



Wir prüfen für Sachsen.

Unabhängig, kompetent, nachhaltig.

## Jahresbericht 2021 – Teil II

PRÜFUNG



# Vorwort des Präsidenten

Am 4. September 2021 pflanzte Landtagspräsident Dr. Matthias Röbner eine Linde vor dem sächsischen Parlamentsgebäude. Anlass war der 190. Jahrestag der ersten Verfassung in Sachsen. Die Linde, ein besonders robuster Baum, soll symbolisieren, wie wehrhaft dieses Rechtsdokument ist, das die Grundlage unseres Freistaates bildet. Ein starkes Symbol: Die sogenannte Dorflinde war bereits im Mittelalter in vielen Orten Mitteleuropas der zentrale Treffpunkt. Hier kam man zum Gericht und zu allen wichtigen Versammlungen zusammen.

Tief verwurzelt im Freistaat Sachsen ist auch der über 300 Jahre alte Sächsische Rechnungshof. Er hat einen sicheren Stand in sächsischer Erde und ist zu einer festen Institution innerhalb der Verfassungsorgane geworden. Von der Spitze eines so lange gewachsenen und hohen Baumes hat man einen guten Blick über die Landschaft. Diesen Weitblick hat der Rechnungshof auch dank seiner verfassungsmäßig garantierten Unabhängigkeit. Seine Ideen können neue Impulse und Denkanstöße sein, denn manchmal hilft es, auf einen Baum zu steigen, um den Weg zu finden und sich neu zu orientieren.



© Oliver Killig

„Nachhaltige Bewirtschaftungsmethoden sind von entscheidender Bedeutung für die Bewahrung der biologischen Vielfalt und die Bekämpfung des Klimawandels in den Wäldern.“ – So äußerte sich nicht etwa eine Umweltorganisation, sondern der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht, der im Oktober 2021 veröffentlicht wurde. Er überprüft darin den Erfolg der für Waldbewirtschaftung eingesetzten EU-Fördermittel. Die Beschäftigung mit dem Thema Wald mag für einen – für seine Belegprüfung bekannten – Rechnungshof auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen, ist aber Ausdruck des gewandelten Selbstverständnisses in den Finanzkontrollbehörden. Sie sind eben nicht mehr rein retrospektiv prüfende Behörden, sondern wenden zunehmend den Blick nach vorn. Sie können sich einer der zentralen Fragen unserer Zeit nicht entziehen: Welche Welt wollen wir unseren Kindern hinterlassen?

Die Herausforderungen der Jahre 2020 und 2021 hat niemand vorhersehen können: Eine weltweite Pandemie, damit verbundene wirtschaftliche Schwäche sowie eine Hochwasserkatastrophe. Der Freistaat Sachsen hat diese Krisen bewältigen können und bewältigt sie noch, weil er finanziell gut aufgestellt war. Dass für diese Notsituation Schulden aufgenommen werden mussten, ist unbestritten. Nur, wie diese Schulden getilgt werden sollen, wird heftig diskutiert. Das Thema Nachhaltigkeit ist zur Gretchenfrage geworden, auch in der Finanzpolitik. Was hinterlassen wir kommenden Generationen: Hohe Schulden und einen geringen finanziellen Spielraum, oder tilgt jede Politikergeneration ihre eigenen Schulden?

Wie bereits im Teil I des Jahresberichts 2021 festgestellt, sieht die geltende Regelung in der Sächsischen Verfassung für eine Tilgung der aufgenommenen Schulden einen aus unserer Sicht angemessenen Zeitraum von 8 Jahren vor. Dieser Zeitraum liegt zwischen dem mittelfristigen Planungszeitraum von 5 Jahren und der Zeitspanne einer langfristigen Betrachtung von 10 Jahren. Der Verfassungsgeber hatte mit der Frist von 8 Jahren einen intensiven Eingriff in die Handlungsspielräume der Politik vorgenommen. Damit sollten die Lasten im überschaubaren und bestimmten Zeitraum geschultert werden, auch um das auf die Legislaturperiode ausgerichtete Ausgabeverhalten zu bändigen und die künftigen Generationen nicht zu stark zu belasten. Ein weiteres Argument für einen kurzen Tilgungszeitraum war die Überlegung eines gestärkten Parlaments. Will man einen großen Schluck aus der Schuldenpulle oder nimmt man jeweils nach Bedarf mehrere kleine Schlucke und streckt damit den Tilgungszeitraum? Wenn jetzt aber der Tilgungszeitraum für die coronabedingt aufgenommenen Schulden diskutiert wird, müssen sich alle Entscheidungsträger die Frage stellen: Wollen wir wirklich künftigen Generationen den Handlungsspielraum nehmen, auf vergleichbar unvorhersehbare Ereignisse angemessen reagieren zu können? Muss nicht jede Generation in ihrer Zeit handeln können?

In der Diskussion um eine Verfassungsänderung und die Ausweitung des Rückzahlungszeitraums wird oft das Argument ins Feld gebracht, dass zu starkes Sparen zu fehlenden Investitionen in die Infrastruktur des Freistaates führe. Diese Argumentation geht aber davon aus, dass die mangelnde Investitionsfähigkeit durch die Schuldenbremse verursacht wird. Die Ursache für die geringe Investitionsquote liegt jedoch in der politischen Prioritätensetzung: Die Corona-Krise führte zu erheblichen Steuerausfällen und trotzdem steigen die Ausgaben des Freistaates Sachsen immer weiter an. Ein Gegensteuern auf der Ausgabenseite ist zumindest im Doppelhaushalt 2021/2022 nicht erkennbar. Eine Aufweichung der Schuldenbremse führt nicht zur Lösung des Problems. Sie belastet die öffentlichen Haushalte in der Zukunft, denn die Kredite von heute sind die Zinslasten von morgen und übermorgen und damit die Lasten, die kommende Generationen zu tragen haben. Prioritäten setzen und Strukturen zukunftsgerichtet aufstellen ist das Gebot der Stunde. Ideen, wie das geht, liefern unsere Berichte in vielfältiger Weise.

