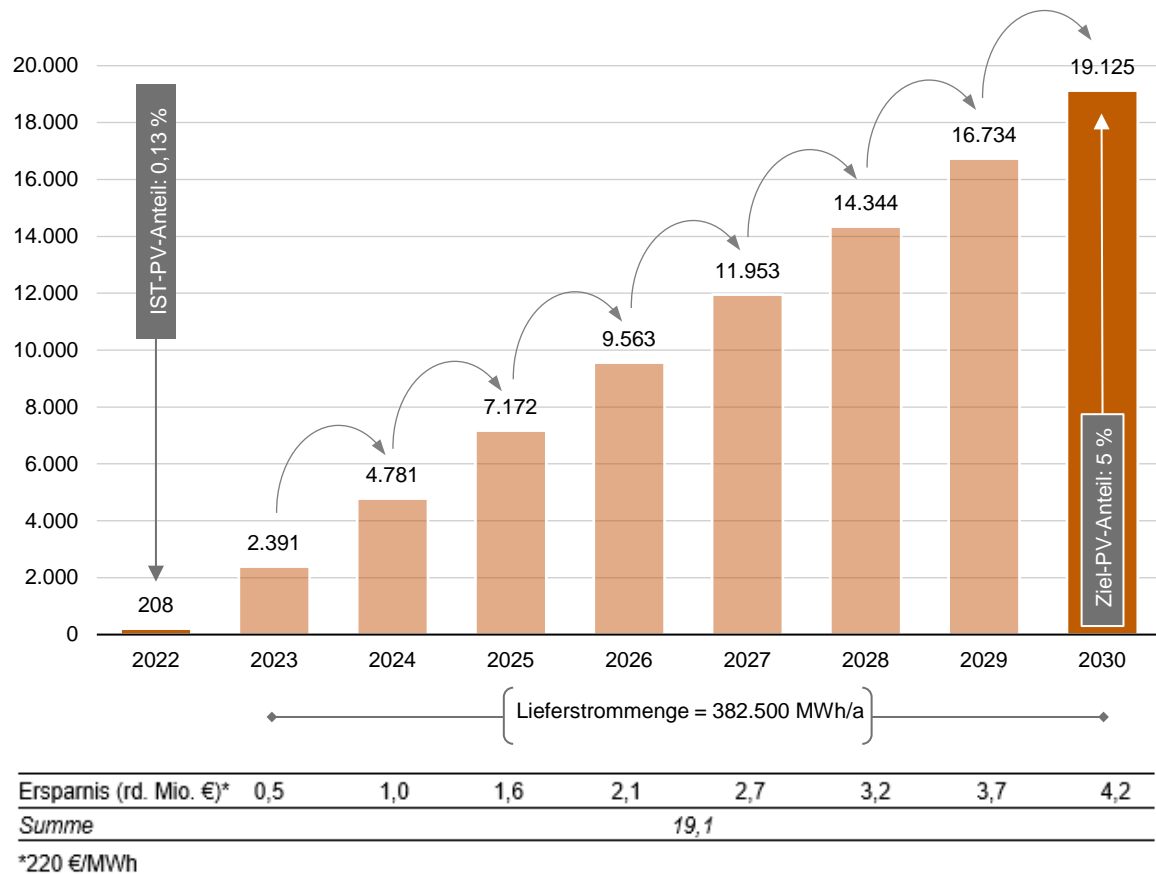
2.3 Regenerative Energien am Beispiel Photovoltaik

- 18 Der Anteil landeseigener regenerativer Energieträger am Gesamtenergieverbrauch lag nach Mitteilung des SMF zum Stand 2020 mit 0,16 % deutlich unter dem im Jahr 2011 erreichten Stand von 1,2 %. Der Ausbau der Photovoltaik muss nach interner Zielstellung des SIB bis 2030 um mehr als das 8-fache gesteigert werden, um den Anteil des eigenerzeugten Stroms am Gesamtstromverbrauch bis 2030 von derzeit 0,13 % auf das Ziel von 5 % zu steigern. Bei linearem Ausbau in diesem Zeitraum könnten selbst unter Berücksichtigung der Investitionskosten bereits Haushaltsbelastungen in Millionenhöhe vermieden werden, wie nachfolgende Abbildung zeigt.

⁴ Vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 29.

⁵ Mitteilung bei Termin am 17. Juli 2023 im SIB.

Abbildung: Regelmäßige jährliche Steigerungsrate Photovoltaik-Stromanteil ab 2023 bis 2030 (MWh)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 19 Der SIB handelt derzeit auf Grundlage eines eigenen Vorschlages „Konzept Klimabewusste Bauverwaltung“. Ein Kabinettsbeschluss zur Umsetzung der vom SIB vorgeschlagenen Maßnahmen steht noch aus.
- 20 Der SRH hat in seiner Beratenden Äußerung aus dem Jahr 2011 empfohlen, den Anteil regenerativer Energien in höherem Maße als vorgesehen auszubauen. Das SMF hatte zugesagt, das Potenzial zur Steigerung des Anteils regenerativer Energien zu untersuchen.⁶
- 21 Das SMF teilte im Rahmen der laufenden Prüfung mit, dass auch Solarthermieanlagen auf 1.242 m² Dachflächen für den Eigenverbrauch betrieben werden. Der SRH erhielt Übersichten aus denen hervorgeht, dass auch Holzpellets und Hackschnitzel und vereinzelt Wasser- bzw. Erdwärmepumpen eingesetzt werden, um den Medienverbrauch durch regenerative Energien zu senken. Dies ist im Hinblick auf den Gesamtbedarf für die Nutzung des Liegenschaftsbestandes erst ein Anfang.
- 22 Selbsterstellte regenerative Energien können bei Eigennutzung Potenzial bieten, die Energiekosten der Liegenschaften des Freistaates Sachsen als Großenergieverbraucher zu verringern. Dies sollte der SIB in seine strategischen Überlegungen einbeziehen und nutzen.

⁶ Vgl. Beratende Äußerung des SRH vom September 2011 zur Nachhaltigkeit und Reduzierung der Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltsausgaben des Freistaates Sachsen, Az.: 311002/18 6327/11., Seite 11.

2.4 Energiemanagement

- 23 Wesentliche Teile eines Energiemanagements nimmt der SIB für Bestandsgebäude nicht wahr. Die Rückstände (rd. 1/3) bei den gesetzlich auszustellenden Energieausweisen sind erheblich. Die Energieeinsparempfehlungen in den Energieausweisen werden nicht systematisch erfasst und umgesetzt. Nur für 285 von 2.900 Bestandsgebäuden sind bisher Liegenschaftsenergieberichte erstellt. Diese sollen im 5-Jahresturnus die Nutzer zum Energieverbrauch informieren und für Einsparungen sensibilisieren. Dazu müsste die Zahl der Berichte pro Jahr verdoppelt werden. Die Liegenschaftsenergieberichte enthalten keine für die Nutzer notwendigen, eindeutigen Empfehlungen für Einsparmaßnahmen. Ihr Nutzen neben bzw. ergänzend zu den auszustellenden Energieausweisen erschließt sich derzeit nicht.
- 24 Die für Benchmarks verwendeten Bauwerkszuordnungen sind veraltet, die herangezogenen Flächenmaßstäbe entsprechen nicht immer den rechtlichen Vorgaben. Ein Benchmarking zu Energieverbrauch und möglichen Einsparungen ist so nicht möglich.
- 25 Im Wesentlichen findet nur ein Vertragsmanagement und das dazugehörige Monitoring der Verbräuche statt. Das SMF ist auch nicht aussagefähig zur Zahl der Personen, die mit Aufgaben aus dem Gebiet des Energiemanagements konkret befasst sind.
- 26 Die Defizite in der Organisation des Energiemanagements und bei Energieausweisen und Liegenschaftsenergieberichten sind zu beheben. Dazu ist der Datenbestand zu aktualisieren und die korrekten Flächenmaßstäbe sind heranzuziehen. Das Controlling ist so zu gestalten, dass dies als Steuerungsinstrument zur Erhöhung der Energieeffizienz für den Gebäudebestand des Freistaates Sachsen nutzbar wird. Dies schließt die Erfassung und Abbildung der notwendigen Prozesse und des zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Personals ein.

3 Stellungnahme des Ministeriums und des SIB

- 27 Eine Überprüfung des derzeitigen Systems der Strombeschaffung sei entbehrlich, entscheidend seien der an der Börse zu erzielende Marktpreis und der durch das Nutzerverhalten beeinflusste Bedarf. Dies gelte auch für die zu den Nettobezugspreisen hinzutretenden Umlagen, Steuern und Entgelte.
- 28 Das Potenzial für Kosteneinsparungen durch die Verschiebung von Stromverbrauch bspw. in die Nachtstunden sei nur am konkreten Objekt in Zusammenarbeit mit den Nutzern zu ermitteln und erfordere energieeffiziente Geräte und Anlagen.
- 29 Konzepte könne der SIB nur auf Grundlage von Analysen erstellen, habe aber keine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Umsetzung von Einsparungen durch die Nutzer; bei großen Baumaßnahmen müsse erst der Haushaltsaufstellungsprozess durchlaufen werden. Bei der Installation von Messgeräten und geeigneten Messsystemen sei das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen.
- 30 Das SMF erarbeite zusammen mit der TU Dresden, dem SIB und dem LSF eine Studie für neue Bürokonzepte mit dem Ziel der Flächeneinsparung. Dazu sollen im SMF Reallabore durchgeführt werden.
- 31 Energetische Sanierungen seien regelmäßig Bestandteil komplexer Gebäudesanierungen.
- 32 Das Potenzial für die Umrüstung der Beleuchtung werde innerhalb des SIB ermittelt. Die Umsetzung erfolge im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.
- 33 Aktuell werde im SIB eine strategische Ausrichtung zur verstärkten Nutzung der Photovoltaik entwickelt. Das SMF verweist auf einen Anwendungserlass des SMF gerichtet an den SIB vom 9. März 2023. Dieser liegt dem SRH vor, lässt aber keine konkreten Änderungen der bisherigen Verfahrensweise erkennen. Das SMF verweist außerdem auf den Kabinettsbeschluss der Staatsregierung zu den Maßnahmen des SIB zur Umsetzung des EKP [Energie- und Klimaprogramm].⁷

⁷ Laut Pressemitteilung der Staatsregierung: [192 Maßnahmen für Energie und Klima: Kabinett verabschiedet den Maßnahmenplan zum EKP 2021 \(sachsen.de\)](#) - hat das Kabinett am 4. Juli 2023 den EKP-Maßnahmenplan beschlossen. Siehe dort im Kontext der Prüfung „Handlungsfeld 1 – Klimabewusste Landesverwaltung“ insbesondere Ziff. 1.07 bis 1.15. Sämtliche Maßnahmen stehen ausdrücklich unter Haushaltsvorbehalt (a. a. O. Seite 13).

- ³⁴ Mit Verabschiedung des HH-Gesetzes 2023/2024 sei der SIB zur nachhaltigen Bewirtschaftung des staatlichen Liegenschaftsbestandes ausdrücklich verpflichtet worden. Grundlage sei der Anwendungserlass des SMF vom 9. März 2023. Auch schon zuvor habe der SIB Gebäude mit Goldzertifizierung (Plus-Energiestandard) und einer im Vergleich zu anderen Bundesländern herausstechenden Zahl nach dem Energieeffizienzprogramm EFRE errichtet. Letzteres betrifft die bereits oben erwähnten 37 energieeffizienten Bauten.
- ³⁵ Bei den Liegenschaftsenergieberichten seien auch mehrere Gebäude (die Zahl nannte das SMF nicht) auf einem Areal gemeint. Insgesamt seien 285 von 1500 möglichen Berichten – darunter vor allem energieintensive Liegenschaften – erfasst. Die Bauwerkszuordnung auf den Katalog 2021 stehe an.
- ³⁶ Soweit tatsächlich Defizite in der Organisation des Energiemanagements bestehen, würden diese unter Berücksichtigung der verfügbaren personellen Kapazitäten behoben.

4 Schlussbemerkungen

- ³⁷ Die Prüfung hat gezeigt, dass ohne weitere Verzögerung seit vielen Jahren bestehende Einsparpotenziale im Bereich des Energiemanagements erreicht werden müssen.
- ³⁸ Die Stellungnahme von SMF und SIB lässt als Reaktion auf die Prüfung des SRH bisher kein Umsteuern zu einem aktiven Energiemanagement für den Liegenschaftsbestand erkennen. Das betrifft bspw. die vom SRH mehrfach geforderte Installation von Messtechnik, die Voraussetzung einer Verbrauchssteuerung ist. Der Erlass des SMF vom 9. März 2023 listet Maßnahmen auf, deren Umsetzung wiederum unter zahlreichen Vorbehalten steht. So ist im Ergebnis – auch nach dem vom Kabinett am 4. Juli 2023 beschlossenen EKP-Maßnahmenplan – nicht zu erkennen, dass im Immobilienbestand absehbar nennenswerte konkrete Energieeinsparmaßnahmen durchgeführt werden und tatsächlich erhebliche Fortschritte beim Ausbau regenerativer Energien zur Versorgung des Liegenschaftsbestandes zu verzeichnen sein werden.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Angesichts des andauernden Lehrkräftemangels ist die Sicherung der Unterrichtsversorgung auch in den kommenden Jahren für den Freistaat Sachsen von erheblicher Bedeutung. Um Schulen und Lehrkräfte zu unterstützen, hat das SMK in den letzten Jahren verschiedene Assistenzprogramme eingeführt. Durch die Bildung von multiprofessionellen Teams sollen die Lehrer im Unterricht entlastet werden, Schulverwaltungsassistenten sollen Verwaltungsaufgaben der Schulleitungen und Lehrkräfte übernehmen.
- ² Der SRH hat geprüft, welche Ergebnisse bisher bei der Implementierung von Assistenzen an Schulen erreicht wurden. Prüfungsgegenstand war die Zielerreichung auf Grundlage der konzeptionellen Überlegungen des SMK, die Abgrenzung der Aufgaben der Assistenzkräfte zu den Tätigkeiten der Lehrkräfte und zu dem im Dienst des Schulträgers stehenden Personal sowie Regelungen zum Anforderungsprofil, zur Qualifikation der Bewerber sowie zur Eingruppierung und Vergütung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalbedarf

- ³ Die Schülerzahlenprognose bildet nach wie vor den grundlegenden Faktor in der Lehrerbedarfsplanung. Eine allein auf eine Schüler-Lehrer-Relation bezogene Sichtweise ist allerdings nicht mehr sachgerecht. Eine transparente und wirkungsvolle Personalbedarfsprognose darf nicht nur die Lehrkräfte umfassen, sondern muss auch dasjenige Personal berücksichtigen, das die Lehrkräfte bei pädagogischen Aufgaben unterstützen oder bei sonstigen Aufgaben zeitlich entlasten soll.
- ⁴ Hierzu zählen neben den Lehrkräften auch die allgemeinen Schulassistenten, Schulverwaltungsassistenten und Inklusionsassistenten (die derzeit jedoch noch bei privaten Dritten beschäftigt sind). Ebenfalls zu berücksichtigen sind Praxisberater, Fremdsprachenassistenten, Schulsozialarbeiter und Teach First Fellows. Nur so kann auch die zeitlich entlastende Wirkung der Assistenzen auf die Lehrkräfte mit dem Ziel eines zusätzlichen Lehrerarbeitszeitvolumens für Unterricht ermittelt und bei der Lehrerbedarfsplanung berücksichtigt werden. All dies entspricht auch der Sichtweise des SMK.

2.2 Schulverwaltungsassistenten

- ⁵ Ein vom Kabinett 2016 beschlossenes Maßnahmenpaket „Zukunftsfähige Schule für Sachsen“ sieht Maßnahmen zur Reduzierung von Belastungen von Schulleitungen und Lehrkräften vor. Hierzu wurde mit Beginn des Schuljahres 2017 das Modellprojekt „Schulverwaltungsassistent“ gestartet.
- ⁶ Die vom SMK zur Umsetzung der o. g. Maßnahmen erstellte Konzeption formuliert als allgemeine personalpolitische Zielstellung die Entlastung der Lehrerinnen und Lehrer sowie der Schulleiterinnen und Schulleiter von zeitaufwändigen Verwaltungsaufgaben und die weitere Professionalisierung der schulischen Organisations- und Verwaltungsabläufe.

- 7 Das Konzept beschreibt nicht, welche konkreten Entlastungseffekte das SMK im Rahmen der Erprobung erwartet hatte, wie z. B. die Reduzierung von Anrechnungsstunden. Das Konzept lässt offen, ob überhaupt und auf welcher Grundlage über Anrechnungsstunden entschieden werden soll.
- 8 Eine vom SMK beauftragte Evaluation zeigt eine Umverteilung der Verwaltungstätigkeiten auf, die von den Beteiligten positiv als Entlastung bewertet wird. Weder für die Schulleitungen noch für die Lehrer ergeben sich jedoch aus Gutachtersicht signifikante zusätzliche Kapazitäten für Bildungs- und Erziehungsaufgaben. Damit wäre ein wesentliches personalpolitisches Ziel verfehlt.
- 9 Zum 1. Januar 2023 waren 105 Schulverwaltungsassistenten an sächsischen Schulen eingestellt. Im Freistaat Sachsen soll jede Grund-, Ober- und Gemeinschaftsschule¹ mit mehr als 400 und jedes Gymnasium bzw. jedes Berufsschulzentrum mit mehr als 700 Schülerinnen und Schülern schrittweise bis zum Schuljahr 2023/2024 einen Schulverwaltungsassistenten beschäftigen. Diese Kriterien erfüllten zum 1. Januar 2023 insgesamt 208 Schulen. Davon verfügten nur 51 über einen Schulverwaltungsassistenten.
- 10 Das SMK hat sich jedoch vorbehalten, Schulverwaltungsassistenten auch an Schulen einzusetzen, die den o. g. Kriterien nicht entsprechen, wenn dies aus anderen Gründen notwendig erscheint. Dies war bei 54 Schulverwaltungsassistenten der Fall. Zur kurzfristigen Unterstützung von Schulen, die weder einen Schulleiter noch Stellvertreter hatten, kamen weitere Assistenten zum Einsatz, die in der Aufzählung nicht enthalten sind.

2.3 Überführung von Assistenzen in den Landesdienst

- 11 Nach dem Handlungsprogramm „Nachhaltige Sicherung der Bildungsqualität im Freistaat Sachsen“ der Sächsischen Staatsregierung vom März 2018 sollen Schulen mit besonderen Herausforderungen zusätzliches nicht-pädagogisches und pädagogisches Personal zur Unterstützung und Entlastung der Lehrkräfte erhalten. Schulen mit besonderen Herausforderungen sind in erster Linie solche, deren Aufgaben oder Schülerstruktur einen zusätzlichen Ressourcenbedarf begründen.
- 12 Der Haushaltsvoranschlag des SMK zum DHH 2023/2024 enthielt bei Kap. 05 42 (Assistenz an Schulen) für 2023 insgesamt 979 Stellen, für 2024 1.101 Stellen. Die Planungen haben sich zwischenzeitlich geändert.
- 13 Im Ergebnis der Haushaltsverhandlungen für den DHH 2023/2024 können nach Kapitelvermerk Nr. 4 zu Kap. 05 35 bis 05 41 bis zu 472 Assistenzkräfte unbefristet beschäftigt werden. Darüber hinaus stehen aufgrund von Kapitelvermerk Nr. 2.b zu Kap. 05 35 bis 05 41 weitere befristete Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung. Die aktuellen Planungen sehen nach Aussage des zuständigen Ministers bereits beginnend ab dem Schuljahr 2023/2024 einen weiteren Aufwuchs auf bis zu 751 Assistenzen vor².
- 14 Das zusätzliche Personal wurde und wird auch derzeit zu Lasten des Lehrerarbeitsvermögens finanziert, da entsprechende Stellen hierfür nicht vorhanden sind. Versuche des SMK, den Prozess zu verstetigen und das Personal auf Stellen in den Landesdienst zu übernehmen, konnten bisher nicht umgesetzt werden. Nach Aussage des SMK musste jedoch zu keinem Zeitpunkt zugunsten von Assistenzkräften auf die Einstellung von Lehrkräften verzichtet werden.
- 15 An den Schulen eingesetzte Inklusionsassistenten werden wie bisher bei privaten Dritten angestellt und aus Fördermitteln finanziert.
- 16 Nach der zum 31. Dezember 2023 endenden Erprobungsphase und der daran anschließenden flächendeckenden Übernahme des Programmes „Schulassistent“ in den Regelbetrieb will das SMK auch eine Übertragung des Programmes auf private Schulträger prüfen. Dies soll dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Schulen in freier Trägerschaft Rechnung tragen.

¹ Derzeit erfüllt in Sachsen keine Gemeinschaftsschule das Kriterium.

² Leipziger Volkszeitung vom 6. Juli 2023, Interview mit Staatsminister Piwarz.

3 Folgerungen

- 17 Das SMK muss unverzüglich für den kommenden Doppelhaushalt eine Fachkonzeption unter Einbeziehung von Anrechnungstatbeständen sowie eine Personalbedarfsberechnung des gesamten Landespersonalkörpers an Schulen erarbeiten, aus der die Wirkung der Schulverwaltungsassistenzen auf zusätzliches Arbeitszeitvolumen zur Unterrichtsversorgung hervorgeht.
- 18 Welche Auswirkungen die Schulverwaltungsassistenzen auf die unmittelbare Gewinnung zusätzlichen Lehrerarbeitsvermögens tatsächlich haben, ist dem SMK derzeit nicht bekannt und wird auch nicht durch Evaluationen belegt. Damit bleibt offen, ob die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen neben der durch Befragung festgestellten Steigerung der Zufriedenheit und der Verbesserung der Unterrichtsqualität einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung durch zusätzliches Lehrerarbeitsvermögen leisten.
- 19 Insbesondere ist eine durch den Einsatz von Schulverwaltungsassistenten ausgelöste Reduzierung von Anrechnungsstunden der Schulleitungen und Lehrkräfte und damit eine messbare Erhöhung des Lehrerarbeitsvermögens gegenwärtig nicht erkennbar.
- 20 Dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit folgend sind für alle nicht nur vorübergehend beim Freistaat Sachsen beschäftigten Bediensteten Stellen vorzusehen. Dies trifft insbesondere auf die allgemeinen Schulassistenten, Schulverwaltungsassistenten und Inklusionsassistenten zu.
- 21 Der Einsatz von Schulassistenten an Schulen in freier Trägerschaft wird zu zusätzlichen Ausgaben des Freistaates Sachsen führen, für die das SMK Haushaltsvorsorge zu treffen hat.
- 22 Der weitere Ausbau der Schulverwaltungsassistenzen sollte davon abhängig gemacht werden, dass die beabsichtigten Effekte der Entlastung der Lehrkräfte und Gewinnung von zusätzlichem Lehrerarbeitsvermögen nachweisbar sind.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 23 Das SMK stimme dem SRH zu, dass eine das gesamte Landespersonal an Schulen umfassende Personalbedarfsplanung (im Sinne der multiprofessionellen Teams an Schulen) notwendig sei. Der Schwerpunkt werde dabei aber weiterhin, schon allein durch die Größenordnung, bei den Lehrkräften liegen.
- 24 Eine „Personalbedarfsprognose für Schulen“ werde derzeit erstellt und solle die Grundlage für die Anmeldungen des SMK bei der Aufstellung des Doppelhaushaltes 2025/2026 bilden. Diese solle die Lehrkräfte, pädagogische Fachkräfte im Unterricht sowie Schulassistentenkräfte umfassen. Auch hinsichtlich der Inklusionsassistentenkräfte halte das SMK an dem Ziel fest, diese in ein Beschäftigungsverhältnis zum Freistaat Sachsen zu überführen.
- 25 Inwieweit die von der Schulassistenten erbrachten Leistungen zur Entlastung der Lehrer im Sinne der Hebung des Lehrerarbeitsvermögens beitragen, sei tatsächlich noch nicht in Gänze bekannt, entsprechende Evaluationen befänden sich aber in der Planung. Das SMK prüfe Formen und Umfänge einer möglichen Entlastung der Lehrkräfte durch den Einsatz von Assistenzen sowie daraus folgende mögliche Reduzierungen von Anrechnungsstunden und Auswirkungen auf den Lehrpersonalbedarf.
- 26 Den Ausführungen zur Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit stimme das SMK vollumfänglich zu. Die Anmeldungen für den Doppelhaushalt 2023/2024 würden das widerspiegeln.
- 27 Durch das Einstellungsverfahren für das Schuljahr 2023/2024 würden 175 weitere Schulverwaltungsassistenten zusätzlich zur Verfügung stehen. Damit seien für alle Berufsschulzentren und Förderschulen, die bisher noch keine Schulverwaltungsassistenten hatten sowie für 3 Gymnasien, weitere Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen worden.

5 Schlussbemerkungen

- ²⁸ Der SRH begrüßt die Vorhaben des SMK, die zur Milderung des Lehrermangels beitragen können. Der SRH mahnt eine zügige Umsetzung an, die spätestens mit Beginn des kommenden DHH 2025/2026 abgeschlossen sein sollte.
- ²⁹ Ohne konkrete Regelungen zur Reduzierung von Anrechnungsstunden bei der Inanspruchnahme von Assistenzkräften werden sich die beabsichtigten Effekte weder erzielen noch nachweisen lassen.

InnoStartBonus – Modellprojekt mit holprigem Start

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Das SMWA fördert im Rahmen der „Richtlinie InnoStartBonus“ (ISB) Gründerinnen und Gründer, die beabsichtigen, ein innovatives und wachstumsorientiertes Gründungsvorhaben umzusetzen und die Geschäftsidee in eine tatsächliche Gründung münden zu lassen. Die Förderung erfolgte bis Januar 2022 als Modellprojekt.
- ² Das Unternehmen muss i. d. R. innerhalb der ersten 6 Monate des 1-jährigen Förderzeitraums gegründet werden. Der Nachweis der Gründung erfolgt durch Übersendung der Gewerbeanmeldung bzw. Einreichung des Anmeldebogens über die selbstständige Tätigkeit beim FA einschließlich Bestätigungsschreibens des FA über die Mitteilung der Steuernummer.
- ³ Die Zuwendung ist ein Zuschuss zum Lebensunterhalt der Gründerinnen und Gründer für maximal 12 Monate und betrug bis Januar 2022 1.000 € pro Monat und Gründerin oder Gründer sowie 100 € je unterhaltspflichtigem Kind. Seit Februar 2022 beträgt die Förderung monatlich 1.050 € ggf. zuzüglich 150 €.
- ⁴ Die Auswahl der Vorhaben erfolgt nach stichtagsbezogenen Förderaufrufen (sog. „Calls“) in einem wettbewerblichen Verfahren, mit dessen Durchführung das SMWA die futureSAX GmbH beauftragt hat, und unter Einbeziehung eines vom SMWA bei der futureSAX GmbH eingesetzten Expertengremiums. Die Teilnahme an diesem Verfahren sowie ein positives Fördervotum des Expertengremiums ist für eine Bewilligung der Förderung zwingend erforderlich. Mit der Durchführung des sich anschließenden Bewilligungsverfahrens ist die SAB beauftragt.
- ⁵ Der SRH hat die ISB-Förderung vom Inkrafttreten der Förderrichtlinie am 15. Februar 2019 bis zum 28. Juni 2022 stichprobenweise geprüft. Insgesamt wurden 116 Antragssteller im geprüften Zeitraum gefördert. Die Stichprobe des SRH beinhaltete 33 Antragssteller in 24 Projekten aus den Förderaufrufen 1 bis 6.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gründungen in den Nebenerwerb

- ⁶ Von 16 der vom SRH geprüften ISB-Gründungen der Förderaufrufe 1 bis 5 erfolgten 7 in den Haupterwerb und 9 – und damit überwiegend – in den Nebenerwerb.
- ⁷ Eine Gründung lediglich in den Nebenerwerb entspricht nicht der Intention der Förderung und den Vorgaben der Förderrichtlinien, die auf eine Existenzgründung abstellen. Außerdem besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

2.2 Gründungen aus dem Neben- in den Haupterwerb

- ⁸ Gemäß Förderrichtlinie darf die Gründung zum Zeitpunkt der Bewilligung noch nicht erfolgt sein. Seit dem Jahr 2020 ist von diesem Verbot die Überführung einer Gründung aus dem Neben- in den Haupterwerb ausgenommen.

- ⁹ Der SRH stellte innerhalb seiner Stichprobe fest, dass ein Antragsteller den ISB erhielt, der eine zuvor im Haupterwerb ausgeführte und aus steuerlichen Gründen im Nebenerwerb weitergeführte Tätigkeit wieder als Haupterwerb angemeldet hat. Das Förderziel von Unternehmensgründungen wird so nicht erreicht.

2.3 Weiterführung entgeltlicher Tätigkeit

- ¹⁰ Der SRH stellte innerhalb seiner Stichprobe fest, dass ein Antragsteller den ISB erhielt, der seine bisher im Nebenerwerb ausgeübte Tätigkeit als Haupterwerb angemeldet hat und im Förderzeitraum auch als Architekt und Bauleiter im Zusammenhang mit dem geförderten Projekt tätig war.
- ¹¹ Während der Förderung sind andere entgeltliche Tätigkeiten der Zuwendungsempfänger bis maximal 15 Stunden pro Woche (bis Januar 2022) bzw. 20 Stunden pro Woche (seit Februar 2022) erlaubt. Dazu wird lediglich eine Eigenerklärung abgefordert, so dass eine Überprüfung der Zuwendungsvoraussetzung nicht möglich ist.

2.4 Nachhaltigkeits-Kriterium

- ¹² Mit dem ISB werden gemäß Förderrichtlinie Gründerinnen und Gründer gefördert, die beabsichtigen, ein innovatives Gründungsvorhaben umzusetzen. Das Kriterium „innovativ“ ist in den Förderrichtlinien definiert.
- ¹³ Mit der Förderrichtlinie 2022 wurde das Kriterium „innovative Gründungsvorhaben“ um den Zusatz „nachhaltig“ ergänzt. Dieses Kriterium ist weder im Förderkonzept noch in der Förderrichtlinie definiert. Gemäß Förderkonzept erfolgt ein Abbruch der Förderung, sofern im Rahmen der Begleittermine der Nachweis über die Nachhaltigkeit bzw. die Erfolgsaussichten der Gründung ausbleibt.
- ¹⁴ Fördervoraussetzungen/-kriterien sind in der Förderrichtlinie zu definieren, um dem Gleichheitsgrundsatz Rechnung zu tragen; insbesondere dann, wenn deren Fehlen zu einem „Abbruch der Förderung“ führen soll.

2.5 Förderung von Studierenden

- ¹⁵ Im Rahmen des ISB, der als Zuschuss zum Lebensunterhalt ausgereicht wird, werden auch Studierende gefördert.
- ¹⁶ Die gemäß Förderkonzept mit dem ISB angestrebte „Schaffung eines zeitlichen Freiraumes für eine systematische Gründungsvorbereitung für die Gründer“ durch die ISB-Förderung wird bei Studierenden nicht erreicht, sofern sie nicht ihr Studium unterbrechen.

2.6 Erfolgskontrolle

- ¹⁷ Das Förderkonzept zum Modellprojekt enthielt keine messbaren Zielgrößen. Erst in das Förderkonzept 2021 nahm das SMWA die messbare Zielgröße auf, bei einer Bewilligung von bis zu 25 Förderungen je Förderaufruf bzw. Stichtag eine Ausgründungsquote von 90 % zu erreichen.
- ¹⁸ Im Rahmen des 1. Förderaufrufes setzten alle 19 geförderten Teams ihre innovative Geschäftsidee in die Tat um. Dies entspricht einer Gründungsquote von 100 %.
- ¹⁹ Die Förderaufrufe 1 bis 8 sowie 3 Sonderaufrufe führten gemäß Medieninformation des SMWA vom 25. Juni 2023¹ zu insgesamt 473 abgeschlossenen Bewerbungen und 133 geförderten Gründungsteams (insgesamt 183 Geförderten). Angaben zur Anzahl der Gründungen enthält die Medieninformation nicht.
- ²⁰ Messbare Zielgrößen – hier die Gründungsquote je Förderaufruf – sollen der vorgeschriebenen Zielerreichungskontrolle dienen, die ein Soll-Ist-Vergleich der geplanten mit den tatsächlich erreichten Zielen darstellt und die Feststellung des Zielerreichungsgrades beinhaltet. Die Ermittlung der jeweiligen Gründungsquote ist damit Voraussetzung dafür, die Wirksamkeit der Förderung zu messen und ggf. nachzusteuern.
- ²¹ Eine Umfrage bei Geförderten der Förderaufrufe 1 bis 4 im Rahmen der Evaluierung des ISB im Jahr 2021 ergab, dass 46 % der Befragten ihre Geschäftsidee ohne den ISB nicht umgesetzt hätten. Sofern im Umkehrschluss 54 % der Geförderten ihre Geschäftsidee auch ohne die Förderung realisiert hätten, ist eine Nachsteuerung unerlässlich.

¹ [Weitere 35 Gründerinnen und Gründer erhalten Fördervotum für den »InnoStartBonus« \(sachsen.de\)](#), zuletzt geöffnet am 8. August 2023.

2.7 Förderrichtlinien zur Gründungs-/Gründerförderung

- 22 Zur Förderung von Gründern/Gründungen hat das SMWA zahlreiche Förderrichtlinien erlassen. Dies erhöht den Verwaltungsaufwand und erschwert die Abgrenzung der Förderungen.
- 23 Angesichts knapper Personalressourcen des Freistaates empfahl die Förderkommission II in ihrem Bericht² allen Ressorts, die Förderungen zu bündeln.
- 24 Das SMWA hat im Jahr 2013 die „Unternehmensgründungsstrategie des Freistaates Sachsen“ veröffentlicht. Derzeit erfolgt auf Basis einer Studie zum Gründungsstandort Sachsen deren Fortschreibung.

3 Folgerungen

- 25 **3.1** Die ISB-Förderung von Gründungen in den Nebenerwerb sollte künftig unterbleiben. Zur Klarstellung sollte die Förderrichtlinie dahingehend präzisiert werden.
- 26 **3.2** Das SMWA sollte künftig zumindest Förderungen ausschließen, für die bereits in der Vergangenheit ein Haupterwerb bestand.
- 27 **3.3** Durch eine Änderung der Förderrichtlinie sollte sichergestellt werden, dass der Umfang anderer entgeltlicher Tätigkeiten nachgewiesen und geprüft wird.
- 28 **3.4** Das Merkmal „nachhaltig“ ist in der Förderrichtlinie zu definieren.
- 29 **3.5** Auf Studierende trifft die Intention des ISB zur Sicherung des Lebensunterhaltes in der Gründungsphase nicht zu. Somit ist eine Förderfähigkeit für diese Antragstellergruppe nicht gegeben. Die Förderrichtlinie ist entsprechend anzupassen.
- 30 **3.6** Die Gründungsquote je Förderaufruf ist künftig intensiver zu überwachen, um die Wirksamkeit der Förderung zu messen und ggf. nachzusteuern.
- 31 **3.7** Das SMWA sollte die derzeitige Fortschreibung der sächsischen Existenzgründungsstrategie nutzen, um die zahlreichen Gründungs-/Gründerförderungen zu bündeln und voneinander abzugrenzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 32 **4.1** Das SMWA teilte mit, dass im untersuchten Förderzeitraum insgesamt 84 Gründungsvorhaben gefördert wurden. Davon erfolgten 20 Gründungen aus dem Neben- in den Haupterwerb, 58 Neugründungen in den Haupt- oder Nebenerwerb, 6 Vorhaben wurden abgebrochen. Somit sei der Großteil der Existenzgründungen in den Haupterwerb erfolgt.
- 33 Zudem kündigte das SMWA an, zu prüfen, inwieweit bei ausschließlicher Gründung in den Nebenerwerb keine Existenzgründung erfolgt und die Gefahr von Mitnahmeeffekten besteht.
- 34 **4.2** Das SMWA räumt ein, dass im Nebenerwerb tätige Gründer eine tatsächliche Gründung umgehen könnten, indem sie ihr Gewerbe im Haupterwerb vor Antragstellung ab- und später wieder anmelden. Um solche Fälle weitgehend auszuschließen, solle eine Regelung getroffen werden, dass eine Frist von 3 Monaten zwischen der Abmeldung einer gewerblichen Tätigkeit und der Beantragung eines InnoStartBonus liegen muss. Die Frist lehne sich an die Regelung der Bundesanstalt für Arbeit zur Sperrfrist etwa bei Eigenkündigung an.

² [Bericht der »Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie« - Publikationen - sachsen.de](#), zuletzt geöffnet am 8. August 2023.

- 35 **4.3** Das SMWA weist darauf hin, dass die Zuwendungsempfänger mittels Unterschrift die Einhaltung der Fördervoraussetzungen bestätigen.
- 36 Das SMWA hat vorgeschlagen, monatliche Tätigkeitsnachweise des Zuwendungsempfängers in Analogie zum Technologiegründungsstipendium zusätzlich zum Zwischen- und Verwendungsnachweis anzufordern. Eine etwaige Änderung des Verfahrens werde zwischen dem Richtliniengeber und der Bewilligungsstelle abgestimmt.
- 37 **4.4** Das SMWA führt aus, dass im aktuellen Bewerbungsportal des InnoStartBonus eine verpflichtende Abfrage zur „Nachhaltigkeit“ des Gründungsvorhabens abgefordert werde. Das Bewerbungsformular enthalte die Frage: „Beschreiben Sie die Nachhaltigkeitsaspekte Ihrer Geschäftsidee“.
- 38 Ungeachtet dessen würde derzeit in Abstimmung mit der Bewilligungsstelle und den Wirtschafts- und Sozialpartnern der Begriff „Nachhaltigkeit“ im Fördergeschäft konkreter definiert werden.
- 39 **4.5** Einleitend verweist das SMWA darauf, dass der Anteil von Studierenden bei den bis Juni 2023 durch einen InnoStartBonus geförderten Zuwendungsempfänger bei 30,8 % liege und dass es aufgrund der insgesamt rückläufigen Gründungskennzahlen gelte, alle vorhandenen Potenziale auszuschöpfen. Eine Aufnahme in die Förderkonzeption werde in Zukunft erfolgen.
- 40 Darüber hinaus seien Ziele der Förderung des BaFöG die Erhöhung der Chancengleichheit im Bildungswesen sowie die Mobilisierung von Bildungsreserven in den einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten. Zuwendungszweck des InnoStartBonus hingegen sei ein Zuschuss zum Lebensunterhalt im Rahmen einer innovativen Unternehmensgründung, um somit Gründungshemmnisse einer wirtschaftlichen Selbstständigkeit abzubauen. Daher sähe das SMWA die Förderfähigkeit für Studierende als gegeben an.
- 41 **4.6** In seiner Stellungnahme teilt das SMWA mit, dass sich die Gründungsquote im Rahmen des InnoStartBonus indirekt durch die Abbruch-Quote der Förderung nach 6 Monaten ermitteln ließe, denn innerhalb eines Zeitraums von 6 Monaten ab Bewilligung des InnoStartBonus müsse die Gründung des Unternehmens erfolgt sein und nachgewiesen werden. Da im untersuchten Förderzeitraum der Förderaufrufe 1 bis 6 insgesamt 84 Vorhaben gefördert wurden und es nur bei 6 Vorhaben zu einem Abbruch nach der Hälfte des Förderzeitraums kam, schätze das SMWA die Gründungsquote von 92,8 % als erfolgreich ein.
- 42 **4.7** Ferner teilte das SMWA mit, dass derzeit die Sächsische Gründungsstrategie überarbeitet werde und hierfür eine Studie zum Gründungsstandort Sachsen in Auftrag gegeben wurde. Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen lägen vor. Diese sollen in einem weiteren Schritt unter Berücksichtigung der Start-up-Strategie des Bundes ausgewertet werden mit dem Ziel, dem Kabinett eine aktuelle Gründungsstrategie vorzulegen. Unter Einbindung des Netzwerks der futureSAX werde in einem strukturierten Prozess bei der Auswertung vorliegender Empfehlungen und Einschätzungen das Ziel verfolgt, Sachsen als erfolgreiches, attraktives und stabiles Gründerland weiterzuentwickeln, sichtbar zu machen und damit die Innovationskraft Sachsens zu steigern.

5 Schlussbemerkungen

- 43 **5.1** Das SMWA blieb in seiner Stellungnahme eine Unterscheidung zwischen Gründungen in den Haupt- und in den Nebenerwerb schuldig. Infolgedessen konnte das SMWA die Feststellung des SRH nicht entkräften, wonach die Mehrzahl der ISB-Gründungen lediglich in den Nebenerwerb erfolgten, was der Intention der Förderung zur Umsetzung einer Existenzgründung widerspricht.
- 44 Der SRH begrüßt die angekündigte Prüfung des SMWA, inwieweit bei ausschließlicher Gründung in den Nebenerwerb keine Existenzgründung erfolgt und die Gefahr von Mitnahmeeffekten besteht.

- 45 **5.2** Der SRH befürwortet die Absicht des SMWA, eine Regelung zu treffen, um solche Fälle weitgehend auszuschließen.
- 46 **5.3** Der SRH begrüßt den Vorschlag des Ministeriums zur Anforderung monatlicher Tätigkeitsnachweise des Zuwendungsempfängers in Analogie zum Technologiegründungsstipendium.
- 47 **5.4** Das Definieren von Förderzielen – hier nachhaltige Unternehmensgründungen im Freistaat Sachsen – ist Aufgabe des Zuwendungsgebers und kann nicht durch eine Abfrage beim Zuwendungsempfänger ersetzt werden. Da ein Fehlen des Nachhaltigkeitskriteriums zum Abbruch der Förderung führen soll, besteht diesbezüglich der Handlungsbedarf fort.
- 48 **5.5** Auf die Feststellung des SRH, dass die mit dem ISB angestrebte „Schaffung eines zeitlichen Freiraumes für eine systematische Gründungsvorbereitung für die Gründer“ bei Studierenden nicht erreicht wird, sofern sie nicht ihr Studium unterbrechen, geht das SMWA in seiner Stellungnahme nicht ein. Dass sich BAföG- und ISB-Förderung voneinander unterscheiden, stellte der SRH nicht in Frage.
- 49 **5.6** Die vom SMWA beschriebene indirekte Ermittlung der Gründungsquote – im vorliegenden Fall erst nach Abfrage durch den SRH – entspricht nicht Sinn und Zweck einer Erfolgskontrolle mittels messbarer Zielgrößen. Die Messung und Überwachung der Zielgröße „Gründungsquote je Förderaufruf“ dürfte bei einer Gründungsförderung erwartet werden.
- 50 **5.7** Auf die Empfehlung des SRH, die derzeitige Fortschreibung der sächsischen Existenzgründungsstrategie zu nutzen, um die zahlreichen Gründungs-/Gründerförderungen zu bündeln und voneinander abzugrenzen, ging das SMWA in seiner Stellungnahme nicht ein.

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

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Auf Grundlage der Richtlinie Familienförderung¹ gewährt der Freistaat Sachsen gemeinsam mit dem Bund Zuwendungen für Maßnahmen der assistierten Reproduktion (sog. künstliche Befruchtung). Die Zuwendung wird als Ergänzung zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen und der privaten Krankenversicherungen sowie der Beihilfestellen gewährt. Gefördert werden durchgeführte Behandlungen im 1. bis 4. Behandlungszyklus. Neben Ehepaaren können auch Paare in nichtehelicher Lebensgemeinschaft unter bestimmten Voraussetzungen Zuwendungsempfänger sein. Der KSV Sachsen nimmt die Aufgabe als Bewilligungsstelle wahr.
- ² Bis Ende des Jahres 2018 mussten die berechtigten Paare die Bundesförderung gesondert beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) beantragen. Die Landesförderung bewilligte der KSV Sachsen an die im Freistaat zur Kinderwunschbehandlung zugelassenen Praxen als Erstempfänger, die die Zuwendungen an die betroffenen Paare als Letztempfänger weitergaben. Seit dem 1. Januar 2019 reicht der KSV Sachsen die Bundes- und die Landesförderung gemeinsam und unmittelbar an die Paare als Antragsteller aus.
- ³ Die Ist-Ausgaben für die Landes- und Bundesförderung betragen im Jahr 2020 insgesamt rd. 690 T€. Der KSV Sachsen erhielt für den Verwaltungsvollzug eine Kostenerstattung i. H. v. knapp 270 T€.
- ⁴ Der SRH hat die Finanzierungszuständigkeit des Freistaates Sachsen, den Verwaltungsvollzug durch den KSV Sachsen und die Auswirkungen der Umstellung des Verfahrens geprüft.

1.1 Finanzierung aus 3 Quellen: Komplexe Entstehungsgeschichte der Förderung

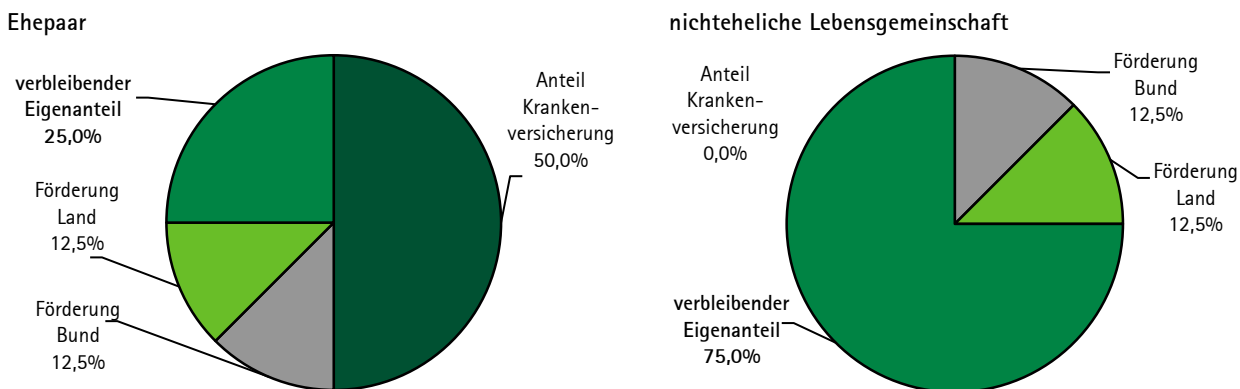
- ⁵ Bis zum Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung 2003 umfassten die Pflichtleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung bei verheirateten Paaren auch die Kosten für eine künstliche Befruchtung, in der Regel für den 1. bis 4. Behandlungszyklus. Ab dem 1. Januar 2004 wurde die Leistung auf 50 % der Kosten reduziert sowie auf den 1. bis 3. Behandlungszyklus beschränkt. Die Anzahl der künstlichen Befruchtungen ist danach ab dem Jahr 2004 (um rd. 43 %) stark eingebrochen.
- ⁶ Seit dem Jahr 2009 förderte der Freistaat Sachsen als erstes und damals einziges Land mit einer Richtlinie die künstliche Befruchtung bei verheirateten Paaren (seit 2016 auch bei nicht verheirateten Paaren). Mit dieser Förderung sollten im Freistaat Sachsen lebende Paare mit unerfülltem Kinderwunsch finanziell unterstützt werden, die wegen der bisher hohen Eigenbeteiligung die Maßnahmen zur assistierten Reproduktion nicht oder

¹ Landesprogramm des SMS zur Unterstützung und Stärkung der sächsischen Familien (RL Familienförderung) vom 12. März 2020 (SächsABl. Seite 295).

nur in geringem Umfang durchführen lassen konnten. Durch die Förderung sollte nicht zuletzt der demografischen Entwicklung entgegengewirkt werden, indem die Behandlungszahlen und damit auch die Geburtenzahlen nach assistierter Reproduktion wieder ansteigen.

- 7 Seit dem 1. April 2012 gewährt auch der Bund Fördermittel für die Maßnahmen der assistierten Reproduktion. Die Bundesförderung setzt voraus, dass sich die Länder mit einem eigenen Anteil in mindestens der gleichen Höhe wie der Bund beteiligen. Aktuell nehmen insgesamt 12 Bundesländer² die Finanzmittel des Bundes in Anspruch. In 4 Ländern erhalten ungewollt kinderlose Paare keine Förderung. Handelt es sich dabei um Ehepaare, können diese jedoch zumindest die Unterstützung der Krankenkasse in Anspruch nehmen. Unverheiratete Paare erhalten in diesen 4 Ländern keinerlei finanzielle Unterstützung.
- 8 Die Kosten einer Kinderwunschbehandlung sind nicht unerheblich. Sie variieren in etwa zwischen 3.000 € und 5.000 €. In Sachsen verbleibt mit der ergänzenden Förderung durch Bund und Land zusätzlich zur Leistung der Krankenversicherung bei Ehepaaren für den 1. bis 3. Behandlungszyklus im gesetzlichen Regelfall ein Eigenanteil von rd. 25 %. Paare in nichtehelicher Lebensgemeinschaft müssen dagegen rd. 75 % der Behandlungskosten selbst übernehmen.

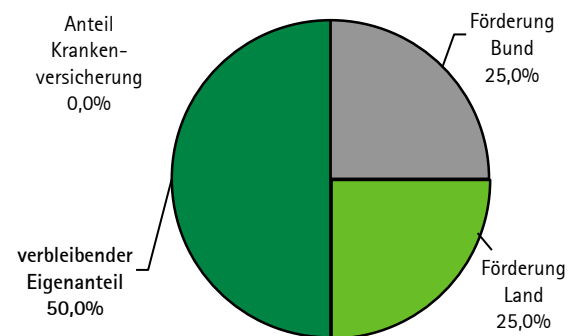
Abbildung 1: Kinderwunschbehandlung Kostenverteilung im 1. bis 3. Behandlungszyklus



Quelle: Eigene Darstellung.

- 9 Für den 4. Behandlungszyklus tragen sowohl Ehepaare als auch nichteheliche Lebensgemeinschaften einen Eigenanteil von rd. 50 %. Pflichtleistungen der Krankenversicherung werden nicht gewährt.

Abbildung 2: Kinderwunschbehandlung Kostenverteilung im 4. Behandlungszyklus



Quelle: Eigene Darstellung.

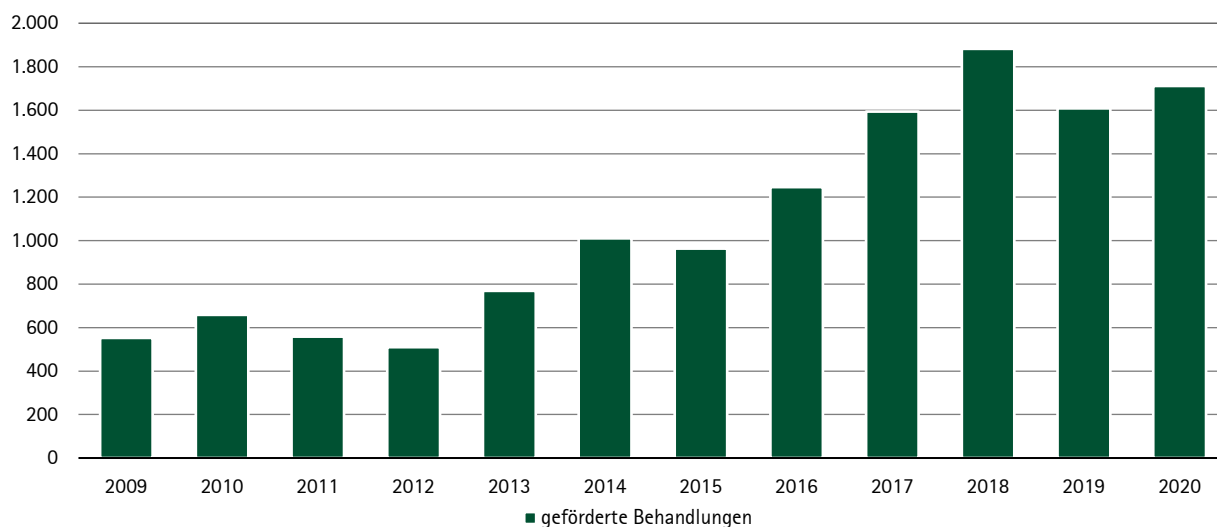
- 10 Soweit einige Krankenkassen über ihre gesetzliche Leistungspflicht hinaus zusätzliche Leistungen erbringen, kann der individuell zu tragende Eigenanteil von Paar zu Paar jedoch erheblich variieren. Die Förderbeträge von Bund und Land sind zudem – abhängig von der Behandlungsart und dem Behandlungszyklus – auf Höchstbeträge begrenzt.

² Bayern, Bremen, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Nicht an der Förderung beteiligen sich die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein. Das Land Brandenburg stellte sein Landesprogramm zur Kinderwunschbehandlung aufgrund von Einsparvorgaben zum 31. Dezember 2021 ein.

1.2 Erfolg der Förderung bestätigt

- ¹¹ Seit Beginn der Förderung im Jahr 2009 hat sich die Anzahl der geförderten Kinderwunschbehandlungen im Freistaat Sachsen zwar mit Schwankungen, aber kontinuierlich und deutlich erhöht:

Abbildung 3: Entwicklung geförderter Kinderwunschbehandlungen in Sachsen (Landesförderung)



Quelle: Eigene Darstellung, Zahlenangaben aus Zuarbeit des SMS.

- ¹² Im Vergleich zum Jahr 2009 haben sich die Behandlungszahlen in den Jahren 2017 bis 2020 fast verdreifacht. Das Ziel der Förderung, einen Anstieg der Behandlungszahlen und daraus folgend auch die erwartbare Anzahl an Geburten zu erreichen, wurde klar erkennbar erreicht. Die Schwangerschaftsraten pro Embryotransfer nach sog. Frischzyklen (In-Vitro-Fertilisation und/oder Intrazytoplasmatische Spermieninjektion) liegen im Durchschnitt bei etwa 32 %, die Geburtenrate bei etwa 23 %.³
- ¹³ Die ergänzende Förderung durch Bund und Land neben der Leistung der Krankenversicherung entlastet die Paare deutlich von den erheblichen Behandlungskosten. Die sächsischen aber auch die deutschlandweiten Fallzahlen zeigen eine starke Korrelation zwischen der Höhe der Förderung und der Anzahl der Kinderwunschbehandlungen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern rechtlich bedenklich

- ¹⁴ Die Regelungen der Verwaltungsvereinbarung sehen im Einzelnen u. a. vor, dass
- der Bund nur dort Mittel zur Verfügung stellt, wo sich das Land mit jeweils einem eigenen Förderprogramm in finanziell mindestens der gleichen Höhe wie der Bund beteiligt.
 - das Land bzw. die nach Landesrecht zuständige Stelle für die Erfüllung dieser Vereinbarung das Personal und die dafür erforderlichen Sachmittel zur Verfügung stellt.
 - zur Umsetzung dieser Vereinbarung der Bund, nach Nummer 8 der Bundesförderrichtlinie, dem Land die Aufgabenkompetenz zur Regelung und Durchführung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sowie für die Auszahlung und Abrechnung der Bundeszuwendung überträgt.
- ¹⁵ Die unter a) formulierte Mitfinanzierungspflicht begegnet finanzverfassungsrechtlichen Bedenken. Diese Forderung ist aus Sicht des SRH wegen Art. 109 Abs. 1 GG sehr kritisch zu sehen:

³ DIR Jahrbuch 2020, Auszug 10/2021 Ausgabe 1, Seite 4, <https://www.deutsches-ivf-register.de/perch/resources/dir-jahrbuch-2020-sonderausgabe-fuer-paare.pdf>, zuletzt geöffnet am 9. Oktober 2023.

- ¹⁶ Die Haushaltsautonomie wird von Art. 109 Abs. 1 GG sowohl formell als auch materiell gewährleistet, d. h. Bund und Ländern wird durch die Vorschrift garantiert, über einen eigenen Haushalt zu verfügen und dessen Inhalt frei zu gestalten, also z. B. die Zwecke festzulegen, für die öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.⁴ Als Konkretisierung des föderalen Prinzips im Rahmen der Finanzverfassung dient das Trennungsgebot der Realisierung staatlicher Selbstständigkeit und politischer Eigenverantwortlichkeit.⁵ Selbstständigkeit und Unabhängigkeit verlangen, dass die zuständigen Organe von Bund und Ländern die Entscheidungen im Bereich der Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung treffen können, ohne Einwirkungen – wie vorliegend – des Bundes ausgesetzt zu sein.⁶ Die haushaltswirtschaftliche Eigenständigkeit dient mithin der Sicherung der politischen Autonomie im Bund-Länder-Verhältnis.⁷
- ¹⁷ Aufgrund des grundgesetzlichen Trennungsgebots sind Mischfinanzierungen nur mit expliziter Benennung im Grundgesetz zulässig. Durch die vorliegende Bedingung in der Verwaltungsvereinbarung wird die selbstständige und freie Entscheidung des Freistaates dadurch eingeschränkt, dass er z. B. über die Höhe der Mittelbereitstellung nicht mehr entscheiden kann. Würde er darüber hinaus keine Mittel zur Verfügung stellen, würden die sächsischen Paare auch die Bundesförderung verlieren. Durch dieses generelle Kopplungsgeschäft⁸ wird die Handlungsfreiheit des Freistaates ebenfalls eingeschränkt.
- ¹⁸ Die unter b) vereinbarte Regelung zur Finanzierung der Verwaltungsausgaben des Bundes durch die Länder ist wegen Art. 109 Abs. 1 GG sowie Art. 104a GG bedenklich. Nach Art. 104a GG tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Das bedeutet, der Bund kann die Vollzugskosten seiner Richtlinie nicht auf die Länder umlegen. Damit greift der Bund ausgabe- und einnahmeseitig in den Haushalt der Länder ein. Er verwehrt den Ländern einen Kostenersatz und bestimmt einen Teil der Ausgaben der Länder.

2.2 Zuständigkeitsfrage zwischen Bund und Ländern unbeantwortet

- ¹⁹ Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und 26 GG auf die Sozialversicherung sowie auf die medizinisch unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens. Hinsichtlich der Förderung von Maßnahmen der assistierten Reproduktion ist von einer Legislativ- und einer damit einhergehenden Verwaltungskompetenz des Bundes auszugehen.
- ²⁰ Der Bund hat im Rahmen der Regelung zu den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung durch das SGB V und hier insbesondere die Finanzierung von reproduktionsmedizinischen Maßnahmen zur Herbeiführung einer Schwangerschaft im Wege der künstlichen Befruchtung gem. § 27a SGB V von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht. Zusätzlich hat er durch das Inkraftsetzen seiner o. a. Förderrichtlinie im Jahre 2012 ein erhebliches staatliches Interesse an einer Erhöhung der finanziellen Förderung – ab dem Jahr 2016 auch für unverheiratete Paare – deutschlandweit anerkannt.
- ²¹ Seine Förderung knüpft der Bund – wie oben dargelegt – an eine (aus Sicht des SRH rechtlich bedenkliche) Mitfinanzierung des jeweiligen Landes. Erfolgt diese nicht, erhalten die Paare keine Unterstützung aus der Bundesförderung. Damit erfolgt eine Förderung nach Wohnort und Finanzlage der Länder, was eine Ungleichbehandlung der Paare in Deutschland zur Folge hat. Darüber hinaus variieren die Förderbedingungen und die Höhe der Förderung von Bundesland zu Bundesland teilweise erheblich.
- ²² Die Nutzung der Gesetzgebungskompetenz durch den Bund, das Auflegen einer bundesweiten Richtlinie in Verbindung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz sind gewichtige Argumente, warum die Förderung der assistierten Reproduktion in der Aufgaben- und Finanzierungskompetenz des Bundes liegt. Finanzverfassungsrechtlich würde das parallele bzw. ergänzende Landesprogramme für die identische Fördermaßnahme ausschließen.

⁴ Nebel, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Ergänzungslieferung Januar 2011, Art. 109, Rn. 6.

⁵ Drescher in Landes- und Kommunalverwaltung 1/22, Seite 6.

⁶ Pieroth, Art. 109 GG, Rn. 2.

⁷ BeckOK GG/Reimer GG Art. 109, Rn. 14.

⁸ Auch Dotationsaufgabe genannt.

- 23 Der Bund müsste das Förderprogramm selbstständig und alleinig vollziehen und die Unterstützung allen Paaren – ohne die Bedingung einer Landesmitfinanzierung – bundesweit zur Verfügung stellen. Nur so ist auch die Gleichbehandlung aller Paare bzgl. einer Inanspruchnahme von Fördermitteln in Deutschland zu gewährleisten.
- 24 Läge die Zuständigkeit bei den Ländern, dann wäre umgekehrt eine Finanzierungsbeitragung des Bundes ausgeschlossen. Käme man zu dem Ergebnis, dass es eine gemeinsame bzw. parallele Zuständigkeit von Bund und Ländern geben könnte, so wäre dann die Zulässigkeit einer freiwilligen Zusammenarbeit bei getrennter Kostentragung im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten zu prüfen. Die vorliegende Verwaltungsvereinbarung erfüllt diese Voraussetzung aus Sicht des SRH im Ergebnis nicht.

2.3 Hoher Aufwand für Vollzug der Förderung durch den KSV Sachsen reduzierbar

- 25 Die Zuständigkeit des KSV Sachsen für den Vollzug der RL Familienförderung und damit Maßnahmen der assistierten Reproduktion ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 19 SächsKomSozVG. Weiterhin existiert eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem KSV Sachsen und dem SMS, die den konkreten Fördervollzug und die Kosten-erstattung regelt.
- 26 Durch eine Verfahrensumstellung ab dem Jahr 2019 hat sich der Verwaltungsaufwand für die Paare deutlich reduziert. Sie erhalten nunmehr die Landes- und Bundesförderung gleichzeitig auf der Grundlage eines Antrages und „aus einer Hand“. Die Kinderwunschpraxen, die bis Ende 2018 als Erstempfänger der Landesförderung fungierten, sind am Verwaltungsverfahren nicht mehr beteiligt und entsprechend von sachfremdem Verwaltungsaufwand entlastet. Im Gegenzug hat sich der Arbeitsaufwand für den KSV Sachsen erheblich erhöht. Die Anzahl der Antragsteller ist von 4 (Kinderwunschpraxen) auf über 1.600 Vorgänge (die betroffenen Paare) gestiegen. Die Umstellung von Festbetragsfinanzierung auf – analog zur Bundesförderung – Anteilsfinanzierung führte ebenfalls zu erhöhtem Aufwand bei der Berechnung der individuellen Förderbeträge. Dem Freistaat Sachsen entstehen durch die Verfahrensumstellung jährlich Ausgaben zwischen 222 T€ und 266,3 T€ für die Finanzierung der Verwaltungskosten des KSV Sachsen.
- 27 Die hohe Anzahl der Bescheide und Verwendungsnachweise bindet erhebliche Verwaltungsressourcen beim KSV Sachsen. Besonders aufwandsrelevant ist, dass in fast jedem Fall im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung ein Änderungsbescheid zu erlassen ist, da die tatsächlichen Kosten von den Kosten nach Behandlungsplan abweichen. Hier könnte durch eine Änderung der Bescheidsystematik Verwaltungsaufwand reduziert werden, ohne dass das Kontrollniveau reduziert wird. Der SRH hat dazu einen entsprechenden Vorschlag gemacht.

3 Folgerungen

3.1

- 28 Der SRH empfiehlt, die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen und die Haushaltsautonomie des Freistaates Sachsen stärker in den Blick zu nehmen. Insbesondere beim Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund bedarf es einer tiefergehenden Prüfung der rechtlichen Grundlagen und einer Information des Landesgesetzgebers. Der SRH sieht angesichts der Vielzahl von Verwaltungsvereinbarungen unabhängig von der Höhe der Haushaltsmittel die Notwendigkeit, alle Vereinbarungen dem SLT vorzulegen. § 10 Abs. 5 SäHO fordert, Vereinbarungen mit dem Bund, die erhebliche haushaltsmäßige Auswirkungen haben, dem SLT rechtzeitig zur Stellungnahme vorzulegen.

3.2

- 29 Der SRH erkennt an, dass das SMS alleine keine Änderung der vom Bund vorgegebenen Praxis erreichen kann. Der SRH empfiehlt dem SMS – zusammen mit den anderen Ländern – bei zukünftigen Bund-Länder-Verhandlungen sowohl die Kopplungsverpflichtung als auch den fehlenden Kostenersatz zu verhandeln. In der Zukunft sollte darauf hingewirkt werden, dass eine Neuordnung der Förderung der assistierten Reproduktion in Deutschland diskutiert wird.

3.3

- ³⁰ Das SMS sollte eine einfachere Handhabung der Bescheiderteilung zugunsten des KSV Sachsen prüfen. Ein vereinfachtes Verfahren sollte unbedingt auch im Hinblick auf die im Verhältnis zu den ausgereichten Zuwendungen sehr hohen Verwaltungskosten in Betracht gezogen werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 und 4.2

- ³¹ Das SMS verwies auf seine Stellungnahme im Prüfverfahren und vertritt die Auffassung, dass das Verfahren Art. 104a GG entspreche. Danach dürfe der Bund Zuschüsse (an Länder) oder Subventionen (an außerhalb des Staates stehende Private) gewähren, wenn er die Verwaltungskompetenz besitze. Im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung könne der Bund eine Finanzierungsbefugnis aber nur in Anspruch nehmen, wenn er dafür eine „ungeschriebene Verwaltungskompetenz“ nachweise. Die „Richtlinie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen der assistierten Reproduktion“ erfülle die Voraussetzungen einer ungeschriebenen Bundeskompetenz „kraft Sachzusammenhangs“. Seiner Finanzierungskompetenz komme der Bund mit den jährlichen Zuweisungen nach. Darüber hinaus werde kein Verstoß gegen Art. 104a GG gesehen, nur weil der Bund sich nicht an den Verwaltungskosten beteiligt, die beim Freistaat Sachsen bereits auf Grund der Landesförderung und unabhängig von der Bundesförderung anfallen würden.
- ³² Auch Art. 109 Abs. 1 GG stehe dem gewählten Verfahren nicht entgegen, da der Freistaat Sachsen die zugewiesenen Bundesmittel zwar in seinem Landeshaushalt zur Bewirtschaftung vereinnahme, die Haushaltstitel, aus denen Bundes- bzw. Landesförderung beschieden werden, jedoch strikt voneinander getrennt seien. Ferner seien die Landesmittel nicht an die Bundesmittel gekoppelt. Dem Freistaat Sachsen stehe es auch frei, über das Maß der Bundesförderrichtlinie hinaus, rein aus Landesmitteln zu fördern.
- ³³ Das SMS verwies darauf, dass die Darstellung nicht die rechtliche Einschätzung des SMS zu § 10 Abs. 5 SäHO widerspiegele. § 10 Abs. 5 SäHO sehe u. a. vor, dass dem Sächsischen Landtag vor der Unterzeichnung von sonstigen Vereinbarungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, wenn die Vereinbarungen erhebliche haushaltmäßige Auswirkungen haben können. Diese Voraussetzung liege nach Auffassung des SMS nicht vor, so dass von einer Beteiligung des Sächsischen Landtages abgesehen werden konnte. Der sich aus der Übernahme der Bundesförderung ergebende nicht bezifferbare Verwaltungsmehraufwand stelle einen untergeordneten Anteil an den gesamten Verwaltungskosten des Förderverfahrens dar. Dieser Mehraufwand falle zahlenmäßig nicht derart ins Gewicht, dass er eine Beteiligung des Landtages erfordern würde, wie z. B. bei dem Abschluss von Staatsverträgen.

4.3

- ³⁴ Das SMS sagte zu, den Vorschlag des SRH und die Möglichkeiten einer entsprechenden Umsetzung unter Beachtung haushaltsrechtlicher Vorgaben zu prüfen.

5 Schlussbemerkungen

- ³⁵ Der SRH hält hinsichtlich der gemeinsamen Finanzierung der Förderung der assistierten Reproduktion seine finanzverfassungsrechtlichen Bedenken aufrecht. Der SRH teilt die Rechtsauffassungen des SMS dazu nicht.
- ³⁶ Der SRH erkennt jedoch an, dass das SMS nicht aus alleiniger Kraft eine Änderung erlangen kann und mit der Diskussion das Förderprogramm für die sächsischen Paare nicht gefährden möchte.
- ³⁷ Die Zusage des SMS, den Vorschlag des SRH zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens zu prüfen, wird ausdrücklich begrüßt.

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

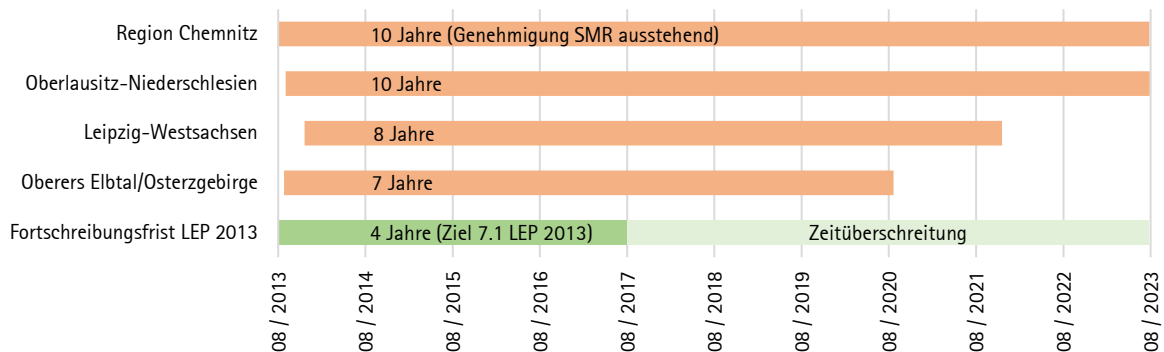
- ¹ Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, § 1 Abs. 1 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG). In Raumordnungsplänen sind für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 ROG). Demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 ROG).
- ² Im Freistaat Sachsen sind Ergänzungen zum und Abweichungen vom ROG im Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG) geregelt. Abschnitt 2 des SächsLPIG definiert als Raumordnungspläne u. a. den Landesentwicklungsplan (LEP) und die Regionalpläne.
- ³ Dem SMR als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde obliegt die räumliche Gesamtplanung auf Landesebene und die Erstellung des LEP mit den landesweit bedeutsamen Festlegungen zur Raumstruktur. Der LEP trat am 31. August 2013 in Kraft und ist auf einen Zeithorizont bis 2025 ausgelegt. Nach der ab September 2023 gültigen Fassung des ROG sind die Raumordnungspläne mindestens alle 10 Jahre verpflichtend zu überprüfen. Zur Ermittlung des Fortschreibungsbedarfes laufen im SMR die Vorarbeiten für die Evaluierung des LEP 2013.
- ⁴ Die Ziele und Grundsätze des LEP sind durch Regionalpläne räumlich und sachlich auszuformen. Die Regionalplanung wurde durch das SächsLPIG als staatliche Pflichtaufgabe 4 kommunal verfassten Regionalen Planungsverbänden (RPV) im Freistaat Sachsen übertragen.
- ⁵ Die Rechtsaufsicht über die RPV führt das SMR (§ 12 Abs. 1 SächsLPIG); eine Fachaufsicht zur staatlich finanzierten Aufgabenerfüllung wurde im SächsLPIG nicht bestimmt.
- ⁶ Der SRH hat anlassbezogen die Erstellung und Fortschreibung der Raumordnungspläne geprüft sowie die Umsetzung raumordnerischer Ziele und Grundsätze am Beispiel der Flächenneuanspruchnahme betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Regionalplanung

- 7 Die RPV erhielten jährlich Zuweisungen von 3.952,3 T€ zur Aufgabenerfüllung, u. a. zur Fortschreibung der Regionalplanung, aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen. Im Betrachtungszeitraum beliefen sich die Zuweisungen auf 34,3 Mio. €. ¹ Nach den mitgeteilten Angaben zum Personaleinsatz der RPV zur Regionalplanung wurden die Hälfte der gewährten Zuweisungen zur Regionalplanerstellung verwendet.
- 8 Zur Erfüllung der mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz verbundenen Planungsaufgaben, mindestens 2 % der Landesfläche für die Nutzung der Windenergie auszuweisen, werden den RPV für die hierfür erforderlichen Personal- und Sachmittel nunmehr zusätzlich jährlich 350,0 T€ pro Verband befristet bis zum 31. Dezember 2027 gewährt.
- 9 Der LEP 2013 verpflichtete die RPV, die Regionalpläne innerhalb von 4 Jahren an den LEP 2013 anzupassen (verbindliches Ziel 7.1 LEP 2013). Trotz zeitnaher Aufstellungsbeschlüsse konnte die Anpassung der Regionalplanung an die Landesplanung nach der Zielformulierung durch die RPV nicht erreicht werden.
- 10 Der Regionalplan des RPV Oberes Elbtal/Osterzgebirge trat nach 7-jähriger Verfahrenlaufzeit im September 2020 in Kraft², der Regionalplan des RPV Leipzig-West Sachsen nach 8 Jahren im Dezember 2021. Der Regionalplan des RPV Oberlausitz-Niederschlesien wurde im August 2023 vom SMR genehmigt. Der Planungsverband Region Chemnitz hat seinen Regionalplan Ende August 2023 beim SMR zur Genehmigung eingereicht.

Abbildung 1: Fortschreibungszeiträume Regionalpläne



Quelle: Eigene Darstellung (Stand: 20. September 2023).

- 11 Im Bundesdurchschnitt betrug die Verfahrensdauer für die Regionalplanaufstellung 5 bis 7 Jahre.³ Im Vergleich dazu sind im Freistaat Sachsen überdurchschnittlich lange Verfahrenslaufzeiten von mehr als 7 Jahren festzustellen.
- 12 Zeitnahe Anpassungen an aktuelle Entwicklungen, wie z. B. die angestrebte Dekarbonisierung der Energieversorgung sind erforderlich. Darüber hinaus bedingen bundesgesetzliche Initiativen zum beschleunigten Ausbau der Windenergienutzung zeitnahen Fortschreibungsbedarf sowohl bei der Landesplanung als auch der Regionalplanung.

¹ Die Ausgaben aus dem Staatshaushalt wurden für die RPV für den Betrachtungszeitraum 2013 bis 2022 ermittelt.

² Die Festlegungen zu Vorrang- und Eignungsgebieten zur Windenergie im Regionalplan RPV Oberes Elbtal/Osterzgebirge wurden zwischenzeitlich mit Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 11. Mai 2023, 1C 71/20 für unwirksam erklärt.

³ Siehe Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat | MORO Informationen Nr. 20/1 2021 | Planungsbeschleunigung | Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen, Seite 13.

- 13 Die Aufgabenerfüllung der RPV, deren Ergebnisse und die Finanzierung aus dem Staatshaushalt sollten in einem angemessenen Verhältnis stehen. Erstellungszeiträume von 7 bis 10 Jahren für die Anpassung der Regionalpläne an den LEP stehen in einem deutlichen Missverhältnis zu dessen Wirkzeitraum.
- 14 Auf aktuelle Entwicklungen kann mit langanhaltenden Aufstellungsverfahren nicht reagiert werden.

2.2 Berichterstattung

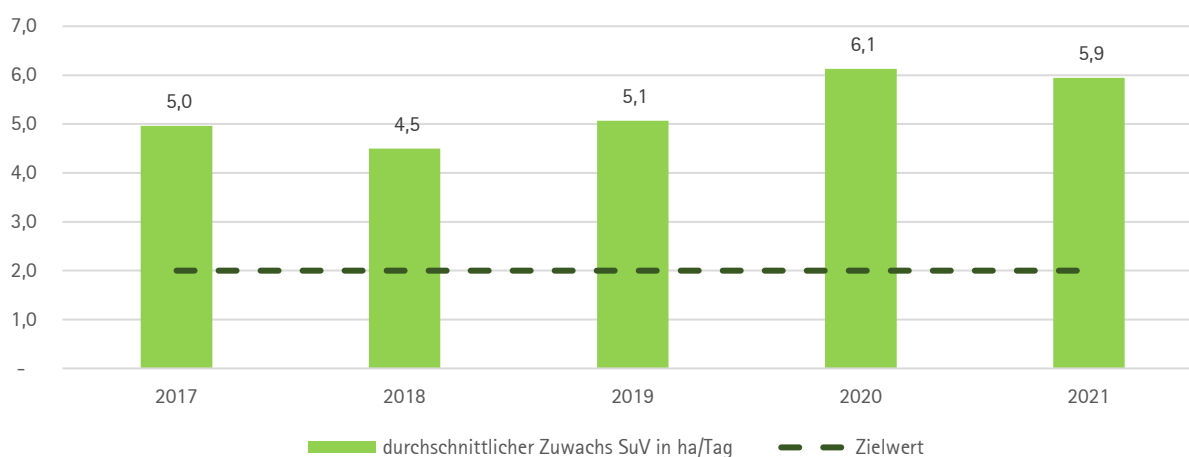
- 15 Der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde SMR und den RPV obliegen, die raumbedeutsamen Entwicklungen fortlaufend im Freistaat zu erfassen und zu analysieren. Raumbedeutsame Entwicklungen sind insbesondere Planungen und Maßnahmen mit Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des LEP. Zur Unterrichtung des SLT hat das SMR mindestens einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Raumordnung zu erstellen (§ 17 Abs. 1 SächsLPIG). Die Berichterstattungen erfolgten mit dem Landesentwicklungsbericht (LEB) 2015 und dem Raumordnungsbericht (ROB) 2020.
- 16 Der LEB 2015 berichtete umfänglich zu den Themen Bevölkerung, Raumordnung, Raumstruktur, Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur, Daseinsvorsorge sowie Freiräumen in Sachsen. Der ROB 2020 wurde nach Festlegung im Koalitionsvertrag 2019 mit dem Schwerpunkt „Daseinsvorsorge“ (Kap. 6 des LEP 2013) erstellt. Eine Berichterstattung unterblieb zu den Kap. des LEP 2013:
- 1) Raumstrukturelle Entwicklung (Ausnahme Ziel 1.3.6 - Behördensitze),
 - 2) Regional-, Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung,
 - 3) Verkehrsentwicklung,
 - 4) Freiraumentwicklung,
 - 5) Technische Infrastruktur (Ausnahme Ziele 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3 - Mobilfunk, Breitband).
- 17 Raumordnungsberichte müssen dem SLT eine Einschätzung des bisher erreichten Entwicklungsstandes und des notwendigen weiteren Handlungsbedarfs ermöglichen, damit auf fundierter Grundlage Einfluss auf die rechtlich und finanziell notwendigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Landesentwicklung genommen werden kann.⁴
- 18 Zu 83 % der Ziele und Grundsätze des LEP 2013 erfolgte im ROB 2020 keine Berichterstattung. Die Beschränkung des ROB 2020 auf die Daseinsvorsorge ist nicht mit § 17 Abs. 1 SächsLPIG vereinbar. Die gesetzliche Berichtspflicht erstreckt sich auf raumbedeutsame Entwicklungen mit Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des LEP, nicht nur eines einzelnen Kapitels.
- 19 Ein vollständiges Monitoring zur Zielerreichung aller Festlegungen des LEP 2013 findet nicht statt. Aussagen zur Zielerreichung sind, insbesondere bei nicht quantifizierten Zielen, nur bedingt möglich. Die Evaluierung der Festlegungen des LEP 2013 steht aus.
- 20 Die Ziele und Grundsätze der Energieversorgung (Kap. 5.1 LEP 2013) sind insbesondere aufgrund von bundesgesetzlichen Vorgaben und geopolitischen Entwicklungen überholt. Bedeutende Änderungen der Rahmenbedingungen müssen zeitnah berücksichtigen werden. Auch die Ziele und Grundsätze der Freiraumnutzung im Sinne der Freiraumsicherung (Kap. 4.2 LEP 2013) bedürfen angesichts der spürbaren Folgen des Klimawandels einer Überprüfung und Neuausrichtung.

⁴ Vgl. LT-Drs. 1/1246, Gesetzesbegründung zu § 5 (Landesentwicklungsberichte). An der Zielsetzung haben sich durch zwischenzeitliche Novellierungen keine Änderungen ergeben.

2.3 Flächenneuanspruchnahme

- ²¹ Art. 20a GG und Art. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 10 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Verfassung des Freistaates Sachsen verpflichten, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung kommender Generationen zu schützen. Die Rechtsnormen bewirken eine inhaltliche Bindung der politischen Willensbildung und der demokratischen Entscheidung.⁵
- ²² Der Schutz des Bodens genießt keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen. Das relative Gewicht des Bodenschutzes durch Vermeidung der Flächenneuanspruchnahme nimmt jedoch mit zunehmendem Verlust der natürlichen Bodenfunktion (insbesondere durch Versiegelung) zu.⁶
- ²³ Fläche ist eine begrenzte Ressource. Um ihre Nutzung konkurrieren Land- und Forstwirtschaft, Siedlung und Verkehr, Naturschutz, Rohstoffabbau und Energieerzeugung. Aufgabe der Raumordnung ist es, die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum (Nutzungsinteressen) aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 Abs. 1 ROG). Dabei sind soziale und wirtschaftliche Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen (§ 1 Abs. 2 ROG).
- ²⁴ Die Neuanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll nach dem Grundsatz 2.2.1.1 des LEP 2013 im Einklang mit den Leitvorstellungen des ROG in allen Teilräumen Sachsens vermindert werden. In der Begründung des Grundsatzes wurde ergänzt, dass die Verringerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2020 auf 2 ha/Tag angestrebt war. Nach dem Koalitionsvertrag 2019 wird die Erreichung nunmehr für das Jahr 2030 angestrebt.
- ²⁵ Die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) im Freistaat Sachsen lag in den letzten Jahren trotz zahlreicher Handlungsansätze und raumordnerischer Festlegungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme deutlich über dem ursprünglich für 2020 angestrebten Zielwert von 2 ha/Tag.
- ²⁶ In den Jahren 2019 und 2020 betrug die Flächenneuanspruchnahme mit 6,1 bzw. 5,9 ha/Tag etwa das Dreifache des Zielwertes.⁷ Damit entspricht der tägliche Zuwachs neu in Anspruch genommener Flächen im Freistaat Sachsen in etwa 8 Fußballfeldern.⁸

Abbildung 2: Durchschnittlicher täglicher Zuwachs der SuV (ha)



Quelle: Eigene Darstellung, StaLa-Berichte zur Flächennutzung.

⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, – 1 BvR 78/20 –, – 1 BvR 96/20 –, – 1 BvR 288/20 – (Klimaschutz), Tz. 206.

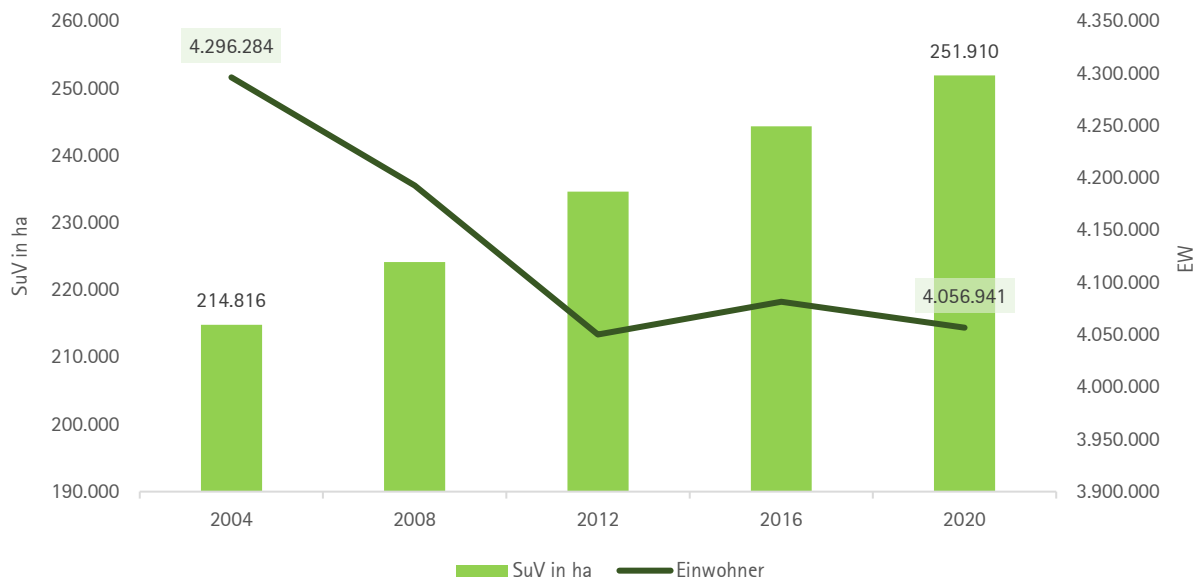
⁶ Analog zu BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 (Klimaschutz), Leitsatz 2.a.

⁷ Die Zunahme der SuV dient als Kernindikator für den Flächenverbrauch und die Nachhaltigkeit der Raumnutzung (vgl. Medieninformation des StaLa vom 2. Dezember 2022). Die SuV wird berechnet aus der Summe der Bodenflächen für die Nutzungsbereiche „Siedlung“ und „Verkehr“ abzüglich der Summe aus „Bergbaubetrieb“ und „Tagebau, Grube, Steinbruch“ (vgl. <https://www.statistik.sachsen.de/html/flaechennutzung.html>, zuletzt geöffnet am 5. Juni 2023). Der Nachhaltigkeitsindikator wird als 4-Jahres-Mittel berechnet. Der SRH hat abweichend davon die jährlichen Flächendaten des StaLa dargestellt.

⁸ Die Größe eines Fußballfeldes beträgt 0,714 ha (105 m × 68 m = 7.140 m²). 5,9 ha / 0,714 ha = 8,3.

- 27 Dem fortwährenden Zuwachs an SuV steht eine gegenläufige Bevölkerungsentwicklung in Sachsen gegenüber. Im Zeitraum 2004 bis 2020 nahm die Bevölkerung Sachsens um 5,6 % ab (-239.343 EW), die SuV stieg um 17,3 % (+37.094 ha) auf 251.910 ha.⁹

Abbildung 3: Entwicklung von SuV und Bevölkerung (2004–2020)



Quelle: Eigene Darstellung; Daten StaLa.

- 28 Die gegenläufige Entwicklung sinkender EW und anwachsender SuV im Freistaat Sachsen führt dazu, dass die SuV von immer weniger EW genutzt wird. Im Jahr 2004 kamen auf einen Quadratkilometer SuV rechnerisch 2.000 EW. Im Jahr 2020 waren es 1.610 EW, was einem Rückgang von 19,5 % entspricht.
- 29 Die sinkende Flächennutzungseffizienz führt zu steigenden Infrastrukturkosten je EW. Dieser Effekt tritt auch bei stagnierender SuV ein, da Sachsen sich nach den Prognosen langfristig auf einen Bevölkerungsrückgang einstellen muss.¹⁰
- 30 Die gegenläufige Entwicklung von SuV und Bevölkerung wird auch anhand der Wohnbaufläche (Teil der SuV) deutlich. In den sächsischen Landkreisen nahm die Wohnbaufläche trotz Bevölkerungsrückgang stetig zu. Die Wohnbaufläche stieg im Zeitraum 2016 bis 2020 um 1.344 ha, während die Bevölkerung um 58.350 EW abnahm. Die durchschnittliche Wohnbaufläche je EW stieg in den Landkreisen von 265 m² auf 275 m². In den kreisfreien Städten pendelte sie sich bei 100 m² je EW ein.
- 31 Die seit Jahren gegenläufige Entwicklung von EW und Wohnbauflächen spiegelt sich u. a. in stark gestiegenen Wohnungsleerständen der Landkreise. Die Leerstandsquoten der Landkreise betragen im Jahr 2020 zwischen 12,3 % und 18,9 %.¹¹
- 32 Hohe Wohnungsleerstände erforderten bereits umfassende staatliche Hilfen zur Stabilisierung der Wohnungsmärkte und der betroffenen Quartiere. Für die Förderung des Rückbaus von Wohngebäuden und infrastruktureller Anpassungsmaßnahmen wurden 505,1 Mio. € aus den Programmen der städtebaulichen Erneuerung im Zeitraum 2001 bis 2022 geleistet.

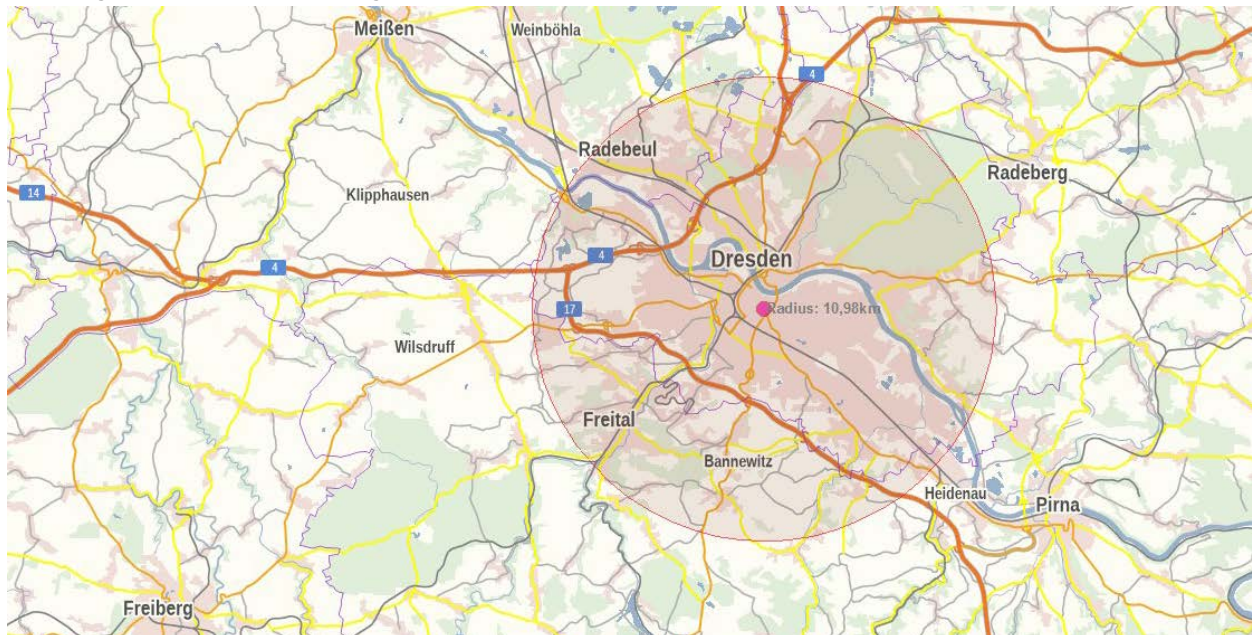
⁹ 2016 änderte sich die Datengrundlage zur Erhebung der SuV nach Umstellung des Liegenschaftskatasters, so dass die Angaben mit den Vorjahren nicht vollständig vergleichbar sind.

¹⁰ Nach aktuellen Prognosen des StaLa vom Juni 2023 wird die Zahl der EW Sachsens im Zeitraum 2021 bis 2040 um 148.300 (obere Variante 1) bis 315.800 (untere Variante 3) auf voraussichtlich 3,89 bzw. 3,72 Mio. EW sinken. Der Bevölkerungsrückgang wird von einer fortgesetzten Alterung der Bevölkerung begleitet. Das Statistische Bundesamt erwartet auch darüber hinaus einen stetigen Bevölkerungsrückgang um 12,7 % bzw. 500.000 EW bis 2070.

¹¹ Nachhaltigkeitsbericht Sachsen 2022, Seite 76.

- 33 Die Zunahme der SuV geschieht darüber hinaus zu Lasten landwirtschaftlicher Fläche. Im Zeitraum 2000 bis 2021 schrumpfte die landwirtschaftliche Fläche Sachsens um 37.897 ha (-3,7 %), was in etwa der Bodenfläche des Großraums Dresden entspricht.¹²

Abbildung 4: Veranschaulichung des Verlustes landwirtschaftlicher Flächen (2000 bis 2021)



Quelle: Eigene Darstellung (Kartengrundlage: Geoportal Sachsenatlas) auf Basis der StLa-Berichte zur Flächennutzung.

- 34 Das SMR erklärte, dass die Staatsregierung die Gründe und Ursachen für ein Überschreiten der Flächenneuanspruchnahme von mehr als 2 ha/Tag bis 2020 nicht gesondert untersucht habe.¹³ Gegenüber dem SRH gab das SMR an, dass Flächenneuanspruchnahmen der Wohnbaulandmobilisierung, dem Strukturwandel, der Energiewende und dem Ausbau erneuerbarer Energien¹⁴ sowie einem weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur geschuldet seien.
- 35 Weiterer Flächenbedarf ist aufgrund der mit Wirkung vom 30. Dezember 2022 eingeführten Flexibilisierungsklausel zur Siedlungsentwicklung zu erwarten.¹⁵ Damit sollen Gemeinden in ländlichen Gebieten abweichend vom LEP 2013 neue Handlungs- und Gestaltungsspielräume in der Siedlungsentwicklung eröffnet werden.¹⁶ Die Intension des LEP 2013, Grenzen für eine raumordnerisch verträgliche Zunahme von Siedlungsflächen unter Beachtung der demografischen Entwicklung zu setzen, wird insoweit aufgegeben, ohne dass sich der Bedarf für die Zielabweichung aus der Gesetzesbegründung hinreichend nachvollziehen lässt.
- 36 Die von der Staatsregierung verfolgte Ansiedlung von landesweit bedeutsamen Industrie- und Gewerbebetrieben generiert einen erheblichen Flächenbedarf. Das SMR unterstützt die Ansiedlung mit dem im Januar 2023 angelaufenen Förderprogramm zur Unterstützung der kommunalen Bauleitplanung.¹⁷ Ziel ist es, innerhalb von 2 Jahren über 2.500 ha entwickelte Planungsfläche für großflächige Gewerbe- und Industriestandorte zur Verfügung zu stellen. Der Zielwert ergibt eine durchschnittliche Flächeninanspruchnahme von 3,4 ha/Tag. Der Zielkonflikt aus Flächenausweisungen für Industrie und Gewerbe vs. Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wurde im Förderkonzept nicht thematisiert.

¹² Zugrundeliegende Berechnungen aus LABO-Statusbericht 2020 zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung vom 8. Oktober 2020, StLa zur Flächennutzung 2021.

¹³ LT-Drs. 7/9989, Antwort SMR vom 31. August 2022 zur Frage 47.

¹⁴ Windenergie- und Photovoltaikanlagen einschließlich Zuwegungen.

¹⁵ § 20 Abs. 4 SächsLPlG, eingefügt durch Art. 25 Nr. 9 HBG 2023/2024.

¹⁶ Das Ziel 2.2.1.6 des LEP 2013 beschränkt Gemeinden, die kein zentraler Ort sind und keine besondere Gemeindefunktion haben, auf die sog. Eigenentwicklung.

¹⁷ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen im Freistaat Sachsen (FRL RegioPlan) vom 17. Januar 2023.

3 Folgerungen

- 37 **3.1** Um raumbedeutsame Entwicklungen frühzeitig und wirksam steuern und gestalten zu können, bedarf es effizienter Verfahren zur Aufstellung der Raumordnungspläne und einer wirksamen Aufsicht über die Regionalplanung. Sofern die rechtsaufsichtlichen Instrumentarien nicht ausreichen, langen Fortschreibungsverfahren wirksam zu begegnen, soll die weisungsfreie Aufgabenübertragung auf die RPV hinterfragt und die Etablierung der Fachaufsicht geprüft werden.
- 38 **3.2** Das SMR als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde sollte dem SLT gemäß § 17 Abs. 1 SächsLPIG in jeder Legislaturperiode zu allen raumbedeutsamen Entwicklungen berichten. Der SRH empfiehlt, die Evaluierung des LEP zum Ausbau eines ergebnisorientierten Monitorings zur Umsetzung der Ziele und Grundsätze des LEP zu nutzen. Das Monitoring sollte die Grundlage für die Berichterstattung an den SLT sein und als Instrument zur Ermittlung des Fortschreibungsbedarfes des LEP dienen.
- 39 **3.3** Die Ziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme werden mit dem bisherigen Instrumentarium ohne ernsthafte zusätzliche Steuerungsmaßnahmen aller beteiligten Stellen offensichtlich nicht erreichbar sein. Grundsätze und Ziele des LEP sollten künftig stärker an der Bevölkerungsentwicklung ausgerichtet werden. Raumwirksame Förderprogramme sollten auch dem Ziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme Rechnung tragen. Zielkonflikte sind im Förderkonzept zu benennen und abzuwägen.

4 Stellungnahme

- 40 **4.1** Das SMR wies im Prüfungsverfahren darauf hin, dass über die Etablierung einer Fachaufsicht über die RPV der Gesetzgeber entscheiden müsse.
- 41 **4.2** Die Berichterstattungen der obersten Raumordnungsbehörde seien regelmäßig in jeder Legislaturperiode erfolgt, zuletzt mit dem LEB 2015 sowie dem ROB 2020. Eine kritische Auseinandersetzung mit der – politisch veranlassten – Fokussierung des ROB 2020 auf die Daseinsvorsorge habe im Ausschuss für Regionalentwicklung (ARE) des SLT stattgefunden. In diesem Rahmen habe das SMR am 9. September 2022 durch seine Vertreter deutlich gemacht, dass für den nächsten ROB wieder eine breitere Berichterstattung vorgesehen sei. Die Entscheidung über Inhalt und Struktur der Raumordnungsberichte obliege in Anbetracht der fachlichen Betroffenheit mehrerer Ressorts jeweils der Staatsregierung und bei grundsätzlich für erforderlich gehaltenen Anpassungen dem SLT. Ausweislich der zum ROB 2020 stattgefundenen Expertenbefragung im ARE des SLT sei eine Fokussierung auf bestimmte zu vertiefende Themen zulässig. Auf die Protokolle der Sitzung des ARE vom Juli 2022 zum ROB 2020¹⁸ und die Sachverständigenanhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung des SächsLPIG vom Januar 2023¹⁹ wurde verwiesen.
- 42 **4.3** Das Ziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme könne mit dem bisherigen Instrumentarium im Kontext widersprechender politischer Zielstellungen, wie zum Beispiel dem beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, nicht erreicht werden. Zielkonflikte bedürften politischer Lösungen, die im Verwaltungsvollzug realisierbar sind. Grundsätze und Ziele des zukünftigen LEP sollten sich auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips an den Bedürfnissen und der Entwicklung der Bevölkerung sowie an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen ausrichten.
- 43 Die Einflussmöglichkeiten der Raumordnung seien begrenzt. Die Umsetzung der vorgegebenen Ziele müsse im Wesentlichen über die Fachplanung bzw. durch die Kommunen erfolgen. Hierbei stünden politische Zielstellungen zur Entwicklung des Freistaates Sachsen dem Ziel der Verringerung der Flächenneuanspruchnahme diametral gegenüber.
- 44 Die Forderung, Grundsätze und Ziele des LEP primär stärker an der Bevölkerungsentwicklung auszurichten, kollidiere mit der Leitvorstellung der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 ROG) zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wozu neben den Ansprüchen an Wohn- und Lebensverhältnisse auch die erforderliche Wirtschafts- und Infrastruktur gehörten.

¹⁸ Ausschussprotokoll 7/04-20 A.

¹⁹ Ausschussprotokoll 7/04-25 A.

- 45 Bei der Auswertung der statistischen Zahlen lasse der SRH die Tatsache außer Acht, dass im Freistaat Sachsen seit 1990 ein erheblicher Nachholbedarf bestanden habe und zu Teilen noch immer bestehe. Die bloße Betrachtung des Verhältnisses zwischen Einwohnerzahlen und SuV berücksichtige keine gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklungen und Zusammenhänge.
- 46 Die gegenläufige Entwicklung von Wohnbaufläche und Einwohnerzahl sei nicht nur dem Leerstand geschuldet, sondern in hohem Maße Folge gestiegener Wohnraumanprüche der Bevölkerung, einem noch bestehenden Nachholbedarf bei der Wohneigentumsbildung sowie einer Zunahme von Singlehaushalten.
- 47 Die Intention einer begrenzten Siedlungsentwicklung werde mit der Flexibilisierungsklausel nicht aufgegeben. Gemeinden mit einer den Grundzentren vergleichbaren Infrastrukturausstattung solle eine raumordnerisch vertretbare Siedlungsentwicklung über den Eigenbedarf hinaus ermöglicht werden. Eine Bilanzierung von Flächeninanspruchnahmen sei nur im Gesamtkontext möglich; eine isolierte Betrachtung der FRL RegioPlan führe nicht zu belastbaren Ergebnissen.