Kann Finanzpolitik generationengerecht gestaltet sein? Die Rechnungshöfe sagen: Sie muss! Deshalb haben im Oktober 2021 alle deutschen Landesrechnungshöfe gemeinsam mit dem Bundesrechnungshof die „Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik“ verabschiedet, in der sie an Bund und Länder appellieren, die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse einzuhalten. Das Signal, das die Rechnungshöfe mit der Erklärung setzen, ist ein wichtiges Zeichen, denn sie haben sich gemeinsam auf Eckpunkte geeinigt, an denen sich alle Rechnungshöfe in den kommenden Diskussionen um das verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot ausrichten werden.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die sächsischen Staatsfinanzen sind tiefgreifend. Die finanzielle Lage des Freistaates Sachsen wird noch Jahre von den Auswirkungen dieser Krise beeinflusst werden. Gerade jetzt müssen sich die sächsischen Bürgerinnen und Bürger deshalb auf eine funktionierende externe Finanzkontrolle verlassen können. Auch in Krisenzeiten müssen verfassungsrechtliche und haushaltsrechtliche Normen eingehalten werden. Eine Krisensituation darf nicht als Deckmantel für fragwürdige haushalterische Entscheidungen genutzt werden. Hierauf hat der Sächsische Rechnungshof dank seiner Fachexperten einen wachen Blick: Ich danke dem Großen Kollegium und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sächsischen Rechnungshofs für Ihren unermüdlichen Einsatz für unsere Sache. Sie haben auch in diesen Zeiten intensiv geprüft, so wie es der Sächsische Landtag und die Bürgerinnen und Bürger erwarten können. Nach der Vorlage von Teil I des Jahresberichts 2021 im August können wir nun den Teil II des Jahresberichts 2021 vorlegen.

Jetzt im Herbst leuchtet an sonnigen Tagen das Herbstlaub an den Bäumen, aber auch starke Stürme fegen durch das Astwerk. Dank seiner starken Wurzeln hat der Sächsische Rechnungshof schon manchen Sturm überstanden und wird weiter gedeihen. Es ist meine Vision, ihn blühen zu lassen und zum zentralen Anlaufpunkt für kluge Köpfe im Freistaat Sachsen zu machen.

Leipzig, im November 2021

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofs



Jens Michel

# Inhaltsübersicht zum Jahresbericht 2021 – Teil II

	Nr.	Seite
Vorwort des Präsidenten	-	01
Inhaltsübersicht	-	03
Kurzfassungen der Beiträge	-	05
Abkürzungsverzeichnis	-	17
Einleitung	-	19
<b>Teil A Staatsfinanzen</b>		<b>21</b>
<b>I. Haushalts- und Vermögensrechnung</b>		
Vermögensrechnung	29	23
Nebenhaushalte	30	33
<b>II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei</b>		
<b>Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen</b>		
Elektronischer Lohnsteuer-Abgleich (ELLA)	31	51
<b>Einzelplan 14 Staatliche Hochbau- und Liegenschaftsverwaltung</b>		
Wertermittlung bei Grundstückserwerb und -verkauf	32	55
<b>Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung</b>		
Bedarfszuweisungen an Gemeinden zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung	33	59
Querschnittsprüfung Vergütung bei Beteiligungsunternehmen	34	63
<b>Teil B Kommunen</b>		<b>67</b>
<b>I. Haushaltssituation, Personal und aktuelle Entwicklungen</b>		
Haushaltssituation der Kommunen	35	69
Pandemiebedingte Auswirkungen auf die Einnahmesituation der Kommunen	36	93
Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen	37	113
Kennzahlengestützte Finanzanalyse	38	129

	Nr.	Seite
<b>II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung</b>		
Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung	39	137
Organisatorische Umsetzung der Neuregelung des § 2b Umsatzsteuergesetzes zur Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im kommunalen Bereich	40	147
Beitreibung rückständiger Elternbeiträge	41	161
Überörtliche Prüfung der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH, Neubau Pflege- und Funktionsbau Haus 6, Zwickau	42	165

# Kurzfassungen der Beiträge

## Teil A Staatsfinanzen

### I. Haushalts- und Vermögensrechnung

#### 29 Vermögensrechnung

In der Vermögensrechnung 2019 ist der Bestand des Vermögens mit 38,2 Mrd. € und der Bestand der Schulden mit 46,2 Mrd. € beziffert. Der Schuldenüberhang beträgt 8,0 Mrd. €. Er resultiert überwiegend aus der Deckungslücke bei Pensionsverpflichtungen, die ohne die Ansparungen im Generationenfonds erheblich größer wäre.

Die Vermögenslage des Freistaates Sachsen war 2019 keinen die Stabilität mindernden Einwirkungen ausgesetzt. Im Jahr 2020 wird sie aller Voraussicht nach von der COVID-19-Pandemie stark beeinflusst sein und sich der Schuldenüberhang gegenüber 2019 spürbar erweitern.

Im Vergleich zum Vorjahr ist das Vermögen des Freistaates um 2,2 Mrd. € gewachsen. Die Schulden stiegen um 3,1 Mrd. € an.

Liegen für Unternehmen, an denen das Land eine Beteiligung hält, keine testierten Jahresabschlüsse vor, wie das bei der Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH und der Sächsischen Dampfschiffahrts-GmbH der Fall war, können die Eigenkapitalanteile nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden. Der SRH empfiehlt, dies in den Erläuterungen darzulegen und nach Testierung eine berichtigte Vermögensübersicht nachzuveröffentlichen.

Wegen zunehmender Umstellung der Förderung auf Darlehen bestehen Ansprüche auf Rückzahlung an den Staatshaushalt von 465 Mio. €. Bei 3 Förderfonds repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres Bestandes. Nach Forderungsausfällen mussten 2019 Wertberichtigungen um rd. 27 Mio. € erfolgen.

Die Darlehensförderung hat im Zuge der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise einen zusätzlichen Schub erfahren. Bis Oktober 2021 hat das Land Förderdarlehen im Umfang von 752,5 Mio. € an kleine und mittlere Unternehmen ausgezahlt. Das Risiko des Freistaates als Gläubiger dieser Darlehen schätzt der SRH als hoch ein.

#### 30 Nebenhaushalte

Der Freistaat Sachsen unterhielt zum Stand Ende 2019 über 100 Nebenhaushalte zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Die Anzahl rechtlich unselbstständiger Nebenhaushalte, darunter Sondervermögen und Staatsbetriebe, umfasste 45 Einheiten. Hinzu kamen selbstständige Nebenhaushalte wie die 28 unmittelbaren Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen. Im öffentlichen Bereich zählen zu den Nebenhaushalten die 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 6 Stiftungen sowie der Generationenfonds und die SAB.

Nach der Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2020 entstanden 2 weitere Sondervermögen im Hj. 2021. Die Errichtung von Sondervermögen bedarf einer Rechtfertigung mit hinreichend gewichtigen verfassungsrechtlichen Gründen.

Das Sondervermögen muss eine effektivere Zweckverfolgung ermöglichen und der Effektivitätsgewinn muss im Verhältnis zum Ausmaß der Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze ebenfalls hinreichend gewichtig sein. Die Begründungen zu den Sondervermögen genügten diesen Anforderungen nicht.

Eine der größten Gruppen im Bereich der Nebenhaushalte stellen die Sondervermögen dar. Mit jeder Bildung von Sondervermögen entsteht eine weitere Sonderrechnung neben der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsrechnung. Als Folge kann Letztere nicht mehr ihre Rechenschaftsfunktion umfassend erfüllen. In den Hj. 2020 und 2021 sind 3 weitere bedeutende Ausgliederungen hinzugekommen.

Einen voluminösen Nebenhaushalt stellt der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ dar, der mit einer Kreditermächtigung bis zu 6 Mrd. € ausgestattet ist. Bis Mitte des Hj. 2021 wurden davon 2 Mrd. € bereits in Anspruch genommen. Hinsichtlich des „Klimafonds Sachsen“ bestehen ebenfalls verfassungsrechtliche Bedenken. Die Erforderlichkeit der Abtrennung vom Kernhaushalt und die Bindung der Landesmittel in einem weiteren Sondervermögen ist nicht begründet. Auch beim „Struktorentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ fehlen Gründe für die Ausgliederung aus dem Kernhaushalt. Das Land Brandenburg hat die Bundesmittel aus dem Investitionsgesetz Kohleregionen in seinem Haushaltsplan für das Hj. 2021 im Kapitel 20 090 des Epl. 20 veranschlagt.

Mit dem Urteil vom 27. Oktober 2021 zum Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ stellte der Staatsgerichtshof des Landes Hessen klar, dass die Durchbrechung der Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit nur aus verfassungsrechtlichen Gründen erfolgen darf und dass die Anforderungen an die Rechtfertigung je nach Intensität der Beeinträchtigung des Budgetrechts steigen. Darüber hinaus müsse ein Sondervermögen eine effektivere Zweckverfolgung ermöglichen als der Einsatz regulärer Haushaltsmittel.

Die bisher gebildeten Sondervermögen erfahren durch die Schaffung eines Beirates für Sondervermögen keine nachträgliche Legitimation. Ein Nachschieben von Gründen nach dem Erlass des Errichtungsgesetzes ist nicht möglich. Der Beirat bindet Personalressourcen auf Regierungsebene. Das SMF sollte dem SLT jährlich über die Tätigkeit und die Beschlüsse des Beirates berichten.

## II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

### 31 Elektronischer Lohnsteuer-Abgleich (ELLA)

Die sächsische Steuerverwaltung nutzt ein softwaregestütztes Prüfverfahren, um Differenzen zwischen den Lohnsteuer-Voranmeldungen und den Lohnsteuer-Jahresbescheinigungen aufzudecken. Dieser elektronische Lohnsteuerabgleich (ELLA) steuerte laut LSF allein für 2018 Abweichungen i. H. v. 133 Mio. € aus. Das vom SRH berechnete Risikovolumen beträgt sogar 248 Mio. €.

Durch die Anwendung des Verfahrens ELLA in seiner bisherigen Ausbaustufe werden derzeit die gesetzlichen Mindestanforderungen gem. § 88 Abs. 5 AO an ein maschinelles Risikomanagementsystem noch nicht vollständig erfüllt. Es fehlen noch die automatisierte Zufallsauswahl sowie eine regelmäßige Überprüfung des Risikomanagementsystems auf seine Zielerfüllung. Steuerliche Risiken in unbekannter Höhe bleiben ungeprüft. An diesem Zustand wird sich bis zu einer entsprechenden Ausbaustufe der Software, mit der nach Angaben des SMF nicht vor 2024 zu rechnen ist, nichts ändern.

Der SRH hat der Steuerverwaltung Verbesserungsvorschläge unterbreitet, um mit ELLA die steuerlichen Risiken effektiv zu identifizieren, zu minimieren und das Verfahren effizienter auszugestalten.

Ein Abgleich der von den Arbeitgebern abgeführten Lohnsteuern mit den bei der Einkommensteuer-Veranlagung erklärten anzurechnenden Lohnsteuern kann zur Verhinderung ungerechtfertigter Steuererstattungen beitragen. In Sachsen ist ab 2018 eine vom KONSENS-Verbund entwickelte Software im Einsatz. Der SRH hat die Einführung und den Einsatz dieses Verfahrens in der sächsischen Steuerverwaltung untersucht.

Die Steuerverwaltung setzt das Verfahren ELLA als Risikomanagementsystem i. S. d. § 88 Abs. 5 AO ein. Der SRH sieht die Steuerverwaltung dabei auf dem richtigen Weg, dem Spannungsverhältnis zwischen knappen Personalressourcen einerseits und der vollständigen und gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern andererseits zu begegnen.

Nach den Feststellungen des SRH fehlen dem Verfahren aber wesentliche Teile eines wirksamen Risikomanagementsystems. Dies betrifft einerseits die in § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 AO als Mindestanforderung vorgeschriebene Zufallsauswahl. Zudem kann die Wirksamkeit dieses Verfahrens nicht überprüft werden, weil die Aussteuerungsergebnisse der Risikofilter und der personellen Risikoprüfung bisher statistisch nicht hinreichend erfasst und ausgewertet werden. Das eingesetzte Verfahren ELLA lässt in seiner bisherigen Ausgestaltung der Risiko- und Ergebnismessung deshalb auch keine reversionssichere Steuerung des Risikos i. S. d. § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4 AO zu. In der Gesamtbetrachtung erfüllt das Verfahren ELLA derzeit die Anforderungen an ein Risikomanagementsystem im Sinne von § 88 Abs. 5 AO nicht. Dies ist dem SMF bekannt.

Der SRH empfiehlt dem SMF im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine Verbesserung des Systems hinzuwirken.

32

## Wertermittlung bei Grundstückserwerb und -verkauf

Der Freistaat Sachsen hat ohne vorherige gutachterliche Feststellung des Verkehrswertes in 7 Jahren 43 Verträge mit einem Volumen von rd. 126 Mio. € geschlossen. Damit ist bei jedem dritten geprüften Grundstücksgeschäft unbekannt, ob es zu dem Preis abgeschlossen wurde, der dem Marktpreis entsprach.