5 Schlussbemerkungen

- 48 Der SRH hält an seiner Auffassung fest, die Berichterstattung zur Landesentwicklung an den Kapiteln des LEP zu orientieren und damit den SLT über die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des LEP zu informieren. Wesentliche Bereiche der Landesentwicklung sind in künftige Berichterstattungen aufzunehmen.
- 49 Die vom SMR in Bezug genommenen Experten gaben ihre fachliche Auffassung zur Beschränkung bzw. Schwerpunktsetzung auf die Daseinsvorsorge wieder. Die Äußerungen enthalten keine juristische Prüfung der Anforderungen des § 17 SächsLPIG an Inhalt und Umfang des ROB. Im Übrigen empfahlen auch die Sachverständigen eine breitere Aufstellung des ROB.
- 50 Angesichts der anhaltenden hohen Flächenneuanspruchnahme und bestehender zusätzlicher Bedarfe, wie z. B. für erneuerbare Energien, sollten verbindliche quantitative Zielstellungen mit den Fachbereichen abgestimmt und im nächsten LEP normiert werden. Die Evaluierung des LEP 2013 sollte genutzt werden, um festzustellen, welcher fachliche und ggf. auch gesetzgeberische Handlungsbedarf besteht. An dem Ergebnis sind die Grundsätze und Ziele des LEP in Abstimmung mit den fachlich zuständigen Ressorts sowie dem SLT neu auszurichten.

Ausgaben für das Standort- und Tourismusmarketing

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

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Seit dem Jahr 2020 liegt die Zuständigkeit für den Bereich Tourismus beim SMWK. Die Staatsregierung verfolgt mit der „Tourismusstrategie Sachsen 2025“¹ das Ziel der Stärkung des Wirtschaftsfaktors Tourismus zur weiteren Steigerung des touristischen Bruttoumsatzes und zur Generierung von Einkommen aus dem Tourismus. Das Tourismusmarketing ist dazu ein Handlungsfeld der Tourismusstrategie. Für das Tourismusmarketing wurden in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt rd. 17 Mio. € verausgabt. Mit der touristischen Vermarktung des Freistaates Sachsen ist die TMGS mittels eines Rahmenvertrages beauftragt und wird hierfür pauschal vergütet. Aufgabe der TMGS ist es, Sachsen als Reiseland im In- und Ausland zu positionieren, unter der Dachmarke „Sachsen. Land von Welt“ alle touristischen Marketingmaßnahmen für Sachsen zu bündeln, sowie Marktforschung zu betreiben.
- ² In der Prüfung hat der SRH für die Jahre 2020 und 2021 untersucht, inwieweit die Ausgestaltung der Beauftragung der TMGS einen Beitrag zur Umsetzung der Tourismusstrategie leistet. Hierzu wurden u. a. die zielorientierte Steuerung der Ausgaben durch das SMWK und das Durchführen von Erfolgskontrollen hinsichtlich der verfolgten Ziele näher betrachtet.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Leistungsgegenstand

- ³ Die TMGS wurde mit der kompletten Planung und Durchführung des Tourismusmarketings beauftragt. Jedoch wurden die Aufgabenstellung an die TMGS und die in der Tourismusstrategie formulierten Marketingziele vertraglich nicht verankert.
- ⁴ Aus ihren Oberzielen „ökonomisch“, „regional“ und „zukunftsorientiert“ leitet die „Tourismusstrategie Sachsen 2025“ für das Tourismusmarketing folgende Ziele ab:
 - Steigerung der Bekanntheit Sachsens als Reiseziel
 - Stabilisierung des Marktanteils Sachsens am Deutschlandtourismus
 - Positionierung Sachsens als Kulturreiseland Nr. 1
 - Stabilisierung und Steigerung der Gästezahlen aus den definierten Hauptzielgruppen
 - Steigerung der Marketingbudgets in der TMGS und in den Destinationsmanagementorganisationen

¹ <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/32459>, zuletzt geöffnet am 21. Juni 2023.

- 5 Abgesehen davon, dass die Steigerung des Marketingbudgets, anders als die Umsatzerhöhung, kein marktorientiertes Ziel darstellt, hätten diese Marketingziele zum Leistungsgegenstand gemacht werden müssen.
- 6 Der SRH kritisiert zudem, dass das SMWK den Bogen von der Tourismusstrategie des Freistaates Sachsen und ihren unterschiedlichen Handlungsfeldern zum Auftrag an die TMGS nicht gespannt und keine konkreten Zielvorgaben hinsichtlich ihrer Spezifizierung und Geltungsdauer gemacht hat.
- 7 Hierbei hätte berücksichtigt werden müssen, dass die Tourismusstrategie neben dem Tourismusmarketing noch weitere Handlungsfelder, wie z. B. die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft und die touristische Infrastruktur, beschreibt und diese mit dem Tourismusmarketing verknüpft sind. So hätten bspw. das Marketingziel, die Bekanntheit Sachsens als Reiseziel zu steigern, im Hinblick auf die touristische Infrastruktur betrachtet und hieraus Unterziele für den Ganzjahrestourismus abgeleitet werden können.
- 8 Da die für das Marketing in der Tourismusstrategie genannten Kennzahlen nur eine Erhöhung des Zielwertes vorsahen, hätte das SMWK diese mit konkreten Zielwerten untersetzen müssen, so dass sie auch für eine spätere Erfolgskontrolle herangezogen werden können.
- 9 Weil weitere Konkretisierungen nicht vorgenommen wurden, bleibt unklar, welche ausdrücklichen Ziele hinter den festgelegten und auch umgesetzten Marketingmaßnahmen stehen. Ebenso bleibt unklar, wo die durchgeführten Marketingmaßnahmen schon Erfolge gezeigt haben und an welcher Stelle mit zusätzlichen Maßnahmen Marketinghandlungen unterstützt werden müssen.

2.2 Erfolgskontrolle

- 10 Aus Sicht des SRH lässt sich die Wirkung der Marketingmaßnahmen für die Tourismusziele des Freistaates Sachsen nicht beurteilen und der wirtschaftliche Einsatz der Landesmittel, der nach § 7 SäHO zu beachten ist, für die Beauftragung der TMGS nicht überwachen.
- 11 Im Rahmen der Prüfung gab das SMWK an, dass geprüft werde, ob die geplante Maßnahme erfolgt sei oder nicht. Eine qualitative Überprüfung der Leistung der TMGS an objektiven Kriterien oder ein Abgleich der eingesetzten Mittel und der damit erreichten Ziele erfolgt nicht. Die vom SMWK genannte bisherige Erfolgskontrolle, z. B. durch Vor-Ort-Besuche bzw. der Teilnahme an ausgewählten Maßnahmen, der Durchführung monatlicher Jour fixe oder durch die Prüfung der Sachberichte, ist auf keinen Fall ausreichend.
- 12 Der SRH hat Zweifel, dass das SMWK dem Grundanliegen einer wirtschaftlichen Entscheidung, formulierte Ziele auf effektivem Weg zu erreichen und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen optimal einzusetzen, gerecht wird.

2.3 Höhe der veranschlagten Mittel

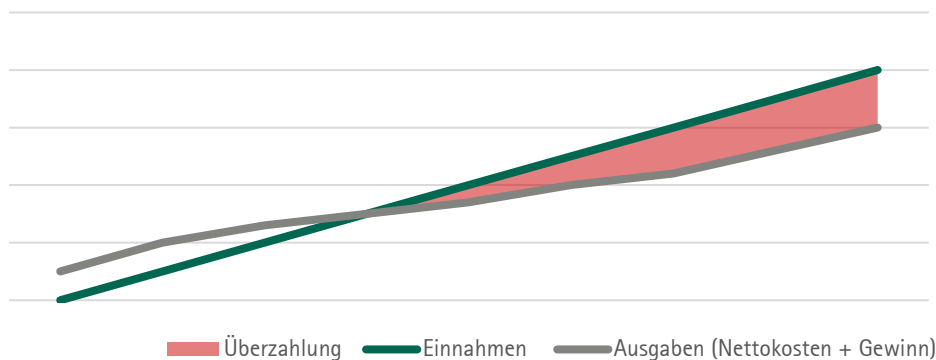
- 13 Nach Angaben des SMWK beruht der Haushaltsansatz auf Zahlen der Vorjahre sowie auf Erfahrungswerten unter Berücksichtigung von besonderen Herausforderungen (z. B. COVID-19-Pandemie). Die Höhe der Vergütung bemisst sich nicht nach der zu erbringenden Leistung, sondern erfolgt gem. § 3 Abs. 1 des Rahmenvertrages in Höhe der im Haushalt veranschlagten Mittel. Die Leistungssumme wird erst im Nachgang mit Leistungen unter setzt. Dabei bliebe es nach Aussage des SMWK der TMGS bei der Maßnahmenuntersetzung weitgehend selbst überlassen, welche Projekte umgesetzt würden.
- 14 Aus den nur verbal beschriebenen Zielen kann nicht abgeleitet werden, was zu deren Umsetzung an Marketingmaßnahmen notwendig ist, welche Leistungen von der TMGS erbracht und welche Mittel dafür verausgabt werden müssen. Mangels Erfolgskontrolle und aufgrund der Abrechnung der Vergütung bis Ende des Folgejahres ist es auch nicht möglich, im Rahmen einer Rückschau die Notwendigkeit der eingesetzten Haushaltsmittel für den anstehenden Haushaltsansatz zu plausibilisieren.

- 15 Der Einwand des SMWK im Rahmen der Prüfung, dass die Werbeeffekte einzelner Maßnahmen und das Erreichen der Marketingziele nur bedingt messbar seien, beschreibt genau das Problem, dass Haushaltsmittel eingesetzt werden, ohne dass eine Rückkoppelung besteht, ob sie dem Grunde und der Höhe nach notwendig sind oder nicht.
- 16 Dies ist unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch, da nach § 6 SÄHO eine enge Zweck-Mittel-Relation besteht.

2.4 Überzahlung

- 17 Das SMWK vergütete die Leistungen der TMGS gemäß Rahmenvertrag nicht im Zuge erbrachter Gegenleistungen, sondern in festgelegten Raten und erbringt damit eine Vorleistung. Dies führte insbesondere in den von der Pandemie geprägten Jahren zu nicht verbrauchten Mitteln in Millionenhöhe bei der TMGS, weil vorgesehene Maßnahmen, anders als geplant, nicht im vollem Umfang umgesetzt werden konnten.

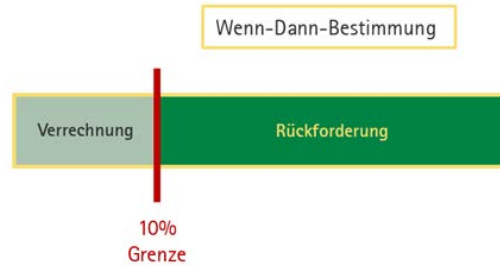
Abbildung 1: Überzahlung I



Quelle: Eigene Darstellung.

- 18 Für einen solchen Fall der Überzahlung legt der Rahmenvertrag fest, den überschüssigen Betrag von der TMGS zurückzufordern, ausgenommen die Überzahlung beläuft sich maximal auf 10 % des ausgleichsfähigen Betrages, dann wird die Überzahlung von der für das darauffolgende Geschäftsjahr zu zahlenden Vergütung in Abzug gebracht.
- 19 Im Jahr 2020 wurde gemäß Schlussabrechnung der TMGS ein Betrag von rd. 1,1 Mio. € in das Folgejahr für noch nicht in diesem Jahr durchgeführte Maßnahmen übertragen, ohne eine Verrechnung oder Rückforderung vorzunehmen. Entsprechend der vertraglichen Regelung hätte der Zahlungsbetrag des SMWK im darauffolgenden Jahr um 1,1 Mio. € gemindert werden müssen. Dies ist jedoch entgegen der vertraglichen Regelung nicht erfolgt.
- 20 Die Mittel sollten im darauffolgenden Jahr für Maßnahmen eingesetzt werden, die coronabedingt im Vorjahr nicht erfolgten. Das SMWK hat der Mittelübertragung zugestimmt, ohne dass geprüft wurde, ob die Maßnahmen auch wirtschaftlich sinnvoll im folgenden Jahr nachholbar sind.
- 21 Eine Steigerung der Marketingmaßnahmen führt nicht zwangsläufig zu einer Steigerung von Gästezahlen oder von Umsätzen im Tourismus. Das Potenzial in der Werbezielgruppe kann mit einer Werbemaßnahme möglicherweise schon ausgereizt sein und eine doppelte Werbeansprache bringt keine zusätzlichen Effekte. Das hätte sich das SMWK plausibilisieren lassen müssen, um die Wirtschaftlichkeit der Mehrausgabe zu begründen.
- 22 Für das Jahr 2021 zeigte die TMGS dem SMWK eine Summe nicht verbrauchter Mittel i. H. v. rd. 1,3 Mio. € an. In diesem Fall sollte eine Verrechnung vorgenommen werden. Von den insgesamt der TMGS für das Jahr 2021 zur Verfügung gestellten Mitteln i. H. v. rd. 9,5 Mio. € sollte ein anteiliger Betrag von 10 % (950 T€) mit den Leistungen des darauffolgenden Geschäftsjahres verrechnet werden.
- 23 Für den darüber hinausgehenden Betrag nicht verbrauchter Mittel bildete die TMGS eine Rückstellung im Jahresabschluss 2021. Liegt eine Überkompensation von mehr als 10 % vor, ist nach Auffassung des SRH der gesamte Betrag zurückzufordern, weil die vertragliche Regelung als Wenn-Dann-Bestimmung zu verstehen ist. Eine Verrechnung ist dann ausgeschlossen. Die 10 %-Regelung dient lediglich einer Verfahrensvereinfachung. Diese Vereinfachung tritt nicht ein, wenn nur der die 10 % überschießende Betrag rückgefordert wird.

Abbildung 2: Überzahlung II



Quelle: Eigene Darstellung.

3 Folgerungen

- 24 Das SMWK hat die Aufgabenstellung an die TMGS und die Marketingziele der Tourismusstrategie vertraglich festzuhalten. Aus diesen Zielen sind konkrete operative Ziele (Jahresziele) abzuleiten, die mit der TMGS verbindlich vereinbart werden sollten. Bei der Formulierung der Ziele sollte das SMWK darauf achten, dass der Umsetzungserfolg kontrollierbar ist. Hierfür bedarf es Kennzahlen, die die anschließende Erfolgskontrolle ermöglichen.
- 25 Die quantifizierten Ziele des Tourismusmarketings sind zukünftig mit Marketingmaßnahmen und den geschätzten Effekten dieser Maßnahmen zu untersetzen. Auf dieser Grundlage ist das Leistungsvolumen in Anbetracht der verfügbaren Haushaltsmittel zu ermitteln.
- 26 Die im Jahr 2021 nichtverbrauchten Mittel sind in voller Höhe zurückzufordern. Eine stärkere Ausrichtung des Auszahlungssystems am tatsächlichen Bedarf wirkt möglichen Rückforderungen bereits im Vorfeld entgegen und vermeidet damit unnötigen Verwaltungsaufwand.

4 Stellungnahme des SMWK

- 27 Das SMWK erwiderte, dass der mit der TMGS geschlossene Rahmenvertrag die Leistungsgegenstände für die Beauftragung regelt und einen Bogen zur Tourismusstrategie schlägt. Definierte Ziele einer Tourismusstrategie könnten vertraglichen Leistungsgegenständen jedoch nicht gleichgesetzt werden.
- 28 Das von der TMGS realisierte Tourismusmarketing trägt zur Umsetzung der Tourismusstrategie Sachsens bei. Auf das Marketing wirkten jedoch vielfältige Einflüsse, die eine Definition und kausale Zuordnung von Kennziffern fachlich kaum zulassen. Folglich konzentrieren sich die in der Tourismusstrategie genannten Kennzahlen mit dem Zielwert „Erhöhung“ auf die Entwicklungsrichtung. Die Dokumentation der Wirkungsbewertung werde durch das SMWK künftig noch stärker in den Blick genommen.
- 29 Die Höhe der im Haushalt 2020 und 2021 veranschlagten Mittel ergebe sich aus den Aufgaben der TMGS, die in den Erläuterungen zum HH-Titel aufgeführt gewesen seien. In enger Abstimmung zwischen SMWK und TMGS erfolge die konkrete Untersetzung.
- 30 Die Auszahlung der Vergütung für die TMGS erfolge auf Basis eines Zahlungsplanes in Raten entsprechend dem kalkulierten Mittelbedarf. Die Auszahlungen stellten keine pauschale Vorleistung dar. So würde in der Praxis der Zahlungsplan unterjährig dem tatsächlichen Mittelbedarf der TMGS angepasst.
- 31 Trotz aller Bemühungen habe die TMGS in den Jahren 2020 und 2021 coronabedingt diverse Maßnahmen nicht umsetzen können. Dies führte erstmals seit Geltung des Rahmenvertrages zu größeren Überkompensationen. Diese würden seitens SMWK in maximal zulässiger Höhe zurückgefordert.

5 Schlussbemerkungen

- 32 Das Tourismusmarketing soll einen Beitrag für die Fortentwicklung des Tourismus im Freistaat Sachsen leisten. Insofern begrüßt der SRH, dass das SMWK künftig die Wirkungsbewertung stärker in den Blick nehmen möchte.

- ³³ Der SRH sieht es hierfür als notwendig an, in den Rahmenvertrag die Ziele der Tourismusstrategie aufzunehmen, um den Leistungsrahmen und die Zielstellung der Leistungserbringung konkreter zu definieren und die Marketingziele im Kontext der weiteren strategischen Ansätze der Tourismusstrategie zu entwickeln. Damit wird nach Ansicht des SRH eine engere Einbindung in die Tourismusstrategie und deren weiterer Handlungsfelder erreicht.
- ³⁴ Der SRH bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Budgetplanung auf der Grundlage von Vorjahreswerten unzureichend ist. Die Maßnahmen und die Ausgabeansätze sollten auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit für die Erfüllung der Ziele der Tourismusstrategie und deren Effekte für den Tourismus im Freistaat Sachsen hinterfragt werden.
- ³⁵ Für den SRH sind insbesondere die zum jeweiligen Jahresende vorgenommenen hohen Auszahlungsraten auffällig. Dies lässt einen kalkulierten Mittelbedarf bezweifeln. Aus Sicht des SRH liegt folglich auch weiterhin eine Vorleistung vor, weshalb unverändert empfohlen wird, das Auszahlungssystem stärker an die tatsächliche Leistungserbringung anzupassen.

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ In Deutschland werden durch Manipulationen von Kassensystemen nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes¹ Steuern von bis zu 10 Mrd. € jährlich hinterzogen. Dies entspricht einem Betrag von rd. 500 Mio. € für Sachsen. Der SRH hat hierzu die Arbeitsweise der FÄ bei der Durchführung von Kassen-Nachschauen nach § 146b AO untersucht. Seine Feststellungen stützt er auf die Sichtung von insgesamt 120 Einzelfällen bei 2 FÄ.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ausgangslage

- ² Bei Bargeld- und Kassenumsätzen besteht aus fiskalischer Sicht ein erhöhtes Risiko von Umsatzverkürzung und Steuerhinterziehung. Die Aufdeckung derartiger Sachverhalte ist bei den herkömmlichen Außenprüfungen durch den zeitlichen Abstand und die vorherige Ankündigung der Prüfung deutlich erschwert. Die Kassen-Nachschau ist vom Gesetzgeber derart ausgestaltet, dass sie schnell und damit häufig durchgeführt werden kann.
- ³ Kassen-Nachschauen finden unangekündigt statt. So erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass eine gesetzeswidrige Tat auffällt. Die Prüfer dürfen die Geschäftsräume betreten, dabei Geschäftsvorfälle beobachten und anonym Testkäufe vornehmen. Ferner dürfen sie die im Unternehmen gespeicherten Kassendaten auslesen und überprüfen. Ergänzend kann der Prüfer einen Kassenzugriff durchführen und sich die einschlägigen Kassenbücher vorlegen lassen. Schließlich besteht die Möglichkeit, sofort zu einer steuerlichen Außenprüfung gem. § 193 AO überzugehen. Dadurch ist die Kassen-Nachschau als Präsenz- und Präventivwerkzeug in der Fläche beim Kampf gegen Steuerhinterziehung bei Bargeldumsätzen besonders geeignet.

2.2 Prüfungshäufigkeit

- ⁴ Die sächsischen FÄ erledigten jährlich maximal 344 Kassen-Nachschauen. Diese Anzahl ist nicht ausreichend, um eine wirksame Kontrolle der mehr als 57.000 prüfungswürdigen sächsischen Unternehmen mit Bargeldverkehr und Kassenumsätzen zu gewährleisten (Flächen- und Präventivwirkung). Eine Überwachung der Verpflichtung zum Einsatz gesetzeskonformer Kassensysteme gem. § 146a AO ist so nicht möglich. Das der Einführung der Kassennachschau zugrunde gelegte gesetzgeberische Ziel einer jährlichen Prüfung von 2,4 % dieser Unternehmen wird deutlich verfehlt. Ursächlich hierfür ist auch die bisher zu geringe Zielvorgabe des LSF von jährlich 384 Fällen.

2.3 Personaleinsatz

- ⁵ Die Kassen-Nachschauen werden aktuell nur von rd. 32 Kassen-Fachprüfern der Betriebsprüfungsstellen durchgeführt. Gleichzeitig verfügen die übrigen 667 Außenprüfer der Betriebs- und Umsatzsteuersonderprüfungsstellen über eine ausreichende Fachkompetenz zur Durchführung von Kassen-Nachschauen. Bislang werden sie hierfür aber nicht eingesetzt.

¹ Vgl. hierzu Bundesrechnungshof Bemerkungen 2016, Band II, Tz. 32.1, Seite 136 mit weiteren Nachweisen.

2.4 Die Meldepflichten der Unternehmen

- 6 Mit § 146a Abs. 4 AO hat der Gesetzgeber ab 2018 eine besondere Meldepflicht eingeführt. Die Unternehmen haben innerhalb eines Monats nach Anschaffung oder Außerbetriebnahme eines Kassensystems das FA mittels amtlichem Vordruck über die wesentlichen System-Daten zu informieren.
- 7 Die Verwaltung bietet aber auch 5 Jahre nach der gesetzlichen Einführung noch kein Melde-Verfahren an. Der Steuerverwaltung fehlt deshalb ein ausreichender Überblick über Art und Anzahl der in den Unternehmen verwendeten Kassensysteme. Dieser Mangel stellt einen wesentlichen Grund für die zu geringe Prüfungsdichte dar und gefährdet so den Gesetzeszweck.

2.5 Übergang zur Außenprüfung

- 8 Bei wesentlichen Feststellungen zur Qualität der Kassenführung können die Prüfer eine Kassen-Nachschau sofort in eine Außenprüfung überleiten. Diese Möglichkeit nutzte ein FA besonders häufig. Es erzielte dadurch in 30 Fällen Mehrsteuern i. H. v. 427 T€. Diese Möglichkeit nutzte das zweite FA deutlich seltener. Entsprechend niedriger waren dort die steuerlichen Ergebnisse der Kassen-Nachschaue. Aus Sicht des SRH ist die Durchführung einer Kassen-Nachschau in Vorbereitung einer Außenprüfung zur Einschätzung der Prüfungswürdigkeit deshalb sinnvoll.
- 9 Eine solche Herangehensweise kann somit die Effizienz der Außenprüfungsdienste steigern und zusätzlich den bürokratischen Aufwand für Unternehmen verringern. Ergibt eine Kassen-Nachschau keine wesentlichen Beanstandungen, kann das FA auf eigentlich geplante zeitaufwändige Außenprüfungen verzichten.

2.6 Zusammenarbeit mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle

- 10 Seit dem Jahr 2016 liegt bei einem Verstoß gegen die gesetzlichen Vorgaben für elektronische Kassensysteme eine Ordnungswidrigkeit vor. Für die Beurteilung, ob deshalb ein Bußgeld erhoben werden soll, sind die Bußgeld- und Strafsachenstellen der sächsischen FÄ zuständig. Die untersuchten FÄ hatten nur wenige Fälle an die Bußgeld- und Strafsachenstellen weitergeleitet, obwohl sie entsprechende Beanstandungen getroffen hatten. Gleichzeitig benötigten die Bußgeld- und Strafsachenstellen in den gemeldeten Fällen zu viel Zeit für eine Entscheidung. Dem SRH erscheinen Meldeverhalten und Zusammenarbeit mit der Bußgeld- und Strafsachenstelle verbesserungswürdig.

2.7 Die Arbeitsabläufe

- 11 Nach den Beobachtungen des SRH erfolgt die Falldokumentation von Anfang (Meldung) bis Ende (Bericht) durch Ausdrucke von MS-WORD-Dateien weitestgehend auf Papier. Dadurch sind die Arbeitsabläufe zeitaufwändig und ineffizient. Zudem entstehen Medienbrüche, die insbesondere die anschließende Überwachung der Mangelbeseitigung erschweren. Obwohl es sich hier um ein komplett neues Prüfungsverfahren handelt, wurden die Möglichkeiten einer digitalen Ausgestaltung seitens des Vorhabens KONSENS ab 2016 nicht genutzt. Konkrete Planungen bestehen nach Kenntnis des SRH auch nicht. Auch hierin sieht der SRH einen Grund für die bisher zu geringe Prüfungsdichte.

2.8 Das Controlling des Verfahrens

- 12 Da bislang keine Kennzahlen zum Verfahren vorliegen, ist die Verwaltung 2023 sogar gezwungen, personell Erhebungen für erstmalig vom Bundesministerium der Finanzen angeforderte statistische Daten anzustellen. Bis 2023 liegen dem LSF gar keine statistischen Auswertungen über die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des neuen Prüfungsinstrumentes „Kassen-Nachschau“ vor. Ihr Einsatz konnte so bisher nicht sachgerecht analysiert werden.

3 Folgerungen

- 13 **3.1** Der SRH empfiehlt der Steuerverwaltung, den ordnungsmäßigen Einsatz von Kassensystemen häufiger als bisher zu überprüfen. Hierzu sollte die Zahl entsprechender Kassen-Nachschaue umgehend und deutlich erhöht werden.

- 14 **3.2** Zur Umsetzung dieser Empfehlung muss das Personal in den FÄ nicht erhöht werden. Vielmehr erscheint es zweckmäßig, die Betriebs- und Umsatzsteuersonderprüfer verstärkt mit Kassen-Nachschauen zu betrauen.
- 15 **3.3** Der SRH bittet das SMF, sich beim Vorhaben KONSENS für eine unverzügliche Einführung des gesetzlich vorgesehenen Melde-Verfahrens zu den Kassensystemen einzusetzen. Bei weiteren Verzögerungen sollte die sächsische Steuerverwaltung ein eigenes Stichprobenverfahren einführen.
- 16 **3.4** Die bußgeldrechtliche Würdigung festgestellter Mängel bei der Kassenführung sollte künftig deutlich schneller als bisher und sachsenweit einheitlich erfolgen. Eine einheitliche Regelung würde auch den zeitlichen Verfahrensablauf verkürzen.
- 17 **3.5** Zur Beschleunigung der Kassen-Nachschauverfahren empfiehlt der SRH der Steuerverwaltung eine durchgehende Digitalisierung der Arbeitsabläufe. Diese sollte alle Bearbeitungsschritte, von der Meldung bis zur fallübergreifenden Datenanalyse, umfassen. Hierdurch besteht Potenzial zur Effizienzsteigerung und zur Erhöhung der Prüfungsdichte. Zudem würde eine digitale Erfassung aller Prüfungsinformationen dabei helfen, die begrenzten Ressourcen der Steuerverwaltung effektiv einzusetzen. Der SRH regt an, beim Vorhaben KONSENS eine entsprechende Aufgabe anzumelden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 18 Das Instrument der Kassen-Nachschau sei ein wichtiger Baustein, um das Steuerausfallrisiko bei bargeldintensiven Betrieben zu minimieren. Die Kassen-Nachschau sei dabei Teil eines ganzen Maßnahmenpaketes (Belegausgabepflicht, Einsatz einer TSE [technische Sicherheitseinrichtung], Mitteilungspflichten), das nur in Summe wirksam gegen Kassenmanipulationen schützen kann. Die Prüfung des SRH habe aufgezeigt, dass in Sachsen die Kassen-Nachschau umgehend etabliert wurde und wichtige Erfahrungen in der Verwaltung im Prüfungszeitraum gesammelt werden konnten.
- 19 In dem vom SRH geprüften Zeitraum konnte mit dem Instrument der Kassen-Nachschau das vom Gesetzgeber bezweckte Ziel einer Prüfung des Einsatzes von manipulationsgeschützten TSE-Kassensystemen (noch) nicht erreicht werden. Aufgrund von Übergangsregelungen wären Unternehmer flächendeckend frühestens ab dem 1. Januar 2023 zur Umrüstung ihrer Kassensysteme verpflichtet gewesen. In dem vom SRH geprüften Zeitraum hätte eher die Prüfung von Kassensystemen ohne TSE im Vordergrund gestanden.
- 20 Kassen-Nachschauen können ihre volle Wirkung erst nach dem Prüfungszeitraum des SRH zeigen. Die Kassen-Nachschau erfahre daher bereits jetzt und auch in Zukunft verstärkte Aufmerksamkeit. Es sei erklärtes Ziel des SMF, die Anzahl der Kassen-Nachschauen spürbar zu erhöhen. Die Prüfungsfeststellungen des SRH würden in den Prozess der Optimierung der Kassen-Nachschauen einbezogen.
- 21 Eine Erhöhung der Fallzahlen von Kassen-Nachschauen könne besser durch den verstärkten Einsatz der Spezialprüfer für Registrierkassen als durch Einbeziehung aller Betriebsprüfer bzw. anderer Prüfungsdienste erreicht werden. Weitere Effizienzgewinne seien dabei durch ein ausgewogenes Verhältnis von tiefergehenden Prüfungen und reinen Formalienprüfungen möglich.
- 22 In Anbetracht der Anzahl bargeldintensiver Betriebe, der vorhandenen personellen Ressourcen und der Ausrichtung auf risikoorientierte Prüfungen sei eine flächendeckende Wirkung der Kassen-Nachschauen nicht durch die reine Anzahl an Prüfungen möglich. Das Instrument habe vorrangig generalpräventive Wirkung. Eine Flächenwirkung zum Schutz vor Kassenmanipulationen haben insbesondere die Einführung der Pflicht zur Ausstattung der Kassensysteme mit einer TSE sowie die Belegausgabepflicht. Die Kassen-Nachschau sei eine Maßnahme, die vom Gesetzgeber zum Schutz vor Kassenmanipulationen geschaffen wurde und die anderen Maßnahmen stützt.

5 Schlussbemerkungen

- 23 SRH und Steuerverwaltung sind sich in der Beurteilung des Sachverhalts im Grundsatz einig. Der SRH begrüßt die vom SMF bereits ergriffenen Bemühungen zur Umsetzung der unterbreiteten Vorschläge. Ihm ist dabei bewusst, dass es eine Herausforderung ist, der gesetzgeberischen Intention zur Prüfungshäufigkeit näher zu kommen.

§ 109 Abs. 3 SächsGemO bestimmt, dass die überörtliche Prüfung innerhalb von 5 Jahren nach Ende des Haushaltsjahres vorgenommen werden soll. Hierbei handelt es sich um eine Ordnungsvorschrift, welche sich allein an den SRH richtet und der keine Schutzwirkung zugunsten der Kommune zukommt. Ein Verbot der Prüfung weiter zurückliegender Zeiträume und gar ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinde auf Unterlassen einer solchen Prüfung können ihr nicht entnommen werden.

Prüfungshemmnisse

- ¹ Im Zuge der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung verwehrt die Stadt Meerane die Einsicht in für die Betätigungsprüfung maßgebliche Unterlagen. Nach intensiven Bemühungen des StRPrA Zwickau, eine Einsichtnahme zu erreichen, forderte der SRH die Stadt im November 2021 mittels Prüfungsanordnung auf, die betreffenden Unterlagen bereitzustellen. Hiergegen erhob die Stadt im Dezember 2021 Klage vor dem Verwaltungsgericht Chemnitz und stellte Antrag auf Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz. Streitig war insbesondere die Frage, ob im Hinblick auf § 109 Abs. 3 SächsGemO auch Haushaltsjahre, deren Ende mehr als fünf Jahre zurücklag, noch geprüft werden durften.
- ² Im Verfahren zur Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz wurde der Antrag auf aufschiebende Wirkung der Klage durch Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 16. Juni 2022 – 5 L 555/21 – zunächst teilweise und nach Beschwerde des SRH, durch Beschluss des Sächsischen Obergerichtes vom 25. August 2022 – 4 B 190/22 – insoweit abgelehnt.¹
- ³ Das Verwaltungsgericht Chemnitz führte in den Entscheidungsgründen u. a. aus, dass der SRH im Rahmen seines Prüfungsrechts entscheidet, welche Unterlagen oder Auskünfte er zur Erfüllung seiner Prüfungsaufgaben für erforderlich hält und dass der zu prüfenden Stelle kein eigenes Mitsprache- bzw. Bewertungsrecht hinsichtlich der Berechtigung des geltend gemachten Auskunftsverlangens zukommt. Der SRH ist somit berechtigt, alle Unterlagen, die er für seine Prüfung für erforderlich hält, einzusehen. Einer weiteren Begründung durch den SRH bedarf es nicht.
- ⁴ Zum Prüfungsturnus führte das Sächsische Obergericht in seiner Begründung u. a. aus, dass es sich bei § 109 Abs. 3 SächsGemO um eine Ordnungsvorschrift handelt, welche sich allein an den SRH richtet und der keine Schutzwirkung zugunsten der Kommune zukommt. Ein Verbot der Prüfung weiter zurückliegender Zeiträume und gar ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinde auf Unterlassen einer solchen Prüfung können ihr nicht entnommen werden.
- ⁵ In der Folge gewährte die Stadt Einsicht in die maßgeblichen Unterlagen. Die Stadt erklärte im November 2022 schließlich Klagerücknahme, woraufhin das Verwaltungsgericht Chemnitz das Hauptsacheverfahren einstellte.
- ⁶ Der SRH ist als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle mit verfassungsrechtlich garantierten Prüfungsrechten ausgestattet (Art. 100 Verfassung des Freistaates Sachsen). Auf diese muss der SRH auch zukünftig bestehen, um seinen Aufgaben gerecht werden zu können.

¹ Sächsisches Obergericht, Beschluss vom 25. August 2022 – 4 B 190/22 – juris.

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

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

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

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

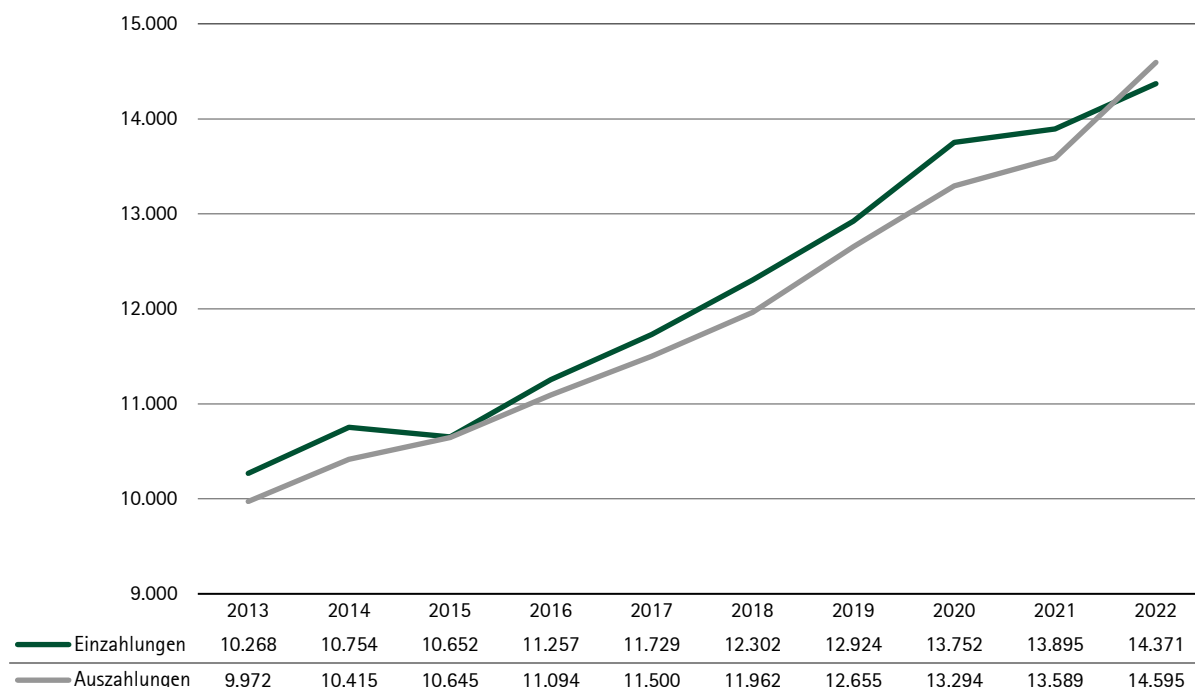
1 Einzahlungen und Auszahlungen im Überblick

¹ Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen bis zum 31. Dezember 2022. Aufgrund der vorliegenden Daten legt der SRH den Schwerpunkt der Berichterstattung auf die finanzielle Situation der sächsischen Landkreise.

1.1 Entwicklung der Ein- und Auszahlungen der sächsischen Kommunen

² Die sächsischen Kommunen (insgesamt) erwirtschafteten erstmals seit dem Jahr 2012 ein negatives Ergebnis. Bei allen umfangreicheren Auszahlungsposten (u. a. Personal, Soziales, Sach- und Dienstleistungen, Sachinvestitionen) war ein Anstieg zu verzeichnen, der sich einzahlungsseitig jedoch nicht in dem Maße widerspiegelte.

Abbildung 1: Entwicklung der Ein- und Auszahlungen gesamt (Mio. €)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022.

1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten der sächsischen Kommunen

Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten 2021 und 2022

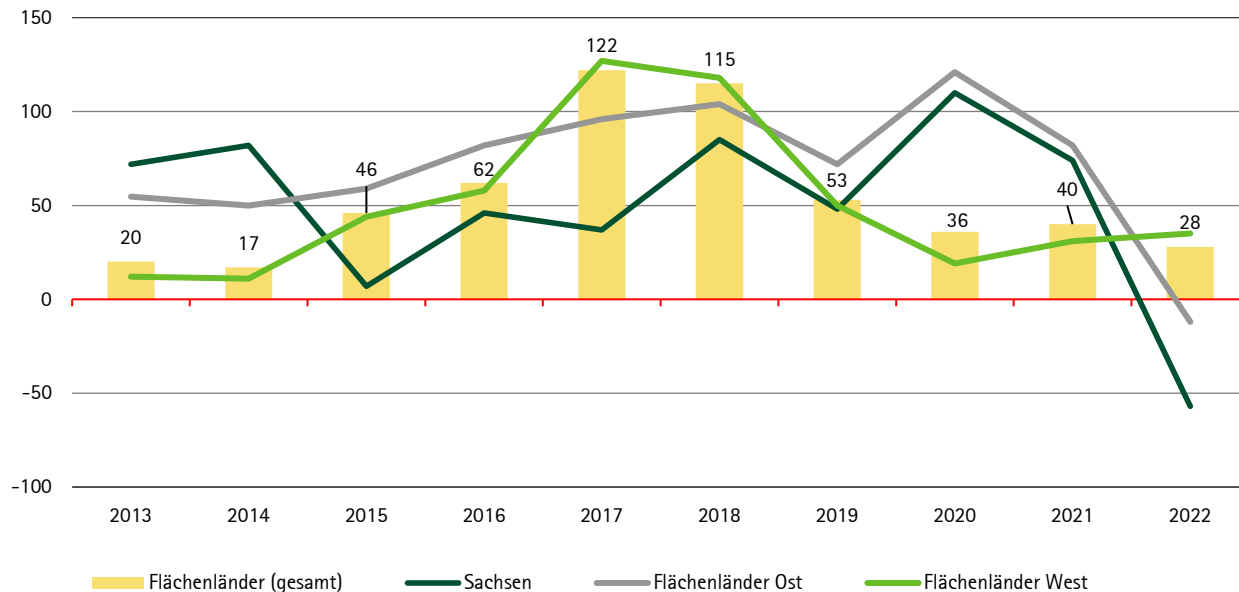
	2021		2022		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	€/EW	%		
bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.895	14.371	3.522,2	3,4		
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.854	2.087	511,5	12,5		
= Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	15.750	16.458	4.033,7	4,5		
<u>1) Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	14.209	14.949	3.663,9	5,2		
darunter:						
Steuern (netto)	4.183	4.212	1.032,3	0,2		
darunter:						
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.341	1.312	321,7	-2,1		
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	385	357	87,5	-7,3		
Gewerbesteuer (netto)	1.899	1.972	483,2	3,8		
Grundsteuer A und B	529	531	130,1	0,4		
Zuweisungen und allgemeine Umlagen	7.378	7.719	1.891,9	4,6		
darunter:						
vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen)	5.180	5.258	1.288,6	1,5		
darunter:						
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.768	2.795	685,1	1,0		
Bedarfszuweisungen	3	5	1,1	38,1		
von Gemeinden (allgemeine Umlagen)	1.574	1.792	439,2	13,8		
vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.)	396	428	105,0	8,0		
Ersatz von sozialen Leistungen	139	156	38,3	12,3		
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	748	857	210,1	14,6		
privatrechtliche Leistungsentgelte	1.251	1.434	351,5	14,6		
Zinseinzahlungen	6	8	2,0	40,2		
<u>2) Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	1.541	1.509	369,8	-2,1		
darunter:						
Investitionszuwendungen	1.039	985	241,4	-5,2		
darunter: Investitionszuweisungen vom Land	906	865	211,9	-4,5		
Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	110	106	26,0	-		
Veräußerung von Finanzeinlagen	129	113	27,8	-3,7		
Beiträge und ähnliche Entgelte	15	12	2,9	-21,2		
bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	13.589	14.595	3.577,1	7,4		
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.854	2.087	511,5	12,5		
= Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	15.443	16.681	4.088,5	8,0		
<u>1) Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u>	13.204	14.272	3.498,1	8,1		
darunter:						
Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	3.412	3.586	878,9	5,1		
Sach- und Dienstleistungen	1.796	2.010	492,6	11,1		
soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligung	3.176	3.386	829,8	6,6		
Zinsauszahlungen	23	21	5,2	-9,5		
Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke	2.286	2.462	603,4	7,7		
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.582	1.811	443,9	14,4		
<u>2) Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u>	2.239	2.409	590,9	7,6		
darunter:						
Sachinvestitionen	1.534	1.649	404,3	7,5		
darunter: Baumaßnahmen	1.279	1.382	338,8	8,0		
Erwerb von Finanzeinlagen	177	242	59,3	37,0		
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	203	196	48,1	-3,2		
Saldo	307	-224	-54,9			

Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2021 und 2022. Einwohnerstand: 30. Juni 2022.

1.3 Ländervergleich der kommunalen Finanzierungssalden

3 Die Salden in den Kernhaushalten der Kommunen entwickelten sich im Jahr 2022 unterschiedlich. Während die Kommunen der Flächenländer West einen leichten Anstieg verzeichneten, waren die der Flächenländer Ost stark rückläufig.

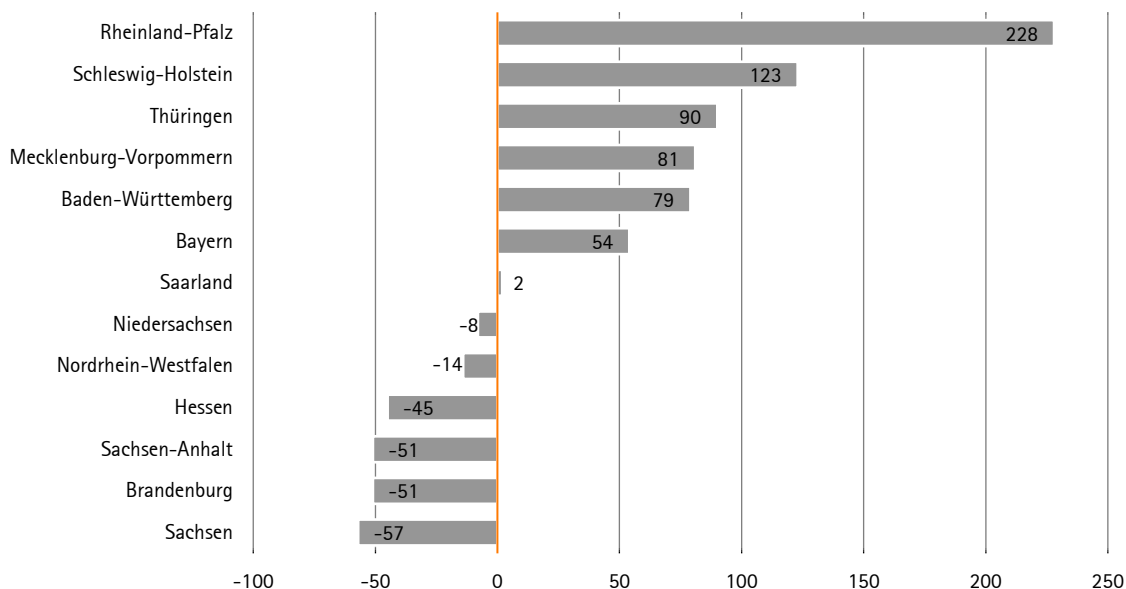
Abbildung 2: Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte innerhalb des Bundesgebietes (€ je EW)¹



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2013 bis 2022.

4 Im Ländervergleich erzielten die sächsischen Kommunen im Jahr 2022 den niedrigsten Finanzierungssaldo, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Abbildung 3: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer im Jahr 2022, nur Kernhaushalte (€ je EW)²



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2013 bis 2022.

¹ Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik, Angaben ohne Stadtstaaten. Die Jahre bis 2020 stellen die Rechnungsergebnisse dar, die Jahre 2021 und 2022 die Ergebnisse der Kassenstatistik.

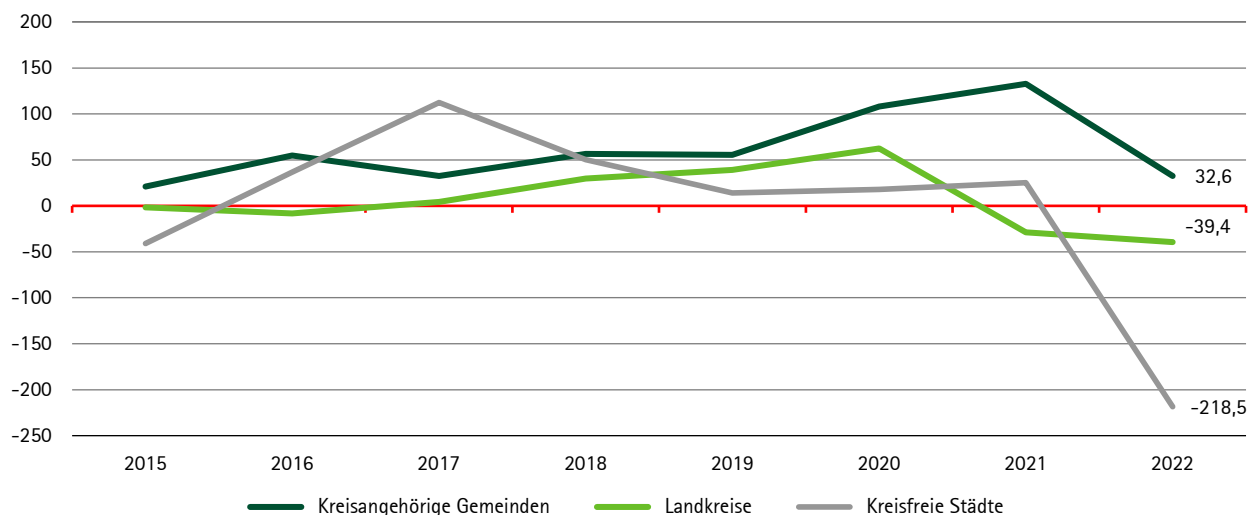
² Wie vorherige Fußnote.

1.4 Finanzielle Entwicklung der Gebietskörperschaftsgruppen in Sachsen

1.4.1 Salden der Gebietskörperschaftsgruppen

- 5 Aufgrund der ungleichmäßigen Entwicklung der Ein- und Auszahlungen hat sich seit dem Jahr 2021 insbesondere die finanzielle Lage der Landkreise und der Kreisfreien Städte verschlechtert, vgl. Abbildung 4. Im Jahr 2022 erzielten alle 3 Kreisfreien Städte sowie 7 von 10 Landkreisen einen negativen Saldo. Bei den kreisangehörigen Gemeinden wiesen rd. 56 % einen positiven Saldo aus, so dass insgesamt noch ein positives Ergebnis erreicht werden konnte.