Die Wertgutachten waren in mindestens 35 Fällen veraltet. Die vereinbarten Preise wichen teilweise um rechnerisch mehr als  $\pm 20\%$  von den Wertermittlungen ab.

Eine grundlegende Straffung und Neustrukturierung der Verfahren zur Ermittlung des Verkehrswertes erscheint notwendig, um die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten.

Der SRH hat Wertermittlungen bei Grundstückserwerben und -verkäufen des Freistaates Sachsen ab 200 T€ im Zeitraum 2013 bis 2019 geprüft. Dies betrifft 115 Verträge zu insgesamt 326 Flurstücken mit einem Gesamtvolumen von rd. 231 Mio. €. Den Prüfungsschwerpunkt bildete die Einhaltung allgemein verbindlicher Rechtsvorschriften und Standards.

Wesentlicher Grundsatz der staatlichen Haushaltswirtschaft ist das Wirtschaftlichkeitsgebot. Staatliche Kauf- bzw. Verkaufsentscheidungen müssen deshalb auf Grundlage einer objektiven und rechnerisch verlässlichen Werteinschätzung getroffen werden.

Bei 43 (rd. 37 %) der insgesamt 115 geprüften Grundstücksgeschäfte fehlte eine vorherige förmliche Verkehrswertermittlung. Dies betrifft 161 Flurstücke und entspricht einem Vertragsvolumen von rd. 126 Mio. € und damit rd. 55 % des Gesamtvolumens aller Verträge. Der Freistaat Sachsen hat die Grundstücke erworben und veräußert, ohne dass zuvor als Grundlage der Entscheidung eine objektive und rechnerisch valide Verkehrswertermittlung erfolgt war. Dies verstößt gegen Haushaltsrecht. Die Erkenntnisse aus der Verkehrswertermittlung sollen letztlich sicherstellen, dass keine für den Freistaat Sachsen nachteiligen Grundstücksgeschäfte geschlossen werden.

Mindestens 35 Grundstücksgeschäfte hat der SIB auf Grundlage veralteter Wertgutachten abgeschlossen. Bei über der Hälfte der geprüften Verträge mit förmlicher Wertermittlung wich der ermittelte Wert von dem vertraglich vereinbarten Preis um mehr als  $\pm 20\%$  ab.

Die viel zu geringe Zahl aktueller Wertgutachten sollte für SMF und SIB Anlass zu einer grundlegenden Straffung und Neustrukturierung der Verfahren zur Ermittlung des Verkehrswertes sein. Die ermittelten Grundstückswerte bilden die aktuellen Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt zum Veräußerungszeitpunkt nicht ab. Aktuelle Gutachten hätten erstellt werden müssen.

Der SRH begrüßt daher die grundsätzliche Bereitschaft des SMF die fachlichen Anweisungen und das darauf zugeschnittene Controlling der Arbeitsabläufe haushaltsrechtskonform zu überarbeiten und erwartet, dass dies zu einer signifikanten Steigerung der auf einer aktuellen förmlichen Verkehrswertermittlung basierenden Grundstücksgeschäfte führen wird.

33

### Bedarfszuweisungen an Gemeinden zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung

Konsolidierungsbedarf war nicht nachgewiesen. Die Mittel gingen an Empfänger, die im Konsolidierungszeitraum gesetzmäßige Haushalte aus eigener Kraft erreichen könnten.

Ein gesetzlich gefordertes Haushaltsstrukturkonzept für die Gemeinde lag nicht vor. Die Bedarfszuweisung fußte stattdessen auf einem Sanierungsgutachten für eine Wohnbaugesellschaft.

Der Freistaat Sachsen gewährt Gemeinden Bedarfszuweisungen für die Durchführung der Haushaltskonsolidierung. Sie stellen eine Vorwegnahme aus der Finanzausgleichsmasse dar, die das SMF für Schlüsselzuweisungen an alle sächsischen Kommunen und Bedarfszuweisungen für andere Zwecke verwendet.

Die Gemeinden haben keinen Rechtsanspruch auf die Finanzhilfe. Wegen ihres Ausnahmecharakters sind nach den geltenden Rechtsgrundlagen strenge Maßstäbe für die Mittelbewilligung anzulegen.

Die LDS bewilligte in den Jahren 2019 und 2020 der Stadt Lichtenstein 1,3 Mio. € und der Stadt Bad Muskau 1,0 Mio. €. Die maßgebliche gesetzliche Voraussetzung für die Gewährung der Zuweisung bildete ein aufgestelltes und vom Gemeinderat oder Kreistag beschlossenes Haushaltsstrukturkonzept. Beide Städte reichten ein solches ein.

Die Stadt Lichtenstein und die Stadt Bad Muskau würden im maßgeblichen 5-Jahres-Zeitraum das Konsolidierungsziel ohne staatliche Hilfe erreichen. Die Anträge waren mit der Notwendigkeit des Abbaus von Alt- und Neu-Kassenkrediten begründet. Dies erfüllte jedoch nicht die Bewilligungsvoraussetzungen.

Die Stadt Johanngeorgenstadt erhielt 4,1 Mio. € Bedarfszuweisungen für die Haushaltskonsolidierung. Mit Antrag vom Mai 2020 hatte sie ein Sanierungsgutachten eingereicht. Dieses hatte ein Beratungsunternehmen zur Sanierung der Wohnbaugesellschaft der Stadt erstellt. Die Stadt war der Meinung, das Sanierungsgutachten erfüllte die Anforderungen an ein Haushaltsstrukturkonzept.

Die Empfehlungen im Sanierungsgutachten genügten den für sächsische Gemeinden geltenden Anforderungen an ein Haushaltsstrukturkonzept indes nicht. Die Bewilligung hätte nicht erfolgen dürfen.

34

### Querschnittsprüfung Vergütung bei Beteiligungsunternehmen

Der Freistaat Sachsen hat bislang keine verbindlichen Standards guter Unternehmens- und Beteiligungsführung für die Steuerung seiner Beteiligungsunternehmen etabliert.

Für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsführungen gibt es keine verbindlichen Grundsätze. Mangels Offenlegungspflichten ist eine ausreichende Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen nicht gewährleistet.

Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung schwerpunktmäßig die Vergütung der Geschäftsführungen ausgewählter staatlicher Beteiligungen, insbesondere diesbezüglich vorhandener Regelungen und Vorgaben bei der zentralen Beteiligungsverwaltung im SMF, geprüft.

Für Unternehmen der öffentlichen Hand werden mittels Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung gesetzt. Sie beinhalten u. a. auch Vorgaben zum Geschäftsführungsorgan einschließlich dessen Vergütung. Im Gegensatz zum Bund und der Mehrzahl der Bundesländer verfügt der Freistaat Sachsen bisher nicht über eigene verbindliche Standards für die

Steuerung seiner Beteiligungsunternehmen. Das im August 2020 vom SMF begonnene Vorhaben der Etablierung eines sächsischen PCGK ist daher zeitnah umzusetzen. Ebenso gibt es bisher keine verbindlichen Grundsätze für die Beteiligungsführung, die die Verwaltung binden und ein zielgerichtetes, einheitliches und transparentes Handeln sicherstellen.

Im Rahmen der Prüfung wurde u. a. festgestellt, dass die Vergütungsstrukturen, die Gewährung von Nebenleistungen einschließlich Altersvorsorgeleistungen sowie getroffene Tantiemevereinbarungen sehr unterschiedlich waren. Einheitliche Grundsätze für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtvergütung der Geschäftsführungsmitglieder fehlten. Ebenso gab es keine Vorgaben für Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen, insbesondere zur Festlegung einer Obergrenze, um unkalkulierbare Risiken zu reduzieren.

Die Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen ist mangels Offenlegungspflichten nicht gewährleistet. Entgegen entsprechenden Offenlegungsregelungen in der deutlichen Mehrzahl der Länderkodizes sowie im Kodex des Bundes ist die Aufnahme einer diesbezüglichen Regelung in den PCGK-Entwurf für den Freistaat Sachsen derzeit auch nicht vorgesehen.

## Teil B Kommunen

### I. Haushaltssituation, Personal und aktuelle Entwicklungen

35

#### Haushaltssituation der Kommunen

Die Haushalte der sächsischen Kommunen blieben im Jahr 2020 trotz der pandemiebedingten Einschnitte insgesamt stabil. Insbesondere die Investitionstätigkeit aber auch der Schuldenabbau konnten nahezu uneingeschränkt fortgeführt werden. Dennoch weisen einzelne Kommunen, gemessen an ihrer Verschuldung, langfristige strukturelle Defizite auf.

Negative finanzielle Auswirkungen infolge der Pandemie können auch in Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Überkompensationen durch Landesleistungen sind zu vermeiden. Insofern müssen die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entsprechende Prioritäten setzen. Angesichts der Fördermittelabhängigkeit der Kommunen ist es umso wichtiger, dass die Fördermittelgeber die richtigen, zukunftsweisenden Förderschwerpunkte setzen.

Festgestellte Jahresabschlüsse sind unabdingbare Voraussetzung, um der statistischen Meldepflicht doppelter Daten ab dem Berichtsjahr 2025 nachzukommen. Die Kommunen haben diesbezüglich teils noch enorme Lücken zu schließen.

Im Ländervergleich war festzustellen, dass finanzielle Auswirkungen der Pandemie insbesondere in den Kommunen der Flächenländer West zutage traten. Die Flächenländer Ost, darunter Sachsen, verzeichneten demgegenüber den höchsten Überschuss innerhalb der letzten Dekade. Die diesbezügliche kurz- bis mittelfristige Entwicklung wird stark vom Fortgang der Pandemie abhängen und davon inwieweit ggf. weitere staatliche Ausgleichsprogramme aufgelegt werden.

Die deutlichen Steuerrückgänge, insbesondere bei der Gewerbesteuer, konnten in Sachsen durch entsprechende Zuweisungen des Bundes und des Landes abgefedert werden. Unter den einwohnerstarken kommunalen Gebietskörperschaften wiesen jedoch der Landkreis Meißen und die Kreisfreie Stadt Leipzig, die im Vorjahr jeweils positive Salden verzeichneten, zum 31. Dezember 2020 ein Defizit aus. Der KSV erzielte insbesondere aufgrund rückläufiger Einzahlungen wiederholt ein negatives Ergebnis. Im kreisangehörigen Raum insgesamt verdoppelte sich der Saldo hingegen nahezu. Eine ähnliche Entwicklung der Steuern (netto) wie im zurückliegenden Jahr gab es zuletzt im Jahr 2009 im Zuge der Wirtschaftskrise. Das für den Zeitraum 2021 bis 2024 geschätzte jährliche Steueraufkommen der sächsischen Gemeinden bleibt zwar hinter der

letzten „Vorkrisen-Schätzung“ von Oktober 2019 zurück, lag aber bereits wieder über den Ergebnissen der Novembersteuerschätzung 2020.

Im Jahr 2020 wurde das höchste Investitionsniveau der letzten 10 Jahre erreicht. Höher war es zuletzt nur im Jahr 2010, dem Folgejahr der Wirtschaftskrise. Zudem stiegen die Investitionszuwendungen vom Land soweit an, dass damit rein rechnerisch fast die gesamten kommunalen Baumaßnahmen des Jahres 2020 finanziert werden konnten. Allerdings wuchsen die Sachinvestitionen nicht in dem Maße, wie dies der Anstieg der Investitionszuwendungen ggf. hätte erwarten lassen. Aufgrund der Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Einnahmentwicklung (bestenfalls langsame Erholung der Steuereinnahmen, stagnierende Finanzausgleichsmasse) sind negative Auswirkungen auf das Investitionsgeschehen zu erwarten. Insbesondere maßgeblich eigenfinanzierte Maßnahmen laufen Gefahr, nicht mehr mit der gewünschten Priorität vorangebracht werden zu können. Zudem begünstigen zu erwartende Baupreissteigerungen die Verteuerung der Investition, deren Verschiebung oder Maßnahmenkürzungen. Die meisten Kommunen werden mithin ihren Fokus neben dem Erhalt vorhandener Infrastruktur auf die Umsetzung geförderter Maßnahmen legen müssen. Dementsprechend wichtig ist es, dass die Fördermittelgeber die richtigen, zukunftsweisenden Förderschwerpunkte setzen.