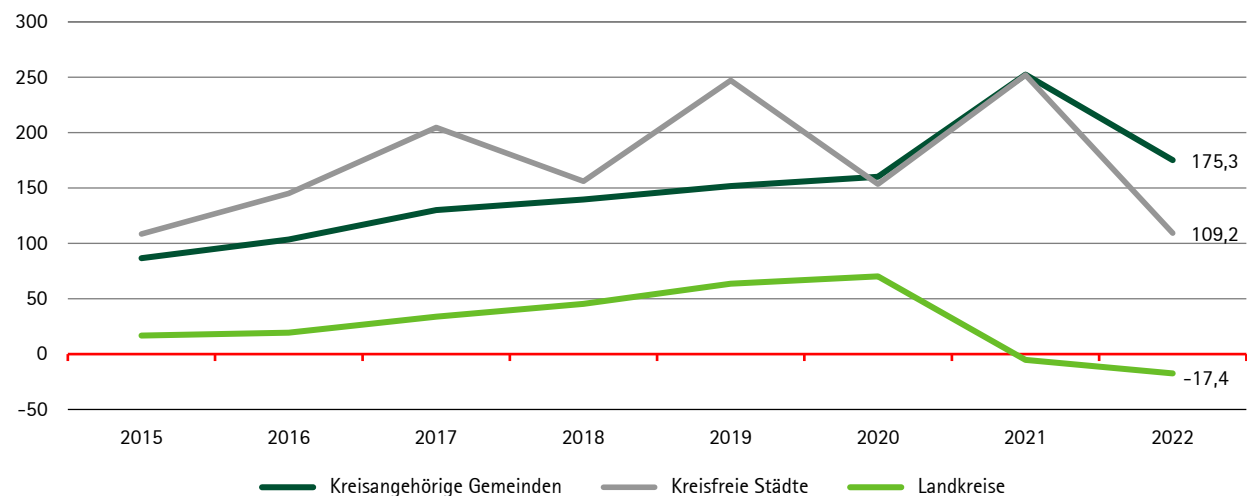
Abbildung 4: Salden der Ein- und Auszahlungen ohne Finanzierungstätigkeit (€ je EW)³



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- 6 Die vorherige Abbildung beinhaltet auch die Investitionstätigkeit der Kommunen. Um die originäre Leistungsfähigkeit der Haushalte abzubilden, ist jedoch eine Betrachtung der laufenden Verwaltungstätigkeit aussagekräftiger. Hier zeigt sich nur für die Landkreise ein negatives Ergebnis in den Jahren 2021 und 2022. Das demgegenüber deutlich positive Ergebnis der kreisangehörigen Kommunen spricht für einen möglichen Spielraum für eine Erhöhung der Kreisumlagen.

Abbildung 5: Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (€ je EW)⁴



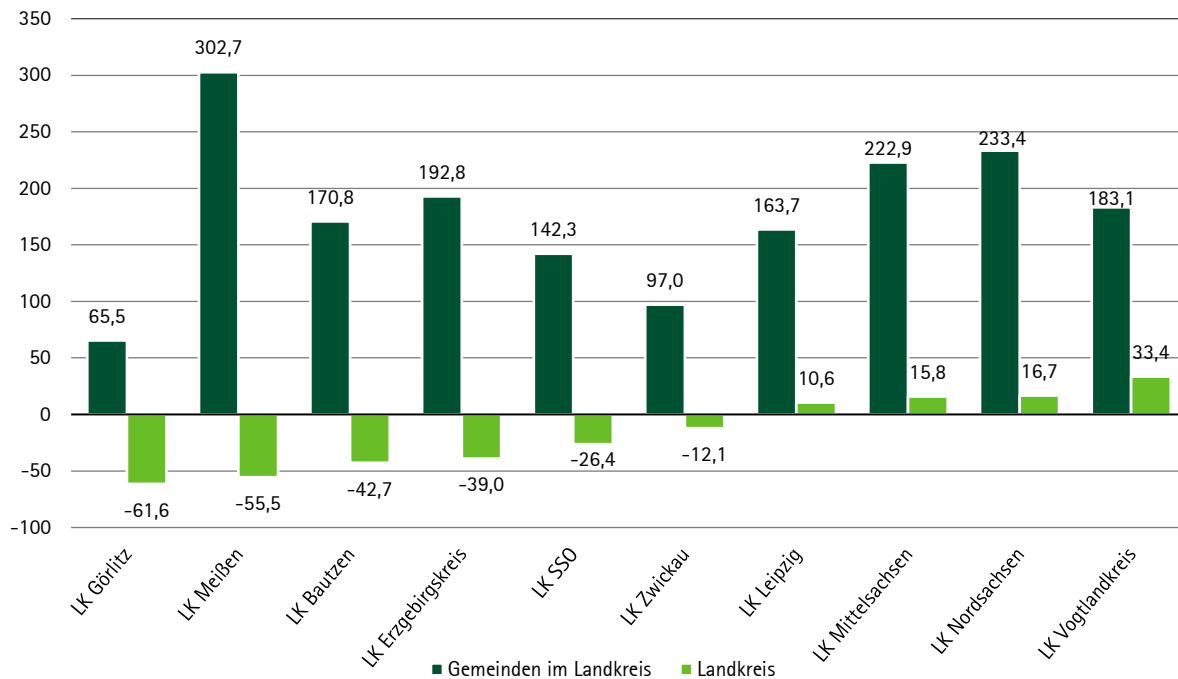
Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

³ Die hier dargestellten Daten liegen dem SRH erst seit dem Berichtsjahr 2015 in dieser Form vor. Daher sind die Jahre 2013 und 2014 nicht ausgewiesen.

⁴ Wie vorherige Fußnote.

- 7 Die nach Landkreisen differenzierte Betrachtung der Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit des Jahres 2022 bestätigt, dass die kreisangehörigen Gemeinden in den jeweiligen Landkreisen einwohnerbezogen einen positiven Saldo erwirtschafteten. Demgegenüber verblieb für 6 von 10 Landkreisen ein negativer Saldo, vgl. Abbildung 6. Entsprechend verschieden sind die finanziellen Handlungsspielräume der jeweiligen kommunalen Körperschaften.
- 8 Der SLKT sieht die Personalintensität des Aufgabenportfolios der Landkreise – sowohl unmittelbar als auch mittelbar über die sozialen Dienstleister – sowie den hohen Bindungsgrad der Landkreishaushalte, die durch gesetzlich festgeschriebene Leistungen insbesondere im Sozialbereich determiniert seien, als wesentliche Gründe dieser Entwicklung.

Abbildung 6: Salden der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Landkreisen 2022 (€ je EW)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2022. Einwohnerstand: 30. Juni 2022.

- 9 Wird in den Salden die Investitionstätigkeit berücksichtigt, wiesen 7 Landkreise zum 31. Dezember 2022 einen negativen Saldo aus. Darunter waren der Erzgebirgskreis und der Landkreis Zwickau, in denen auch deren kreisangehörige Gemeinden ein negatives Ergebnis erwirtschafteten. Ein negativer Saldo ergab sich ebenfalls bei den kreisangehörigen Gemeinden des Landkreises Leipzig, der selbst jedoch einen positiven Saldo auswies. Im Zeitverlauf stellte sich diese Entwicklung bei den Landkreisen wie folgt dar:

Übersicht 2: Salden der Ein- und Auszahlungen ohne Finanzierungstätigkeit nach Landkreisen (€ je EW)

Landkreis	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Görlitz	-13,6	-60,2	-43,6	17,3	83,2	91,9	6,9	-101,4
Meißen	30,5	-1,0	-3,6	54,0	39,8	-7,6	-51,7	-93,3
Erzgebirgskreis	14,7	-1,6	13,4	8,6	45,6	88,3	-99,0	-75,7
Sächs. Schweiz-Osterzgebirge	-93,6	-30,3	-17,7	49,3	42,6	81,9	1,8	-54,9
Zwickau	-0,7	-11,2	-13,1	21,1	31,7	80,7	-65,6	-44,0
Bautzen	15,0	6,5	11,6	43,7	9,0	11,6	-14,0	-40,6
Nordsachsen	-18,6	8,0	6,9	23,7	58,0	16,1	-73,7	-27,9
Mittelsachsen	-1,8	13,4	38,5	30,4	37,7	76,5	-83,5	10,2
Vogtlandkreis	-12,9	-2,5	46,8	63,5	51,9	116,2	79,6	15,4
Leipzig	48,1	-7,2	1,8	-3,5	3,5	56,2	49,8	24,4
Summe Landkreise	-1,6	-8,1	4,4	29,7	39,1	62,4	-28,9	-39,4

Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2015 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

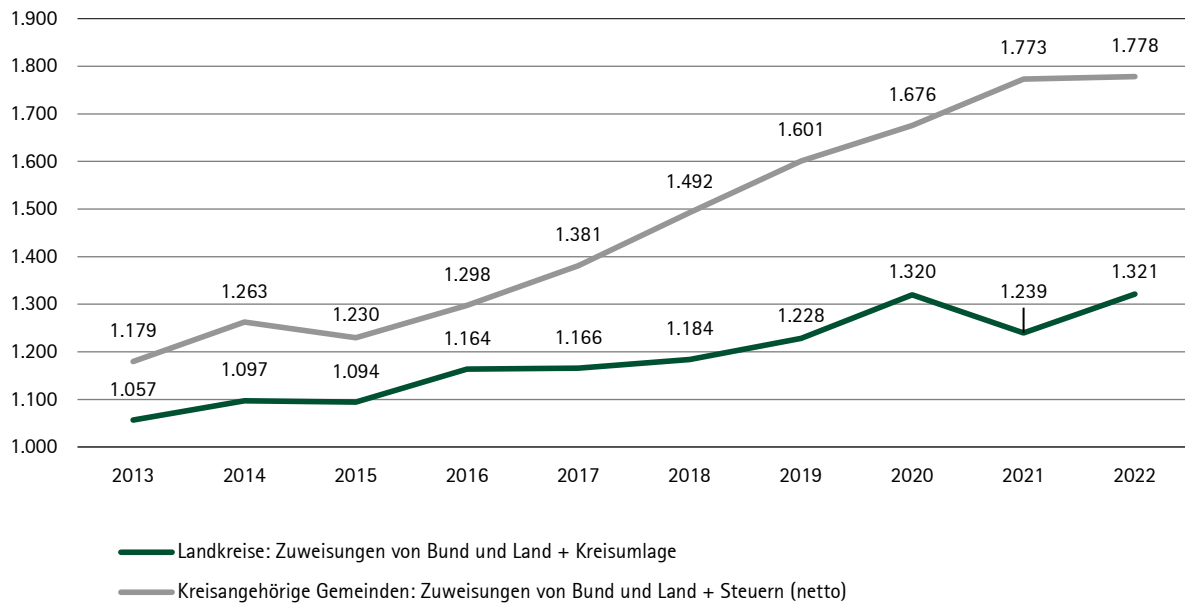
- ¹⁰ Die Übersicht zeigt, dass in den Jahren 2018 bis 2020 nahezu alle Landkreise positive Salden auswiesen. Seit 2021 hat sich diese Situation geändert, denn 6 bzw. 7 Landkreise erreichten einen negativen Saldo. Lediglich der Vogtlandkreis und der Landkreis Leipzig verzeichneten seit dem Jahr 2017 bzw. 2019 positive Ergebnisse.
- ¹¹ Wesentlich aussagekräftiger wäre aus Sicht des SRH die Betrachtung der Nettoinvestitionsmittel (Zahlungsmittelsaldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit abzgl. Schuldentilgung), da hieraus sichtbar wird, inwieweit die Kommune ihren laufenden Verpflichtungen nachkommen kann und darüber hinaus investive Mittel zur Verfügung hat. Diese Daten liegen dem SRH jedoch nicht vor.⁵
- ¹² Ergänzend weist der SSG in seiner Stellungnahme auf die im Vergleich zu den Landkreisen wesentlich höheren Investitionsquoten der sächsischen Städte und Gemeinden hin, die durch deren Aufgaben- sowie Vermögensstrukturen bedingt seien. Die sächsischen Städte und Gemeinden müssen aus Sicht des SSG in erheblich größerem Umfang, gemeinsam mit der Bürgerschaft und den Unternehmen Prozesse, Strukturen und Maßnahmen umsetzen und finanzieren, um die Herausforderungen aus dem Klimawandel, der Digitalisierung und der demographischen Entwicklung angemessen bewältigen zu können.

1.4.2 Ein- und Auszahlungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden

- ¹³ Beim einzahlungsseitigen Vergleich ist bei den kreisangehörigen Gemeinden seit dem Jahr 2016 ein kontinuierliches Wachstum zu konstatieren. Bei den Landkreisen waren hingegen sowohl die Einzahlungen aus Zuweisungen von Bund und Land als auch die Kreisumlage im Jahr 2021 rückläufig. Im Jahr 2022 konnte insgesamt das Niveau des Vorjahres gerade wieder erreicht werden. Das SMF weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Aufwuchs bei den Landkreisen im Jahr 2020 durch den Sondereffekt der besonderen Landeszuweisungen von 147 Mio. € für pandemiebedingte Mehrbelastungen der Kreisfreien Städte und Landkreise gem. § 22c Abs. 1 Nr. 3 SächsFAG zu rd. einem Drittel überzeichnet gewesen sei. Während Landeszuweisungen bei den Gemeinden einnahmeseitig pandemiebedingt Steuerrückgänge kompensierten, waren die o. g. Zuweisungen an die Landkreise für Lasten auf der Ausgabenseite bestimmt.

⁵ Daten je Landkreis lagen in der erforderlichen Detailtiefe für den betrachteten Zeitraum vom StaLa nicht vor.

Abbildung 7: Wesentliche Einzahlungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden (€ je EW)



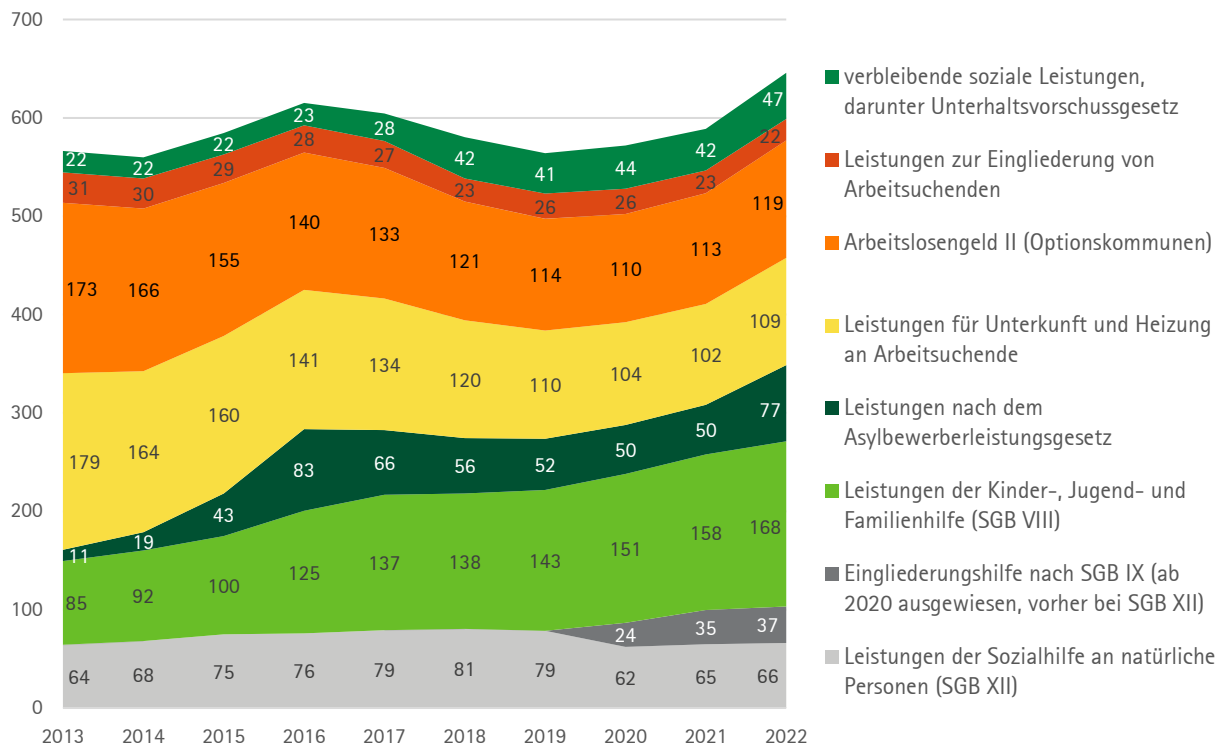
Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- ¹⁴ Auszahlungsseitig ist in den letzten Jahren bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie bei den Landkreisen ein stetiger Anstieg zu verzeichnen. Insofern führte der Rückgang der o. g. Einzahlungen bei den Landkreisen im Jahr 2021 und die relativ geringe Steigerung im Jahr 2022 zu den o. g. negativen Salden der Landkreise.

1.5 Sozialleistungen der Landkreise

- ¹⁵ Die Haushalte der Landkreise unterscheiden sich auszahlungsseitig von denen der kreisangehörigen Gemeinden insbesondere durch die diversen Sozialleistungen, die bei den kreisangehörigen Kommunen eine untergeordnete Rolle spielen. Der im Jahr 2022 mit rd. 40 % größte Auszahlungsposten der Landkreise war der für Sozialleistungen, gefolgt von Personal- und Versorgungsauszahlungen mit rd. 19 % und Sach- und Dienstleistungen mit rd. 11 %. Etwa 4 % der Auszahlungen betrafen Sachinvestitionen.
- ¹⁶ Die Sozialleistungen der Landkreise verzeichneten im Jahr 2022 einen erheblichen Anstieg von rd. 10 % gegenüber dem Vorjahr auf rd. 1,7 Mrd. € bzw. rd. 646 € je EW, vgl. Abbildung 8. Zum Vergleich: Die Sozialleistungen der Kreisfreien Städte waren im gleichen Jahr um rd. 4 % gestiegen und die des KSV Sachsen um weniger als 1 %.
- ¹⁷ Die unterschiedliche Entwicklung der Sozialleistungen bei den Landkreisen und Kreisfreien Städten bedarf nach Auffassung des SRH einer Untersuchung und eines Gegensteuerns durch Staatsregierung und Landkreise. Eine Untersuchung der Kreishaushalte hat das SMF angekündigt.

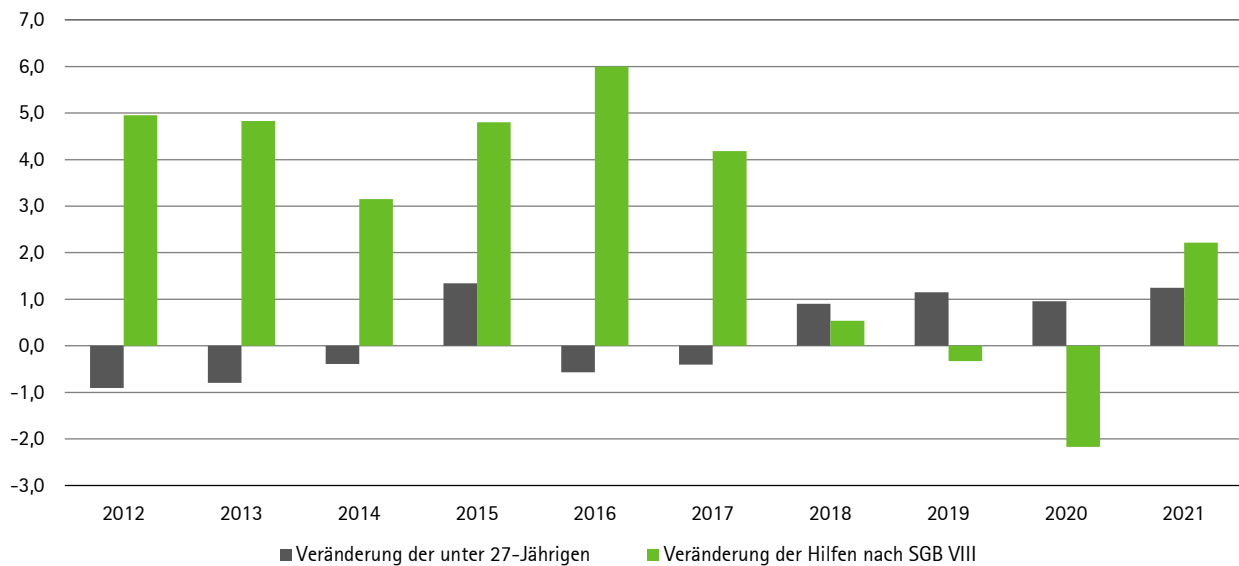
Abbildung 8: Auszahlungen der Landkreise für Sozialleistungen (€ je EW)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022. Einwohnerstand: 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- 18 Wie in Abbildung 8 ersichtlich ist, stiegen im Jahr 2016 die Sozialleistungen schon einmal deutlich an. Verursacht war dies insbesondere durch erhöhte Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII, die infolge der damaligen Flüchtlingswelle u. a. wegen gestiegener Kosten aufgrund der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer entstanden waren sowie durch höhere Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)
- 19 ➡ Die Leistungen nach SGB VIII wuchsen auch im weiteren Zeitverlauf, da die Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung und damit einhergehend die diesbezüglichen finanziellen Aufwendungen in den meisten Jahren stärker stiegen, als die Entwicklung der Anzahl an jungen Menschen dies hätte erwarten lassen, vgl. Abbildung 9.

Abbildung 9: Veränderung der Zahl der unter 27-Jährigen und der Hilfen nach SGB VIII (%)⁶



Quelle: Bevölkerung am 31. Dezember des jeweiligen Jahres gem. Fortschreibung auf Basis des 9. Mai 2011 sowie Statistischer Bericht K V 1 - j/21: Kinder- und Jugendhilfe im Freistaat Sachsen Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige, 2021.

- 20 ➡ Im Anstieg der Leistungen nach AsylbLG, die sich im Jahr 2022 einwohnerbezogen auf rd. 54 % beliefen, spiegeln sich die flüchtlingsbedingten Folgen des Ukraine-Krieges wider. Gemäß § 10a Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen erhalten die Landkreise und Kreisfreien Städte eine Erstattungspauschale vom Land.
- 21 ➡ Die Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)-Leistungen sind in Abbildung 8 in den verbleibenden sozialen Leistungen enthalten, welche seit dem Jahr 2018 deutlich höher sind als in den Jahren zuvor. Ursächlich ist, dass seit dem 1. Juli 2017 die Bezugsdauer von Unterhaltsvorschuss bis zur Volljährigkeit des Kindes erweitert wurde. Zudem entfiel die Begrenzung der Bezugsdauer (bis dahin 72 Monate). Dies wirkt sich seit dem Jahr 2018 in vollem Umfang mit entsprechend höheren Auszahlungen aus und beeinflusst die finanzielle Situation der Landkreise seither entsprechend.
- 22 Der SLKT sieht die Reform des UVG als ein Beispiel für die Problematik, dass Aufgabenübertragungen oder Standarderhöhungen des Bundes erfolgten, die auf Ebene der Landkreise Mehrkosten verursachten, ohne dass der verfassungsrechtlich garantierte Mehrbelastungsausgleich zum Tragen käme.
- 23 ➡ Zum 1. Januar 2020 trat die 3. Reformstufe des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) in Kraft. Dabei wurde das Eingliederungshilferecht vom SGB XII in den Teil 2 des SGB IX überführt. Die damit einhergehende Umsetzung der Personenzentrierung in der Eingliederungshilfe führte zu einem deutlichen Anstieg der diesbezüglichen Ausgaben des KSV Sachsen.⁷ Für die Landkreise bedeutet dies in ihrer Eigenschaft als Träger der Eingliederungshilfe gemäß § 10 Abs. 1 SächsAGSGB zum einen eine unmittelbare finanzielle Belastung, vgl. Abbildung 8. Zum anderen führt dies zum Anstieg der Sozialumlage gem. § 22 Abs. 2 SächsKomSozVG an den KSV Sachsen. Die im Jahresbericht 2022 des SRH – Band II bereits prognostizierte Entwicklung ist eingetreten.⁸ Die betreffenden Auszahlungen der Landkreise sind in Abbildung 10 dargestellt. Die Sozialumlage der Landkreise stieg im Jahr 2022 demnach um rd. 17 % gegenüber dem Vorjahr.

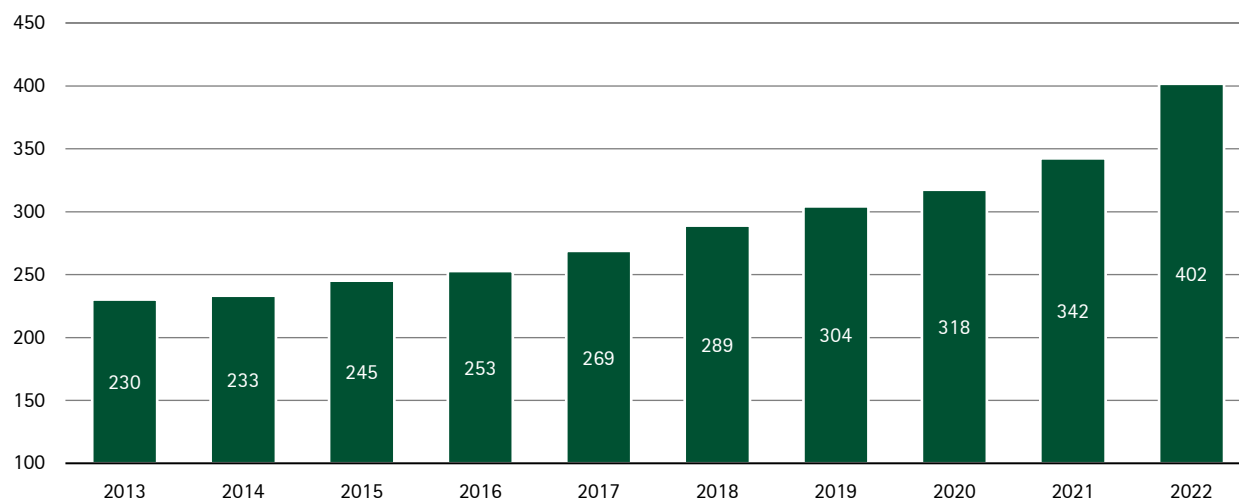
⁶ Bis zum Redaktionsschluss lagen noch keine Daten zu den SGB VIII-Hilfen für das Jahr 2022 vor. Die im Diagramm dargestellten Hilfen umfassen familienorientierte Hilfen nach §§ 27 und 31 SGB VIII sowie Hilfe orientiert am jungen Menschen nach §§ 27 bis 35a SGB VIII. Es wurden jeweils die zum Stichtag 31. Dezember laufenden und beendeten Hilfen addiert.

Der Rückgang im Jahr 2020 ist pandemiebedingt. Ausweislich der betreffenden Statistik wurden im Jahr 2020 deutlich weniger Hilfen beendet.

⁷ Vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 37, Tz. 63 ff.

⁸ Vgl. ebenda, Tz. 65 ff.

Abbildung 10: Entwicklung der Sozialumlage bei den Landkreisen (Mio. €)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2013 bis 2022, Gruppierung GR835, ab dem Jahr 2016 Konto 73723.

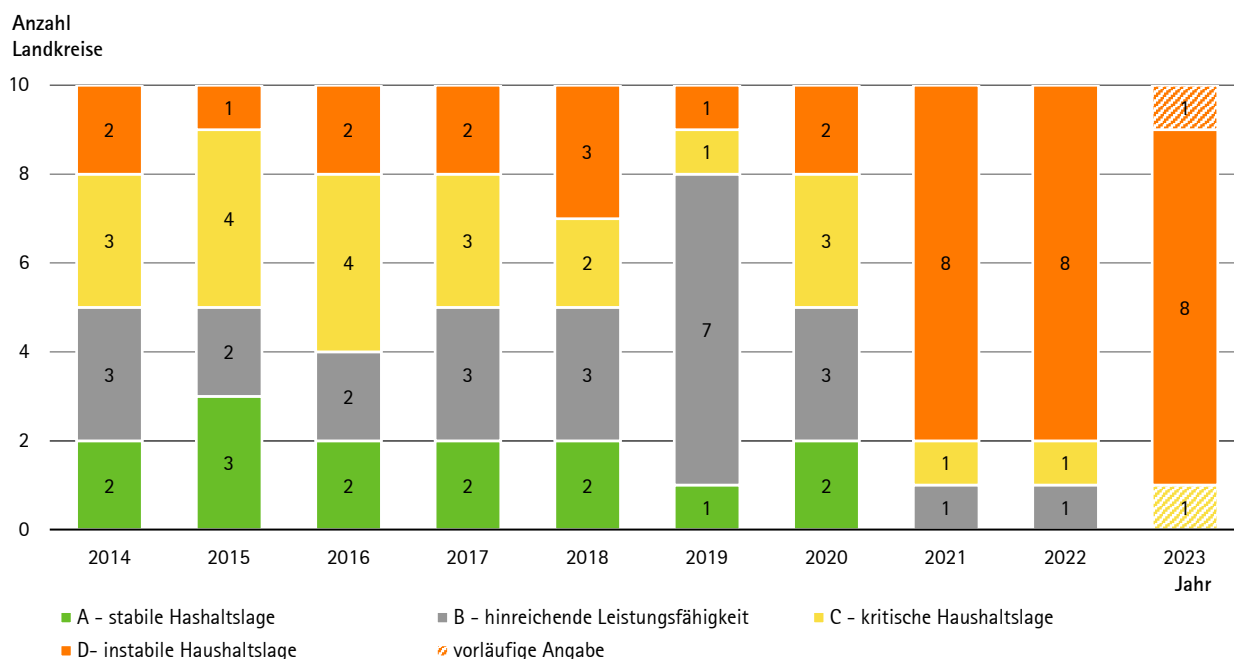
- 24 ■ Durch die o. g. Herauslösung der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII sind die Auszahlungen der Landkreise für Leistungen der Sozialhilfe nach SGB XII im Jahr 2020 zunächst deutlich (rd. 21 %) gesunken, vgl. Abbildung 8. In den beiden Folgejahren waren jedoch bereits wieder Steigerungen von einwohnerbezogen rd. 4 % bzw. rd. 2 % zu verzeichnen. Künftige Kostenentwicklungen bei den Heizkosten (§ 35 SGB XII), Pflegekosten (§§ 61 ff. SGB XII) und Personalkosten müssen in die angekündigte Untersuchung des SMF einbezogen werden.
- 25 ▶ Die Auszahlungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das sog. Arbeitslosengeld II, wuchsen im Jahr 2022 einwohnerbezogen um rd. 6 %. Die Aufwendungen einschließlich der Verwaltungskosten trägt der Bund (§ 46 Abs. 1 i. V. m. § 6 Abs. 1 und § 6b Abs. 2 SGB II). Durch das Bürgergeld-Gesetz wurde das Arbeitslosengeld II zum 1. Januar 2023 in ein Bürgergeld umgewandelt. Betroffen sind hier die Optionskommunen: die Landkreise Bautzen, Görlitz, Leipzig, Meißen sowie der Erzgebirgskreis (gem. Anlage 1 zu § 1 Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende).
- 26 ▶ Die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende wuchsen gegenüber dem Vorjahr ebenfalls um rd. 6 %. Auch hier wird ein Großteil der Auszahlungen durch den Bund refinanziert (§ 46 Abs. 6 ff. SGB II).
- 27 In welchem Maße die verschiedenen Sozialleistungen in den Jahren 2020 und 2021 ggf. durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst waren, kann nicht im Detail beziffert werden. Auf die diesbezüglichen Ausführungen zu den Hilfen nach SGB VIII wird hingewiesen.
- 28 Die Entwicklung der Sozialleistungen zeigt, dass eine Analyse der Landkreishaushalte und im Vergleich dazu der Haushalte der Kreisfreien Städte angezeigt ist. Der SRH sieht den Ergebnissen der Untersuchung des SMF mit Interesse entgegen.

2 Einbezug von Plandaten

- 29 Auch wenn die Haushaltsplanung der Kommunen regelmäßig nach dem Vorsichtsprinzip erfolgt und die späteren Ist-Ergebnisse oft weniger pessimistisch ausfallen⁹, ist dennoch ein eindeutiger Trend erkennbar. Das Frühwarnsystem des SMI stuft – mit Ausnahme des Vogtlandkreises – mittlerweile alle Landkreise in die Kategorie „D“ ein, vgl. Abbildung 11. Das heißt bei diesen Landkreisen wurde anhand ihrer Haushaltskennzahlen eine instabile Haushaltslage ermittelt, die weiterer Analysen bedarf.

⁹ Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH – Teil II, Beitrag Nr. 38, Tz. 17.

Abbildung 11: Bewertung der Landkreishaushalte laut Frühwarnsystem des SMI für das jeweilige Jahr



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Frühwarnsystems des SMI für das jeweilige Jahr.

30 Als latente Risiken wurden für die Jahre 2021 bis 2023 bspw. aufgeführt:

- Finanzielle Risiken i. H. v. 12,8 Mio. €, u. a. Bereich ÖPNV (Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge),
- Entwicklung der Sozialumlage (Vogtlandkreis und Landkreis Nordsachsen),
- Umlagekraft der kreisangehörigen Kommunen (Vogtlandkreis),
- Erwartung einer stärkeren Inanspruchnahme der Kassenkredite (Landkreis Görlitz).

31 Der Landkreis Görlitz (Bewertung „D“ seit dem Jahr 2016) geht in seiner jüngsten Planung davon aus, dass eine Verrechnung mit dem Basiskapital erforderlich sein wird, um den Ergebnishaushalt auszugleichen. Ab dem Jahr 2024 wäre demnach sein Eigenkapital aufgezehrt.

32 Demgegenüber weisen für die Hj. 2022 und 2023 etwa zwei Drittel der kreisangehörigen Kommunen, von denen entsprechende Plandaten vorliegen, eine stabile Haushaltslage („A“) oder eine hinreichende Leistungsfähigkeit („B“) auf. Die unter Pkt. 1.4 dargelegte Diskrepanz in der finanziellen Entwicklung der Landkreise und der kreisangehörigen Kommunen setzt sich demnach auch in der Haushaltsplanung fort.

3 Entwicklung der Kreisumlagesätze

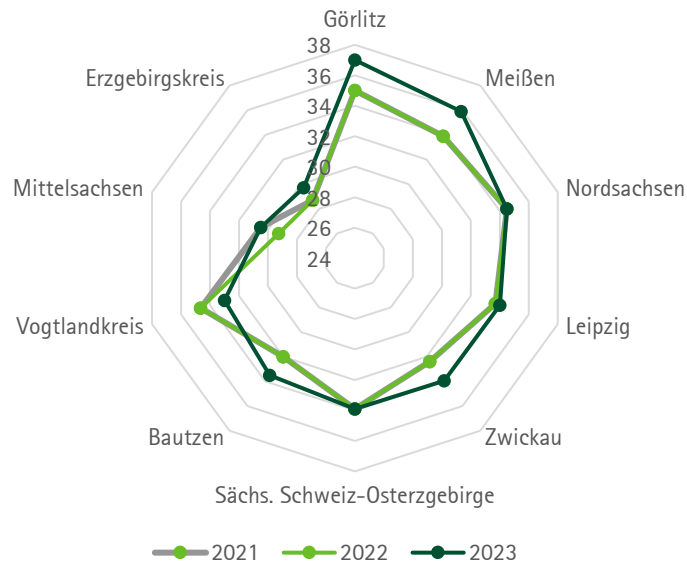
33 Im bundesweiten Vergleich bewegten sich die durchschnittlichen Kreisumlagesätze im Jahr 2022 zwischen 28,77 v. H. in Baden-Württemberg und 49,72 v. H. in Hessen.¹⁰ Der durchschnittliche Umlagesatz der sächsischen Landkreise lag im Jahr 2022 bei 32,79 v. H. und reichte von 28,70 v. H. im Erzgebirgskreis bis zu 35,00 v. H. im Landkreis Görlitz. Seit Anfang der 2000er Jahre ist der durchschnittliche Kreisumlagesatz deutlich gestiegen.

34 Die oben dargestellte auseinanderlaufende Entwicklung bei den Finanzierungssalden innerhalb des kreisangehörigen Raumes wirkte sich nicht auf die Höhe der Kreisumlagesätze, die i. d. R. im Rahmen der DHH 2021/2022 der Landkreise festgesetzt wurden, aus. Bei 8 der 10 sächsischen Landkreise waren die Kreisumlagesätze in den Jahren 2019 bis 2022 konstant; beim Landkreis Bautzen bereits seit dem Jahr 2017, vgl. Abbildung 12. Die Landkreise profitierten einzig von der Entwicklung der Umlagegrundlagen bei den kreisangehörigen Gemeinden.

¹⁰ Vgl. Deutscher Landkreistag: Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Heft Oktober 2022, Seite 132, Abbildung 9.

- ³⁵ Erst mit dem Haushalt für das Jahr 2023 erhöhten 7 der 10 Landkreise ihren Kreisumlagesatz. Die Landkreise Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge weisen hingegen auch im Jahr 2023 einen seit 2019 unveränderten Umlagesatz aus. Der Vogtlandkreis reduzierte seinen Umlagesatz sogar um 1,64 v.-H.-Punkte, um angabegemäß seine Kommunen weiter zu entlasten, riskiert damit jedoch, in eine kritische Haushaltslage zu geraten.

Abbildung 12: Entwicklung der Kreisumlage-Hebesätze in den sächsischen Landkreisen (v. H.)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltssatzungen der Landkreise für das jeweilige Jahr.

- ³⁶ Der SSG weist in seiner Stellungnahme auf die Dynamik der Kreisumlagebelastung hin, die in erheblichem Maße die Leistungsfähigkeit und Handlungsoptionen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden treffe. Der SLKT stimmt grundsätzlich zu, dass bei der Kreisumlage Handlungsbedarf bestehe und verweist darauf, dass die Landkreise diesem zum Großteil mit Erhöhungen des Umlagesatzes für 2023/2024 gefolgt seien.
- ³⁷ Aus Sicht des SRH ist angesichts der o. g. Datenlage fraglich, ob das Instrument der Anpassung der Kreisumlage-Hebesätze ausgeschöpft ist.

4 Ansätze zur Verbesserung der Haushaltssituation der Landkreise

- ³⁸ Aus der bisher dargestellten Situation ergibt sich die Frage nach Reaktionsmöglichkeiten, die finanzielle Lage insbesondere der Landkreise zu verbessern. Diese befinden sich einerseits in der Situation, ein erhebliches Pensum an Pflichtaufgaben erfüllen und finanzieren zu müssen. Andererseits besteht eine hohe Abhängigkeit von Zuweisungen und Umlagen. Ansätze zur Verbesserung der Haushaltssituation bestehen grundsätzlich in der Erhöhung der Einzahlungen oder in der Reduzierung der Auszahlungen.
- ³⁹ Das SächsFAG sieht grundsätzlich folgende Stellschrauben bzw. Möglichkeiten vor, die durch die Rechtsaufsicht bzw. durch das SMF/den FAG-Beirat geprüft werden könnten:
- die auszahlungsseitige Untersuchung der Gleichmäßigkeitsgrundsätze (GMG) I und II und im Ergebnis dessen die Anpassung der Finanzmassenverhältnisse; dies setzt voraus, dass sich die Aufgaben- und Ausgabenlast bei den Kommunen gegenüber dem Land (GMG I) bzw. beim kreisangehörigen gegenüber dem kreisfreien Raum (GMG II) stärker erhöht hat; eine entsprechende Untersuchung ist Voraussetzung,
 - die Anpassung der Kreisumlagesätze,
 - progressive (statt einheitliche) Kreisumlagesätze im SächsFAG unter Einhaltung der Finanzkraftreihenfolge¹¹; dies sollte durch eine wissenschaftliche Untersuchung der Wirkungen vorbereitet werden; Wechselwirkungen mit der Finanzausgleichumlage sind dabei zu beachten,

¹¹ Vgl. Beyersdorff/Jänchen/Karch: Kommunalen Finanzausgleich – Lastenträger Landkreise?, in: Junkerheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin/Ranscht-Oswald (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, Seite 187.

- eine erneute gutachterliche Prüfung des Soziallastenansatzes, soweit sich die Befunde gegenüber der letzten Untersuchung geändert haben,
- der Zufluss der Finanzausgleichsumlage abundanter Gemeinden gem. § 25a SächsFAG nicht nur in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes, sondern vollständig an den jeweiligen Landkreis,
- die flankierende Nutzung von Konsolidierungshilfen gem. § 22a SächsFAG; dies setzt tragfähige Konsolidierungskonzepte der antragstellenden Körperschaften voraus.

5 Stellungnahmen

- 40 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- 41 Das SMI teilt in seiner Stellungnahme mit, dass es die erkennbar steigenden Ausgaben für Sozialleistungen kritisch sehe und diese genauerer Betrachtungen bedürften.
- 42 Das SMF hält die Finanzlage der sächsischen Kommunen in diesem Beitrag für zutreffend dargestellt; insbesondere, dass sich die negativen Salden der bereinigten Ein- und Auszahlungen der Landkreise zu den positiven Salden der kreisangehörigen Gemeinden unterscheiden. Es konstatiert, dass der SRH einen möglichen Spielraum zur Erhöhung der Kreisumlage sehe; das Frühwarnsystem des SMI stärke diesen Ansatz. Auch das SMF betrachte diese Entwicklung mit Aufmerksamkeit und sehe hierin einen Ansatz zur Stärkung der Landkreise.
- 43 Zu Tz. 39 äußert das SMF, dass mit Ausnahme der Ausführungen zur Überprüfung des GMG I und II sowie zur flankierenden Nutzung von Konsolidierungshilfen alle übrigen Punkte einer Gesetzänderung bedürften. Einige der Denkansätze seien nicht unkritisch, da sie sich aufgrund ihrer Komplexität einer Darstellung in einem knappen Stichpunkt entzögen und in dieser Form anfällig für Fehlinterpretationen blieben. So sei bspw. die Festlegung der Kreisumlagesätze eine den Landkreisen zustehende hoheitliche Aufgabe, die nicht im SächsFAG festgelegt werde. Der SSG weist ergänzend darauf hin, dass einzelne der unter Tz. 39 genannten Maßnahmen bereits in der Vergangenheit geprüft worden seien (Abundanz-Umlage zugunsten der Landkreise, Soziallastenansatz). Im Rahmen der anstehenden Soziallastenanalyse seien ebenso die Kreisfreien Städte als Aufgabenträger einzubeziehen. Der SLKT erachtet einen Soziallastenansatz nicht für ausreichend, die finanziellen Probleme der Landkreise als Ganzes zu mildern, da er lediglich die Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen neu verteile.
- 44 Hinsichtlich progressiver Kreisumlagesätze befürchtet der SSG, dass es keine Anreize mehr zur Ansiedlung von Gewerbebetrieben geben könnte. Der SLKT sieht hohe rechtliche Hürden für eine progressive Gestaltung der Kreisumlagesätze und unterstreicht, dass dies nicht dazu führen dürfe, dass sich Steuerstärke für die betreffenden Gemeinden nicht mehr lohne. Als notwendig sieht der SLKT insbesondere die genannten Anpassungen im GMG I und GMG II bzw. der Finanzmassenverteilungsverhältnisse an.
- 45 Der SSG lehnt den vorliegenden Beitrag angesichts der aus seiner Sicht einseitigen Fokussierung auf die Landkreise und den vorgeschlagenen Maßnahmen zu Verbesserung der finanziellen Situation der Landkreise ab, da diese vorrangig auf eine Umschichtung innerhalb der kommunalen Ebenen zu Gunsten der Landkreise abzielen könnten, ohne auch die Verantwortlichkeiten von Bund und Land sowie deren Handlungsoptionen einzubeziehen. U. a. weist er in seiner Stellungnahme darauf hin, dass zwar auf den überproportionalen Anstieg der Auszahlungen eingegangen worden sei, nicht jedoch dahingehend differenziert wurde, dass die Einnahmen der Landkreise im Jahr 2022 stärker gestiegen seien als die der kreisangehörigen Kommunen. Bei Letzteren seien zudem – anders als im Jahr 2021 – nicht die Steuereinnahmen die Triebkraft der Einnahmensteigerung gewesen. Der SSG befürchtet nach den gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene für die Jahre 2024 bis 2028 massive Steuerausfälle für die kommunale Ebene, insbesondere durch die Auswirkungen des Entwurfes des Wachstumschancengesetzes auf die Gewerbesteuer. Diese Mittel würden demnach für die kommunale Aufgabenerfüllung und Investitionen fehlen.
- 46 Der SLKT begrüßt in seiner Stellungnahme, dass der SRH den Fokus auf die finanzielle Situation der Landkreise legt. Die defizitären Ergebnisse der Jahre 2021 und 2022 sowie die Haushaltsplanungen der Landkreise für 2023/2024 offenbarten, dass sich die haushalterischen Probleme in Zukunft noch weiter verschärfen würden. Dies sei Ausdruck einer strukturell nicht ausreichenden Finanzierung der Landkreise. Daher seien strukturelle Verbesserungen erforderlich, um die Landkreisfinanzen tragfähig zu machen. Hinsichtlich der Erhöhung der

Kreisumlage thematisiert er deren politisch schwierige Durchsetzbarkeit sowie die diesbezügliche Rechtsprechung als limitierende Komponente. Die Kreisumlage könne insofern nicht das primäre Element für eine Lösung unzureichender Landkreisfinanzierung sein. Mit Blick auf die vom SMF in Vorbereitung des FAG 2025/2026 vorgesehene Begutachtung erwarte der SKLT zwar keine erheblichen Konsolidierungspotenziale, die Landkreise zeigten sich jedoch stets interessiert, vorhandene Potenziale zu heben und die Effizienz ihrer Verwaltungsarbeit zu steigern.

6 Schlussbemerkungen

- ⁴⁷ Der SRH hat den Schwerpunkt seiner Berichterstattung auf die finanzielle Situation des kreisangehörigen Raumes gelegt. Ziel war es dabei, im Vorfeld der Beratungen zum Finanzausgleich 2025/2026 zu der sich hier abzeichnenden Problemlage den finanzstatistischen Rahmen aufzuzeichnen.
- ⁴⁸ Lösungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssituation der Landkreise, auch auf eigeninitiativer Basis, sind grundsätzlich vorhanden. Einige Ansätze erfordern auch das Engagement des Gesetzgebers. Zunächst einmal sollten jedoch Konsolidierungspotenziale durch eine vergleichende Analyse der Landkreise erschlossen werden. Deren Ergebnisse sollten in eine Überprüfung und Aktualisierung des sächsischen Finanzausgleiches zwischen Freistaat und Kommunen für die Jahre 2025/2026 mit einfließen können.

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

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

1 Allgemeine Angaben

- ¹ Der Beitrag legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte zum Stand 30. Juni 2022. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf der Bundesstatistik zum Stand 30. Juni 2021. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. Verwendete Begriffe werden unter Pkt. 10 definiert.

2 Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt

2.1 Entwicklung im Überblick

Übersicht 1: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen (PuV) im Beschäftigungsbereich (BB) 21¹

Hj.	Auszahlungen	Personalaus-	je EW	Veränderung Vorjahr	
	Mio. €	zahlungsquote ²		Mio. €	%
		%	€		
2015	2.748		677	-	-
2016	2.856	25,6	700	108	3,9
2017	2.939	25,4	721	83	2,9
2018	3.062	25,6	751	123	4,2
2019	3.214	25,4	789	152	5,0
2020	3.356	25,2	826	142	4,4
2021	3.404	24,9	842	48	1,4
2022	3.586	24,6	879	182	5,3

Quelle: Eigene Darstellung, Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2015 – 2021, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2022.

- ² Die Personalauszahlungen sind im Jahr 2022 um 182 Mio. € und damit um 5,3 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Der Anstieg der PuV spiegelt sich auch in den Auszahlungen je EW wider. Diese sind mit der Umstellung auf die doppische Buchung und deren statistischer Erfassung seit 2015 um 202 € je EW auf 879 € je EW im Jahr 2022 gestiegen.
- ³ Die Personalauszahlungsquote ist seit 4 Jahren leicht rückläufig. Dies resultiert insbesondere aus den gestiegenen bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit).
- ⁴ Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt binden rd. ein Viertel der bereinigten Auszahlungen und stellen damit die größte Ausgabengruppe dar. Aufgrund der hohen Tarifabschlüsse vom April 2023 für die Jahre 2023 und 2024, bedingt durch die hohe Inflation, werden die Ausgaben für Personal sprunghaft weiter steigen. Steigenden Personalausgaben stehen eine aktuell stagnierende Wirtschaft und mit der Mai-Steuerschätzung prognostizierte geringere Steuereinnahmen auf Gemeindeebene im Vergleich zur Oktober-Steuerschätzung gegenüber. Höhere Personalausgaben lassen sich nur über höhere Einnahmen, geringere Ausgaben für andere Aufgaben oder Personalreduzierung kompensieren.

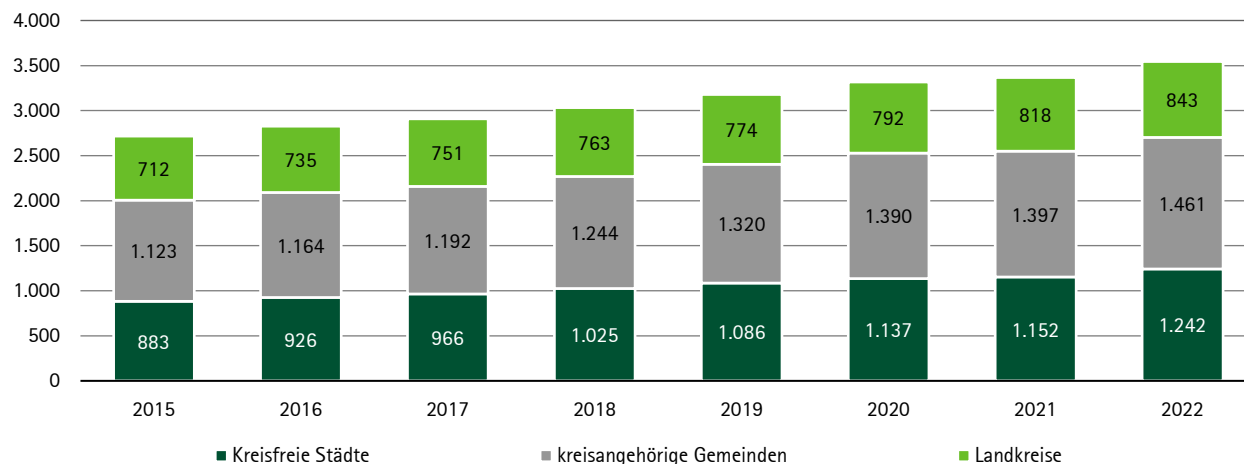
¹ Für den prozentualen Anteil der PuV an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) liegen Daten vom StaLa erst ab 2016 vor.