Die Auszahlungen für soziale Leistungen wuchsen nach einem leichten Rückgang im Jahr 2019 insgesamt um rd. 2 % bzw. fast 63 Mio. €. Darunter sind die Steigerungen bei den Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII ungebrochen und lagen im Jahr 2020 bei rd. 6 %. Einzahlungsseitig ist auf die seit 2020 dauerhaft um 25 Prozentpunkte erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (§ 22 Abs. 1 SGB II) hinzuweisen, die entsprechende Entlastungen für die Kommunen mit sich bringt.

Die Schulden der Kernhaushalte der sächsischen Kommunen sind zum 31. Dezember 2020 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,2 % bzw. rd. 79 Mio. € gesunken. Im Jahr 2020 überschritten dennoch 63 von insgesamt 429 Kommunen in Sachsen die Richtwerte für die Verschuldung des Kernhaushaltes gem. VwV KomHWi. Neben dem Landkreis Nordsachsen weisen mehrere Kommunen langfristige strukturelle Defizite auf, aber nicht allen gelingt es, diese im Zeitverlauf zu verringern. Auf diese Fälle haben die Rechtsaufsichten erhöhtes Augenmerk zu legen.

Der weitaus größere Teil der kommunalen Schulden ist außerhalb der Kernhaushalte gebunden. Die Haftungsrisiken der Kommunen insgesamt können mithin weit über die kommunalen Kernhaushalte hinausgehen. 85 von 429 Kommunen überschritten die Richtwerte für die Gesamtverschuldung zum 31. Dezember 2020, darunter 2 Kreisfreie Städte und 1 Landkreis. Ein erheblicher Teil der Schulden ist insbesondere durch die Eigengesellschaften verursacht. Bei den Zweckverbänden stagnierte der Schuldenrückgang der beiden Vorjahre. Die an den Zweckverbänden beteiligten Kommunen stehen entsprechend ihrem Anteil für die Schulden des Verbandes ein. Der Wirtschaftsführung der Zweckverbände muss daher besondere Aufmerksamkeit seitens der Kommunen gelten.

Angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich des weiteren Fortgangs der Pandemie und des damit verbundenen finanzpolitischen Umgangs ist aus heutiger Sicht kurz- bis mittelfristig ein Schuldenaufwuchs zu erwarten.

Hinsichtlich der haushaltrechtlichen Erleichterungen wegen pandemiebedingter Effekte und der Erleichterungen zur Forcierung der Abarbeitung von Bearbeitungsstaus bei der Aufstellung der kommunalen Jahresabschlüsse wird nochmals auf die bereits im vorangegangenen Jahr benannten Kritikpunkte hingewiesen, wonach u. a. die mit den geschaffenen Erleichterungen einhergehenden Transparenzverluste nicht zu Fehlsteuerungen in den Haushalten führen dürfen. Der SRH unterstreicht den Appell des SMI in seinem 3. Erlasses vom 27. Oktober 2020 an das Verantwortungsbewusstsein der Kommunen, damit auch künftig die stetige Aufgabenerfüllung im Sinne der SächsGemO gesichert ist.

Im SächsFAG gibt es für die Jahre 2021 und 2022 einige wesentliche Neuerungen. Stichwortartig genannt sind dies die Einführung eines Bildungsansatzes, die Anpassung der Hauptansatzstaffel, die Überführung der Kommunalpauschale in die Schlüsselmasse, die Aufstockung der Mittel des Straßenlastenausgleichs sowie die Einführung einer Basisfinanzierung für finanzschwache Gemeinden und eines Gewässerlastenausgleichs. Zudem erfolgte eine Anpassung beim Sonderlastenausgleich Hartz IV.

Mit dem 2. Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes wurden bundesweit die Meldepflichten der Kommunen erweitert. Ab dem Berichtsjahr 2025 sind Daten der Vermögens- und Ergebnisrechnung an die Statistischen Ämter zu liefern. Festgestellte Jahresabschlüsse sind unabdingbare Voraussetzung dafür. Die Kommunen haben die Auf- und Feststellung ihrer Jahresabschlüsse dementsprechend voranzutreiben, so dass sie in der Lage sein werden, die geforderten Daten der Vermögens- und Ergebnisrechnung fristgerecht bereitzustellen.

Nicht nur für die Kommunen war das Jahr 2020 ein Ausnahmejahr, das an die zielgerichtete und erfolgreiche Bewirtschaftung der Haushalte enorme Anforderungen gestellt hat. Diese werden durch Versäumnisse in zurückliegenden Jahren, die sich u. a. in fehlenden Jahresabschlüssen und mithin unzureichenden Datengrundlagen niederschlagen, noch verstärkt. Unter diesen Voraussetzungen wird auch in den kommenden Jahren die Steuerung der kommunalen Haushalte in den Kommunen, denen es an geeigneten Steuerungsinstrumenten fehlt, erschwert sein. Die kurz- bis mittelfristigen, insbesondere investiven, Handlungsspielräume stehen zudem in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Fortgang der Pandemie und den Fördergegebenheiten für (investive) Maßnahmen.

## 36 Pandemiebedingte Auswirkungen auf die Einnahmesituation der Kommunen

Eine finanzielle Krise der sächsischen Kommunen aufgrund der COVID-19-Pandemie ist im Jahr 2020 ausgeblieben.

Die Ausgleichszahlungen von Bund und Land trugen maßgeblich zur Stabilisierung der Haushaltslage bei den geprüften Kommunen bei. Die Kommunen profitierten hiervon jedoch in unterschiedlichem Maße.

Insgesamt haben mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen, darunter die 3 Kreisfreien Städte, ihre Liquiditätsreserven im Hj. 2020 nicht pandemiebedingt in Anspruch nehmen müssen. Bis auf wenige Ausnahmen haben die befragten Kommunen aufgrund der Pandemie weder (investive) Kredite noch Kassenkredite aufgenommen. Keine Kommune hat geplante Kredittilgungen ausgesetzt.

Das Investitionsniveau konnte aufrechterhalten werden, wenngleich es z. T. hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb.

Die Prüfung beruhte maßgeblich auf Daten der kommunalen Kassenstatistik für das Jahr 2020 und auf vorläufigen Ergebnissen und Einschätzungen von 43 befragten Kommunen (Online-Umfrage) insbesondere zu den Auswirkungen der Pandemie auf ihre Einnahmesituation.

Die sächsischen Kommunen erhielten im Hj. 2020 aus Landes- und Bundesmitteln in zwei Tranchen Zuweisungen für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen i. H. v. insgesamt 382,25 Mio. €. Davon entfielen rd. 215,43 Mio. € auf die stichprobenweise geprüften Kommunen, deren Mindereinnahmen aus Gemeindesteuern i. H. v. rd. 233,7 Mio. € insgesamt zu rd. 92 % kompensiert wurden. Während die Steuerrückgänge der geprüften kreisangehörigen Kommunen summarisch durch die Ausgleichszahlungen vollständig kompensiert wurden, verblieb bei den Kreisfreien Städten ein nicht ausgeglichener Betrag i. H. v. insgesamt rd. 20,2 Mio. €, der im Wesentlichen auf eine Unterdeckung bei der Stadt Leipzig zurückzuführen ist.

Die Kompensationsgrade weisen zwischen den befragten Kommunen ein heterogenes Bild auf. Ungeachtet der bestehenden Varianzen trugen die Ausgleichszahlungen insgesamt erheblich zur Stabilisierung der Kommunalhaushalte, insbesondere der Einnahmesituation, bei. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit der Kreisfreien Städte haben sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 4,1 % und der stichprobenweise geprüften kreisangehörigen Kommunen um rd. 1,7 % erhöht. Die 3 Kreisfreien Städte und 90 % der geprüften kreisangehörigen Kommunen erzielten im Hj. 2020 positive Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit (Einzahlungsüberschüsse). Diese Mittel standen den Kommunen zur Kredittilgung und zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung. Insofern musste keine der befragten Kommunen planmäßige Tilgungen pandemiebedingt aussetzen.

Das Investitionsniveau der an der Umfrage teilnehmenden Kommunen konnte in 2020 im Vergleich zum Vorjahr im Wesentlichen beibehalten werden. Während die Auszahlungen für Sachinvestitionen bei den Kreisfreien Städten gestiegen sind, blieben sie bei den befragten kreisangehörigen Kommunen hinter dem Vorjahresniveau und deutlich hinter den Planwerten zurück. Die Diskrepanz zwischen geplanten und realisierten Sachinvestitionen ist nach dem Umfrageergebnis jedoch nicht ausschließlich auf pandemiebedingte Ursachen zurückzuführen.

Die Sächsische Staatsregierung sollte die Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen weiter beobachten und im Zusammenhang mit neueren Steuerschätzungen dem Landtag bei Handlungsbedarf entsprechende Vorschläge aufzeigen.

## Personal in Kommunen, kommunalen Einrichtungen, Zweckverbänden und wirtschaftlichen Unternehmen

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist im Jahr 2020 um rd. 2,5 % gestiegen auf nunmehr über 149.000 Beschäftigte. Der höchste Zuwachs war sowohl im Kernhaushalt als auch bei den Eigenbetrieben im Bereich der Kindertageseinrichtungen zu verzeichnen.

Die steigenden Personalzahlen sowie Tarifierpassungen führten zu einem Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um rd. 4,4 % auf über 3,35 Mrd. €.

Die Corona-Krise hat im Jahr 2020 zu einem bundesweiten Einbruch der Ausbildungszahlen geführt, der nicht nur in Sachsen die angespannte Fachkräftesituation weiter verschärfen wird.

Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind im Jahr 2020 um rd. 142 Mio. € angestiegen (+4,4 %). Ursachen hierfür waren die Erhöhung des Personalbestandes um rd. 2,4 % und Entgeltsteigerungen um durchschnittlich +1,06 % seit 1. März 2020.

Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt resultiert vor allem aus Erhöhungen bei den Kreisfreien Städten um 3,2 % und den kreisangehörigen Gemeinden um 2,7 %.

Der höchste Anstieg war, wie im Vorjahr, generell bei den Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen festzustellen, wobei im Jahr 2020 der Zuwachs bei den Eigenbetrieben (+7,3 %) sogar noch höher als im Kernhaushalt (+4,5 %) war. Trotz insgesamt sinkender Geburtenzahlen in den nächsten Jahren in Sachsen, wird der Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern weiterhin hoch bleiben, da regelmäßig Verbesserungen des Betreuungsschlüssels, steigende Qualitätsansprüche an die frühkindliche Bildung sowie die altersbedingten Personalabgänge neues, gut ausgebildetes Personal erfordern.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank seit seinem Höchststand im Jahr 2017 auf nunmehr 46 Jahre im Jahr 2020. Allerdings sinkt auch die Zahl der Beschäftigten unter 30 Jahren seit 2016 kontinuierlich. Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt bei 44,2 Jahren.

Die positive Entwicklung der Ausbildungszahlen in den sächsischen Kommunen setzte sich auch im Jahr 2020 fort. Bundesweit ging jedoch die Zahl der neuen Ausbildungsverträge um fast 10 % zurück. Die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger sank im Studienjahr 2020 ebenfalls bundesweit um 4 %. Diese pandemiebedingten Auswirkungen werden die Fachkräftesituation in Sachsen zukünftig weiter verschärfen.

Die kommunalen Arbeitgeber sollten sich daher besonders darum bemühen, ihre Arbeitsplätze für jüngere Beschäftigte attraktiv zu gestalten, junge Fachkräfte auszubilden und für eine Tätigkeit im kommunalen Bereich zu binden.

Langfristig wird bei sinkendem Erwerbspersonenpotential der gesamte öffentliche Bereich mit weniger Personal auskommen müssen. Es braucht daher eine Konsolidierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung und Begrenzung auf die Kernaufgaben der Daseinsvorsorge.

Rund 41 % der ausgewerteten Körperschaften gelingt es nicht, das kommunale „Eigenkapital“ ungeschmälert zu erhalten.

Investitionen werden verstärkt durch Fördermittel finanziert. Die Kommunen bringen weniger Eigenmittel ein.

Die vormalig und aktuell geltenden Haushaltsausgleichsregelungen erlauben die sanktionslose Verrechnung von Jahresfehlbeträgen mit dem Basiskapital. Durchschnittlich 68 % des (Netto-)Vermögens können in Überschussrücklagen „verschoben“ werden und sind damit zum vollständigen Werteverzehr freigegeben.

Die Verschiebungen innerhalb des kommunalen „Eigenkapitals“ als auch zwischen den Passivpositionen der Vermögensrechnung sind kritisch zu betrachten.

Entsprechende Steuerungs- bzw. Eingriffsentscheidungen, die insbesondere auf das Investitionsverhalten der sächsischen Kommunen abzielen, sollten abgeleitet werden. Hierzu ist es nicht erforderlich, auf eine lückenlose und flächendeckende doppische Datenbasis zu warten, die erst mit Erweiterung der Meldepflicht um doppische Daten ab dem Berichtsjahr 2025 verfügbar sein wird.