² Ab 2015: Doppische Darstellung der Personal- und Versorgungsauszahlungen. Der Begriff „Personalauszahlungsquote“ entspricht der doppischen Begrifflichkeit „Personal- und Versorgungsauszahlungen“ und ist mit der kameraleen Begrifflichkeit „Personalausgabenquote“ nicht vollumfänglich vergleichbar. Daher wurde auf eine Darstellung kameraler Zahlen vor 2015 verzichtet. Zur Abweichung zwischen Kameralistik und Doppik vgl. die Ausführungen im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Tz. 37 ff. In den Übersichten dieses Beitrages können Rundungsdifferenzen auftreten.

2.2 Gebietskörperschaftsgruppen

- ⁵ Im Jahr 2022 stiegen die Personal- und Versorgungsauszahlungen bei den Kreisfreien Städten mit rd. 90,2 Mio. € (7,8 %) am stärksten. Bei den kreisangehörigen Gemeinden war ein Anstieg von rd. 64,7 Mio. € (4,6 %) und bei den Landkreisen von rd. 25,1 Mio. € (3,1 %) der geringste Anstieg zu verzeichnen.

Abbildung 1: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen seit 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen³ (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2015 – 2021, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2022.

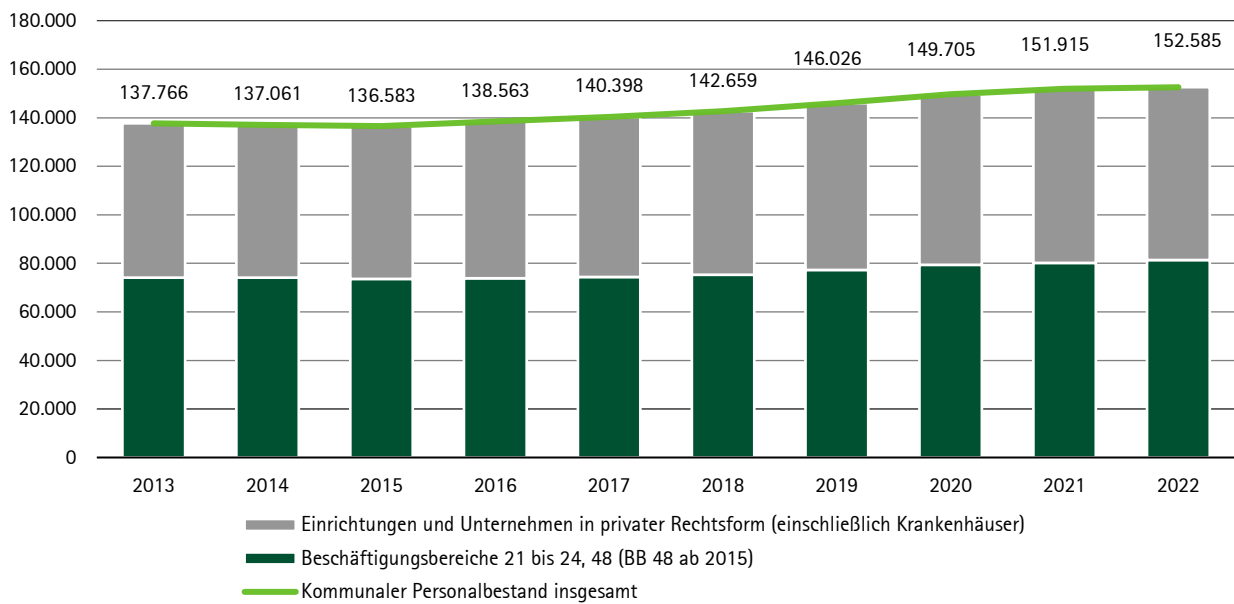
3 Entwicklung des Personalbestandes

3.1 Entwicklung im Überblick

- ⁶ Die Anzahl aller kommunalen Beschäftigten einschließlich Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform ist gegenüber dem Vorjahr um 670 Beschäftigte (0,4 %) weiter gestiegen. Die Dynamik des Anstiegs schwächte sich gegenüber den Vorjahren ab. Gründe für die gedämpfte Entwicklung sind ein Rückgang im Bereich der Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform, insbesondere im Bereich der kommunalen Beteiligungen an Krankenhäusern und die seit 2021 stark reduzierten Zuwächse im Bereich des Personals für Kindertageseinrichtungen.
- ⁷ Bis 2020 war der starke Personalzuwachs hauptsächlich durch Personal für Kindertageseinrichtungen begründet. In den Eigenbetrieben kam es 2022 das 2. Jahr in Folge zu einer Reduzierung des Personalbestandes (-71). Im Kernhaushalt sind die Zuwächse beim Personal für Kindertageseinrichtungen in 2022 (147) auf dem geringen Niveau des Vorjahres geblieben.
- ⁸ Ein starker Zuwachs ist 2022 im Kernhaushalt (BB 21) mit 1.030 (1,6 %) zu verzeichnen. Die Anstiege entfielen insbesondere auf die Produktbereiche Sicherheit und Ordnung, Schulträgeraufgaben und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII).

³ Die Entwicklung der PuV für den KSV Sachsen und die Verwaltungsverbände sind aufgrund der geringen Höhen nicht enthalten. Die Auszahlungen im Jahr 2022 betragen beim KSV Sachsen 33,4 Mio. € und bei den Verwaltungsverbänden 6,1 Mio. €.

Abbildung 2: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24 und 48, darunter Kernhaushalte und Unternehmen in privater Rechtsform einschließlich Krankenhäuser (Beschäftigte)



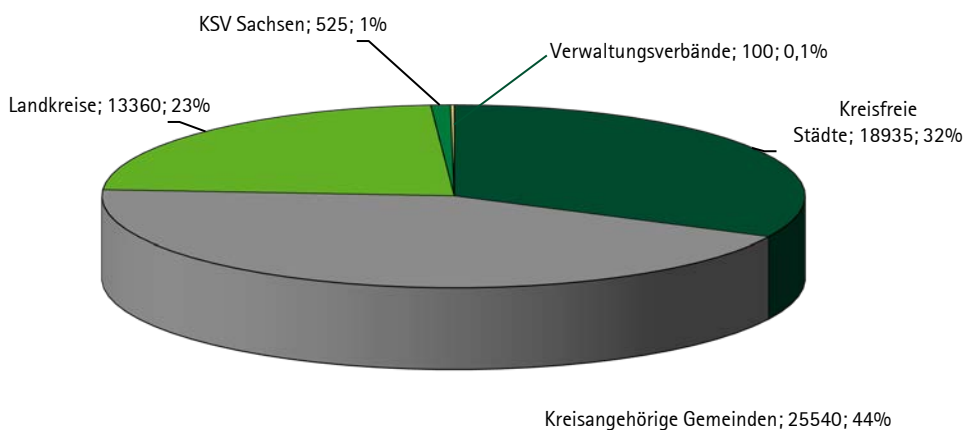
Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

- ⁹ Im Betrachtungszeitraum stieg der Personalbestand um 14.819 Beschäftigte und damit um rd. 10,8 %. Der Anstieg entfällt zu gleichen Teilen auf die Einrichtungen und kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform und die Kernhaushalte. Jeder noch so moderate Zuwachs beim Personal im öffentlichen Dienst führt zu einer Verstärkung des Personal mangels in der freien Wirtschaft (vgl. Pkt. 5).

3.2 Verteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen

- ¹⁰ Die 58.460 VZÄ im Kernhaushalt verteilen sich mit dem größten Anteil von 44 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, mit 32 % auf die Kreisfreien Städte und 23 % auf die Landkreise. Mit 1 % stellt der KSV Sachsen einen sehr geringen Anteil und noch geringfügiger mit 0,1 % die Verwaltungsverbände (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Verteilung der VZÄ des Kernhaushaltes auf die Gebietskörperschaftsgruppen



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni 2022.

- ¹¹ Die Zahl der VZÄ stieg bei allen Gebietskörperschaften. Den stärksten absoluten Zuwachs mit rd. 505 VZÄ (rd. 2 %) verzeichnen die kreisangehörigen Gemeinden. Die Kreisfreien Städte erhöhten gegenüber dem Vorjahr um rd. 427 VZÄ (rd. 2,3 %) und die Landkreise um rd. 126 VZÄ (rd. 1 %).

¹² Hinsichtlich der Folgen eines steten Personalaufwuchses wird auf die Ausführungen unter Pkt. 5 verwiesen.

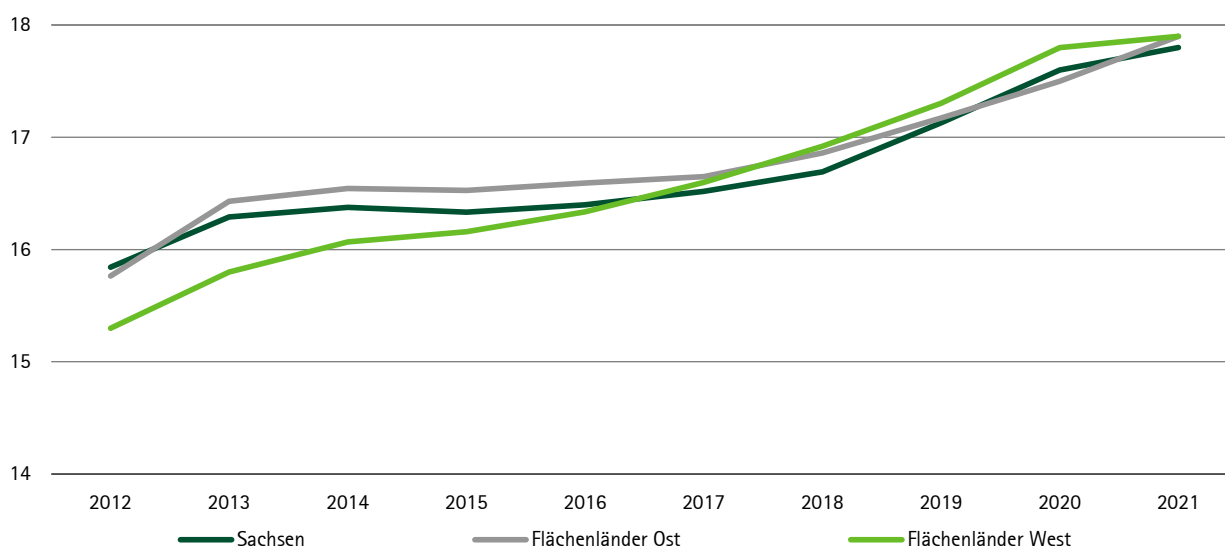
4 Vergleiche mit anderen Bundesländern

¹³ Für den nachfolgenden Ländervergleich wurden die Daten mit Stand 30. Juni des jeweiligen Jahres bis 2021 verwendet. Bei einem Vergleich des kommunalen Personalbestandes Sachsens mit dem der anderen Bundesländer muss immer berücksichtigt werden, dass zwischen den Ländern teilweise erheblich abweichende Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung sowie der rechtlichen Struktur der öffentlichen Unternehmen bestehen.

4.1 Personalbestände

¹⁴ Die Personalbestände der BB 21 bis 24 und 48 lagen mit 17,8 VZÄ je TEW zum 30. Juni 2021 in Sachsen geringfügig unter den Durchschnittswerten der Flächenländer Ost und West mit jeweils 17,9 VZÄ je TEW, vgl. Abbildung 4. Die Flächenländer West haben ihren Personalstand im Vergleichszeitraum auf die höheren Personalbestände der Flächenländer Ost angehoben. Bei den Flächenländern West erfolgte der stärkste Anstieg des Personalbestandes um rd. 17 % (2,6 VZÄ je TEW). Bei den Flächenländern Ost ergibt sich ein Anstieg um rd. 13,6 % (2,14 VZÄ je TEW). Der Anstieg des Personalbestandes Sachsens mit rd. 12,4 % (1,96 VZÄ je TEW) blieb damit unter den Durchschnitten der Flächenländer Ost und West.

Abbildung 4: Entwicklung des Personalbestandes der BB 21 bis 24 und 48 insgesamt (VZÄ je TEW)

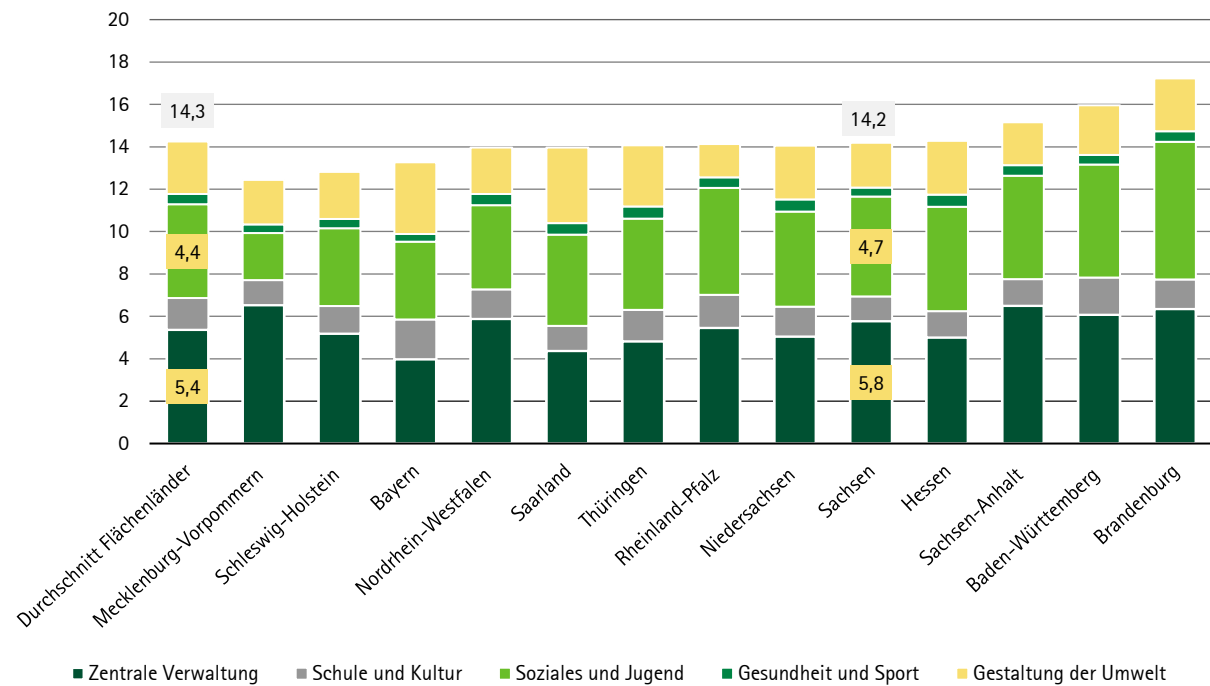


Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Statistischen Bundesamtes zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

¹⁵ Abbildung 5 zeigt einen Vergleich der Personalbestände in den kommunalen Kernhaushalten der Flächenländer untergliedert nach Produktbereichen. Sachsen liegt bei einem Wert von 14,2 VZÄ je TEW mit 0,1 VZÄ je TEW leicht unter dem Durchschnitt aller Flächenländer. Im Vergleich zum Vorjahreswert am 30. Juni 2020 nahm der Personalbestand des Kernhaushaltes in Sachsen um weitere 0,2 VZÄ je TEW erneut zu.

¹⁶ Im Produktbereich der Zentralen Verwaltung bewegt sich Sachsen mit 0,4 VZÄ je TEW über dem Durchschnitt der Flächenländer. Der Bereich Soziales und Jugend liegt mit 0,3 VZÄ je TEW über dem Durchschnitt der Flächenländer. Ohne Berücksichtigung des Personals für Kindertageseinrichtungen im kommunalen Kernhaushalt befindet sich Sachsen im Durchschnitt der Flächenländer. Eine Vergleichbarkeit der Länder im Bereich des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen ist aufgrund unterschiedlich gewachsener Strukturen hinsichtlich Zuständigkeiten und Betreuungsquoten schwierig.

Abbildung 5: Personalbestand des kommunalen Kernhaushaltes (BB 21) nach Produktbereichen in den Flächenländern 2021 (VZÄ je TEW)



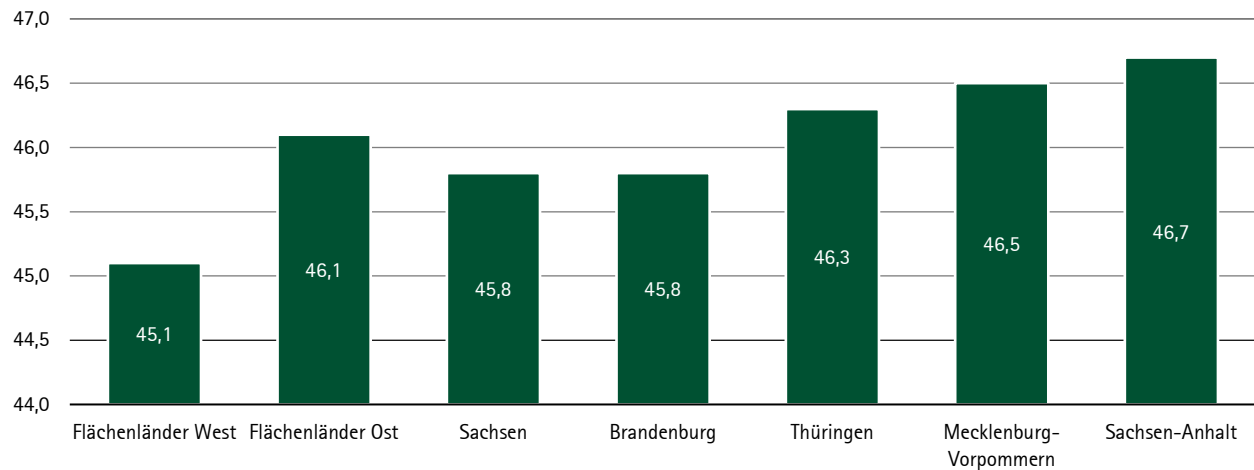
Quelle: Eigene Darstellung, Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes 2021, Fachserie 14 Reihe 6, erschienen am 23. November 2022, Nr. 5.3.1.

¹⁷ Im Vergleich der Flächenländer stehen die sächsischen Kommunen mit ihrem Personalbestand im Kernhaushalt an 9. Stelle. Den niedrigsten Personalbestand weist Mecklenburg-Vorpommern auf und den höchsten die Kommunen Brandenburgs.

4.2 Durchschnittsalter

¹⁸ Bei den Beschäftigten im Kernhaushalt hatten Sachsen und Brandenburg im Jahr 2021 das geringste Durchschnittsalter im Vergleich zu den Flächenländern Ost und lagen um 0,3 Jahre unter dem Durchschnitt aller Flächenländer Ost, jedoch um 0,7 Jahre über dem Durchschnittsalter der Flächenländer West, vgl. Abbildung 6. Der Abstand zum Durchschnittsalter der Flächenländer West hat sich weiter leicht verringert.

Abbildung 6: Durchschnittsalter der Beschäftigten des Kernhaushaltes (BB 21) im Jahr 2021



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Statistischen Bundesamtes zum 30. Juni 2021.

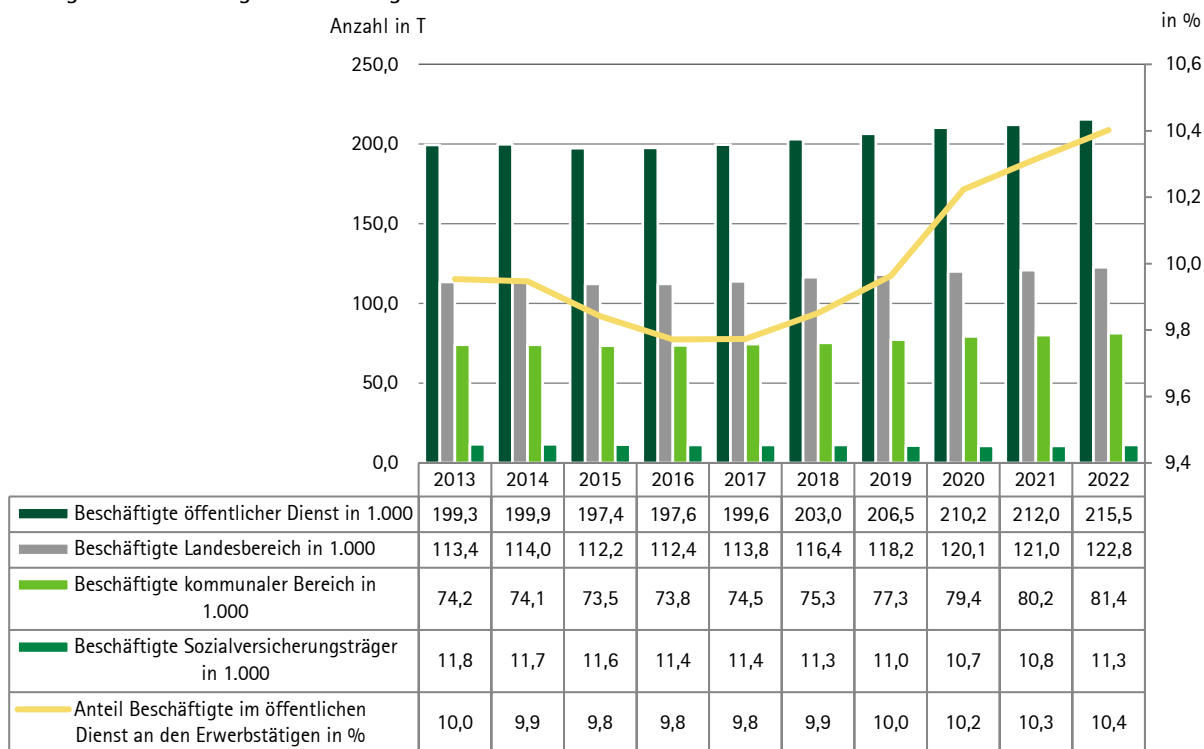
- ¹⁹ Für den kommunalen Bereich bedeutet ein höheres Durchschnittsalter auch einen vergleichsweise höheren Anteil an demnächst ausscheidendem Personal mit entsprechendem Fachkräftebedarf zur Kompensation der altersbedingten Personalabgänge.

5 Fachkräftebedarf

5.1 Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen im Überblick

- ²⁰ Die Anzahl der Beschäftigten im gesamten öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen (Landes- und kommunaler Bereich sowie Sozialversicherungsträger) stieg im Zeitraum 2013 bis 2022 von 199.340 auf 215.500 Beschäftigte an. Davon entfiel ein Anstieg von 9.366 Beschäftigten auf den Landesbereich (Kernhaushalt Land, Staatsbetriebe und Krankenhäuser öffentlich-rechtlicher Rechtsform) und 7.237 auf den kommunalen Bereich (Gemeinden/Gv. und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, darunter Zweckverbände). Im Bereich der Sozialversicherungsträger ist ein Rückgang von 443 Beschäftigten zu verzeichnen. Ein kurzzeitiger leichter Rückgang der Beschäftigtenzahlen des gesamten öffentlichen Dienstes war im Jahr 2015 im Kernhaushalt zu verzeichnen. Seit 2016 erfolgt der Personalaufwuchs dafür umso schneller und kontinuierlicher.
- ²¹ Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen (Land, Kommunen und Sozialversicherungsträger) stieg im Betrachtungszeitraum um 16.160. Insgesamt erhöhte sich die Anzahl der Erwerbstätigen im Freistaat Sachsen (privater und öffentlicher Sektor) im gleichen Zeitraum um 68.602. Damit hat der öffentliche Dienst fast ein Viertel (23,6 %) der hinzu gewonnenen Arbeitskräfte in den letzten 10 Jahren gebunden.

Abbildung 7: Entwicklung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen



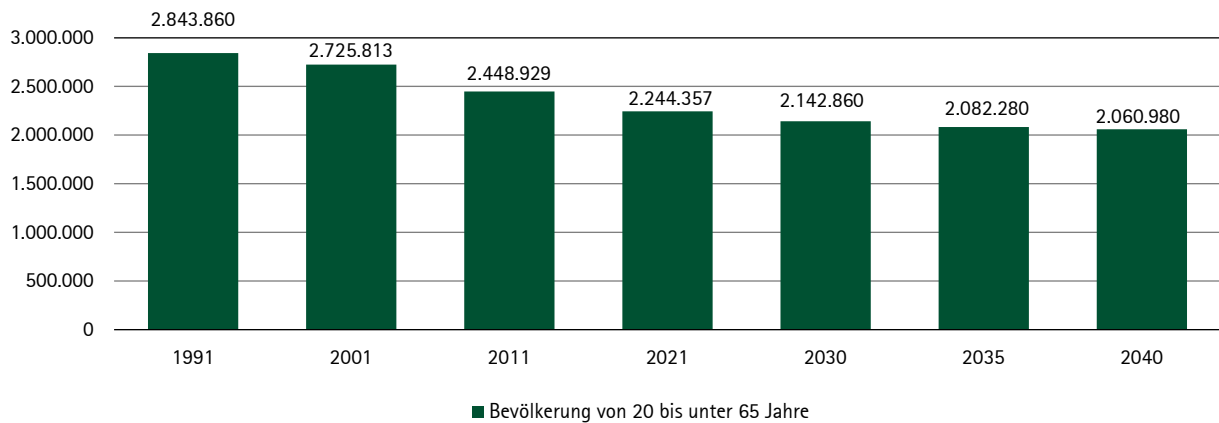
Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, StaLa: Erwerbstätige im Freistaat Sachsen 2000 bis 2022, Statistischer Bericht A VI 6 - j/22.

- 22 Im Jahr 2022 entfielen auf den öffentlichen Dienst (Landesbereich, kommunaler Bereich und Sozialversicherung) von den knapp über 2 Mio. Erwerbstätigen im Freistaat Sachsen 215.500 Beschäftigte und damit rd. 10,4 %. Werden die Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser) mit einbezogen, erhöht sich der Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an den Erwerbstätigen um rd. 14,1 %.
- 23 Der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst hat sich von 9,8 % im Jahre 2017 auf 10,4 % erhöht.

5.2 Ergebnisse der 8. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung

- 24 Im Juni 2023 wurde vom StaLa die 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2022 bis 2040 veröffentlicht. Im Ergebnis wird trotz der aktuellen Flüchtlingsbewegungen, insbesondere hoher Wanderungsgewinne in 2022 durch den Zuzug von Schutzsuchenden aus der Ukraine, von einem weiteren Rückgang der Bevölkerung Sachsens ausgegangen.
- 25 Der Rückgang der Bevölkerung wird sich bis 2040 zwischen 3,7 % (Variante 1) und 7,8 % (Variante 3) bewegen. Gegenüber dem Stand 2021 mit einer Bevölkerung von 4.043 TEW wird sich die Zahl der Bevölkerung bei Variante 1 bis 2040 auf 3.894,7 TEW und bei Variante 3 auf 3.727,2 TEW reduzieren.
- 26 Die nachfolgende Abbildung zeigt die Auswirkungen auf die Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung im Freistaat Sachsen bis 2040 anhand der mittleren Variante 2.

Abbildung 8: Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 20 bis unter 65 Jahre auf Basis der Variante 2 im Freistaat Sachsen

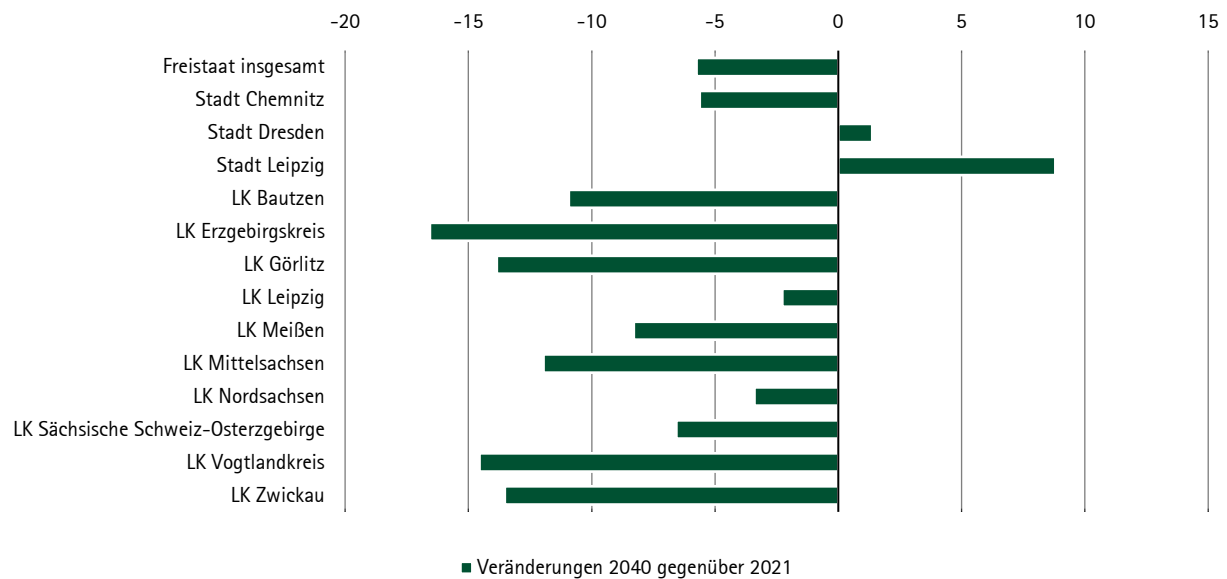


Quelle: Eigene Darstellung, 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnung für den Freistaat Sachsen 2022 bis 2040.

27 Unter Verwendung der mittleren Variante 2 wird im Jahr 2040 mit nur noch rd. 2.061,0 TEW im erwerbsfähigen Alter gerechnet. Für den öffentlichen Dienst bedeutet dies, dass bis 2040 mit einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von rd. 183,4 TEW gerechnet werden muss. Dabei muss berücksichtigt werden, dass nicht 100 % dieser Personen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden. Im Jahr 2021 waren rd. 2.244,6 TEW im erwerbsfähigen Alter und davon rd. 90 % (2.021,0 TEW) erwerbstätig.

28 Für die Kreisfreien Städte und Landkreise stellt sich die Entwicklung nach Variante 2 wie folgt dar:

Abbildung 9: Veränderung der Bevölkerung 2040 gegenüber 2021 nach Kreisfreien Städten und Landkreisen (%)

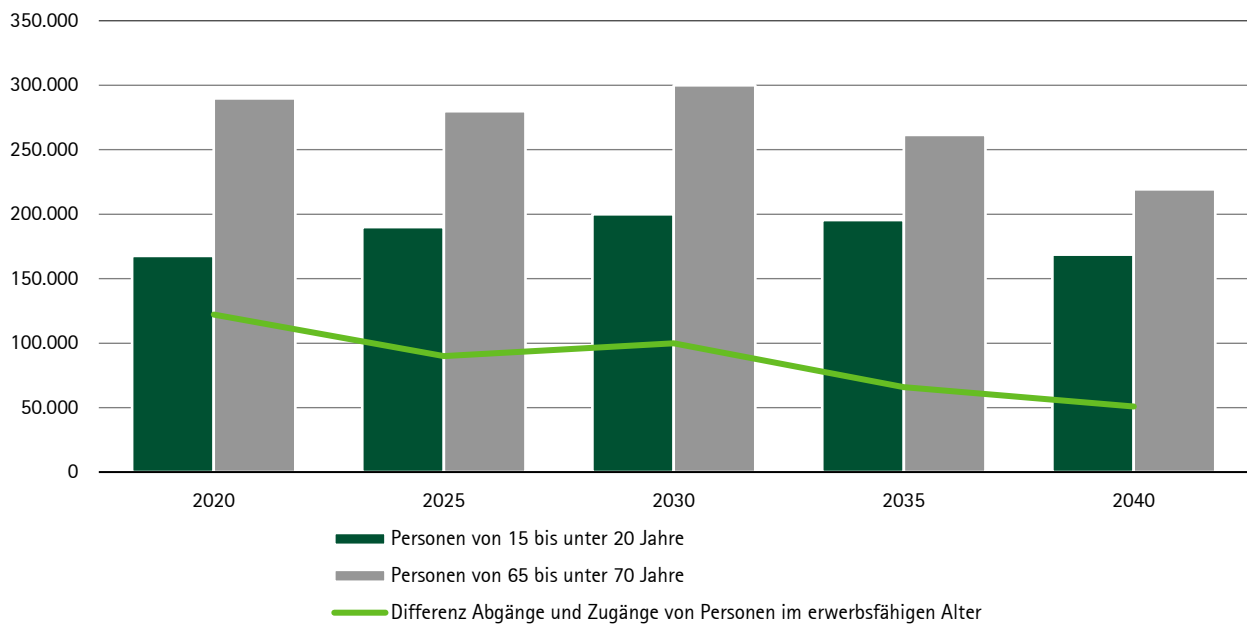


Quelle: Eigene Darstellung, 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnung für den Freistaat Sachsen 2022 bis 2040.

29 Der Rückgang der Bevölkerung wird nicht alle Städte und Landkreise gleichermaßen treffen. Während die beiden großen Städte Leipzig und Dresden von weiteren Zuzügen ausgehen können, wird die Entwicklung für 5 Landkreise (Erzgebirgskreis, Zwickau, Mittelsachsen, Görlitz und Vogtlandkreis) mit einem voraussichtlichen Bevölkerungsrückgang von mehr als 10 % besonders einschneidend sein. Für diese Landkreise werden sich nicht nur das Angebot an Fachkräften verringern, sondern auch die einwohnerbezogenen Einnahmen aus dem Finanzausgleich sinken. Das wiederum kann sich auf die Attraktivität bspw. für Gewerbeansiedlungen auswirken.

- ³⁰ Das Angebot zur Deckung des Fachkräftebedarfs wird in den nächsten Jahren für alle Bereiche geringer. Die kommunalen Kernhaushalte stehen dabei in direkter Konkurrenz zu ihren eigenen Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform, zum Landesbereich, den Sozialversicherungsträgern und der freien Wirtschaft.
- ³¹ Welche Bedarfslücken sich durch die steigenden Altersabgänge und die nachkommenden Jahrgänge an jungen Menschen in den nächsten Jahren ergeben werden, ist nachstehend abgebildet. Diese Lücke wird im Jahr 2030 voraussichtlich bei rd. 100.000 Personen im erwerbsfähigen Alter bei Variante 2 liegen.

Abbildung 10: Entwicklung der Zu- und Abgänge von Personen im erwerbsfähigen Alter



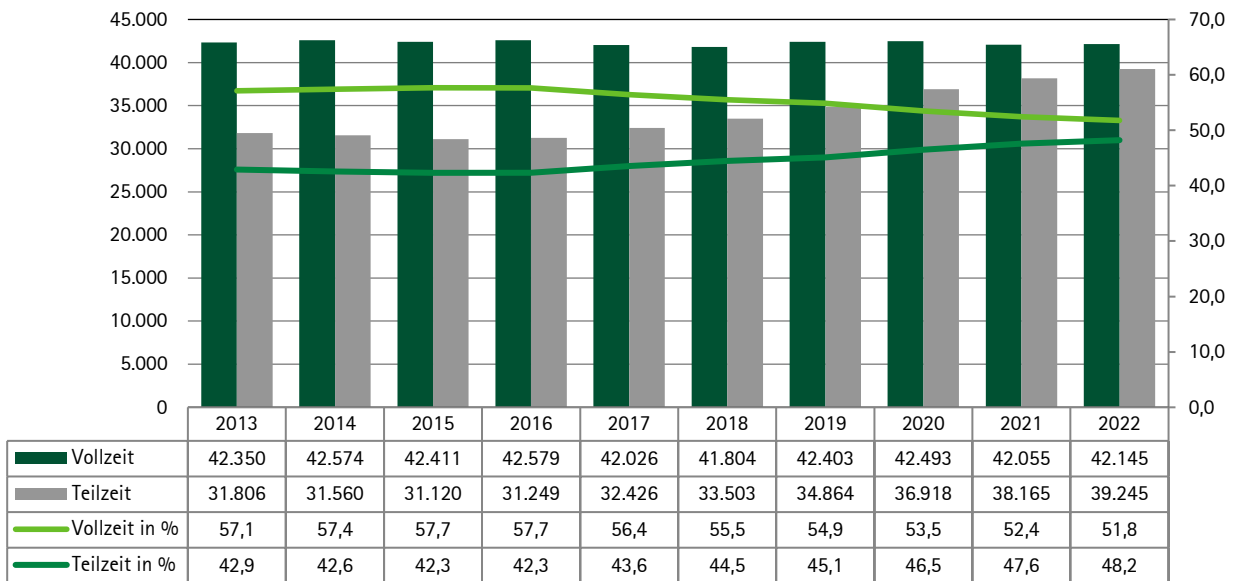
Quelle: Eigene Darstellung, 8. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2022 bis 2040.

- ³² Dieses zusätzliche Arbeitskräftedefizit wird auch bei hoher Zuwanderung aus dem Ausland nicht zu schließen sein. Ein „Eindecken mit Personal auf Vorrat“ wird aufgrund des bereits heute existierenden Arbeitnehmerdefizits von 122.158 erwerbsfähigen Personen Stand 2020 nicht möglich sein. Die Möglichkeit, Personallücken zu Lasten der freien Wirtschaft zu decken, würde in diesem Bereich zu einer Reduzierung der Leistungen führen. Auswirkungen ergäben sich von der Schließung von Handwerker- und Gastronomiebetrieben, über einen Rückgang der Dienstleistungen wie bspw. im Transportwesen bis hin zur Minderung der industriellen Produktion. Der öffentliche Dienst wird sowohl im kommunalen Bereich als auch im Landesbereich langfristig mit weniger Personal auskommen müssen.

5.3 Entwicklung Teilzeit im kommunalen Bereich

33 Im 10-Jahres-Rückblick stieg die Zahl der Teilzeitbeschäftigten in den Kommunen um 7.439 erheblich an. Dagegen blieb die Zahl der Beschäftigten in Vollzeit nahezu gleich.

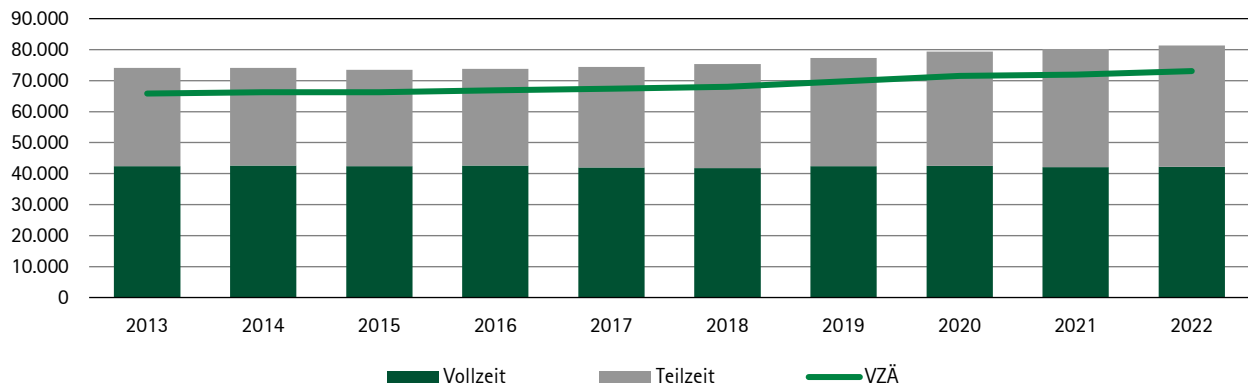
Abbildung 11: Entwicklung der Voll- und Teilzeitbeschäftigten im kommunalen Bereich



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

34 Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten fiel von 57,1 % auf 51,8 %. Spiegelbildlich erhöhte sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten. Fast die Hälfte aller Beschäftigten im kommunalen Bereich ist in Teilzeit tätig.

Abbildung 12: Entwicklung der Beschäftigten in Voll- und Teilzeit im Verhältnis zu den VZÄ



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

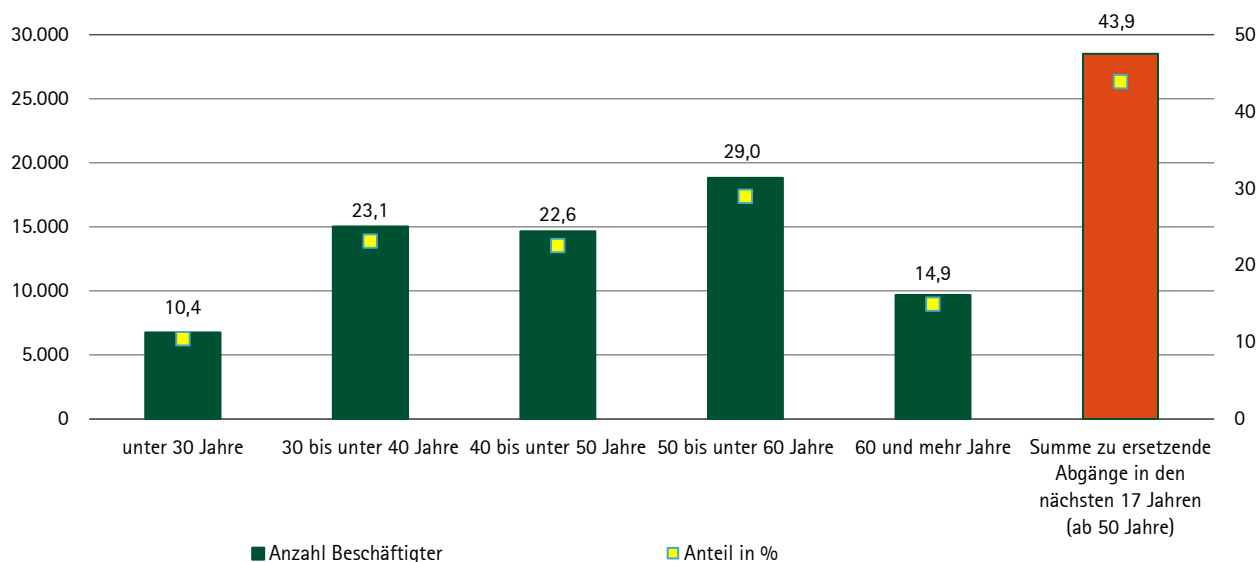
35 Mit dem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung wird sich das Problem der Mitarbeitergewinnung weiter verschärfen, da deutlich mehr Personal zur Abdeckung der geplanten VZÄ benötigt wird als bei Vollzeitbeschäftigungen. Im Jahr 2022 kamen auf 73.085 VZÄ insgesamt 81.395⁴ Beschäftigte. Dies entspricht rd. 11 % mehr Bedarf an Beschäftigten durch Teilzeit. Da die Teilzeitarbeit durch gesetzliche und tarifrechtliche Regelungen flankiert ist, sollte der kommunale Bereich versuchen, über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für mehr Vollzeit zu motivieren. Vorstellbar wären bspw. mehr mobile Arbeit und flexiblere Arbeitszeitgestaltung, um Anreize zu mehr Vollbeschäftigung zu schaffen.

⁴ Differenzen zu Abbildung 12 sind gemäß StaLa rundungsbedingt.

5.4 Altersstruktur und Ausbildungszahlen im kommunalen Bereich

³⁶ Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank seit seinem Höchststand von 47,1 Jahren in 2014 auf 45,7 Jahre in 2022. Der Anteil der Beschäftigten über 50 Jahre ist mit 44 % sehr hoch. Die Verjüngung des Personalkörpers des Kernhaushaltes im kommunalen Bereich stellt eine positive Entwicklung dar. Dagegen werden die Beschäftigten über 50 Jahre – dies sind 28.515 Beschäftigte im Jahr 2022 – in den nächsten 17 Jahren (Renteneintritt mit 67 Jahren angenommen) aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Der kommunale Bereich muss sich darauf einstellen, dass in dieser Größenordnung nicht vollständig nachbesetzt werden kann.

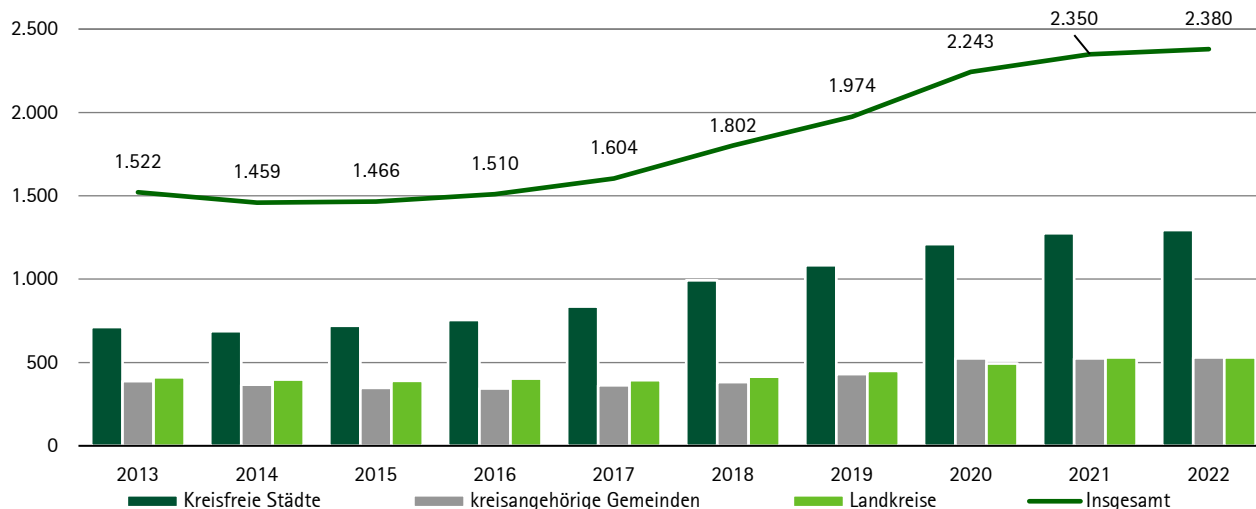
Abbildung 13: Altersstruktur der Beschäftigten im Kernhaushalt



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

³⁷ Den Altersabgängen beim Personal kann nicht nur über Nachbesetzungen, sondern auch mit höheren Ausbildungszahlen entgegengewirkt werden. Die positive Entwicklung der Ausbildungszahlen in den sächsischen Kommunen setzte sich mit einem leichten Anstieg um rd. 1,3 % auch im Jahr 2022 fort, wie nachfolgend dargestellt.

Abbildung 14: Entwicklung der Ausbildungszahlen nach Gebietskörperschaftsgruppen⁵



Quelle: Eigene Darstellung, Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres.

⁵ Die Ausbildungszahlen des KSV Sachsen sind aufgrund ihres vergleichsweise geringen Umfangs von 30 Beschäftigten in Ausbildung im Jahr 2022 nicht enthalten.

38 Während bei den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen die Ausbildungszahlen stagnieren, verzeichnen die Kreisfreien Städte einen leichten Zuwachs. Mit der eigenen Ausbildung schaffen die Kommunen Voraussetzungen, um Fachkräfte längerfristig an sich zu binden. Jedoch ist der Pool der jungen Menschen, die für eine Ausbildung gewonnen werden können, durch den demografischen Wandel begrenzt.

6 Ausblick und Zusammenfassung

39 Die öffentliche Hand kann sich nicht darauf verlassen, seinen bisher stetig steigenden Personalbedarf durch Abzug von Fachkräften aus der freien Wirtschaft decken zu können.

40 Durch gesetzliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene kam es in den letzten Jahren zu Aufgabensteigerungen im kommunalen Bereich. Beispielsweise musste das Kitapersonal aufgestockt werden, um die gesetzlich garantierten Kitaplätze sicherzustellen. Beispielsweise Änderungen im Bereich des Wohngeldes (Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten) erfordern zusätzlichen personellen Aufwand. Zu den anstehenden Aufgaben, welche einen erhöhten Personalbedarf nach sich ziehen, ist die Umsetzung des Anspruchs auf eine Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich ab 2026 für die erste Grundschulstufe und schrittweise bis 2029 für alle 4 Stufen oder die Umsetzung der Kommunalen Wärmeplanung zu nennen. Mit dem Personalaufwuchskonzept Sachsen – Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst vom Dezember 2021 wurde für die kommunale Ebene ein weiterer Personalaufwuchs im Öffentlichen Gesundheitsdienst von insgesamt 226 Vollzeitstellen beschlossen.

41 Den sich stetig ändernden Aufgaben steht ein erhöhter Aufwand bei der Suche nach qualifizierten Fachkräften gegenüber. Gleichzeitig sinkt perspektivisch das Reservoir an Arbeitskräften aufgrund der Demografie weiter. Die Zunahme der Teilzeitarbeit und der Rückgang der Pro-Kopf-Arbeitszeit verschärfen den Arbeitskräftemangel weiter.

7 Folgerungen

42 Der SRH sieht die Entwicklung mit Sorge. Die Folgen des Fachkräftemangels werden erhebliche Auswirkungen für die Bürger des Freistaates Sachsen haben. Angefangen von der zeitverzögerten Leistungserbringung bis zur Reduzierung von kommunalen Leistungen können die Auswirkungen reichen.

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

44 Der SRH empfiehlt u. a. die folgenden Maßnahmen:

- Forcierung der Digitalisierung
- Entbürokratisierung
- permanente Aufgabenkritik
- Gewinnung ausländischer Fachkräfte
- Arbeitsabläufe und Strukturen durch Prozessoptimierung straffen
- Interkommunale Zusammenarbeit verstärken
- Benchmarks stärker nutzen
- Auszubildende ausbilden und halten
- Erstellung und Umsetzung von Personalentwicklungskonzepten und eigener Fachkräftestrategien unter Einbeziehung von Weiterbildungsangeboten
- Wissenstransfer sicherstellen
- Gestaltung familienfreundlicher Arbeitsplätze
- Qualifizierungsmöglichkeiten für Quereinsteiger schaffen, um Gefahr der Senkung des Qualifikationsniveaus entgegenzuwirken

8 Stellungnahmen

- 45 Das SMI und das SMF erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden sowie dem KSV Sachsen wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben.
- 46 Das SMI stimmt in seiner Stellungnahme den Empfehlungen, wie dem Fachkräftemangel zu begegnen ist, durchweg zu. Was die Empfehlung betrifft, die kommunale Zusammenarbeit zu verstärken, verweist das SMI auf die Tätigkeit der Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit beim SSG.
- 47 Das SMF merkte in seiner Stellungnahme u. a. an, dass es vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung aber auch der gegebenen haushalterischen Rahmenbedingungen auf allen Ebenen die Notwendigkeit, Prozesse zu optimieren und Digitalisierungspotenziale zu nutzen, unterstütze.
- 48 Der SSG führt in seiner Stellungnahme u. a. aus, dass die steigenden Personalkosten schwerpunktmäßig auf die im Frühjahr 2023 abgeschlossene Tarifrunde des Bundes und der Kommunen zurückzuführen sind. Aus seiner Sicht handelt es sich um einen historisch hohen Tarifabschluss, der die Grenze des wirtschaftlich Vertretbaren für die Mehrheit der sächsischen kommunalen Arbeitgeber überschreitet. Auch die Steigerung der Anzahl der Beschäftigten ist zum Teil auf den Tarifabschluss im kommunalen öffentlichen Dienst zurückzuführen. Insoweit weist der SSG daraufhin, dass die Reduzierung der Arbeitszeit auf 39,5 Stunden zum 1. Januar 2022 und auf 39 Wochenstunden zum 1. Januar 2023 zu einem zusätzlichen Personalbedarf in den sächsischen Kommunen und damit auch zu einem Personalzuwachs führt.
- 49 Der SSG weist ferner darauf hin, dass das Ansteigen der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst bereits Gegenstand in seinen Gesprächen mit dem Sächsischen Handwerkstag war. Gemeinsam wurde sich im Januar 2023 gegenüber dem Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen für einen Vorschlag zu einem Pakt für Fairness und Fachkräftesicherung eingesetzt. Hintergrund des Anliegens ist es, eine Quote der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf Bundes- und freistaatlicher Ebene, gemessen an der Gesamtzahl der in Sachsen tätigen beschäftigten Personen, festzuschreiben. Allerdings ist beim Anstieg der Beschäftigten im öffentlichen Dienst insgesamt mit zu berücksichtigen, dass aufgrund des Sicherheitsdenkens vieler Menschen in Krisenzeiten die Attraktivität von öffentlichen Arbeitgebern insgesamt steigt. Dabei sehen auch die sächsischen Städte und Gemeinden die Entwicklung der 8. Bevölkerungsvorausberechnung hinsichtlich des Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 65 Jahren mit großer Sorge. Dieser wird auch nach Auffassung des SSG schwerpunktmäßig den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen treffen. Um das künftige Problem des bestehenden Arbeitskräftedefizits zu lösen, bedarf es einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion. Entbürokratisierung, interkommunale Zusammenarbeit und Prozessoptimierung, lebenslanges Lernen, gute Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitern, Verringerung der Quote von Teilzeitbeschäftigten oder längere Lebensarbeitszeiten von Beschäftigten, Gewinnung ausländischer Beschäftigter sowie auch das Forcieren von Digitalisierung und Nutzung von Künstlicher Intelligenz können dabei nur erste Diskussionsansätze sein.
- 50 Der SLKT erklärt in seiner Stellungnahme u. a., dass aus seiner Sicht die Zunahme des kommunalen Personalbestands sowie des Personalbestands des Freistaats bedenklich ist. Er stimmt zu, dass der Personalzuwachs im öffentlichen Dienst zu einer Verschärfung des Personalmangels für die freie Wirtschaft führt. Angesichts der demografischen Entwicklung hält er es für dringend geboten, langfristig mit weniger Personal auszukommen. Der Personalkörper der öffentlichen Hand sollte entsprechend der Entwicklung der Erwerbstätigen zurückgeführt werden.
- 51 Der SLKT führt dazu aus, dass, obwohl die 2. Kreisgebiets- und Funktionalreform auch und gerade mit der demografischen Entwicklung und der Anpassung der Personalstärken an die finanzschwachen Altbundesländer begründet wurde, der Freistaat seit einigen Jahren, trotz sinkender Zahl von Erwerbstätigen, den staatlichen Personalbestand weiter aufbaue. Auch im kommunalen Bereich muss der SLKT in den letzten Jahren erkennen, dass nach über 2 Jahrzehnten eines kontinuierlichen Konsolidierungsprozesses die Personalbestände in den letzten Jahren wieder aufwachsen. Im Kreisbereich ist dies auch dadurch begründet, dass sich die Landkreise sowohl im sozialen Bereich wie im Umweltsektor mit immer neuen Aufgabenstandards der EU und des Bundes konfrontiert sehen, die rechtlich über Auffangzuständigkeiten den Landkreisen zuwachsen, ohne dass der verfassungsrechtlich garantierte Mehrbelastungsausgleich bei der Übertragung von Aufgaben greift.

52 Nach Ansicht des SLKT stehen die Landkreise damit vor der Herausforderung, dass die Erledigung ihrer Aufgaben strukturell nicht ausfinanziert ist und künftig personell auch nicht mehr leistbar sein wird. Vor diesem Hintergrund sehe der SLKT auf allen staatlichen Ebenen eine grundlegende Aufgabenkritik für notwendig an. Wo möglich, sollten Standards abgesenkt werden.

9 Schlussbemerkung

53 Der SRH teilt die Sorge um die Ausweitung des Personals der öffentlichen Hand.

10 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

54 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.

55 **Eigenbetriebe:** BB 22. Ehemals auch bezeichnet als aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnungen, mit Ausnahme der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser.

56 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.

57 **Zweckverbände:** BB 24. Zweckverbände sind freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse von Gemeinden/Gv. zur gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Im Modell des Schalenkonzeptes werden die Zweckverbände als Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen behandelt. Je nach Sektorzugehörigkeit zählen sie zu den Extrahaushalten oder zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

58 **Rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen:** BB 48. Seit 2015 werden erstmals auch die Beschäftigten des KVS als BB 48 dem kommunalen Personal zugeordnet. Seit 2018 gehören die Beschäftigten der SAKD ebenfalls zum BB 48.

59 **Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (darunter auch Krankenhäuser):** Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden/Gv. oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind. Synonym verwendet: Kommunale Beteiligungsunternehmen.

60 **Personalbestände** werden grundsätzlich in der Maßeinheit VZÄ bemessen. Lediglich bei den Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (unmittelbare und mittelbare kommunale Beteiligung) erfasst die Statistik nur die Anzahl der Beschäftigten.

61 **Einwohnerzahlen** basieren mit Ausnahme des Jahres 2016 (hier Stichtag 31. Dezember 2015) auf dem Stichtag 30. Juni des jeweiligen Jahres. Mit dem Jahr 2013 finden ausschließlich die fortgeschriebenen Zensusergebnisse Berücksichtigung.

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

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

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

1 Hintergrund und Gegenstand der Prüfung

- ¹ „Schlecht gesichert - Nach dem Hack auf eine Verwaltung stehen private Daten von Bürgerinnen, Mitarbeitern und Geflüchteten online“¹, „Hackerangriff auf Stadtverwaltung [...]: Systemausfall“², „Cyberattacke: Etliche Schulen im [...] betroffen - Hacker fordern Lösegeld“³, „Hacker verschickt 200.000 Spam-Mails vom Landratsamt“⁴, „Wenn ein Hacker einen ganzen Landkreis lahmlegt“⁵, „75 Schulen fehlt Zugriff auf Daten“⁶, „Cyberangriff auf [...] ein Jahr danach immer noch spürbar“⁷.
- ² Diese Schlagzeilen zeigen, dass mit der zunehmenden Digitalisierung der Kommunalverwaltung zugleich die Möglichkeiten für Angriffe auf die Informationstechnik wachsen. Datensicherheit muss auch bei fortschreitender Digitalisierung der Kommunalverwaltungen gewährleistet sein. Unberechtigte Datenabflüsse können das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gefährden und schwächen das Vertrauen von Bürgern und Unternehmen in die öffentliche Verwaltung.
- ³ Informationssicherheit ist auf die Sicherheit der gesamten IT-Infrastruktur unter dem Gesichtspunkt der bedarfsabhängigen und zugriffssicheren Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität aller Daten gerichtet und umfasst auch die Möglichkeiten zu deren Wiederherstellung im Notfall. Die Gewährleistung der Informationssicherheit erfordert einen umfassenden Ansatz, der es ermöglicht, technische und organisatorische Maßnahmen innerhalb eines bestehenden Rechtsrahmens zu verbinden.
- ⁴ Die Kommunen unterliegen nach § 2 Abs. 1 Gesetz zur Gewährleistung der Informationssicherheit im Freistaat Sachsen (Sächsisches Informationssicherheitsgesetz - SächsISichG) vom 2. August 2019 als nichtstaatliche Stellen dem Geltungsbereich des Gesetzes. Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 bis 3 SächsISichG treffen sie angemessene organisatorische und technische Vorkehrungen sowie sonstige Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit. Für technische Maßnahmen soll der Stand der Technik maßgeblich sein. Die jeweils geltenden Standards und das jeweils geltende IT-Grundschutz-Kompendium des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) werden den Kommunen nach § 4 Abs. 2 Satz 2 SächsISichG zur Anwendung empfohlen.
- ⁵ Prüfungsgegenstand war die Gewährleistung der Informationssicherheit, insbesondere nach Maßgabe des SächsISichG. Hierzu führten die StRPrÄ begleitend zu den Turnusprüfungen im Zeitraum von Oktober 2022 bis April 2023 auf Grundlage eines strukturierten Fragebogens örtliche Erhebungen durch. Insgesamt wurden die Ergebnisse von 52 Körperschaften berücksichtigt (47 kreisangehörige Kommunen und 5 Zweckverbände).

¹ [ZEIT ONLINE vom 15. November 2022](#), zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

² [ZEIT ONLINE vom 24. Februar 2023](#), zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

³ [Merkur.de vom 25. Oktober 2022](#), zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

⁴ [soonline.com vom 22. Februar 2023](#), zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

⁵ [Süddeutsche Zeitung vom 23. November 2022](#), zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

⁶ [Bayerischer Rundfunk vom 24. Oktober 2022](#), zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

⁷ [MDR.DE vom 6. Juli 2022](#), zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Beauftragte/r für die Informationssicherheit

- ⁶ Fast jede dritte geprüfte Kommune (15 von 47) und einer von 5 Zweckverbänden hatten keine/n Beauftragte/n für die Informationssicherheit (BfIS) und keinen Vertreter ernannt. Für die Beauftragten in 32 Kommunen wurden überwiegend keine Vertreter ernannt (21 Kommunen). Die Aufgaben des BfIS übertrugen die geprüften Kommunen teilweise auf Externe bzw. erfüllten die Aufgaben im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit.
- ⁷ Gemäß § 8 Abs. 1 SächsISichG sollen für die Kommunen als nichtstaatliche Stellen ein BfIS und ein Vertreter ernannt werden. Sie müssen nicht Beschäftigte der Kommune sein und können ihre Tätigkeit für mehrere Kommunen ausüben. Insoweit bestehen flexible Rahmenregelungen, die den Kommunen eigene Handlungsspielräume eröffnen.
- ⁸ Gemäß § 4 Abs. 3 SächsISichG trägt der Leiter (der Kommunalverwaltung) die Verantwortung für die Informationssicherheit im Sinne des § 4 Abs. 1 SächsISichG. Er stellt die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung. Ihm obliegt die Ernennung des BfIS und des Vertreters.
- ⁹ Für die Aufgaben des BfIS in Kommunen gelten gem. § 8 Abs. 2 SächsISichG die Regelungen für die Beauftragten der staatlichen Stellen nach § 7 Abs. 3 SächsISichG. Seine Hauptaufgabe besteht darin, den zuständigen Leiter bei der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Informationssicherheit zu beraten und bei der Umsetzung zu unterstützen. Die Aufgaben des BfIS sind im Einzelnen in den Standards des BSI beschrieben und umfassen u. a.:
 - die Steuerung des Informationssicherheitsprozesses und die Mitwirkung an allen damit zusammenhängenden Aufgaben,
 - die Unterstützung der Leitung der Kommunalverwaltung bei der Erstellung einer Leitlinie,
 - die Initiierung und Überprüfung von Sicherheitsmaßnahmen,
 - die Koordinierung und Initiierung von sicherheitsrelevanten Projekten und Schulungen,
 - die Untersuchung und Meldung von Sicherheitsvorfällen an das CERT (Computer Emergency Response Team) entsprechend den Meldepflichten für nichtstaatliche Stellen nach §§ 15, 17 SächsISichG.⁸
- ¹⁰ Im Interesse der Gewährleistung der hinreichenden Informationssicherheit haben die Kommunen und Zweckverbände im Regelfall – soweit die Ausnahme rechtfertigende Gründe nicht vorliegen – BfIS und einen Vertreter zu ernennen. Auf die unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten positiv zu bewertende Möglichkeit der Beauftragung Externer wird verwiesen.

2.2 Organisatorische Regelungen

2.2.1 Leitlinien und weitere dienstliche Regelungen

- ¹¹ 60 % der befragten Kommunen verfügten nicht über eine Leitlinie zur Informationssicherheit. Lediglich rund die Hälfte der befragten Kommunen traf einzelne, konkretisierende dienstliche Regelungen zur Informationssicherheit und brachte diese den Beschäftigten nachweislich zur Kenntnis.
- ¹² Die Leitlinie enthält Grundsatzaussagen zur Informationssicherheit, definiert den Geltungsbereich, die Zuständigkeit, die zentrale Strategie und die Ziele für die Etablierung eines ganzheitlichen Informationssicherheitsprozesses. Sie dient als Grundlage für das Sicherheitskonzept und weitere fachspezifische Regelungen.
- ¹³ Die in der Leitlinie enthaltenen Grundsatzaussagen bedürfen in Abhängigkeit von den zu ermittelnden Schutzbedürfnissen und bestehenden Sicherheitsrisiken der weiteren Konkretisierung entsprechend der jeweiligen örtlichen Erfordernisse im Einzelfall.
- ¹⁴ Die organisatorische Umsetzung der Maßnahmen und Vorkehrungen zur Gewährleistung der Informationssicherheit obliegt den Kommunen im Rahmen ihrer Organisationshoheit. Gleichwohl empfiehlt sich aus Gründen der

⁸ Vgl. LT-Drs. 6/16724, Gesetzesentwurf zur Neuordnung der Informationssicherheit im Freistaat Sachsen, Gesetzesbegründung Teil B. Besonderer Teil zu § 7 Abs. 3.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Erlass von Dienstanweisungen, zumindest soweit einheitliche Regelungen für grundsätzliche Sicherheitsmaßnahmen, wie bspw. das Sperren von Arbeitsplatzrechnern oder der Umgang mit externen Datenträgern, getroffen werden. Abweichend davon kommen insbesondere für Informationen bezüglich aktueller Sicherheitsrisiken auch andere, kurzfristig wirksame Informationskanäle in Betracht (Hausmitteilungen, E-Mails u. a.).

- 15 Es empfiehlt sich, Leitlinien aufzustellen und weitere organisatorische Regelungen für die Gewährleistung der Informationssicherheit zu treffen.
- 16 Um das Anliegen zu unterstützen, in Kommunen ein angemessenes Niveau der Informationssicherheit herzustellen, haben gemäß Stellungnahme der SAKD die kommunalen Spitzenverbände eine Handreichung⁹ entwickelt. Damit kann die Musterleitlinie der SAKD¹⁰ den speziellen Gegebenheiten einer konkreten Organisation angepasst werden. Darüber hinaus stellt die SAKD weitere Informationen und Vorlagen zur Verfügung. Zur systematischen Einführung eines Informations-Sicherheits-Management – Systems (ISMS) wurde ein IT-Grund-Schutz-Profil „Basis-Absicherung-Kommunalverwaltung“ erarbeitet.¹¹ Der Einstieg in die Informationssicherheit für kleine Kommunen soll durch die Initiative „Weg in die Basisabsicherung“ (WiBA) erleichtert werden.¹²

2.2.2 Sicherheitskonzepte und Ermittlung von Schutzbedarfen

- 17 38 der befragten kreisangehörigen Kommunen (80 %) und zwei Zweckverbände haben kein Sicherheitskonzept aufgestellt. Nur rd. jede dritte Kommune hat Schutzbedarfe in Bezug auf Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit der Daten ermittelt.
- 18 Kommunen und Zweckverbände haben gem. § 14 SächsISichG vor Aufnahme der Datenverarbeitung nach §§ 12,13 SächsISichG ein für diesen Gebrauch erarbeitetes Sicherheitskonzept zu erstellen sowie die Umsetzung aller darin vorgesehenen technischen und organisatorischen Maßnahmen aktenkundig zu machen. §§ 12, 13 SächsISichG beziehen sich auf die Verarbeitung von Protokoll- und Inhaltsdaten zur Gefahrenabwehr mit dem Schwerpunkt der automatisierten Verarbeitung.
- 19 Darüber hinaus sollte ein übergreifendes Sicherheitskonzept aufgestellt werden, das sich an den anerkannten Standards des BSI ausrichtet. Es dient der Ermittlung und Analyse von Risiken beim Betrieb informationstechnischer Systeme und der Bestimmung von Maßnahmen zur Risikobehandlung mit dem Ziel der Risikominimierung (Erreichen eines Sicherheitsniveaus mit vertretbarem Restrisiko). Die Konzepte enthalten technische und organisatorische Maßnahmen, die geeignet sind, die in der Leitlinie festgelegten Sicherheitsziele zu erreichen.
- 20 Die Ermittlung von Schutzbedarfen ist (neben der Struktur- und der Risikoanalyse) eine wesentliche Voraussetzung für ein Sicherheitskonzept. Nur auf Grundlage der für alle Verwaltungsbereiche ermittelten Schutzbedarfe können zielgerichtet geeignete, erforderliche und angemessene Sicherheitsmaßnahmen festgelegt werden.
- 21 Die Kommunen und Zweckverbände haben für den Teilbereich der Verarbeitung von Protokoll- und Inhaltsdaten nach §§ 12,13 SächsISichG ein Sicherheitskonzept aufzustellen. Darüber hinaus empfiehlt es sich, ein übergreifendes Sicherheitskonzept unter Berücksichtigung der Standards des BSI zu erstellen und umzusetzen; dies setzt die Ermittlung von Schutzbedarfen voraus.

2.3 Notfallmanagement

- 22 Regelungen für den Notfall wurden nicht einmal von der Hälfte der Gemeinden getroffen. Getestet wurde das Funktionieren der Notfallregelungen nicht einmal bei jeder 10. Gemeinde.

⁹ <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/Archiv/informationssicherheitslinie-kommunalverwaltung-handreichung-2017.pdf>, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

¹⁰ https://www.sakd.de/fileadmin/leistungsangebote/informationssicherheit/SAKD_Muster-Leitlinie_zur_Informationssicherheit_v1.0.docx, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

¹¹ https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/Hilfsmittel/Profile/Basis_Absicherung_Kommunalverwaltung.pdf, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

¹² https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/IT-Grundschutz/WiBA/Weg_in_die_Basis_Absicherung_WiBA.html, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

- 23 Das Einrichten eines Notfallmanagements betrifft u. a. die Festlegung von Verhaltensweisen, Ansprechpartnern und Meldewegen im Notfall. Das ist auch Bestandteil des geltenden IT-Grundschutz-Kompendiums des BSI, das den nichtstaatlichen Stellen gem. § 4 Abs. 2 Satz 2 SächsISichG zur Anwendung empfohlen wird.
- 24 Nur die Hälfte der befragten Gemeinden und kein Zweckverband nutzen die vom Freistaat angebotenen Sicherheitsdienstleistungen des Sicherheitsnotfallteams SAX.CERT. Es unterstützt die BfIS der nichtstaatlichen Stellen des Freistaates Sachsen in technischen Sicherheitsfragen (§ 6 Abs. 1 SächsISichG) und bietet für Kommunen kostenlose Dienstleistungen an (bspw. HoneySens – Sicherheitslösung zur Erkennung von Hackerangriffen in internen Netzwerken, Sicherheitsscans von Internetseiten).¹³
- 25 **Die Implementierung von Regelungen zu Notfällen wird dringend empfohlen.** Zudem wird auf die Möglichkeit der Nutzung von Unterstützungsleistungen des Sicherheitsnotfallteams SAX.CERT, das im SID angesiedelt ist, hingewiesen.
- 26 Das SMI verwies in seiner Stellungnahme auf weitere kostenlose Unterstützungsangebote des Freistaates für die Kommunen¹⁴. Dazu gehören auch Fortbildungsangebote zum „IT-Grundschutz-Praktiker“ und eine monatlich angebotene Sprechstunde des SAX.CERT.

2.4 Einfache Schutzmaßnahmen

- 27 Festlegungen über einfache Schutzmaßnahmen, bspw. der Sperrung von Arbeitsplatzrechnern beim Verlassen des Arbeitsplatzes, wurden bei 20 der 47 Gemeinden nicht getroffen. Nur reichlich die Hälfte der Kommunen verfügte über Gefahrenmeldeanlagen in ihren Serverräumen. 12 Gemeinden konnten einen ausreichenden Zutrittsschutz zu diesen Räumen nicht gewährleisten. Bei 2 Kommunen war der Zugang zu schützenswerten Ressourcen auf berechtigte Benutzer und IT-Komponenten nicht beschränkt (z. B. Schutz durch Passwörter bzw. Verschlüsselungen).
- 28 Das Fehlen einfacher Schutzmaßnahmen erleichtert den unberechtigten Zugriff auf Anwendungen und Daten und gefährdet insoweit die Vertraulichkeit und Integrität von Daten.
- 29 **Den Kommunen wird empfohlen, zumindest einfache Schutzmaßnahmen festzulegen und umzusetzen und in diesem Zusammenhang Gefahrenmeldeanlagen in Serverräumen vorzuhalten und den Zutrittsschutz zu Serverräumen umfassend zu gewährleisten.**

2.5 Empfehlungen des BSI

- 30 Einige der geprüften Körperschaften nutzten trotz entgegenstehender Empfehlung des BSI noch eine Virenschutzsoftware des russischen Herstellers Kaspersky, darunter auch Zweckverbände, die Aufgaben der Abwasserentsorgung und der Trinkwasserversorgung erfüllen. Diese Zweckverbände werden alle durch dieselbe betriebsführende Gesellschaft betreut.
- 31 Das BSI hat am 15. März 2022 vor dem Einsatz von Virenschutzsoftware des russischen Herstellers Kaspersky gewarnt. Virenschutzsoftware hat tiefgehende Eingriffsrechte in PCs, Smartphones, Laptops und andere IT-Infrastrukturen. Vertrauen in die Zuverlässigkeit und den Eigenschutz des jeweiligen Herstellers sowie seine authentische Handlungsfähigkeit ist daher entscheidend für den sicheren Einsatz solcher Systeme. Bestehen Zweifel hieran, birgt Virenschutzsoftware ein besonderes Risiko für eine zu schützende IT-Infrastruktur.
- 32 Daher empfiehlt das BSI, Anwendungen aus dem Portfolio von Virenschutzsoftware des Unternehmens Kaspersky durch alternative Produkte zu ersetzen.¹⁵
- 33 Das SMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass mit Schreiben vom 17. März 2022 der CIO des Freistaates die Geschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände in der Sache „Kaspersky“ angeschrieben und gebeten hatte, die Warnung des BSI zu beachten und eine Sicherheitsbewertung in den Kommunen vorzunehmen.

¹³ <https://www.cert.sachsen.de/dienstleistungen-3967.html>, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

¹⁴ <https://www.egovernment.sachsen.de/informationssicherheit-in-den-kommunen-5657.html>, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

¹⁵ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Cyber-Sicherheitslage/Technische-Sicherheitshinweise-und-Warnungen/Warnungen-nach-Par-7/Archiv/FAQ-Kaspersky/faq_node.html, zuletzt geöffnet am 24. Oktober 2023.

- ³⁴ Es empfiehlt sich, den Warnungen des BSI zu folgen. Die Vorsitzenden der Zweckverbände sind gehalten, bei ihren betriebsführenden Gesellschaften auf die Umsetzung hinzuwirken. Aufgrund der verstärkten Abhängigkeit der Verwaltungen von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten Informationstechnik hat sich insbesondere das Risiko für finanzielle Beeinträchtigungen und Nachteile durch Angriffe von außen deutlich erhöht. Durch Einsatz einer sicheren Virenschutzsoftware kann sich das Risiko wirtschaftlicher Nachteile für die Verwaltungen reduzieren.

3 Stellungnahmen

- ³⁵ Das SMI, die SAKD und der SSG nahmen zu den Feststellungen des Entwurfes des Jahresberichtsbeitrages Stellung.
- ³⁶ Das SMI hat die SK als die für das SächsISichG fachlich zuständige oberste Landesbehörde einbezogen. Sie hat mitgeteilt, dass sie die Analysen des SRH insgesamt teile und die Empfehlungen an die Kommunen unterstütze. Ergänzend zu Tz. 6 merkte sie an, dass gem. § 8 Abs. 1 SächsISichG 198 Kommunen per August 2023 einen Beauftragten für Informationssicherheit gemeldet haben. Zu den Ausführungen unter Tz. 11 wurde ergänzt, dass alle in der Arbeitsgruppe Informationssicherheit des Landes beschlossenen Leit- und Richtlinien zur Informationssicherheit in der Landesverwaltung auch den in der Arbeitsgruppe vertretenen kommunalen Spitzenverbänden zur Kenntnis gegeben werden. Das SMI wird die obere RAB bitten, die Feststellungen des SRH mit den unteren RAB auszuwerten und diese zu bitten, in geeigneter Weise entsprechende Auswertungen mit den Kommunen ihres Zuständigkeitsbereiches vorzunehmen.
- ³⁷ Die SAKD begrüßt die weitere Sensibilisierung für das Thema Informationssicherheit. Die Ergebnisse der Erhebungen stimmen mit den Erfahrungen der SAKD weitgehend überein. Die SAKD unterstützt die Kommunen in Form von Informationsaufbereitung und -vermittlung, der Sensibilisierung weiterer Partner und der Koordinierung der Maßnahmen mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Freistaat Sachsen.
- ³⁸ Der SSG erachtet die Prüfung der Informationssicherheit in sächsischen Kommunen durch den SRH als einen bedeutsamen Schritt zum weiteren Ausbau einer verantwortungsvollen digitalen Verwaltung. Die Kommunen sind sich der zunehmenden Herausforderungen im Bereich der Informationssicherheit bewusst. Aufbau und Umsetzung von Schutzmaßnahmen ist ein dynamischer Prozess. Der SSG verweist darauf, dass die Informationssicherheit und der Datenschutz unterschiedlich zu betrachten sind und jeweils einen eigenen Beauftragten erfordern.

4 Schlussbemerkungen

- ³⁹ Der SRH nimmt die konstruktiven Stellungnahmen zur Kenntnis und erkennt die Bemühungen des Freistaates Sachsen, der SAKD und des SSG an, die Gewährleistung der Informationssicherheit durch die Kommunen zu unterstützen.
- ⁴⁰ Die kommunalen Körperschaften sind gehalten, die zur Verfügung stehenden Unterstützungsangebote möglichst umfassend zu nutzen und die erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen für die Aufgabenerfüllung im Rahmen der Informationssicherheit bereitzustellen.

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

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

1 Prüfungsgegenstand

1.1 Gesetzliche Regelungen

- ¹ Kindertageseinrichtungen (Kitas) werden u. a. von freien Trägern betrieben. Dazu erstattet die Kommune dem freien Träger Personal- und Sachkosten. Die Höhe und das Verfahren der Erstattung sind mit dem freien Träger vertraglich zu vereinbaren. Hierzu wurde eine Gemeinsame Empfehlung des SSG und der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen für eine Rahmenvereinbarung zwischen Kommune und freiem Träger über die Aufbringung der Personal- und Sachkosten der Kitas gem. § 17 Abs. 2 Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Gesetz über Kindertagesbetreuung – SächsKitaG) verabschiedet.¹

1.2 Anteil der freien Träger an Kitas und Ausgaben

- ² Im Jahr 2021 gab es laut den Daten des StaLa² im Freistaat Sachsen 3.047 Kitas. Die freien Träger betrieben davon 1.747 Einrichtungen mit 194.401 genehmigten Plätzen (rd. 53 % der Gesamtplätze). Es ist ein starker Ausgabenanstieg bei den freien Trägern innerhalb der Jahre 2018 bis 2021 um rd. 184 Mio. € auf 982,6 Mio. € zu verzeichnen. Die Kosten der Gemeinden für eigene Einrichtungen stiegen im gleichen Zeitraum um 145,5 Mio. € auf 826,7 Mio. €. Auffallend war dabei, dass die durchschnittlichen Kosten je Platz bei den freien Trägern im Mittel (2018 bis 2021) um rd. 25 % über den Kosten für kommunale Einrichtungen lagen.
- ³ Das für die freien Träger aufgewandte Finanzvolumen sowie wiederholt festgestellte Mängel im Rahmen von Turnusprüfungen in den Vereinbarungen und Abrechnungen zu Personal- und Sachkosten hat den SRH veranlasst, die Schwerpunktprüfung „Kita“ in die laufenden Turnusprüfungen zu integrieren.³

2 Prüfungsergebnisse

- ⁴ Das Ergebnis aus 60 Turnusprüfungen von Kommunen der Prüfungsjahre 2018 bis 2020 ist in die nachfolgenden Feststellungen eingeflossen.

2.1 Vereinbarung und Abrechnung von Verwaltungskostenumlagen

- ⁵ Da eine Verwaltungskostenumlage im SächsKitaG nicht verankert wurde, greifen die Kommunen überwiegend auf die Muster-RV zurück, die unter § 3 Abs. 4 auf den sächlichen Verwaltungsaufwand, auf Fremdleistungen sowie zentrale Leistungen des freien Trägers Bezug nimmt.
- ⁶ Jedoch verzichteten Kommunen teilweise darauf, in einer Vereinbarung die Abrechnung einer Verwaltungskostenumlage zu regeln, erstatten diese jedoch mit der jährlichen Abrechnung der Personal- und Sachkosten.
- ⁷ Einige freie Träger haben Mitgliedsbeiträge bzw. Zahlungen an ihren Dachverband den Kommunen in Rechnung gestellt. Nach Auffassung des SRH sind diese Mitgliedsbeiträge schon in den Leistungen der Verwaltungskostenumlage enthalten und können nicht nochmals als Kosten umgelegt werden.

¹ Vgl. auch Gemeinsame Empfehlung des SSG und der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen für eine Rahmenvereinbarung zwischen Kommune und freiem Träger über die Aufbringung der Personal- und Sachkosten der Kitas gem. § 17 Abs. 2 SächsKitaG (im Folgenden als Muster-RV bezeichnet) vom 8. Juli 2020.

² Vgl. www.statistik.sachsen.de/genonline - Tabelle 22551-107K, zuletzt geöffnet am 24. Juli 2023.

³ Vgl. u. a. auch Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 29.

- ⁸ In hohem Maße setzen die freien Träger Pauschalen bis zu 9,6 % der Kosten des pädagogischen Personals je belegten Platz an. Es wurde versäumt, mit den freien Trägern vor der Einigung zu den Vereinbarungen bzw. mit den jährlichen Haushaltsplanbesprechungen pro Einrichtung zu definieren, welche Kosten tatsächlich mit den Pauschalen finanziert worden sind. Es lagen keine Berechnungen der freien Träger vor. Die Kommunen gehen damit das Risiko ein, dass die vom freien Träger pauschal ausgewiesenen Verwaltungskostenanteile höher waren als die tatsächlichen Kosten für die verwaltungsseitige Betriebsführung.
- ⁹ Kommunen haben Kosten übernommen, die nicht vereinbart waren. Darüber hinaus wäre es angezeigt gewesen, sich zumindest an der Muster-RV zu orientieren, um unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden.
- ¹⁰ Grundsätzlich bestehen Ersatz- und Erstattungsansprüche nur in Höhe der Kosten, soweit sie zum tatsächlichen Verwaltungsaufwand des freien Trägers gehören, erforderlich und tatsächlich entstanden sowie diese den erforderlichen Sachkosten i. S. v. § 14 Abs. 1 und 2 SächsKitaG zuzurechnen sind. Die Kosten müssen daher zumindest für einen gewissen repräsentativen Zeitraum tatsächlich anhand von Nachweisen ermittelt werden. Sonst ist nicht prüfbar, ob die zu vereinbarende Pauschale angemessen ist.
- ¹¹ Die Kommunen konnten die realen Kosten für die Ausgabe „Verwaltungsstellen“ der freien Träger nicht beziffern.
- ¹² Ein Vergleich der internen Leistungsverrechnung für die kommunalen Kitas und den angesetzten Kosten der freien Träger für dessen Einrichtungen ist vorstellbar. Die tatsächlichen Aufwendungen und Auszahlungen der Kommunen können verursachungsgerecht den Verwaltungseinheiten, z. B. Personal, Gebäudemanagement, zugeordnet werden.
- ¹³ Die freien Träger müssen die anfallenden Kosten für die Verwaltungsarbeit offenlegen. Damit die Kommunen diese – vor einer Vereinbarung – der Höhe und dem Grunde nach prüfen können, um nur entstandene Kosten zu finanzieren.
- ¹⁴ Bestehende Vereinbarungen sind, nachdem die Kommunen die Höhe der Verwaltungskostenumlage je belegten Platz ermittelt haben und so rechnerisch eine Obergrenze für diese Position festlegen können (§ 14 Abs. 2 Satz 1 SächsKitaG), anzupassen.

2.2 Eigenanteil der freien Träger

- ¹⁵ Der freie Träger hat im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit einen Eigenanteil an den Personal- und Sachkosten pro Jahr und Platz der Einrichtung zu leisten (§ 16 SächsKitaG). Die Kommune hat den durch Elternbeiträge und den Eigenanteil des Trägers nicht gedeckten Anteil dieser Kosten zu übernehmen. Ihr Anteil soll vergleichbar dem Anteil sein, den sie für eigene Einrichtungen abzüglich des Eigenanteils des Trägers⁴ bereitstellt.
- ¹⁶ Nicht in allen Vereinbarungen regelten die Kommunen Eigenanteile der freien Träger. Andere Vereinbarungen sahen die Erbringung eines Eigenanteils i. H. v. 3 bzw. 4 % an den vereinbarten Personal- und Sachkosten im engeren und weiteren Sinne vor, ohne dass eine Prüfung dieser Ermittlungsbasis erfolgte bzw. dokumentiert war. Eigenanteile wurden zudem niedriger als vereinbart abgerechnet, was zu einer Erhöhung der kommunalen Kostenlast führte.
- ¹⁷ Ein genereller Verzicht auf Eigenanteile darf nach dem Wortlaut des § 16 SächsKitaG und auch aus Haushaltsgründen sowie dem Anreiz sparsamer Verwendung der bereitgestellten Mittel nicht erfolgen. Die fehlende Erbringung des Eigenanteils erhöht die kommunale Ausgabenlast. Im Rahmen der Vereinbarung (§ 17 Abs. 2 Satz 2 SächsKitaG) bedarf es einer individuellen Prüfung zur Höhe und Art des zu erbringenden Eigenanteils zwischen freiem Träger und Kommune.

⁴ Anrechenbar sind auch Eigenleistungen, zweckgebundene Spenden oder Leistungen der Fördervereine.

- ¹⁸ Hinsichtlich des aufzubringenden Eigenanteils der freien Träger kommt der Beurteilung ihrer individuellen Leistungsfähigkeit wesentliche Bedeutung zu. Dabei hat der freie Träger seine Leistungsfähigkeit durch geeignete Unterlagen nachzuweisen. Der Nachweis kann durch externe Sachverständige (z. B. Steuerberater, Wirtschaftsprüfer) erfolgen. Es bedarf der Dokumentation, welche Unterlagen der vertraglichen Festlegungen des Eigenanteils zugrunde lagen.

2.3 Fehlende Regelungen zur Verwendung eingesparter Mittel

- ¹⁹ Einige freie Träger vereinbarten mit einer Kommune, dass bei Unterschreitung des mit dieser Kommune abgestimmten Haushaltsplanansatzes um max. 5 % kein Anspruch auf Rückzahlung der gewährten kommunalen Zuschüsse besteht. Weitergehende Vereinbarungen über die zweckgebundene Verwendung dieser Mittel und deren Nachweis wurden nicht getroffen. Zum 31. Dezember 2019 lagen die Rücklagenbestände der freien Träger zu Lasten dieser Kommune bei rd. 98 T€. **Der SRH empfiehlt, auf „Behaltensregeln“ zu verzichten. Sollen solche Vereinbarungen ausnahmsweise dennoch getroffen werden, ist genau zu regeln, wofür diese eingesparten Mittel eingesetzt werden dürfen. Dieser Einsatz muss nachgewiesen werden. Ein Mehrbedarf im Falle der Überschreitung dieser eingesparten Mittel ist auszuschließen (keine Nachschusspflicht).**

- ²¹ Das Schriftformerfordernis nach § 60 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ist zu beachten.

2.4 Prüfrechte⁵

- ²² Im Gegensatz zu anderen Bundesländern⁶ wurden im SächsKitaG keine Prüfrechte für Kommunen hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung der gewährten Zuschüsse bei den freien Trägern verankert.
- ²³ Viele Kommunen versäumten es, entsprechende Prüfrechte in den mit den freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen zu verankern. Damit lag es im Ermessen des freien Trägers, ob er zum Nachweis der Verwendung der gewährten Mittel Einsicht in sein Buchwerk gewährt. Andere Kommunen, die Prüfrechte vertraglich vereinbart hatten, machten von ihrem Prüfrecht keinen Gebrauch.
- ²⁴ Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert, dass die Kommunen darauf hinwirken, dass ihnen alle freien Träger umfassende Prüfrechte in den Vereinbarungen einräumen. Für bestehende Vereinbarungen ergibt sich ein zeitnaher Anpassungsbedarf.

3 Stellungnahmen

- ²⁵ Das SMK stimmt den Ausführungen des SRH zu, dass die Empfehlungen der Mustervereinbarung in den Gemeinden umgesetzt werden sollen. Die Kosten von freien Trägern sind transparent darzustellen sowie die Erforderlichkeit und Zurechenbarkeit zur Aufgabe Kindertagesbetreuung nachzuweisen. Die Abrechnungen müssen vereinbarungsgemäß erfolgen.
- ²⁶ Ebenso wird zugestimmt, dass die gesetzlich vorgeschriebene Leistung eines Eigenanteils freier Träger der Höhe nach in der Vereinbarung konkretisiert werden soll und, dass die individuelle Leistungsfähigkeit durch den Träger transparent und für die Gemeinde nachvollziehbar darzustellen ist.
- ²⁷ Der Empfehlung, in der Vereinbarung Prüfrechte der Gemeinde zu verankern, sollte nachgekommen werden, um die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umzusetzen.
- ²⁸ Das SMK sieht einen sinnvollen Weg darin, die genannten Punkte durch den SSG, z. B. durch ein entsprechendes Mitgliederrundschreiben oder eine Veröffentlichung im Sachsenlandkurier, den Gemeinden zur Kenntnis zu bringen.

⁵ Vorangegangene Jahresberichtsbeiträge des SRH: [Jahresbericht 2011 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 8](#); [Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 29](#); [Jahresbericht 2021 des SRH - Teil II, Beitrag Nr. 41](#).

⁶ Vgl. z. B. Mecklenburg-Vorpommern: § 33 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern.

29 Aus Sicht des SMI sollten die Kommunen alles daransetzen, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen umzusetzen.

4 Schlussbemerkung

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

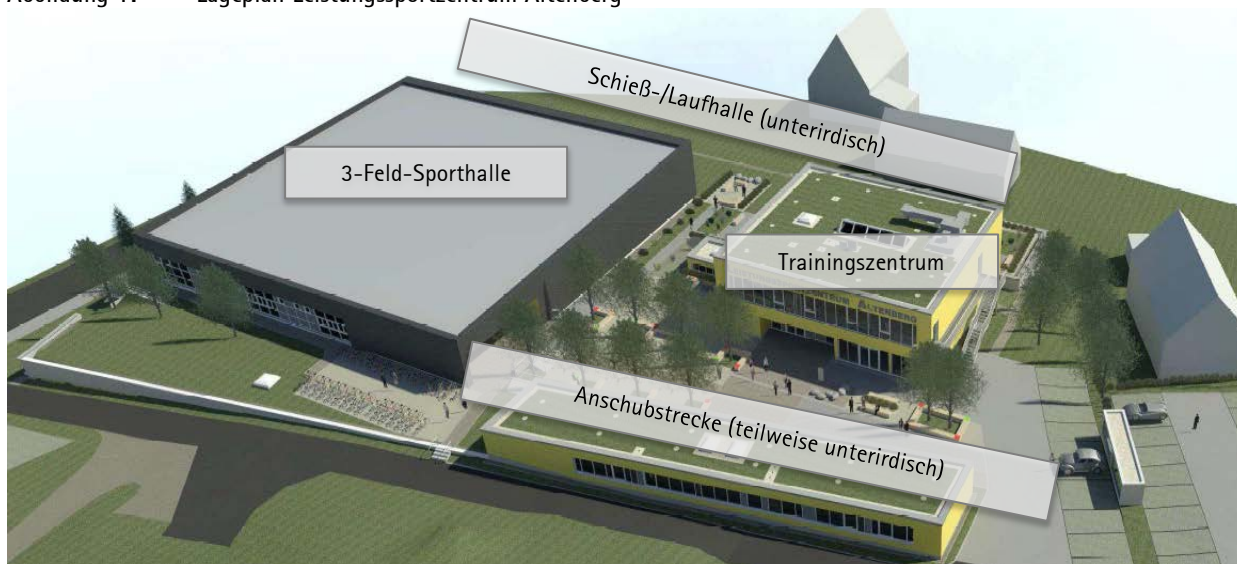
Die in den Jahren 2010 bis 2014 zur Standortfindung erstellten Untersuchungen weisen Mängel auf und können nicht nachweisen, dass die wirtschaftlichste Variante gewählt wurde.

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

1 Prüfungsgegenstand

- Der SRH hat den Neubau des Leistungssportzentrums in Altenberg (LSZA) geprüft. Bauherr ist der Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (Landkreis). Am Standort des Sportgymnasiums in Altenberg, Schellerhauer Weg, hat der Landkreis neben der bestehenden 3-Feld-Sporthalle ein Leistungssportzentrum mit Trainings- und Verwaltungsräumen, einer kombinierten Schieß- und Laufhalle sowie einer Anschubstrecke für Bob, Skeleton und Rodel gebaut. Die 3-Feld-Sporthalle war nicht Bestandteil der Prüfung.

Abbildung 1: Lageplan Leistungssportzentrum Altenberg



Quelle: E-Mail des Landkreises an den SRH vom 16. Juni 2022.

- Die Errichtung des LSZA hat deutlich länger gedauert als ursprünglich geplant. Zudem haben sich die Gesamtkosten mehr als verdoppelt.

Übersicht 1: Entwicklung der Kosten und Termine für den Neubau des LSZA

Ursprüngliche Kostenermittlung (Stand April 2014) 6,96 Mio. €	Ursprünglich geplante Fertigstellung Dezember 2016
Erwartete Gesamtkosten (Stand Juni 2023) ¹ rd. 18 Mio. €	Vorgesehene Fertigstellung (Stand Juni 2023) IV. Quartal 2023
Kostensteigerung um rd. 11 Mio. €	Verzögerung der Fertigstellung um rd. 7 Jahre

Quelle: Eigene Darstellung.

- Der SRH analysierte insbesondere die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Standortfindung sowie mögliche Ursachen für die erheblichen Kostensteigerungen.

¹ Beschlussvorlage der Sitzung des Kreistages am 26. Juni 2023, Beschluss-Nummer: 2023/7/0541.

2 Prüfungsergebnisse

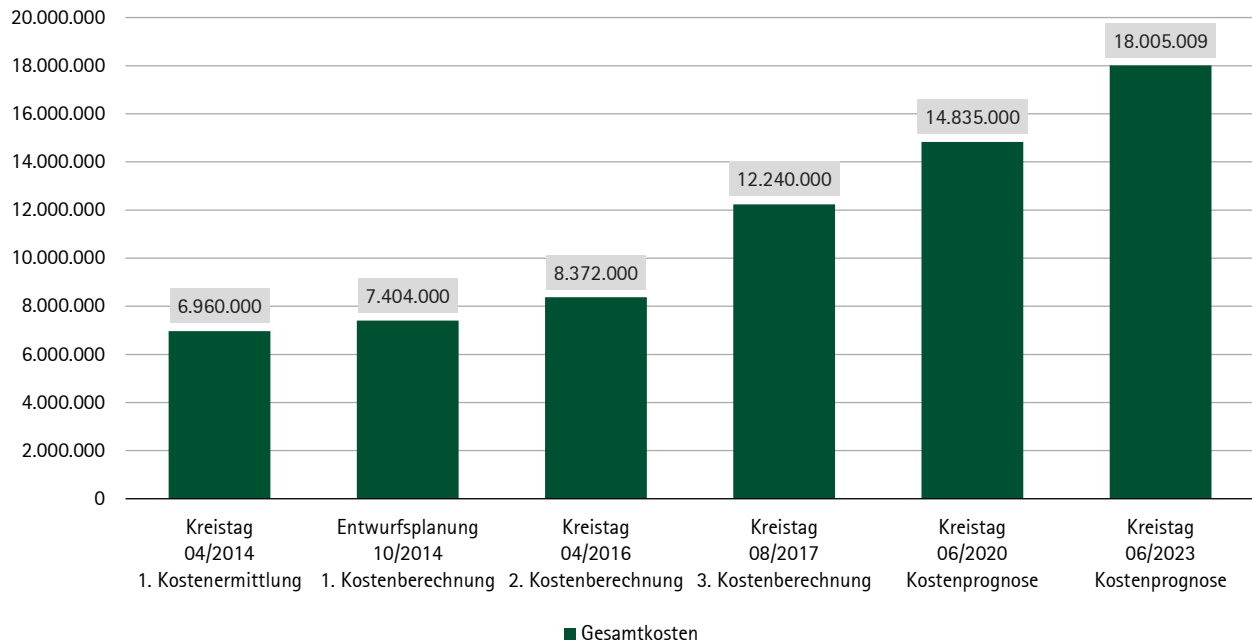
2.1 Standortentscheidung

- ⁴ Zur Umsetzung der Raumbedarfe für den Sportkomplex hat der Landkreis 2 Standorte näher untersucht. Einerseits bestand die Möglichkeit, den bestehenden Altstandort des Landesleistungszentrums an der Dresdner Straße in Altenberg zu sanieren, andererseits am Standort des Sportgymnasiums am Schellerhauer Weg in Altenberg einen Neubau zu errichten. Daneben gab es mögliche Umsetzungsvarianten, die eine Mischnutzung aus beiden Standorten vorsahen.
- ⁵ Der Landkreis hat hierzu in den Jahren 2010 bis 2014 mehrere Untersuchungen beauftragt, die Entscheidungshilfen bei der Wahl der wirtschaftlichsten Variante darstellen sollten. Zusammenfassend hat der SRH festgestellt, dass die Untersuchungen „handwerkliche“ Mängel aufweisen, wie:
- Angestellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen enthalten oftmals nicht alle relevanten Kostenströme. Beispielsweise fehlten Folgekostenuntersuchungen oder blieben ganze Kostengruppen unberücksichtigt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war insoweit unvollständig.
 - Einige Untersuchungen basieren auf nicht belastbaren Flächenannahmen. Die Flächenbedarfe wurden in den Jahren 2010 bis 2014 mehrfach geändert. So wurde die Anschubstrecke verkürzt und die dafür vorgesehene Nutzfläche von 1.610 m² auf 810 m² halbiert. Demgegenüber gab es auch Flächenerweiterungen auf Nutzerwunsch von rd. 350 m². So kam im Trainingszentrum eine 60 m Sprintstrecke und ein zusätzliches Radlager für Biathlon hinzu. Auch wurden die Krafträume vergrößert.
 - Spezifische Projektrisiken wurden nur teilweise berücksichtigt. Bei der nunmehr umgesetzten Variante des Neubaus des LSZA am Standort Schellerhauer Weg flossen bspw. die monetären Risiken in Folge des felsigen Baugrundes, der ungesicherten Regenwasserableitung und der Radonbelastung nicht in die Betrachtungen ein. Diese Projektspezifika waren bereits durch den fertiggestellten Bau der 3-Feld-Sporthalle auf dem gleichen Grundstück bekannt. Darüber hinaus fehlten Risikobewertungen zu den erforderlichen Rückbau- und Neubaumaßnahmen und den witterungsbedingten Stillstandzeiten.
 - Die Terminstellung einer vom Landkreis beauftragten Untersuchung war so eng, dass der Sachverständige in seinem Gutachten darauf hinwies, eine sichere Kostenprognose sei aufgrund der terminlichen Dringlichkeit nicht erreicht worden. Zwischen dem Auftrag des Landkreises an den Sachverständigen und dem erstellten Gutachten lagen lediglich knapp 2 Wochen. Auch eine spätere monetäre Bewertung von Projektrisiken in Millionenhöhe hat der Sachverständige in 5 Arbeitstagen erstellt.
- ⁶ Aufgrund der dargestellten Mängel können die Untersuchungen die Wirtschaftlichkeit der favorisierten Lösung nicht abschließend nachweisen. Insoweit kann nicht ausgeschlossen werden, dass es eine wirtschaftlichere Alternative zum Neubau des LSZA gegeben hätte.
- ⁷ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen auf gesicherten Daten basieren, die dem aktuellen Kenntnisstand entsprechen. Mindestvoraussetzung bildet eine abgeschlossene Bedarfsplanung mit Raumprogramm. Sämtliche Investitions- aber auch die Folgekosten sind vollständig zu ermitteln und in Kostenströmen abzubilden. Bereits bekannte projektspezifische Risiken sind kostenseitig zu berücksichtigen. Alle Faktoren, Berechnungen und Entscheidungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Für die Erstellung muss zudem ausreichend Zeit eingeräumt werden. Der Landkreis hat dies künftig zu beachten.

2.2 Gesamtkosten

- 8 Das Neubauprojekt hat in seiner Projektlaufzeit eine erhebliche Kostensteigerung erfahren. Die Gesamtkosten für den Neubau des LSZA haben sich wie folgt entwickelt:

Abbildung 2: Gesamtkostenentwicklung LSZA (€)



Quelle: Eigene Darstellung.

- 9 Besonders im Zeitraum 2014 bis 2020 ergaben sich erhebliche Kostensteigerungen auf rd. 14,8 Mio. €. Aktuell (Stand Juni 2023) erwartet der Landkreis sogar Gesamtkosten von rd. 18,0 Mio. €. Damit werden sich die anfangs ermittelten Gesamtkosten um rd. 11 Mio. € erhöhen und mehr als verdoppeln.
- 10 Als wesentliche Ursachen für die eingetretenen Kostensteigerungen hat der SRH folgende Punkte ausgemacht und überschlägig beziffert:

Übersicht 2: Wesentliche Ursachen der Kostensteigerungen

Ursachen Kostensteigerung	Mehrkosten von
Mehrflächen von über 500 m ² Brutto-Grundfläche nach 1. Kostenermittlung (April 2014)	mind. rd. 1,0 Mio. €
Teilweise zu niedrig angesetzte Einheitspreise im Bereich Baukonstruktion	rd. 0,4 Mio. €
zusätzliche/geänderte Leistungen, bspw. Herstellung Drainage Anschubstrecke, Änderung bauzeitlicher Provisorien, Wintersicherung Medien	rd. 0,4 Mio. €
erhebliche Mengenmehrungen beim Baugrubenaushub und eine Erhöhung Anteil Fels	mind. rd. 0,4 Mio. €
erheblich zu niedrig geschätzter pauschaler Ausgangswert für Außenanlagen in der 1. Kostenermittlung, bspw. durch fehlende Berücksichtigung Regenrückhaltebecken	rd. 0,9 Mio. €
Erhöhung der Baunebenkosten, u. a. durch höhere anrechenbare Kosten aufgrund gestiegener Baukosten	mind. rd. 1,2 Mio. €
späterer Baubeginn und Verlängerung des Ausführungszeitraums	mind. rd. 1,2 Mio. €
Summe:	mind. rd. 5,5 Mio. €

Quelle: Eigene Darstellung.

- 11 Die 1. Kostenermittlung für das LSZA vom April 2014 stellte sich insgesamt als zu niedrig dar. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch keine Entwurfsplanung vorlag, hätten die Kosten mittels Kennwerten und belastbarem Raumprogramm zutreffender ermittelt werden können. Weiterhin hätte diese 1. Kostenermittlung bereits die bekannten projektspezifischen Risiken berücksichtigen müssen. Dadurch wäre zwar die sogenannte „1. Zahl“ höher ausgefallen, allerdings hätten sich die Kostensteigerungen im Projektverlauf reduzieren lassen. Zudem

wäre eine treffsichere Haushaltsplanung ermöglicht worden. Gegenüber der 1. Kostenermittlung werden sich letztlich Mehrkosten von mindestens 11 Mio. € ergeben.

- 12 Eine weitere Ursache der Kostensteigerung sieht der SRH im deutlich späteren Baubeginn und in der erheblichen Verlängerung des Ausführungszeitraums der Baumaßnahme. Der Landkreis hat zukünftig den Zeitpunkt für den Projektbeginn, aber auch die Zeiträume für Planung und Bauausführung realistisch einzuschätzen. Auf diesen Terminen aufbauend sind die Gesamtkosten abzustimmen und ggf. weitere Leistungen, wie z. B. für Winterbaumaßnahmen, einzuplanen.
- 13 Die Gesamtkosten der Baumaßnahme haben sich seit Projektbeginn mehr als verdoppelt. Wesentliche Ursachen sind die zu niedrig angesetzte „1. Zahl“ und eine verspätete und deutlich längere Bauausführung.

3 Folgerungen

- 14 Der SRH empfiehlt dem Landkreis, bei zukünftigen Baumaßnahmen in den entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alle Zahlungsströme und Kosten einschließlich bestehender Projektrisiken sorgfältig zu ermitteln und rechnerisch abzubilden. Nur dadurch ist gewährleistet, dass wirtschaftliche Entscheidungen getroffen werden können. Voraussetzung dafür ist eine belastbare Bedarfsermittlung.
- 15 Kosten sowie Planungs- und Ausführungszeiträume sind bereits in den frühen Planungsphasen realistisch zu ermitteln.

4 Stellungnahme

- 16 Der Landkreis erklärte, dass er für das Bauprojekt nicht sämtliche Entscheidungen idealtypisch treffen konnte. So habe die Stadt Altenberg eigene Standortuntersuchungen erstellt und diese erst spät in den Abstimmungsprozess eingebracht. Dabei seien die Qualitäten der Ausarbeitungen von Stadt und Landkreis sehr unterschiedlich gewesen. Dies habe die Vergleichbarkeit erschwert.
- 17 Darüber hinaus hätten die Sportverbände im fortgeschrittenen Projektverlauf Bedarfsänderungen vorgebracht, die in der Planung und Ausführung nachträglich zu berücksichtigen waren.
- 18 Der Landkreis wies darauf hin, dass die 1. Kostenermittlung vom April 2014 lediglich auf Planungskonzepten beruhte und somit mit hohen Unsicherheiten verbunden war. Weiterhin stellte der Landkreis dar, dass diese Kostenangabe zwar einen Teil der Standortentscheidung des Kreistages bildete, die Entscheidung jedoch hauptsächlich dem sportfachlichen Votum der Sportverbände gefolgt sei. Zudem habe ein Sachverständiger im Februar 2014 die 1. Kostenermittlung geprüft.

5 Schlussbemerkungen

- 19 Der SRH erkennt an, dass die verschiedenen Interessen der Projektbeteiligten zu einem erschwerten Projektablauf führten. Grundsätzlich verbleibt aber die Gesamtverantwortung für die zu treffenden Projektentscheidungen, wie z. B. über den Standort und die Wirtschaftlichkeit beim Projektträger und Bauherrn, also dem Landkreis. Er hat dafür Sorge zu tragen, dass sowohl die baulichen und liegenschaftlichen als auch die sportfachlichen Aspekte in einer einheitlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtet werden. Die Vergleichbarkeit der Varianten muss durch eine ähnliche Ausarbeitungstiefe durch den Bauherrn gewährleistet werden.
- 20 Darüber hinaus sind spätere Bedarfsänderungen seitens des Nutzers kritisch zu betrachten. Der Landkreis als Bauherr muss ein Format finden, alle relevanten Akteure zu beteiligen, aber – zu einem festgelegten Zeitpunkt – auch zu entscheiden.
- 21 Jedes größere Bauprojekt wird zum Projektbeginn kostenseitig mit der sog. „1. Zahl“ bewertet. Sie ist Teil der Grundsatzentscheidung über den Projektstart und dient in der Öffentlichkeit als zukünftiger Maßstab. Dementsprechend kommt ihr eine hohe Bedeutung zu. Dem SRH ist bewusst, dass die 1. Kostenermittlung nicht auf einer Entwurfsplanung beruht und lediglich mittels Kostenkennwerten erfolgt. Zur Minimierung der damit verbundenen Kostenunschärfe müssen die Kosten vollständig und unter Berücksichtigung der erkennbaren standortspezifischen Projektrisiken erfasst werden.

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

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

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Rekultivierungs- und Sanierungsmaßnahmen in den stillgelegten Braunkohletagebauen des Lausitzer Reviers werden auf der Grundlage von, seit dem Jahr 1992 fortlaufenden, Verwaltungsabkommen (VA Braunkohlesanierung) zwischen dem Bund und den „Braunkohleländern“ Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen geregelt. Das aktuelle Verwaltungsabkommen läuft 2027 aus. Neue Abkommen sind nicht geplant.
- ² Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards sind seit 2003 ausdrücklich Bestandteil der Abkommen. Diese Maßnahmen sind von den Ländern zu finanzieren. Der Vorhabenträger, i. d. R. eine Kommune bzw. ein kommunaler Zweckverband, hat grundsätzlich einen Eigenanteil zu erbringen. Ausnahmen bilden die sogenannten „Schlüsselprojekte“. Diese werden zu 100 % aus Landesmitteln finanziert.
- ³ Grundlage der Zuwendungen durch den Freistaat sind Erlasse des SMWA und ein vom OBA erstellter Leitfaden. Eine konkrete Förderrichtlinie existiert nicht. Die Angaben des Vorhabenträgers sind auf die verbale Darstellung der geplanten Maßnahme und die im Formblatt aufgeführten Eigenerklärungen beschränkt. Vorleistungen oder die Vorlage von Gesamtkonzeptionen des zu entwickelnden Gebietes sind bei Antragstellung nicht erforderlich.
- ⁴ Der Vorhabenträger ist nicht der Zuwendungsempfänger. Zuwendungsempfänger ist in jedem Fall die vom Freistaat mit der Projektsteuerung beauftragte bundeseigene Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV). Auch die Budgetsteuerung für alle Sanierungsmaßnahmen überlässt der Freistaat innerhalb des jährlichen Haushaltsansatzes der LMBV. Die Projektsteuerung und Kostenkontrolle erfolgt zentral über die Bund-Länder-Geschäftsstelle für die Braunkohlesanierung. Das SMWA hat sich nach eigenen Angaben bewusst dazu entschieden, kein eigenes fortlaufendes maßnahmenbezogenes Controlling aufzubauen. Das OBA kontrolliert lediglich nach Fertigstellung der Maßnahmen im Zeitraum der Zweckbindungsfrist die Einhaltung der Zweckbestimmung.
- ⁵ Der SRH hat die „Erschließung Campingplatz Berzdorfer See“ mit einer Eigenbeteiligung des Vorhabenträgers und den „Überleiter 1“ mit Vollfinanzierung durch den Freistaat geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erschließung Campingplatz Berzdorfer See

- 6 Am 5. Januar 2006 reichte die Stadt Görlitz beim OBA den Maßnahmevorschlag zur äußeren Erschließung des im strukturellen Rahmenplan „Berzdorfer See“ am Nordufer ausgewiesenen Campingplatzes ein. Im Juni 2007 begann die LMBV mit den Planungen. Die Endabnahme fand im Oktober 2019 statt. Die Baukosten beliefen sich auf rd. 1,43 Mio. € netto. Mit Übergabe der Straße an die Stadt Görlitz im Februar 2023 ist die Maßnahme rd. 17 Jahre nach Einreichen des Maßnahmevorschlages abgeschlossen.
- 7 Eine erste Vorplanung lag im November 2007 vor. Diese beinhaltete die Erschließung des Campingplatzes über einen Wirtschaftsweg von der B 99 kommend entlang der Bahntrasse Görlitz – Zittau. Vorgesehen war eine Fahrbahnbreite von 4,5 m mit unmittelbar anschließendem Rad-/Gehweg von 2,5 m und beidseitigen Banketten von je 0,5 m.
- 8 Mit Stand Februar 2014 liegt eine zweite Vorplanung vor. Vorgesehen ist nunmehr die Erschließung von der S 111 aus. Der Regelquerschnitt gliedert sich jetzt in eine Fahrbahnbreite von 6,5 m mit beidseitig anschließenden Banketten von je 0,5 m Breite. Auf einen Rad-/Gehweg wird verzichtet.
- 9 Entsprechend geltendem Regelwerk ergibt sich für die Fahrbahn bei Erschließungsstraßen im Mischungsprinzip, d. h. Fuß-, Rad- und motorisierter Verkehr zusammen, eine Regelbreite von 4,5 bis 5,5 m. Bei geringem Linienbusbetrieb ist eine Fahrbahnbreite von 6,0 m und bei regulärem Linienbusbetrieb von 6,5 m anzusetzen.
- 10 Nach Angabe der LMBV waren weder zum Parken noch zum Busverkehr Festlegungen getroffen, beides also nicht vorgesehen.
- 11 Tatsächlich ist nach Fertigstellung kein Linienbusbetrieb erkennbar. Jedoch sind entlang der gesamten Erschließungsstraße einseitig Parkflächen ausgewiesen.
- 12 Eine konkrete Dimensionierung der Trink- und Schmutzwasserleitung war aufgrund der vagen Angaben zum Umfang der Flächenbewirtschaftung nicht möglich. Die Festlegung der Leitungsdimensionen erfolgte aufgrund von Erfahrungswerten und, nach Angabe des OBA, auf der Grundlage des Bebauungsplanes BS 05 für den Campingplatz am Nordufer des Sees. Für die Förderung des Schmutzwassers sei entsprechend Erläuterungsbericht zur Entwurfs- und Genehmigungsplanung (Stand Juli 2015) in jedem Fall eine Pumpstation notwendig. Bis zu einem „signifikanten Schmutzwasseranfall“ dient ein zusätzlich errichteter Stauraumkanal dazu, anfallendes Abwasser zu sammeln. Erst wenn genug Schmutzwasser für einen Pumpeneinsatz anfällt, geht die Pumpstation in Betrieb.
- 13 Obwohl Ziel der vom Freistaat geförderten Maßnahme die äußere Erschließung des künftigen Campingplatzes war, findet sich im gesamten Zuwendungsverfahren keine Festlegung, bis wann diese Folgenutzung umzusetzen ist.
- 14 Lediglich in der Finanzierungsvereinbarung zwischen LMBV und der Stadt Görlitz vom Mai 2014 wird auf einen Aufstellungsbeschluss zum „B-Plan BS 05 Campingplatz“ vom 31. August 2009 Bezug genommen. In der nachfolgenden Finanzierungs- und Übereignungsvereinbarung vom Oktober 2016 findet sich allerdings kein Bezug mehr auf einen Bebauungsplan.
- 15 Entsprechend Beteiligungsportal der Stadt Görlitz hat der Planungsverband „Berzdorfer See“ mit Stand 11. Oktober 2021 den Beschluss zur Aufstellung des „B-Plan BS 19 Campingplatz Waldsiedlung“ gefasst. Hieraus ergibt sich ein geänderter Standort für den Campingplatz.

Abbildung: Standortänderung Campingplatz



Standortänderung gemäß Bebauungsplan „BS 19 – Campingplatz Waldsiedlung“ am Berzdorfer See

- Beschluss des Planungsverband „Berzdorfer See“ vom 11.10.2021 zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes

Quelle: © Landesamt für Geobasisinformation Sachsen (GeoSN), 2023 Beteiligungsportal Görlitz sowie Eintragungen des SRH.

- 16 Der neue Standort liegt demnach nicht mehr am Ufer des Sees. Zu dessen Erschließung wird nur eine Teilstrecke der bereits fertiggestellten Erschließungsstraße benötigt. Ob die verlegten Trink- und Schmutzwasserleitungen für den neuen Campingplatz bedarfsgerecht sind, ist ebenso unklar wie die Frage, ob es einer Pumpstation und eines Staukanals bedurft hätte.
- 17 Weder das OBA noch die LMBV hatten bis zum Erörterungsgespräch mit dem SRH am 18. Januar 2023 von den geänderten Plänen der Stadt Görlitz Kenntnis.

2.2 Überleiter 1 „Spreealer See“ – „Sabrodter See“

- 18 Der Zweckverband Elstertal (ab 2011 Zweckverband Lausitzer Seenland Sachsen) hat im Mai 2005 den Maßnahmevorschlag zur „Errichtung eines schiffbaren Überleiters zwischen dem Spreealer See und dem Sabrodter See“ beim OBA eingereicht.
- 19 Grundlage der Maßnahme ist das aus dem Jahr 2001 stammende Touristische Wirtschafts- und Nutzungskonzept des Freistaates Sachsen und des Landes Brandenburg zur „Durchgängigen Schiffbarkeit mit Fahrgastschiffen, Segel- und Motorbooten einschließlich Motorwassersport“. Dafür musste der seit 1999 als Verbindung beider Seen dienende Nordgraben aufgeweitet und vertieft werden.
- 20 Da es sich beim Bau des Überleiters um ein Schlüsselprojekt handelt, hat der Freistaat die Finanzierung von Planung und Bauausführung zu 100 % übernommen.
- 21 Mit Stand März 2023 ergibt sich eine Verdreifachung der ursprünglich in der Kostenschätzung angenommenen Kosten:

Übersicht: Gesamtkostenentwicklung „Überleiter 1“ (Mio. €)

	Baukosten [netto]
Kostenschätzung Dezember 2005 (Vorplanung)	4,55
Kostenberechnung Februar 2008 (Entwurfs-/Genehmigungsplanung)	8,68
Kosten Stand März 2023 (Bauausführung)	13,85

Quelle: Eigene Darstellung aus den bei der LMBV erhobenen Unterlagen.

- 22 Gemäß Maßnahmevorschlag des Zweckverbandes aus 2005 war vorgesehen, die Maßnahme bis 2008 fertigzustellen. Tatsächlich vergingen bis zur erdbauseitigen Fertigstellung im Juni 2014 rd. 9 Jahre. Seither ruht die Maßnahme aufgrund eines noch nicht abgeschlossenen Planänderungsverfahrens sowie noch ausstehender Leistungen im Zusammenhang mit der Flutung beider Seen.
- 23 Eine Inbetriebnahme des Überleiters ist erst nach Sanierung einer angrenzenden Innenkippe möglich. Erst dann ist auch der Einbau der technischen Ausrüstung für das Schleusenbauwerk vorgesehen. Auf den Einbau hat die LMBV bisher verzichtet, da die tatsächliche Inbetriebnahme des Überleiters zeitlich noch nicht einzuordnen sei und eine eingebaute Technik bis dahin u. U. veraltet wäre. Betriebs- und Wartungskosten fallen jedoch bereits jetzt an. Diese belaufen sich nach Angabe der LMBV durchschnittlich auf rd. 34 T€ pro Jahr.
- 24 Aufgrund der zeitlichen Ungewissheit für die Inbetriebnahme sowie nicht abschätzbarer Folgekosten ist eine spätere Übernahme des Überleiters durch den antragstellenden Zweckverband derzeit nicht gesichert.
- 25 Im Jahr 2027 läuft das aktuelle VII. Verwaltungsabkommen Braunkohlesanierung aus. Eine Weiterführung der Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards ist nach derzeitigem Kenntnisstand nicht vorgesehen.

3 Folgerungen

- 26 Für die Erschließungsstraße zum Berzdorfer See wurde nicht ausreichend geprüft, ob die Dimensionierung bedarfsgerecht ist. Die anzustrebende Einheit von Bau und Betrieb erfordert eine frühzeitige Festlegung zur Verkehrsregelung. Jedoch fehlten fundierte Überlegungen zu Verkehrsstärken, ÖPNV-Nutzung, Führung des Fuß- und Radverkehrs sowie der Funktion der Seitenräume (z. B. Parken). Der SRH geht im Ergebnis der Vor-Ort-Begehung von einer Überdimensionierung der gebauten Straße aus.
- 27 Mit einem geänderten Standort des Campingplatzes ergeben sich – sowohl für die Erschließungsstraße als auch die Ver- und Entsorgungsleitungen – geänderte Bedarfe. Der Freistaat hat zu einem erheblichen Anteil Leistungen finanziert, die mit der Standortänderung des geplanten Campingplatzes nicht erforderlich sind. Das OBA hat die Rückforderung von Fördermitteln zu prüfen.
- 28 Für den Überleiter 1 ist derzeit noch unklar, wie Planungs-, Bau- und Folgekosten für den Einbau der technischen Ausrüstung sowie der Fertigstellung des Auslaufbereiches über das Jahr 2027 hinaus finanziert werden. Das SMWA muss hier entsprechend Vorsorge treffen.
- 29 Der SRH weist darauf hin, dass das Problem der Abfinanzierung nicht nur den geprüften Überleiter 1 betrifft. Mit Auslaufen des Verwaltungsabkommens Ende 2027 ist eine weitere Förderung der Maßnahmen zur Erhöhung des Folgenutzungsstandards nach derzeitigem Kenntnisstand nicht vorgesehen. Mit den noch zur Verfügung stehenden Mitteln sind alle bewilligten und noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen zu realisieren. Infolge von Kostensteigerungen oder Verzögerungen ergeben sich hier große Unsicherheiten. Ein Abbruch von Maßnahmen und daraus resultierende Schadenersatzansprüche sind nicht auszuschließen.

4 Stellungnahmen

- 30 In seiner Stellungnahme teilte das OBA mit, das mit dem gewählten Querschnitt der Erschließungsstraße die regelkonforme Mindestfahrbahnbreite sichergestellt sei. Da die Nordstrandzufahrt auch durch Fahrradfahrer, Fußgänger und Wohnmobile/Caravane genutzt werden sollte, sei die geplante Breite von 6,5 m ausreichend dimensioniert. Dies erfolgte unter Berücksichtigung von Begegnungsverkehr und dem Einsatz von Rettungsfahrzeugen.
- 31 Im Abschlussgespräch erläuterte die LMBV, der Verzicht auf den vormals angedachten Rad-/Gehweg sei in fehlenden Eigenmitteln der Stadt Görlitz begründet. Parkflächen seien nicht Gegenstand der Planung gewesen. Das OBA ergänzte, weder der Bau eines Rad-/Gehweges noch die Anlage von Parkflächen sei vorliegend über den Zuwendungsbescheid abgedeckt. Eine entsprechende Finanzierung habe die Stadt Görlitz abzusichern.

- 32 Weiter teilte das OBA mit, es habe im Rahmen des nachlaufenden Controllings für alle Projekte die Prüfung der Einhaltung der Zweckbestimmung festgelegt. Diese Prüfung beinhalte die Eigenerklärung des Vorhabenträgers und Vor-Ort-Kontrollen in gebotenum Umfang. Ein Verstoß gegen die Zweckbestimmung könne auch darin begründet liegen, dass der Vorhabenträger die beabsichtigte Folgenutzung nicht vorgenommen habe. Unter diesen Bedingungen prüfe man den (Teil-)Widerruf der Zuwendung.
- 33 Das OBA folgt der Feststellung des SRH in Bezug auf Nichterreichen des Zuwendungszweckes bzw. der Verlorenen Planung für den Überleiter 1, sofern die Planungs-, Bau- und Folgekosten nach Auslaufen des Verwaltungsabkommens in 2027 nicht gesichert seien. Das SMWA erklärte im Abschlussgespräch, der Zeitraum der Inbetriebnahme des Überleiters 1 sei derzeit nicht sicher abschätzbar, da erst die Sanierung der angrenzenden Innenkippe abgeschlossen werden müsse. Diese sei aber als prioritäre Maßnahme eingestuft. Bis zum Einbau der technischen Ausrüstung des Schleusenbauwerkes sehe sich der Freistaat nicht in der Pflicht, Betriebs- und Wartungskosten zu finanzieren. Hierzu stehe man derzeit mit der LMBV in Abstimmung.

5 Schlussbemerkungen

- 34 Der SRH kritisiert die unzureichende Befassung mit der geplanten Nutzung der Erschließungsstraße „Berzdorfer See“. Die nunmehr gewählte Verkehrsführung stellt ein Mischungsprinzip dar, d. h. der Rad-/Fußverkehr wird auf der Fahrbahn mitgeführt. Gemäß geltendem Regelwerk beträgt die Fahrbahnbreite dann 4,5 m bis 5,5 m. Ihr werden keine weiteren Flächen zugerechnet. Eine Fahrbahn von 6,5 m Breite ist demnach überdimensioniert. Dies hätte im Rahmen der Projektsteuerung durch LMBV und Bund-Länder-Geschäftsstelle auffallen müssen.
- 35 Sofern mit der Verbreiterung der Fahrbahn dem Schutzbedürfnis der Radfahrer und Fußgänger Rechnung getragen werden sollte, wäre eine schmalere Fahrbahn mit einem unmittelbar anschließenden Rad-/Gehweg, entsprechend der Vorplanung aus 2007, zu prüfen gewesen. Tatsächlich reduziert sich aufgrund der am Fahrbahnrand eingerichteten Parkflächen die zur Verfügung stehende Fahrbahnbreite auf 4,5 m. Dabei ergeben sich zusätzliche Gefahrenpotenziale für Radfahrer durch das Ein- und Aussteigen aus den parkenden Fahrzeugen.
- 36 Der SRH sieht das fehlende maßnahmebezogene Controlling durch den Freistaat kritisch. Der Freistaat konnte dadurch trotz vollständiger bzw. überwiegender Finanzierung der Maßnahmen nicht steuernd eingreifen. Auch das vom OBA beschriebene Verfahren des nachlaufenden Controllings zerstreut die Bedenken des SRH nicht. Da im gesamten Zuwendungsverfahren keine Frist für die Umsetzung der Folgenutzung definiert ist, kann die Zweckbindungsfrist ablaufen, bevor die Folgenutzung umgesetzt ist.
- 37 Der SRH begrüßt die Prüfung des (Teil-)Widerrufes der Zuwendung für die mit der Standortverlegung des Campingplatzes nicht benötigten Anlagenteile (Straße, Leitungen, Pumpstation, Stauraumkanal). In die Prüfung der Rückforderungsansprüche sind auch die zweckentfremdet angelegten Parkflächen einzubeziehen.
- 38 Bezüglich der nicht geklärten Finanzierung bereits bewilligter bzw. begonnener Maßnahmen nach Auslaufen des aktuellen Verwaltungsabkommens im Jahr 2027 hält der SRH seine Forderung nach entsprechender Vorsorge durch das SMWA aufrecht. Es begrüßt die Bemühungen des SMWA, zumindest die Finanzierung der Wartungs- und Betriebskosten für den Überleiter 1 bis zum möglichen Einbau der technischen Ausrüstung in das Schleusenbauwerk einzustellen. Ungeachtet dessen sind Projektträgerschaft und Finanzierung der ausstehenden Leistungen aller betroffener Projekte zu klären.

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

1 Prüfungsgegenstand

- ¹ Der SRH hat die Betätigung der Stadt Plauen und die Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgewählter Unternehmen geprüft. Die Stadt Plauen war im Geschäftsjahr 2021 an insgesamt 21 Körperschaften unmittelbar und mittelbar beteiligt. Der SRH hat 2 Eigenbetriebe und 11 Unternehmen in die Prüfung einbezogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Wirtschaftliche Lage der Stadt

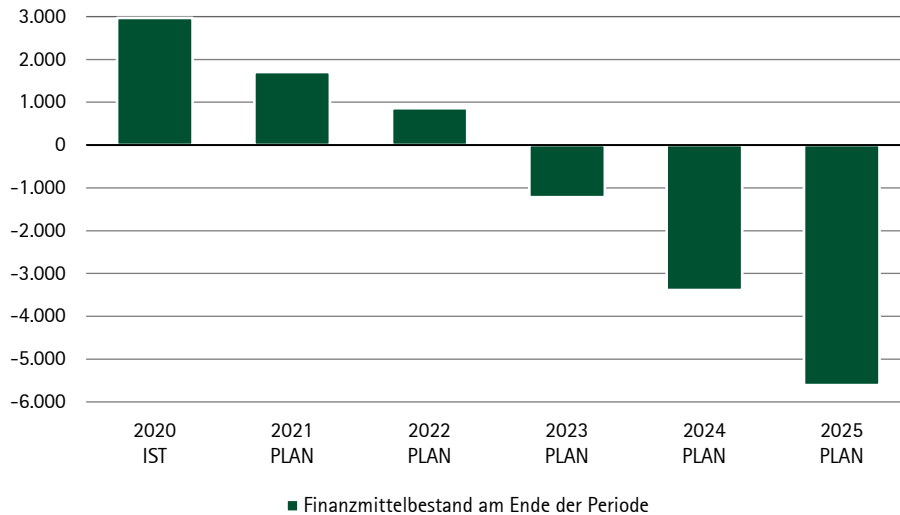
- ² Im Frühwarnsystem „Kommunale Haushalte“ des SMI (Stand 8. April 2023) wird die Stadt Plauen in der Kategorie D (instabile Haushaltslage) ausgewiesen. Die zuständige RAB sieht u. a. latente Risiken im Bereich der Betätigungen und Beteiligungen der Stadt. Die Stadt schätzt im Vorbericht zur aktuellen Haushaltsplanung ein: „Für eine dauerhafte Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit und insbesondere auch der Zahlungsfähigkeit der Stadt Plauen ist es daher zwingend erforderlich, weiter zu konsolidieren.“
- ³ Die Stadt Plauen zahlte im Jahr 2021 insgesamt 23,9 Mio. € Zuschüsse und Verlustabdeckungen an ihre Eigenbetriebe und Beteiligungen¹. In den Haushaltsplanungen veranschlagt die Stadt dafür (ohne Investitionszuschüsse) im Jahr 2022 rd. 25,2 Mio. €, in 2023 26,2 Mio. € und in 2024 26,0 Mio. €.
- ⁴ Für die bestehenden Unternehmen werden keine laufenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Auf Antrag einer Stadtratsfraktion im Jahr 2022 begann die Stadtverwaltung mit der Überprüfung der städtischen Gesellschaften und Eigenbetriebe in Hinblick auf Synergieeffekte.
- ⁵ Die Stadt muss unter Berücksichtigung ihrer eigenen Leistungsfähigkeit auch Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der städtischen Unternehmen ergreifen. Der SRH empfiehlt dringend, die begonnene Analyse zeitnah abzuschließen. Die Stadt Plauen muss eine Gesamtstrategie und Richtlinien für die Ausrichtung ihrer Unternehmen und Beteiligungen durch den Stadtrat festlegen und regelmäßig überprüfen. Daraus müssen sich konkrete Unternehmensziele ableiten lassen.

2.2 Plauener Straßenbahn GmbH

- ⁶ Die Plauener Straßenbahn GmbH (PSB) ist stark von Zuschusszahlungen abhängig. Innerhalb des Zeitraumes 2019 bis 2021 sank die Liquidität um 2,6 Mio. €. Das Defizit ergibt sich aus der laufenden Geschäftstätigkeit der PSB. Der Verlust wird mit Finanzmitteln des Landkreises (SächsFAG), den städtischen Finanzierungsleistungen und den Gewinnabführungen der Tochterunternehmen ausgeglichen.
- ⁷ Die Stadt als Gesellschafterin muss sich aufgrund der Vorgaben in § 94a Abs. 1 SächsGemO entscheiden, ob sie das Unternehmen unter Berücksichtigung ihrer eigenen eingeschränkten Leistungsfähigkeit weiter unterhalten kann. Die Überlegungen sind im Zusammenhang mit der zu erarbeitenden Gesamtstrategie der Stadt unter Berücksichtigung der Finanzierungsbedarfe weiterer kommunaler Unternehmen anzustellen.

¹ Beteiligungsbericht der Stadt Plauen für das Geschäftsjahr 2021.

Abbildung 1: Finanzmittelbestand PSB (T€)



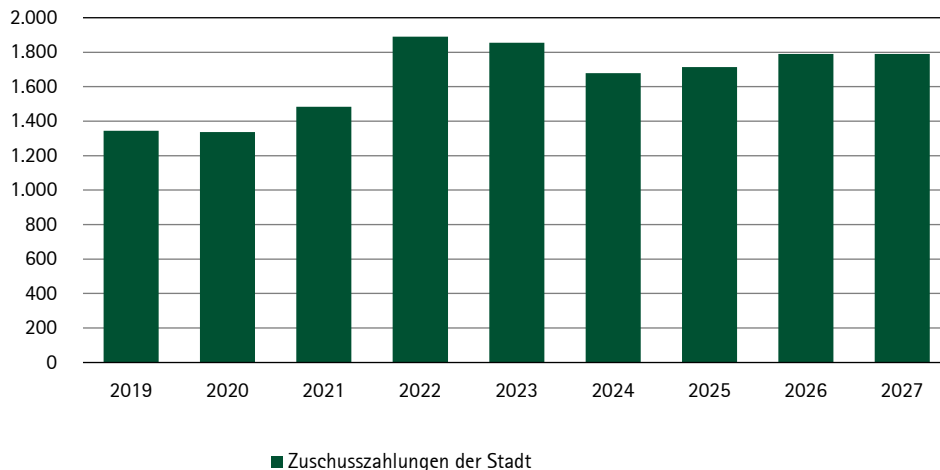
Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Bäder Plauen GmbH

- ⁸ Auch die Bäder Plauen GmbH ist in besonderem Maße von den Zuschusszahlungen der Stadt Plauen abhängig. Im Rahmen des Projektes Modellkommune² plant die Stadt zur Erweiterung des Stadtbads Investitionen in den Anbau eines 25-Meter-Beckens. Die Wirtschaftsplanung der Gesellschaft bildet ab dem Geschäftsjahr 2025 auch die neue Halle ab. Höhere Aufwendungen (Personal, Betriebskosten) sind in der Wirtschaftsplanung nicht ausgewiesen. Nach der Planung sei für die neue Halle kein zusätzliches Personal notwendig. Zudem sei ein Ziel, den notwendigen Strom und die Wärme vor Ort zu erzeugen und dadurch Kosten zu sparen. Die Wasseraufbereitung sei schon jetzt auf einen kostengünstigen Betrieb mit Chlorgas umgestellt. Dadurch fallen in der Wirtschaftsplanung keine wesentlichen Mehrkosten an. Das Risiko steigender Betriebsaufwendungen durch die Investitionsmaßnahme ist aus Sicht des SRH nicht auszuschließen.
- ⁹ Die Entwicklung der Folgekosten des Betriebs der neuen Schwimmhalle sind engmaschig zu beobachten und zu analysieren, um die Gesellschafterin rechtzeitig über mögliche Finanzierungsbedarfe zu informieren.

² Das Projekt „Zukunft Leben im Plauener Süden“ ist ein Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung, gefördert mit Mitteln des Bundes im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik sowie mit Mitteln der Städtebauförderung des Freistaates Sachsen. Das Modellvorhaben ist mit insgesamt 50 Mio. € unteretzt (Bundesmittel 25 Mio. €, Landesmittel 20 Mio. €, Eigenanteil Stadt Plauen 5 Mio. €).

Abbildung 2: Zuschüsse der Stadt an die Bäder Plauen GmbH (T€)



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4 Theater Plauen-Zwickau gGmbH

- 10 Die Theater Plauen-Zwickau gGmbH erhält zur Finanzierung des Theaterbetriebs Mittel aus dem Kulturraum Vogtland-Zwickau, aus dem sog. Kulturpakt des Freistaates Sachsen und von den beiden Gesellschafterinnen der Stadt Zwickau und der Stadt Plauen. Aktuell beträgt der maximale Ausgleichsbetrag jährlich insgesamt 18,9 Mio. €. Davon entfallen auf den Kulturraum 7,8 Mio. € p. a. und auf den Freistaat Sachsen aus dem Kulturpakt 1,1 Mio. € p. a. Die verbleibenden 10 Mio. € werden von den Gesellschaftern getragen.
- 11 Für das Geschäftsjahr 2023 plant die Gesellschaft mit einem Defizit von 1,2 Mio. €. Bereits im Jahr 2024 müsse das Theater eine bilanzielle Überschuldung ausweisen. Spätestens Anfang 2025 werde das Theater nach aktueller Planung keine liquiden Mittel mehr besitzen.
- 12 Unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der Stadt Plauen und in Erwartung der weiter steigenden Kosten sollten gemeinsam mit dem Unternehmen und ggf. den Landkreisen mittelfristige Szenarien entwickelt werden, wie und in welchem Umfang der Betrieb sichergestellt werden kann.

3 Stellungnahmen

- 13 Die Überprüfung der städtischen Gesellschaften und Eigenbetriebe umfasse im ersten Schritt Organisations- und Aufgabenuntersuchungen vor allem beim Eigenbetrieb Gebäude- und Anlagenverwaltung und der Abfallentsorgung Plauen GmbH. Anschließend solle die Prüfung mit Blick auf eine Gesamtstrategie auf weitere städtische Gesellschaften ausgeweitet werden. Ziel sei die Fortentwicklung bzw. Neuausrichtung des Beteiligungsportfolios der Stadt Plauen, um Synergien zu nutzen und die Leistungsfähigkeit der Stadt Plauen mit ihren Eigenbetrieben und Unternehmen in Privatrechtsform zu sichern.
- 14 Die Stadt Plauen sei nicht in der Lage, das strukturelle Defizit der PSB allein zu lösen und die Leistungsfähigkeit in den Folgejahren sicherzustellen. Der Vogtlandkreis habe zugesichert, im Rahmen der aktuellen Rekommunalisierung von Busunternehmen und der damit einhergehenden Neuorganisation des verantwortlichen Zweckverbandes auch die Einbindung bzw. bessere Finanzausstattung der PSB zu prüfen.
- 15 Um die zu leistenden Betriebskosten der neuen Schwimmhalle weiter zu minimieren, sollen Synergieeffekte des bereits bestehenden Bades genutzt werden. Aktuell seien Kostensenkungen durch die Inbetriebnahme einer Photovoltaikanlage auf dem Stadtbad zu erwarten.

- ¹⁶ Spätestens 2024 soll ein neues Strukturkonzept für den Theaterbetrieb vorliegen. Als maßgebliche Zielstellung sei die Absicherung der Auskömmlichkeit der Gesellschafterzuschüsse in Höhe von jährlich 10 Mio. € bis zum Geschäftsjahr 2028 vorzugeben. Das Ergebnis werde Grundlage für das weitere Vorgehen hinsichtlich der Sicherstellung des Theaterbetriebes sein.

4 Schlussbemerkung

- ¹⁷ Der SRH begrüßt die Bemühungen der Stadt Plauen zur Fortentwicklung bzw. Neuausrichtung des Beteiligungsportfolios. Nach Ansicht des SRH besteht vor allem bei der Festlegung von strategischen Ausrichtungen der städtischen Unternehmen und Beteiligungen Handlungsbedarf.

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

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

1 Umstellung auf kommunale Doppik

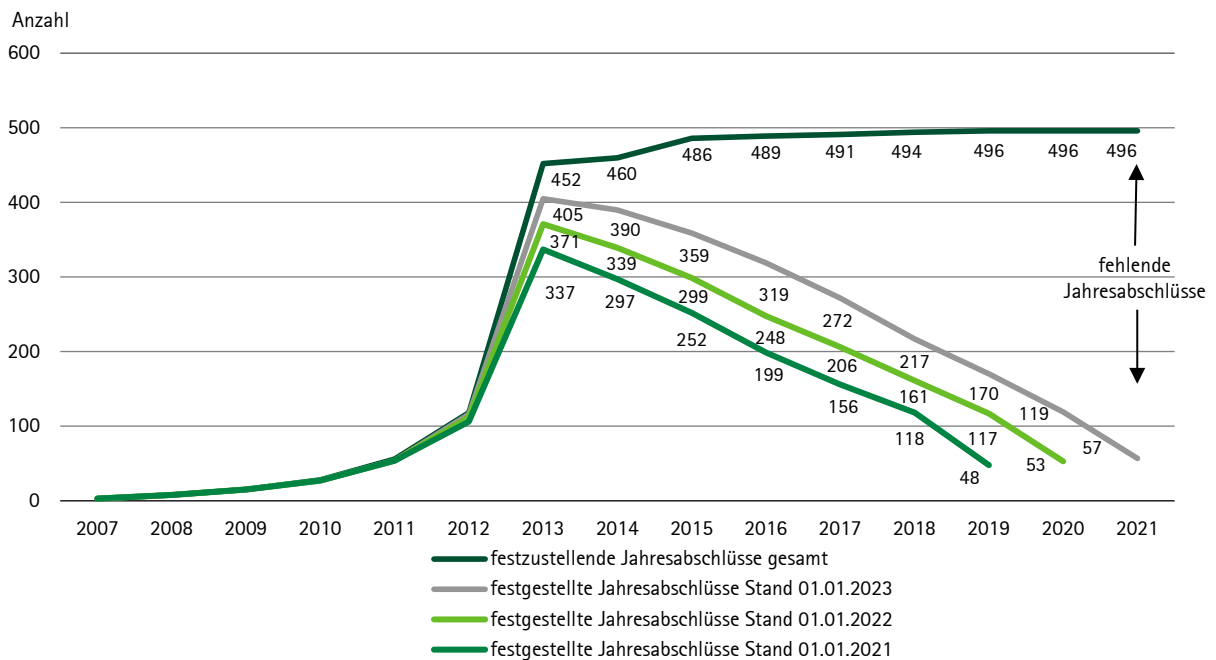
Vorbemerkung

- 1 Die 2007 vom Gesetzgeber beschlossene kommunale Doppik war zum 1. Januar 2013 grundsätzlich von allen sächsischen Kommunen sowie den sonstigen zur Anwendung des neuen kommunalen Haushaltsrechts nach der SächsGemO Verpflichteten anzuwenden. Übergangsvorschriften ermöglichten u. a. eine hinausgeschobene Einführung. Spätestens seit dem 1. Januar 2015 war das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ausnahmslos nach doppischen Regeln zu führen.
- 2 Mit der Einführung der kommunalen Doppik sollte eine verbesserte Steuerung der Verwaltung ermöglicht werden. Ziele waren insbesondere die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit, eine vollständige Abbildung der Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage einschließlich der ausgelagerten Aufgabenbereiche, die über den Gesamtabschluss einbezogen werden. Dies sollte zu mehr Transparenz, Effizienz und Wirtschaftlichkeit beitragen.

Sachstand zur Feststellung der Jahresabschlüsse

- 3 Die Feststellung des Jahresabschlusses für das Hj. 2013 steht bei 47 von 452 der doppisch buchenden Körperschaften aus. 8 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2022) besitzen damit noch rd. 10,4 % der Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2021 waren 439 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 88,5 %, nicht fristgerecht festgestellt worden.

Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 1. Januar 2023 im Vergleich der Vorjahre



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der vom SMI übermittelten Daten.

- 4 Im Jahr 2022 haben 295 der 429 Kommunen mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt – insgesamt kamen 439 Jahresabschlüsse hinzu. 134 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen.
- 5 Betrug zum Jahresbeginn 2019 der durchschnittliche Rückstand noch rd. 3,7 Jahresabschlüsse je Kommune und stieg kontinuierlich bis zum 1. Januar 2022 auf rd. 4,4 Jahresabschlüsse, so blieb zum 1. Januar 2023 der Rückstand nunmehr nahezu unverändert – der Aufwuchs nicht festgestellter Jahresabschlüsse stagnierte. Dabei erhöhte sich zwar die Anzahl der Kommunen, welche ihre Jahresabschlüsse fristgerecht feststellen, auf 35 Kommunen (Vorjahr 32), gleichsam erhöhte sich aber auch die Anzahl der Kommunen mit einem Rückstand von 7 oder mehr Jahresabschlüssen auf 120 Kommunen (Vorjahr 112).

Fazit

- 6 Ein nennenswerter Aufholprozess ist bislang nicht erkennbar. Nach wie vor legt eine Vielzahl der Kommunen keine bzw. viel zu späte Rechenschaft über die Verwendung der Steuermittel ab.
- 7 Verlässliche Aussagen zur Haushalts- und Finanzlage in den jeweiligen Kommunen sind ohne Jahresabschluss kaum möglich. Vielfach bilden daher lediglich fortgeschriebene Planwerte die Grundlage für die Beschlussfassung über den Haushaltsplan. Eine nachhaltige Steuerung der Haushaltswirtschaft ist so schwer möglich.
- 8 Bereits im Jahresbericht 2018¹ hatte der SRH u. a. darauf hingewiesen, dass über Jahre fehlende Jahresabschlüsse zudem keine Formalien, sondern Verstöße gegen gesetzlich normierte Haushaltsgrundsätze darstellen, welche Zweifel an der geordneten Haushaltswirtschaft der betreffenden Kommunen begründen.
- 9 Nicht nur in Anbetracht der künftigen Berichtspflichten ab dem Berichtsjahr 2025 nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) ist daher für das Aufholen der Rückstände in vielen Kommunen weiterhin eine erhebliche Steigerung des Tempos erforderlich.
- 10 Die bisherige Praxis der sanktionslosen Nichteinhaltung der gesetzlichen Frist zur Feststellung der Jahresabschlüsse hat sich nicht bewährt. Wir empfehlen dem SMI dringend, rechtsaufsichtliche Konzepte zum Abbau der Rückstände zu erstellen.

2 Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung

- 11 Im Rahmen der Prüfungen wurden u. a. wiederholt ungenügende finanzielle Transparenz sowie ungenügende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen festgestellt.

2.1 Ungenügende finanzielle Transparenz

Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz

- 12 Unter anderem im Rahmen der Haushaltsplanung waren Beratungen der Haushaltssatzungen unter Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen festzustellen. Wegen der Ähnlichkeit der Verstöße beschränkt sich der SRH auf die beispielhafte Darstellung eines Falles:
- 13 In der **Gemeinde Weischlitz** fand eine erstmalige Vorberatung des Doppelhaushaltes 2021/2022 am 12. Oktober 2020 in einer nichtöffentlichen Sitzung des Gemeinderates statt. Eine Beratung in öffentlicher Sitzung des Gemeinderates war für die Sitzung am 19. Oktober 2020 vorgesehen. Laut Niederschrift erfolgte allerdings keine inhaltliche Beratung mehr. Vielmehr wurde darauf verwiesen, dass die bereits in nichtöffentlicher Sitzung diskutierten Einsparpotenziale in den Entwurf aufgenommen worden waren. Die Gemeinde verfuhr entsprechend der vorgelegten Tagesordnungen in gleicher Weise bei den Planungen der Hj. 2015, 2016, 2017/2018 sowie 2019/2020.

¹ [Jahresbericht 2018 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 5, Seite 77 ff.](#)

- 14 Gemäß § 76 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO ist die Haushaltssatzung vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen. Für den Haushaltsplan gilt dies als Teil der Haushaltssatzung damit gleichsam – er enthält u. a. alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich anfallenden Erträge und entstehenden Aufwendungen, eingehenden ergebnis- und vermögenswirksamen Einzahlungen und zu leistenden ergebnis- und vermögenswirksamen Auszahlungen sowie notwendigen Verpflichtungsermächtigungen – vgl. § 75 Abs. 1 SächsGemO.
- 15 Die nichtöffentliche Beratung der Haushaltssatzung durch den Gemeinderat widersprach damit der Gemeindeordnung und stellt gem. § 4 Abs. 4 Nr. 2 SächsGemO einen nicht durch Zeitablauf heilbaren Fehler dar.
- 16 In ihrer Stellungnahme teilte die Gemeinde u. a. mit, dass die Sachverhaltsdarstellung unzutreffend sei. Auch wenn aus dem Protokoll der öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 19. Oktober 2022 nicht vollumfänglich ersichtlich, sei sehr wohl die Sach- und Abwägungsdiskussion der nichtöffentlichen Sitzung zur Einleitung nochmals ausführlich dargestellt und die fehlerhafte Vorberatung in nichtöffentlicher Sitzung damit geheilt worden. Um zukünftig Missverständnisse dahingehend zu vermeiden, werden die Beratungen des Haushalts nur noch öffentlich erfolgen.
- 17 Aus Sicht des SRH muss die Inanspruchnahme der, von der Rechtsprechung² entwickelten Grundsätze zur Heilung sog. „infizierter“ Beratungen die Ausnahme bleiben. Verstöße gegen den Öffentlichkeitsgrundsatz bzw. deren Heilung dürfen nicht zum Regelfall werden. Insbesondere die vorangegangenen, von der Gemeinde in gleicher Weise verfahrenen, Haushaltsplanungen waren jedenfalls nicht geeignet, den Ausnahmecharakter zu bestätigen. Es ist zudem fraglich, ob in Anbetracht der zahlreichen Tagesordnungspunkte der öffentlichen Sitzung tatsächlich ein auskömmliches Zeitfenster zur Verfügung stand, um über die zeitlich vergleichbar umfangreiche Beratung der nichtöffentlichen Sitzung ausreichend auszuführen. Ob vorliegend eine Heilung des Verstoßes anzunehmen ist, bleibt aus Sicht des SRH damit offen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der SRH die Ankündigung der Gemeinde, den Haushalt künftig nur noch in öffentlicher Sitzung zu beraten.

Mangelnde Rechenschaft

- 18 Die Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen, und damit die Rechenschaft über die Erfüllung des Haushaltsplanes und den Stand des Vermögens und der Schulden, findet vielfach nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen statt. Der SRH beschränkt sich wegen der grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Sachverhalte auch insofern auf die beispielhafte Darstellung eines Falles:
- 19 Die **Große Kreisstadt Wurzen** hatte zu Beginn des Jahres 2022 noch keinen Jahresabschluss seit der Beschlussfassung über die Eröffnungsbilanz (zum 1. Januar 2011) im Oktober 2015 festgestellt. Im Jahr 2016 hatte sie eine Gesellschaft als fachliche Unterstützung mit der Erstellung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2015 und im Jahr 2018 mit der Erstellung des Jahresabschlusses 2016 beauftragt.
- 20 Die örtlichen Erhebungen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfung, welche in den ersten 4 Monaten des Jahres 2022 stattfanden, ergaben u. a., dass von der Gesellschaft Jahresabschlüsse für folgende Jahre erstellt wurden: 2011 vom 29. November 2017, 2012 vom 15. Dezember 2017, 2013 und 2014 vom 27. November 2018, 2015 vom 13. November 2019 sowie 2016 vom 22. Juni 2021. Die Beauftragung der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2016 erfolgte im Frühjahr 2019. Der Bericht der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses 2011 vom 29. April 2020 liegt vor. Die Feststellung des Jahresabschlusses 2011 durch den Stadtrat war bislang nicht erfolgt. Für den Jahresabschluss 2012 existierte eine Entwurfsfassung vom 9. Oktober 2020.
- 21 Gemäß § 88b Abs. 2 SächsGemO a. F./§ 88c Abs. 2 SächsGemO n. F. hat der Gemeinderat den Jahresabschluss nach der örtlichen Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt spätestens bis 31. Dezember des dem Hj. folgenden Jahres festzustellen.
- 22 Der Zeitverzug bei der Feststellung des Jahresabschlusses 2011 betrug zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits mehr als 9 Jahre. Insgesamt war die Stadt damit 10 Jahresabschlüsse in Verzug.

² Instruktiv dazu VG Sigmaringen, Urteil vom 10. März 2020 – 3 K 3574/19 –.

- ²³ Die RAB schloss im Januar 2019 eine Verwaltungsvereinbarung mit der Stadt zur Umsetzung der o. g. Rechtspflichten (aktualisiert im Juli 2020 und August 2021). Daraus ergaben sich folgende Termine für die Feststellung der Jahresabschlüsse: 2011 und 2012 bis 31. Dezember 2021, 2013 bis 2015 bis 31. Dezember 2022, 2016 und 2017 bis 30. Juni 2023, 2018 bis 31. Dezember 2023 sowie 2019 bis 30. Juni 2024.
- ²⁴ Die Stadt hat damit zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen auch die mit der RAB vereinbarten Termine bzgl. der Feststellung der Jahresabschlüsse 2011 und 2012 nicht eingehalten.
- ²⁵ In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass zwischenzeitlich eine aktualisierte Verwaltungsvereinbarung vom 21. Dezember 2022 zur Aufarbeitung der fehlenden Jahresabschlüsse besteht. Hiernach sollen die Jahresabschlüsse 2011 bis 2016 im Jahr 2023, die Jahresabschlüsse 2017 bis 2020 im Jahr 2024 und die Jahresabschlüsse 2021 sowie 2022 im Jahr 2025 festgestellt werden.

2.2 Ungenügende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Unwirtschaftliches Vorgehen bei der Errichtung einer Straßenmeisterei

- ²⁶ Der Landkreis Zwickau plante den Neubau einer Straßenmeisterei in Callenberg. Die neue Straßenmeisterei sollte die bisherige Straßenmeisterei Bernsdorf, Ortsteil Hermsdorf und deren Stützpunkt Glauchau ablösen. Der Freistaat Sachsen hatte zur Finanzierung des geplanten Neubaus u. a. eine Baulastablöse i. H. v. 7.500 T€ vertraglich zugesagt und im Jahr 2018 an den Landkreis ausbezahlt. Im Gegenzug hatte sich der Landkreis vertraglich verpflichtet, die Straßenmeisterei in Callenberg auf landkreiseigenen Flurstücken neu zu errichten und bis spätestens 1. Januar 2025 in Betrieb zu nehmen.
- ²⁷ Voraussetzung für den Neubau der Straßenmeisterei in Callenberg war u. a. die Schaffung bebauungsrechtlicher Voraussetzungen. Zur Aufstellung eines Bebauungsplanes stand der Landkreis mit der Gemeinde Callenberg seit dem Jahr 2016 in ständigem Austausch. Die Gemeinde habe sowohl zum Vorhaben als auch zur Fassung eines Aufstellungsbeschlusses stets Zustimmung signalisiert.
- ²⁸ Aufgrund fehlender Akzeptanz des Vorhabens durch die Bürger lehnte der Gemeinderat von Callenberg im Juli 2020 den Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan jedoch ab. Im Ergebnis verfolgte der Landkreis den Standort Callenberg nicht weiter.
- ²⁹ Der Landkreis war im Vertrauen auf mündliche Zusicherungen der Gemeinde Callenberg bereits erhebliche rechtliche und finanzielle Verpflichtungen eingegangen. So hatte er sich gegenüber dem Freistaat Sachsen zu einem terminlich festgelegten Zeitpunkt verpflichtet, am Standort Callenberg eine neue Straßenmeisterei zu errichten und hatte dafür bereits Gelder ausgegeben bzw. Leistungen beauftragt, obwohl das dafür erforderliche Baurecht noch nicht rechtssicher war. Unter anderem hatte der Landkreis nach eigenen Angaben bereits Planungskosten i. H. v. rd. 83 T€ getragen. Darüber hinaus wurden für diese und weitere Leistungen Aufträge i. H. v. rd. 1.094 T€ erteilt, so dass sich daraus eine Summe von rd. 1.177 T€ ergab. Für die bereits beauftragten Leistungen kann nach Angaben des Landkreises nicht ausgeschlossen werden, dass infolge etwaiger Kündigungen der bestehenden Planungsverträge noch mit weiteren Vergütungsansprüchen von rd. 54 T€ bis 522 T€ zu rechnen sei.
- ³⁰ Der Landkreis teilte während der Turnusprüfung mit, dass noch kein Alternativstandort für den Neubau der Straßenmeisterei feststünde. Die bisher geleisteten Auszahlungen wären in diesem Zusammenhang aber nicht als verloren anzusehen, da es sich u. a. um Variantenuntersuchungen für die zu lösenden Bauaufgaben wie funktionale Zusammenhänge oder Strukturierung und Organisation der Betriebsabläufe gehandelt habe, die auch für Planungen an einem anderen Standort verwendet werden können. Diese Auffassung vermag jedoch nur teilweise zu überzeugen, denn standortspezifische Kosten, wie bspw. Vermessung, Baugrund, Schmutzwasser, Sanitär, Elektro, Schallschutz, müssen an einem anderen Standort neu untersucht werden. Letztlich bleibt unklar, inwieweit die Variantenuntersuchungen tatsächlich für einen anderweitigen Standort verwendbar sein werden.
- ³¹ Hinzu kommt, dass der Landkreis Gefahr läuft, den Baulastablösevertrag mit dem Freistaat Sachsen rückabwickeln und die vom Freistaat Sachsen gezahlten Gelder rückzahlen zu müssen.

- 32 Es ergaben sich daher für den Landkreis Zwickau Kosten und finanzielle Risiken, die bei rechtzeitiger Schaffung von Baurecht vermeidbar gewesen wären.
- 33 In seiner Stellungnahme wiederholte der Landkreis das Argument, dass aus seiner Sicht die Aufwendungen für die Vorbetrachtung der Bauaufgabe und die standortspezifischen Kosten, wie Vermessung, Baugrund oder Schallschutz, nicht als verlorene Kosten anzusehen sind. Ferner, dass er den Freistaat Sachsen frühzeitig über die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Baulastablösevertrages in Kenntnis gesetzt habe. Gemeinsam würden beide Vertragspartner seither nach Lösungen suchen, eine Straßenmeisterei für den Landkreis an alternativen Standorten im westlichen Kreisgebiet umzusetzen. Sobald ein Standort bestimmt werde, sei es geplant, den Vertrag entsprechend anzupassen.

Unzureichende Schätzung von Baukosten

- 34 Der Hang an der K 9306 im Mülsener Ortsteil Ortmannsdorf wies Schäden auf, die insbesondere durch das Hochwasserereignis 2013 verursacht wurden. Dabei überströmte das Wasser von oberhalb den Hang und schädigte diesen so, dass seine Standsicherheit nicht mehr gegeben war. Aus diesem Grund errichtete der Landkreis Zwickau in den Jahren 2017 bis 2019 eine Stützmauer mit einem Kostenumfang von rd. 2.613 T€. ³
- 35 In einer ersten Kostenschätzung im Jahr 2015 ermittelte der Landkreis für die Vorzugsvariante Kosten von rd. 780 T€. Hierbei wurden vermutlich wesentliche Positionen außer Acht gelassen bzw. deutlich zu niedrig angesetzt. Im März 2016 erhöhten sich dann die vom Landkreis geplanten Kosten innerhalb von 3 Wochen von rd. 1.099 T€ auf rd. 1.719 T€. Eine konkrete bzw. nachvollziehbare Begründung zu dieser Kostensteigerung war in der Informationsunterlage an den Kreistag nicht ersichtlich.
- 36 Die Summe des erteilten Zuschlages an die bauausführende Gesellschaft im September 2017 lag anschließend bei rd. 2.320 T€. Auch die Beschlussvorlage an den Kreistag enthielt keine konkrete Begründung zur Kostensteigerung. Dabei wäre es angezeigt gewesen, dem Kreistag detailliertere Informationen als Entscheidungshilfe zu übergeben, damit dieser sein Budgetrecht sachgerecht hätte ausüben können. Kostenschätzungen müssen zudem hinreichend treffsicher sein, um die wirtschaftlichste Lösung ermitteln zu können.
- 37 Der Landkreis setzte schließlich nicht die Variante des bezuschlagten Angebots (flachgegründete Stahlbetonstützwand) um, sondern entschied sich nach Zuschlagserteilung für eine andere Bautechnik (Bohrpfahlgründung). Für die Hauptleistung der neuen Gründungsart wurde ein Pauschalpreis vereinbart. Die ursprünglich mit Einheitspreisen versehenen Positionen für die flachgegründete Stahlbetonstützwand (insgesamt rd. 1.639 T€ ohne USt.) wurden durch einen Pauschalpreis i. H. v. 1.620 T€ ohne USt. für die neue Gründungsart ersetzt.
- 38 Ohne eine kostenmäßige Aufschlüsselung der zu erbringenden Einzelleistungen blieb jedoch offen, ob die vom Auftragnehmer zu erbringende Leistung gleichwertig zu der ursprünglich vereinbarten Leistung und deshalb der vereinbarte Pauschalpreis angemessen war. Der Landkreis stellte auch keine eigenen Ermittlungen zur Höhe der erforderlichen Baukosten an. Ohne die Kenntnis der tatsächlichen Kosten der neuen Bautechnik hatte der Landkreis aber keine Möglichkeit, die Angemessenheit des Pauschalpreises zu beurteilen.
- 39 Durch die Änderung der Gründungsart waren ferner erhebliche Kostenveränderungen bspw. in den Bereichen Baugrube und Stahlbetonstützwand zu erwarten. So fiel die Baugrube aufgrund der neuen Bautechnik deutlich geringer aus, verbunden mit entsprechend niedrigeren Kosten. Ob die in diesen Bereichen zu erwartenden beachtlichen Einsparungen tatsächlich durch die Kosten der neuen Bautechnik nahezu vollständig (bis auf rd. 19 T€ ohne USt.) aufgebraucht wurden, hätte der Landkreis nur anhand einer Gegenüberstellung der nachgewiesenen Mehr- und Minderkosten der beiden Bautechniken beurteilen können. Da keine Gegenüberstellung erfolgte, bestand das Risiko, aufgrund einer unangemessen hohen Pauschale das Einsparpotential nicht in vollem Umfang genutzt zu haben.

³ Stand der Schlussrechnung vom 9. Oktober 2019. Nach dem vom Landkreis Zwickau zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorgelegten Zuwendungsantrag vom 23. Juli 2020 ist jedoch davon auszugehen, dass die Gesamtausgaben auf rd. 3.112 T€ weiter gestiegen sind.

- 40 Die wesentliche Änderung der Bauausführung hätte den Landkreis auch veranlassen müssen, zu prüfen, ob mit einem neuen Ausschreibungsverfahren eine wirtschaftlichere Neuvergabe zu erreichen gewesen wäre. Die Schätzung der Kosten stellt sich daher insgesamt als unzureichend dar.
- 41 In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis u. a. mit, dass Baukostenschätzungen in einer frühen Planungsphase mit den zum Zeitpunkt dieser Planungstiefe vorhandenen Kenntnissen erstellt würden. Nachfolgende Erkenntnisse im Zuge der weiteren Bearbeitung des Projektes würden in den weiteren Kostenberechnungen erfasst und dargestellt.
- 42 Der SRH erkennt an, dass die Planungstiefe mit fortschreitender Planungsdauer steigt. Dies dürfte allerdings keine überzeugende Begründung dafür sein, dass sich im vorliegenden Fall innerhalb von 3 Wochen Kostensteigerungen von deutlich über 50 % ergaben.

Unwirtschaftlicher Ersatzneubau einer Kindertagesstätte

- 43 Der Stadtrat der **Großen Kreisstadt Freiberg** fasste im September 2017 zunächst einen Grundsatzbeschluss über die Neuerrichtung von 120 Kinderbetreuungsplätzen durch einen Erweiterungsanbau für die Kindertagesstätte „Villa Kunterbunt“ und den Erwerb dazu benötigter angrenzender Flurstücke.
- 44 Im März 2018 wurde beschlossen, andere – auch an die Kindertagesstätte „Villa Kunterbunt“ angrenzende – Flurstücke zu erwerben, um dort stattdessen u. a. einen Ersatzneubau für die Kindertagesstätte zu errichten. Diese Flurstücke waren großflächig mit mehrstöckigen Büro- und Laborgebäuden bebaut. Am 24. Januar 2019 vergab der Bau- und Betriebsausschuss den Abbruch von Gebäuden auf den erworbenen Flurstücken sowie des Gebäudes der Kindertagesstätte.
- 45 Erst am 4. März 2019 legte die beauftragte Planungsgesellschaft ein Gutachten vor, das einen wirtschaftlichen Vergleich zwischen der Variante Sanierung der Kindertagesstätte einschließlich eines Erweiterungsanbaus und der Variante der Errichtung eines Ersatzneubaus für 140 Kinder beinhaltete. Im Ergebnis dieses Gutachtens stellte sich die Variante Ersatzneubau mit Gesamtkosten von rd. 4.261 T€ als wirtschaftlichere Lösung gegenüber der Variante Sanierung/Erweiterungsanbau mit Gesamtkosten von rd. 4.625 T€ dar.
- 46 Das Gutachten lag damit erst rd. 1 Jahr nach dem Beschluss zum Erwerb der Flurstücke und mehr als 1 Monat, nachdem der Abbruch der Gebäude und Anlagen auf den betreffenden Flurstücken bereits vergeben worden war, vor. Damit waren bereits vor dem Vorliegen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Tatsachen geschaffen worden, welche die Variante eines Anbaus an den vorhandenen Kindergartenaltbau hinfällig werden ließen.
- 47 Die Stadt hat gegen § 12 Abs. 2 SächsKomHVO verstoßen. Danach ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anzufertigen, bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden.
- 48 Der Variantenvergleich des Wirtschaftlichkeitsgutachtens basierte auf geschätzten Baukosten und wies für die Variante Ersatzneubau einen monetären Vorteil von rd. 364 T€ gegenüber der Variante Sanierung/Erweiterungsanbau aus. Allerdings fehlten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung relevante Aspekte. So fanden bei beiden Varianten die Kosten für den Erwerb der erforderlichen Flurstücke keine Berücksichtigung. Nach einer Vergleichsberechnung im Rahmen der Prüfung beliefen sich diese Kosten bei der Variante Ersatzneubau anteilig auf rd. 530 T€. Im Fall der Erweiterung der bestehenden Kindertagesstätte wären für den Erwerb der Grundstücke rd. 115 T€ angefallen. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden auf Seiten des Ersatzneubaus die geplanten Kosten für den Abbruch der auf den Flurstücken befindlichen Gebäude und Anlagen, die sich zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe auf rd. 690 T€ beliefen.
- 49 Unter Einbeziehung der genannten Aspekte hätte sich die Variante Sanierung/Erweiterungsanbau gegenüber der Variante Ersatzneubau als wirtschaftlichere herausgestellt.

- 50 Damit muss das Wirtschaftlichkeitsgutachten zum Ersatzneubau der Kindertagesstätte als fehlerhaft eingeschätzt werden. Die Stadt beachtete zudem nur ungenügend, dass gem. § 12 Abs. 2 SächsKomHVO durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden soll.
- 51 Nach Fertigstellung der Maßnahme bezifferte die Stadt die Gesamtkosten im Dezember 2022 auf 6.200 T€.
- 52 In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass der Kauf der Grundstücke und der Abbruch der Gebäude mit dem Ziel erfolgt sei, einen Brachenstandort städtebaulich zu entwickeln. Die Sanierung und Erweiterung der bestehenden Kindertagesstätte hätte die weitere Entwicklung des Quartiers stark beeinträchtigt. Es sei deshalb aus Sicht der Stadt unschädlich, dass die Entscheidung zum Flächenerwerb und Abbruch der Brachen vor der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte.
- 53 Der SRH erkennt die Bemühungen der Stadt zur Aufwertung des Quartiers an. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die vor der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergebenen Abbrucharbeiten auch die Gebäude der alten Kindertagesstätte umfassten, so dass mit deren Abbruch die Variante Sanierung/Erweiterungsanbau der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht mehr realisierbar war. Die Stadt schuf mit dem Erwerb der Flurstücke für den Ersatzneubau der Kindertagesstätte Tatsachen, ohne die Wirtschaftlichkeit vorab untersucht zu haben und verstieß damit gegen den in § 12 Abs. 2 SächsKomHVO verankerten Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

2.3 Ungenügender Nachweis der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung

Zweifelhafte Geschäftsfelder Wellness, Kräuterladen, Kräuterkochstudio und Kurparkrestaurant

- 54 Die Eigengesellschaft der Gemeinde Thermalbad Wiesenbad bot neben Kur und Rehabilitation auch Gesundheitsaufenthalte für Selbstzahler an. Diese beinhalteten u. a. verschiedene Sport- und Wellnessangebote. Nach Angaben der Geschäftsführung dienten diese Angebote hauptsächlich der besseren Auslastung vorhandener Kapazitäten. Das Zahlenwerk belegte, dass der Bereich Wellness nicht kostendeckend arbeitete.
- 55 Des Weiteren betrieb die Eigengesellschaft einen Kräuterladen und ein Kräuterkochstudio, welches teilweise für Therapiezwecke im Rahmen des Kurbetriebes genutzt wurde. Ein Onlineshop sowie Angebote für Kochkurse fanden sich über die Internetseite der Eigengesellschaft. Auch diese Geschäftsfelder betrieb die Eigengesellschaft nicht kostendeckend.
- 56 Den Betrieb des Kurparkrestaurants hatte die Eigengesellschaft an ihre Tochtergesellschaft übertragen. Aussagen zur Kostendeckung waren nicht möglich.
- 57 Bei den genannten Aufgaben handelte es sich um wirtschaftliche Tätigkeiten, die – mit Ausnahme des Kräuterkochstudios bei Nutzung für Therapiezwecke im Rahmen des Kurbetriebes – keinem erkennbaren öffentlichen Zweck dienten. Ausgehend von § 94a SächsGemO hätten diese Aufgaben von der Eigengesellschaft grundsätzlich nicht wahrgenommen werden dürfen. Insbesondere für den Kräuterladen, das Kräuterkochstudio und das Restaurant war nicht auszuschließen, dass diese besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt werden können. Ein mit Kräutern handelndes privates Unternehmen war jedenfalls ortsansässig.
- 58 Solange das Angebot der Gesundheitsaufenthalte mit Sport- und Wellnessangeboten der Ausnutzung vorhandener, sonst ungenutzter Kapazitäten dient, kann die Wahrnehmung dieser Aufgaben als Nebengeschäft zwar ausnahmsweise zulässig sein. Dies gilt aber nur, wenn diese Gesundheitsaufenthalte eine untergeordnete Rolle spielen und die dafür genutzten Kapazitäten nicht dauerhaft entbehrlich sind. Dies ist fortlaufend zu prüfen und entsprechend zu dokumentieren.
- 59 Unabhängig davon ist zu beachten, dass diese Geschäftsfelder grundsätzlich kostendeckend zu bewirtschaften sind. Unterdeckungen können sich negativ auf das Ergebnis der Eigengesellschaft auswirken und damit auch Risiken für den Kommunalhaushalt bedeuten.

⁶⁰ In ihrer Stellungnahme teilte die Gemeinde u. a. mit, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten Kochstudio, Kräuterladen und Kurparkrestaurant Teil des Unternehmenskonzeptes sind. Eine Aufgabe dieser Betätigungsfelder würde zu einem hohen Schaden am Image und der Attraktivität des Kurortes führen. Das Kurparkrestaurant ist seit April 2023 extern vermietet. Über die Kostenseite der angebotenen Leistungen machte die Gemeinde keine Ausführungen. Diese hatte sie jedoch stets im Blick zu behalten. Sie hatte deshalb regelmäßig zu prüfen, ob die genannten Tätigkeiten kostendeckend waren und ob sie nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt werden konnten. Einen Markt für die Leistungen gab es jedenfalls, wie die erfolgte externe Vermietung des Restaurants und der privat geführte Kräuterhandel im Ort aufzeigen.

Zweifelhafter Betrieb eines Kurhotels und gastronomischer Einrichtungen

⁶¹ Die Beteiligungsgesellschaft der Großen Kreisstadt Aue-Bad Schlema, welche im Kurbereich tätig war, betrieb u. a. ein Hotel sowie gastronomische Einrichtungen, ohne dass dies klar durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt war.

⁶² Ob die o. g. Leistungen zumindest als zulässige Nebengeschäfte einzustufen waren, blieb fraglich. Dies galt insbesondere für die Frage, ob die Leistungen die Auslastung vorhandener, sonst brachliegender Ressourcen erhöhten und den Kurbetrieb als Hauptgeschäft durch Zusatzleistungen abrundeten. Die Betreibung eines Hotels und gastronomischer Einrichtungen waren jedenfalls verbunden mit der Bereitstellung eigener Sach- und Personalressourcen. Sie dienten folglich nicht der Ausnutzung bereits vorhandener Ressourcen.

⁶³ Im Rahmen der Prüfung erläuterte die Stadt, die Betreibung der Geschäftsfelder liege in der Historie zur Entwicklung der Kommune zum Kurort begründet. Als Kurort müsse sie bspw. ausreichend Unterkünfte für Kurgäste gewährleisten. In der Nachwendezeit wurde deshalb ein Gebäude zum Kurhotel entwickelt. Zwar haben sich zwischenzeitlich auch private Anbieter von Unterkünften etabliert und Voraussetzung für die Zertifizierung als Kurort sei zweifelsohne nicht, dass eine Kommune die Unterkünfte selbst zur Verfügung stelle. Die Betreibung des Hotels sei aber historisch gewachsen. Auch seien Privatisierungsbemühungen des Hotels in der Vergangenheit erfolglos geblieben.

⁶⁴ Grundsätzlich war das historisch entstandene und im Zuge der Zertifizierung als Kurort notwendige Engagement zwar anzuerkennen, dennoch war die Stadt weiter angehalten, das Hotel und die Gastronomie einer privaten Betreibung zuzuführen.

⁶⁵ In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass sie die Betreibung des Hotels nebst gastronomischer Einrichtungen als Nebengeschäfte zum Hauptzweck der Beteiligungsgesellschaft im Kurbereich werte und brachte dabei die bereits während der Prüfung vorgebrachten o. g. Argumente vor. Ein privater Investor mit tragfähigem langfristigen Konzept zur Übernahme der gegenständlichen Geschäftsfelder wäre zwar wünschenswert, bisher aber noch nicht gefunden worden.

⁶⁶ Auch wenn die Erhaltung der Zertifizierung als Kurort bzw. Bad für die Stadt einen hohen und wirtschaftlich notwendigen Stellenwert einnimmt, so hat sie dennoch im Rahmen ihrer Möglichkeiten und der Marktgegebenheiten auch künftig aktiv nach privaten Betreibern für den Hotel- und Gastronomiebereich zu suchen.

Zweifelhafter Betrieb eines Golfplatzes

⁶⁷ Die Große Kreisstadt Aue-Bad Schlema war über ihre Beteiligungsgesellschaft im Kurbereich mittelbar an einer Gesellschaft beteiligt, die einen Golfplatz betrieb.

⁶⁸ Für diese mittelbare Beteiligung war ein an einem öffentlichen Zweck orientierter Gesellschaftszweck nicht erkennbar.

⁶⁹ Zudem arbeitete die Gesellschaft im geprüften Zeitraum nicht kostendeckend, sondern war auf die finanzielle und personelle Unterstützung der Beteiligungsgesellschaft angewiesen. Sie nutzte auf Grundlage eines Pachtvertrages Grundstücke der Beteiligungsgesellschaft, wurde aber von den Pachtzahlungen im erheblichen Umfang befreit.

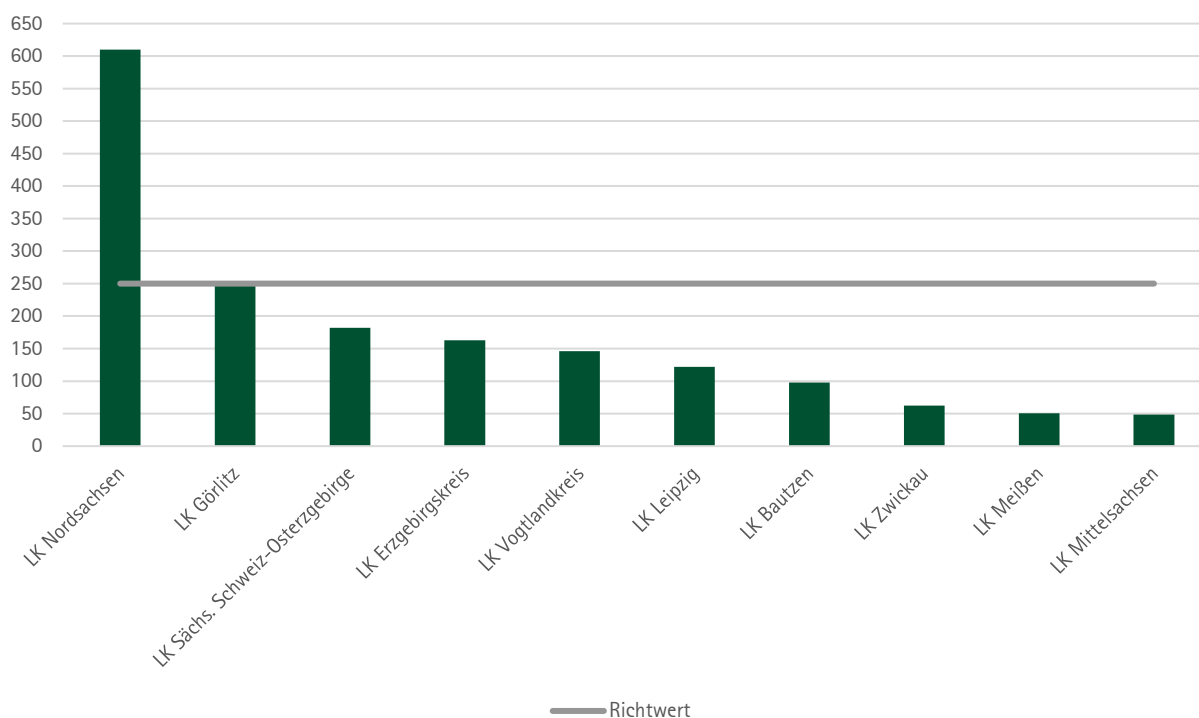
- 70 Des Weiteren gewährte die Beteiligungsgesellschaft der Gesellschaft Darlehen und war ferner Mitdarlehensnehmer für 2 Darlehen der Gesellschaft, verbunden mit dem Risiko einer Inanspruchnahme aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung.
- 71 Zudem stellte die Beteiligungsgesellschaft der Gesellschaft Personal für die Grünflächenpflege zur Verfügung bzw. übernahm anfallende Personalkosten im erheblichen Umfang. Vertragliche Vereinbarungen zur Grünflächenbewirtschaftung bestanden im Übrigen nicht.
- 72 Die Stadt erklärte im Rahmen der Prüfung, dass die Finanzierung der Personalkosten für die Grünflächenpflege des Golfplatzes historisch bedingt sei. Die Flächen, auf denen der Golfplatz betrieben wird, sind ehemalige Nachsorgegebiete des Uranerzbergbaus und die Stadt bzw. die Beteiligungsgesellschaft seien als Eigentümerin für deren Pflege verantwortlich. Da die Flächen auch ohne die Nutzung als Golfplatz zu pflegen wären, finanziere die Beteiligungsgesellschaft folglich die Grünflächenpflege.
- 73 Die Stadt verkennt, dass die Grünflächenpflege einer rekultivierten Ausgleichsfläche nicht mit dem Pflegeaufwand und -turnus einer Grünflächenbewirtschaftung gleichzusetzen ist, wie sie bei der Nutzung eines Golfplatzes entstehen. Die bisher praktizierte Personalkostenerstattung für die Grünflächenpflege ging damit weit über den öffentlichen Zweck hinaus und kam einer Bezuschussung des Golfplatzes gleich.
- 74 Die Stadt gab im Rahmen der Prüfung weiter an, dass vor dem Hintergrund der defizitären Entwicklung der Golfplatzbetriebs und der mittlerweile bestehenden Konkurrenzsituation durch andere Golfplätze in der Umgebung die mittelbare Beteiligung an der Gesellschaft inzwischen kritisch diskutiert und auf den Prüfstand gestellt würde.
- 75 In ihrer Stellungnahme teilte die Stadt u. a. mit, dass die Idee eines Golfplatzes auf den ehemaligen Bergbauhalden durch die damalige Staatsregierung befördert wurde. Über die Kritik der überörtlichen Prüfung an der Anlage sei man deshalb verwundert. Gemäß § 2 Abs. 1 SächsGemO sei auch das Betreiben eines Golfplatzes Aufgabe der Gemeinde, sofern dies im Rahmen der Leistungsfähigkeit erfolgte, da auch Golfen (wie Leichtathletik) eine sportliche Betätigung darstelle. Zwar werde dieses Angebot in Deutschland bzw. der Region nicht durch eine breite Öffentlichkeit wahrgenommen, trotzdem gäbe es auch in dieser Sportart Breitensportler. So werde dieser Platz auch durch die örtlichen Schulen genutzt. Abermals bestätigte die Stadt, dass die mittelbare Beteiligung am Golfplatz sowie die Gesellschaftsstruktur und die Nutzung des Areals kritisch diskutiert würden. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen am Energiemarkt entstehe die Möglichkeit, das Gelände als künftige Einnahmequelle für die Gesellschaft zu entwickeln. Die Flächen böten sich zur Erzeugung von erneuerbarer Energie geradezu an. Da sich die Flächen im Eigentum der Kurgesellschaft mbH befinden, eröffne sich hier vielleicht für die Zukunft der Weg, Energiekosten im Kurbad zu stabilisieren, wenn nicht sogar zu verringern. Derzeit werden entsprechende Gutachten aufgestellt.
- 76 Der SRH sieht die Unterhaltung des Golfplatzes kritisch, da kein, am sportlichen Gemeinwohl der breiten Bevölkerung ausgerichtetes Angebot erkennbar ist. Der Golfsport steht lediglich einem beschränkten Personenkreis mit entsprechender Platzreife offen. Selbst wenn man bei der Betreibung des Golfplatzes eine öffentliche Zweckerfüllung annehmen würde, so wäre eine kommunale Beteiligung und Bezuschussung nur dann statthaft, wenn die Aufgabenerfüllung nicht besser oder wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten möglich wäre. Die Vielzahl privater Betreibergesellschaften für die Unterhaltung von Golfplätzen in Sachsen und deutschlandweit zeigt demgegenüber ein Interesse privater Investoren mit Gewinnerzielungsabsicht an diesem Geschäftsfeld. Dies lässt zumindest fraglich erscheinen, ob die Stadt über ihre mittelbare Beteiligung einen Golfplatz ebenso gut und wirtschaftlich wie private Dritte vorhalten kann. Dagegen sprechen zumindest die nicht kostendeckende Betreibung des Golfplatzes und die finanzielle und personelle Unterstützung durch die städtische Beteiligungsgesellschaft.
- 77 Der SRH begrüßt die Intention der Stadt, die weitere Beteiligung und Bezuschussung des Golfplatzes zu prüfen. Dazu ist sie auch gehalten, denn der Einsatz von öffentlichen Mitteln erfordert eine fortlaufende Überprüfung und eine damit einhergehende Aufgabenkritik.

2.4 Weitere Prüfungsfeststellungen

Problematische Haushaltssituation

- 78 Im Landkreis Nordsachsen waren der finanzielle Handlungsspielraum und die dauerhafte Leistungsfähigkeit zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung in den Hj. 2016 bis 2020 nur eingeschränkt gegeben. Auch im Vollzug der Hj. 2021 und 2022 zeigte sich eine deutliche Verschlechterung der Haushaltssituation. Insbesondere die hohe Verschuldung schränkt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landkreises ein. Der Landkreis verfügt planmäßig nicht mehr über genügend eigene Mittel, um den Schuldendienst zu begleichen.
- 79 Die Verschuldung des Kernhaushalts von insgesamt 120,7 Mio. € zum Stichtag 31. Dezember 2020 (610,15 €/EW) war im Vergleich zu anderen Landkreisen im Freistaat Sachsen überdurchschnittlich hoch.

Abbildung 2: Verschuldung der sächsischen Landkreise (€/EW)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Schuldenstatistik 2020 des StaLa.

- 80 Mit dem im Jahr 2014 vom Kreistag beschlossenen Entschuldungskonzept wollte der Landkreis finanzielle Handlungsspielräume schaffen. Bis zum Hj. 2030 sollte eine Entschuldung erreicht werden, die unter dem Richtwert für sächsische Landkreise liegt (250 €/EW). Das Konzept wurde bis zum Jahr 2022 nicht an die geänderten Rechtsvorschriften angepasst, insbesondere nicht an den seit 2018 geänderten Schuldenbegriff der VwV KomHWi. So fehlten in den Betrachtungen die durchgängig aufgenommenen Kassenkredite, die im Hj. 2020 rd. ein Fünftel der Verschuldung des Kernhaushaltes ausmachten.
- 81 Seit Beginn der Berichterstattung zum Entschuldungskonzept im Hj. 2015 stieg die Verschuldung des Landkreises von rd. 105 Mio. € auf rd. 121 Mio. € im Hj. 2020, was einen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung von 532,75 €/EW auf 610,15 €/EW (gem. VwV KomHWi) entspricht und das Entschuldungsziel weit verfehlt.
- 82 In Anbetracht der dargestellten Haushaltssituation muss der Landkreis in den nächsten Jahren nachdrücklich an der Herstellung des Haushaltsausgleichs arbeiten. Um künftige Einsparpotenziale zu erkennen, ist es erforderlich, alle Aufgaben einer Prüfung zu unterziehen.

- ⁸³ Insofern ist bspw. eine Prüfung der Höhe der Kostenbeteiligungen der Kommunen, insbesondere eine mögliche Beteiligung an den laufenden Kosten unerlässlich. So übernimmt der Landkreis z. B. überwiegend auf der Grundlage von Zweckvereinbarungen mit Kommunen die Aufgabe der Schulträgerschaft aller 6 Gymnasien im Landkreis. Schulträger tragen neben dem Sachaufwand (u. a. Errichtung und Unterhaltung der Schulgebäude, Schulsportanlagen und Lehrmittel) auch den Personalaufwand für das nicht lehrende Personal. Hinsichtlich der Investitionen wurde zwar überwiegend eine finanzielle Beteiligung mit der jeweiligen Stadt vereinbart. Für die laufende Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen (inkl. Turnhallen), Personal usw. fielen im Zeitraum von 2013 bis 2018 aber Kosten i. H. v. rd. 34,4 Mio. € beim Landkreis an. Zudem investierte der Landkreis rd. 6,1 Mio. € in bewegliches und unbewegliches Vermögen.
- ⁸⁴ In seiner Stellungnahme teilte der Landkreis u. a. mit, dass die finanzielle Situation sowie die durch bestimmte finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen bedingte finanzielle Leistungsfähigkeit zutreffend charakterisiert werde. Er weist darauf hin, dass aufgrund verspätet festgestellter Jahresabschlüsse Sondertilgungen aus den Jahren 2017 bis 2020 i. H. v. rd. 4,5 Mio. € noch nicht in der Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2020 berücksichtigt sind. Ungeachtet dessen werde er unter Berücksichtigung der geltenden Regelungen eine Klarstellung des Regelungsgegenstandes des Entschuldungskonzeptes prüfen und ggf. eine diesbezügliche Anpassung vornehmen. Ferner teilte der Landkreis mit, dass er keinen kausalen Zusammenhang zwischen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit und der mittels Zweckvereinbarung übernommenen Schulträgerschaft für weitere Gymnasien sehe. Aufgrund der über die Belegenheitskommunen hinausgehenden Bedeutung der Gymnasien möchte der Landkreis an der Aufgabe der Schulträgerschaft jedenfalls festhalten, erwägt aber die Überarbeitung und Vereinheitlichung der zu diesem Zweck geschlossenen Zweckvereinbarungen.

Mangelnde Eintreibung von Forderungen

- ⁸⁵ In den Jahren 2019 und 2020 erfolgten kostenpflichtige Einsätze der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Geringswalde. Gemäß § 69 Abs. 2 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz sind der Stadt in den dort benannten Fällen diejenigen Kosten zu erstatten, die ihr „durch einen Einsatz“ der Feuerwehr entstanden sind. In diesen Fällen hat die Stadt entsprechende Kostenbescheide gegenüber den Verantwortlichen zu erlassen. Lediglich für einen Einsatz in 2020 wurde durch die Stadt ein Kostenbescheid erlassen. Die übrigen Einsätze wurden aus Zeitgründen nicht bearbeitet.
- ⁸⁶ Des Weiteren hatte die Stadt Anfang Mai 2022 noch einen offenen Forderungsbestand von rd. 2 Mio. €. Darin waren Grundsteuern, Gewerbesteuern, Hundesteuern usw. i. H. v. rd. 156,4 T€ mit Fälligkeiten bis Dezember 2016 enthalten. Die Verjährungsfrist für die vorgenannten Steuern beträgt 5 Jahre. Durch Maßnahmen i. S. v. § 231 Abs. 1 AO kann diese unterbrochen werden. Tritt Zahlungsverjährung ein, erlischt der Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis, so dass die Forderungen auszubuchen sind.
- ⁸⁷ Nach dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung hätte die Stadt ihre Einnahmen zeitnah realisieren müssen. Dazu gehört der zeitnahe Erlass von Bescheiden für die kostenpflichtigen Einsätze der Freiwilligen Feuerwehr und die zeitnahe Bearbeitung der offenen Forderungen, so dass keine Zahlungsverjährung eintreten kann und ggf. noch Einnahmen im Wege der Beitreibung realisiert werden können.
- ⁸⁸ In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte die Stadt u. a. mit, dass die Prüfungsfeststellungen künftig beachtet und umgesetzt werden.

Mangelhafte Umlagenerhebung

- ⁸⁹ Der Zweckverband Parthenaue erhob im Prüfungszeitraum 2011 bis 2020 von den Mitgliedskommunen Leipzig, Taucha und Borsdorf und ab dem Hj. 2021 zusätzlich von der Mitgliedsgemeinde Großpösna Umlagen für die Sparte „Regionalentwicklung“ sowie ab dem Hj. 2013 von den Mitgliedskommunen Taucha, Borsdorf und Großpösna Umlagen für die Sparte „Gewässerunterhaltung“. Der Zweckverband erhob die Umlagen grundsätzlich in Form von Rechnungen. Erforderliche Umlagebescheide erstellte er nicht. Der Zweckverband erhob seine Umlagen teilweise bereits vor dem wirksamen Erlass der betreffenden Haushaltssatzung; eine vorläufige Umlageerhebung in Fällen haushaltsloser Zeit war in der Verbandssatzung allerdings nicht geregelt.

- ⁹⁰ Gemäß § 60 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsKomZG kann der Zweckverband, soweit seine sonstigen Erträge zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, von den Verbandsmitgliedern eine Umlage erheben. Diese Umlagen sind in entsprechender Anwendung der Vorschriften des kommunalabgabenrechtlichen Verwaltungsverfahrens durch Verwaltungsakt gegenüber den Verbandsmitgliedern festzusetzen. Sofern in der Verbandsatzung keine vorläufige Umlageerhebung vorgesehen ist, kann dies auch nicht durch Rückgriff auf eine Interimsregelung für die haushaltslose Zeit umgangen werden, denn Umlagen sind keine vorläufig nach den Sätzen des Vorjahres zu erhebenden Abgaben i. S. v. § 78 Abs. 1 Nr. 2 SächsGemO.
- ⁹¹ Die Maßstäbe für die Umlagen sollen zudem so bestimmt werden, dass der Aufwand entsprechend dem Nutzen aus der Aufgabenerfüllung auf die einzelnen Verbandsmitglieder verteilt wird.
- ⁹² Als Umlagemaßstab der Sparte „Regionalentwicklung“ verwendete der Zweckverband bei den Mitgliedskommunen Taucha, Borsdorf und Großpösna die jeweilige Einwohnerzahl multipliziert mit dem Faktor von 1,31 €. Die Ermittlung dieses Umlagefaktors blieb bis zum Ende der örtlichen Erhebungen offen. Erwägungen zur Bemessung des Umlagefaktors konnte der Zweckverband nicht mitteilen; diesbezügliche Unterlagen lagen nicht vor.
- ⁹³ Der Zweckverband verwendete als Umlagemaßstab bei der Stadt Taucha im Hj. 2019 und bei der Gemeinde Borsdorf in den Hj. 2019 und 2020 jeweils die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2014 multipliziert mit einem Faktor lt. 6. Regionalisierter Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen in den Jahren 2015 bis 2030. Im Hj. 2020 wurde für die Stadt Taucha als Umlagemaßstab die Einwohnerzahl zum 20. August 2019 herangezogen. Für das Hj. 2021 ermittelte der Zweckverband die Umlagen für die Mitgliedskommunen Taucha, Borsdorf und Großpösna anhand der Einwohnerzahl zum 30. Juni 2019. Diese Verfahrensweise entsprach damit nicht dem in der Verbandsatzung festgelegten Umlagemaßstab für die Sparte „Regionalentwicklung“, wonach sich die Beteiligungsquote des einzelnen Mitglieds aus dem Verhältnis seiner Einwohnerzahl zu der Gesamteinwohnerzahl aller Verbandsmitglieder, die dem Zweckverband diese Aufgabe übertragen haben, ergab. Für die Stadt Taucha sowie die Gemeinden Borsdorf und Großpösna galt die jeweilige aktuelle Einwohnerzahl. Maßgeblich für die Einwohnerzahlen waren die vom StaLa zum 30. Juni des Vorjahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen.
- ⁹⁴ Der Zweckverband wurde hinsichtlich dieser Regelung in der Verbandsatzung darauf hingewiesen, dass entweder die jeweilige aktuelle Einwohnerzahl oder die Einwohnerzahl zum 30. Juni des Vorjahres gelten sollte.
- ⁹⁵ Von der Kreisfreien Stadt Leipzig erhob der Zweckverband zur Deckung seines Finanzbedarfs in der Sparte „Regionalentwicklung“ hingegen eine satzungsmäßig festgelegte Festbetragsumlage. Zur Begründung der abweichenden Verfahrensweise sowie zur Ermittlung der Höhe der Festbetragsumlage konnte der Zweckverband keine Unterlagen vorlegen bzw. Auskunft erteilen.
- ⁹⁶ In seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht teilte der Zweckverband mit, die Feststellungen der überörtlichen Prüfung zu beachten und die Folgerungen umzusetzen.

Mangelnde Nachweisführung der Vertragserfüllung

- ⁹⁷ Die Große Kreisstadt Borna war an einer Energiegesellschaft mit 63,25 % beteiligt. 2014 übertrug die Stadt der Gesellschaft den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung. Als Gegenleistung für die Aufgabenerfüllung vergütete die Stadt der Gesellschaft ein Beleuchtungsentgelt, die Kosten für Störungs- und Schadenbeseitigung hatte die Gesellschaft im Rahmen eines Instandhaltungsbudgets selbst zu tragen. Zudem war die Gesellschaft vertraglich verpflichtet, die Beleuchtungsanlagen im Rahmen eines Budgets (z. B. von 2018 bis 2020 rd. 68 T€) zu erneuern. Für die Erneuerungen hatte die Gesellschaft der Stadt jeweils zum 1. April alle Maßnahmen des vorangegangenen Jahres in einer Kostenaufstellung nachzuweisen.

- ⁹⁸ Der Verpflichtung zur Nachweisführung kam die Gesellschaft nur unzureichend nach. Für 2014 und 2015 lagen der Stadt Nachweise (datiert aus dem Jahr 2021) vor, alle Kostenaufstellungen ab 2016 fehlten. Auf Grundlage seitens einer von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Übersicht wurde festgestellt, dass die von der Gesellschaft im Rahmen des Erneuerungsbudgets erhaltenen Gelder nicht vollständig in vertraglich vereinbarter Höhe investiert wurden. Dies spiegelte sich auch in den von der Energiegesellschaft 2019 und 2020 gebildeten Rückstellungen für Erfüllungsrückstände der Sparte Beleuchtung wider.
- ⁹⁹ Es war Aufgabe der Stadt, die Kostenaufstellungen von der Gesellschaft einzufordern und eine Klärung bzgl. nicht getätigter Investitionen herbeizuführen.
- ¹⁰⁰ Zwischenzeitlich teilte die Stadt u. a. mit, dass die fehlenden Kostenaufstellungen seitens der Gesellschaft bis zum Hj. 2022 aufbereitet und der Stadt vorgelegt worden sind.

3 Stellungnahmen

- ¹⁰¹ Das SMI bestätigt im Wesentlichen den Befund des SRH zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und doppelten Jahresabschlüsse. Defizite bei deren Auf- und Feststellung seien weiterhin überwiegend bei den jüngeren Jahresabschlüssen und bei den Kommunen, die erst spät auf die Doppik umgestellt haben, zu verzeichnen. Als maßgeblicher Grund für die Fristüberschreitungen würden die betroffenen Kommunen wiederholt Personalengpässe anführen.
- ¹⁰² Es sei jedoch erkennbar, dass die mit der jüngsten Änderung der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung vom 18. März 2022 (SächsGVBl. Seite 259) eingeführten umfangreichen formellen und materiell-rechtlichen Erleichterungen neben den bereits bestehenden gesetzlichen Vereinfachungen des § 88 Abs. 5 Sächs-GemO für die Jahresabschlüsse bis einschließlich des Hj. 2020 hinsichtlich des Abbaus von Rückständen Wirkung zeigen.
- ¹⁰³ Im Hinblick auf die neuen statistischen Berichtspflichten und die notwendige Transparenz des Verwaltungshandelns gegenüber Mandatsträgern und der Öffentlichkeit sei der aktuelle Sachstand auch aus Sicht des SMI jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend. Aktuelle Jahresabschlüsse seien unabdingbare Voraussetzung für eine valide Haushaltsplanung und die optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft.
- ¹⁰⁴ Ebenso wie der SRH sieht es das SMI als zwingend notwendig an, dass die fristsäumigen Kommunen ihre Anstrengungen auf den zeitnahen Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände konzentrieren und eine nachhaltige Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sicherstellen. Die RAB werden weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck unter Anwendung der zur Verfügung stehenden rechtsaufsichtlichen Mittel auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsrückstände in einem angemessenen Zeitraum hinwirken.
- ¹⁰⁵ Die Stadt Wurzen plane, noch in diesem Jahr die Feststellungen der Jahresabschlüsse bis einschließlich 2014 nachzuholen. Dass sich derzeit viele Kommunen bemühen, ihre Rückstände bei der Feststellung der Jahresabschlüsse aufzuholen und in der Folge die Kapazitäten der Rechnungsprüfungsämter und Wirtschaftsprüfer zur Durchführung der örtlichen Prüfung eingeschränkt sind, stelle die Stadt jedoch vor neue Probleme. Aktuell sei sie dazu verpflichtet, die Termine zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse zu überarbeiten und vom Stadtrat beschließen zu lassen, damit sichergestellt ist, dass die Stadt die erstmals für das Berichtsjahr 2025 bestehende Meldepflicht nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz fristgerecht erfüllen kann.
- ¹⁰⁶ Bezüglich der übrigen Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen führt das SMI aus, dass sich diese teilweise noch in der Bearbeitung befinden und durch die jeweils zuständige RAB begleitet werden bzw. sich in Einzelfällen bereits erledigt haben.
- ¹⁰⁷ Aus Sicht des SSG sei bei den sächsischen Städten und Gemeinden zum 1. Januar 2023 durchaus bereits eine Trendwende erkennbar. Diese belege die Wirksamkeit der im Jahr 2022 mit Änderung der SächsKomHVO in Kraft getretenen Erleichterungen als wesentlichen Baustein im Aufholprozess und die Bemühungen der Kommunen, diesen Kraftakt in Zeiten knapper werdender Ressourcen zu meistern.

¹⁰⁸ Insbesondere in kleineren Kommunen führe die Aufgabenkonzentration auf einzelne Kämmereimitarbeiter dazu, dass wegen der Dringlichkeit anderer Tätigkeiten die Priorität nicht ohne weiteres auf den Abbau der rückständigen Jahresabschlüsse gelegt werden kann. Die Gewinnung zusätzlichen Personals sei aufgrund der Haushalts- bzw. aktuellen Arbeitsmarktlage nur in seltenen Fällen möglich. Auch die Unterstützung durch externe Dritte bei den Jahresabschlussarbeiten sei häufig ebenfalls nicht gewährleistet.

4 Schlussbemerkung

¹⁰⁹ Der SRH nimmt die Bestrebungen zum Abbau der Rückstände bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen zur Kenntnis.

Leipzig, den 27. Oktober 2023

Rechnungshof des Freistaates Sachsen



Jens Michel
Präsident



Stefan Rix
Vizepräsident



Gerold Böhmer
Rechnungshofdirektor



Isolde Haag
Rechnungshofdirektorin

Teil B Kommunen

Kommunale Haushalte Sachsen 2021 und 2022

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2021	Sachsen 2022	Flächenländer Ost 2022	Flächenländer West 2022
Steuerdeckungsquote in % <i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>	32,0	30,0	28,4	41,8
Kreditfinanzierungsquote in % <i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettotilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>	-1,3	k. A.	k. A.	k. A.
Zinssteuerquote in % <i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>	0,6	0,5	0,7	1,5
Zinslastquote in % <i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt</i>	0,2	0,2	0,2	0,6
Personalausgabenquote in % <i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	26,3	25,8	26,2	24,5
Investitionsquote in % <i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>	11,7	11,8	12,5	12,2
Sachinvestitionen in € je Einwohner	379	404	441	486
Zinsauszahlungen in € je Einwohner	6	5	7	26
Steuereinnahmen (netto) in € je Einwohner	1.034	1.032	1.003	1.669
Personalausgaben in € je Einwohner	851	887	925	977
Soziale Leistungen in € je Einwohner	697	738	735	896
Finanzierungssaldo in € je Einwohner	74	-57	-12	35
Verschuldung Kernhaushalt in € je Einwohner	555	654	803	1.931
<i>darunter:</i>				
<i>Kassenkredite in € je Einwohner</i>	27	96	171	439
<i>Kreditmarktschulden in € je Einwohner</i>	479	494	567	1.378
Gesamtverschuldung in € je Einwohner	1.691	1.860	k. A.	k. A.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts sowie Fachserie 14 Reihe 5 (für das Jahr 2021) und EVAS-Nr. 71321 (für das Jahr 2022): Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Soziale Leistungen Gruppierungsnummern 691-693, 73-79. Für Gesamtverschuldung: Statistisches Landesamt, Schuldenstatistik.

Hinweis: Die Daten basieren auf der noch kameral geführten Bundesstatistik und weichen daher z. T. von den Daten im Beitrag „Haushaltssituation der Kommunen“ ab. Die in der Gesamtverschuldung enthaltenen Daten der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sind ohne Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter angegeben.