Der SRH berichtet zum vierten Mal im Jahresbericht zu seinen Erkenntnissen aus der kennzahlengestützten Finanzanalyse. Aufgrund der weiterhin erheblichen Rückstände der kommunalen Jahresabschlüsse können für die diesjährige Auswertung lediglich 112 Körperschaften in die Gesamtschau einbezogen werden. Daher begrüßt der SRH die Erweiterung der Meldepflicht um doppische Daten ab dem Berichtsjahr 2025 ausdrücklich.

Bei lediglich 66 (rd. 59 %) der 112 Körperschaften ist ein Anstieg der Kapitalposition im Vergleich zur Eröffnungsbilanz festzustellen. Die kommunale „Eigenkapitalquote“ lag bezogen auf den jeweils letzten vorgelegten Jahresabschluss bei durchschnittlich 56 %. Über die Hälfte der Körperschaften hat jedoch einen Rückgang der kommunalen „Eigenkapitalquote“ zu verzeichnen. Es ist insoweit bemerkenswert, dass zwar beim größeren Anteil der Körperschaften der absolute Wert der Kapitalposition steigt, die relative „Eigenkapitalquote“ tendenziell jedoch rückläufig ist. Damit verringert sich der aus kommunalen Eigenmitteln finanzierte Anteil der aktiven Bilanzpositionen „zugunsten“ fremder Finanzierungsquellen.

Für rd. 77 % der Körperschaften ist ein Anstieg der Bilanzsummen festzustellen. Dieser Zuwachs ist auf den überproportionalen Anstieg der passiven Sonderposten sowie den unterproportionalen Anstieg der Kapitalposition zurückzuführen. Verbindlichkeiten und Rückstellungen sind hingegen weit überwiegend rückläufig. Diese Entwicklung lässt auf einen sich verringern den kommunalen Eigenmittelanteil für Investitionen schließen. Investitionen werden verstärkt durch Fördermittel finanziert.

Rund 58 % der Körperschaften verzeichnen eine Verringerung des Basiskapitals. Das ist insoweit bemerkenswert, da der überwiegende Teil ausgeglichene Gesamtergebnisse erzielt. Hintergrund für diese Entwicklung sind die vormalig und aktuell geltenden Haushaltsausgleichsregelungen, die eine sanktionslose Verrechnung von Fehlbeträgen mit dem Basiskapital für zulässig erklären. Damit sinkt tendenziell das Basiskapital, obwohl die Kapitalposition insgesamt Anstiege zu verzeichnen hat. Bezogen auf das aktive Gesamtvermögen (Jahr 2017) wird ein durchschnittlicher Anteil von 68 % des (Netto-)Vermögens sanktionslos zum vollständigen Werteverzehr freigegeben.

Die Verschiebungen innerhalb der Kapitalposition als auch zwischen den Positionen der Passivseite müssen kritisch beobachtet werden. Daraus sollten entsprechende Steuerungs- bzw. Eingriffsentscheidungen abgeleitet werden, die insbesondere auf das Investitionsverhalten der sächsischen Kommunen abzielen. Um eine Trendwende einzuleiten, mahnt der SRH seit Jahren, insbesondere die Höhe der Förderquoten zu überdenken und die Kommunen zu mehr Eigenerwirtschaftung der Mittel für Investitionen anzuhalten. Es ist nicht erforderlich, hierfür auf eine lückenlose und flächendeckende doppische Datenbasis zu warten, die mit der Erweiterung der Meldepflicht um doppische Daten ab dem Berichtsjahr 2025 verfügbar wird.

## II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

### 39 Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

6 Jahre nach Feststellungsfrist hatten noch immer 115 von 452 betroffenen Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2019 sind über 90 % der Jahresabschlüsse nicht fristgerecht festgestellt worden. Lediglich 22 Kommunen haben im Jahr 2020 Rückstände bezüglich der nicht festgestellten Jahresabschlüsse abgebaut. Die Rückstände haben sich insgesamt weiter erhöht.

Gewichtige Prüfungsfeststellungen waren in vielen Bereichen kommunalen Handelns zu treffen.

Zum 1. August 2021 hatten 16 Kommunen sowie 3 Zweckverbände noch keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Dies waren rd. 3,5 % der doppisch buchenden Körperschaften. Der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen ist im 9. Jahr nach Umstellung auf die Kommunale Doppik noch immer nicht vollständig abgeschlossen.

Auch bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse besteht erheblicher Zeitverzug. 6 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2020) hatten 115 von 452 betroffenen Körperschaften, also rd. 25 %, noch immer keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2019 waren 448 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 90,3 %, nicht fristgerecht festgestellt worden. Von 429 Kommunen haben lediglich 159 im Jahr 2020 mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. 270 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen. Betrachtet man die insgesamt 1.811 fehlenden Jahresabschlüsse allein in Bezug auf die säumigen Kommunen, so ergibt sich zum 1. Januar 2021 ein Rückstand von durchschnittlich 4,6 Jahresabschlüssen für jene 396 Kommunen.

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021 erweiterte die Meldepflichten der Kommunen ab dem Berichtsjahr 2025 um doppische Daten für die jährliche Finanzstatistik. Die Erfüllung dieser Meldepflichten dürfte sich in Anbetracht der aktuellen Rückstände bei der Feststellung von Jahresabschlüssen und der bisher insgesamt sogar negativ verlaufenden Entwicklung beim Abbau der Rückstände als besondere Herausforderung erweisen.

Die turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen zeigten u. a. die nach wie vor bestehenden Mängel im Forderungsmanagement beim Abwasserzweckverband „Oberes Döllnitztal“ auf, ferner den problematischen Umgang mit Kassenkrediten der Stadt Meerane, eine unangemessene Entschädigungsregelung in einem Erbbaurechtsvertrag der Stadt Burgstädt, die intransparenten Bonuszahlungen an Träger der freien Jugendhilfe durch die Große Kreisstadt Schwarzenberg/Erzgeb., eine zweifelhafte Rechtfertigung selbstständiger Wirtschaftsführung in Form eines Eigenbetriebes der Stadt Frankenberg/Sa., ein erklärungsbedürftiges Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit dem Erwerb eines „Bademantelganges“ der Stadt Wolkenstein, die unzureichenden Vergabeunterlagen im Rahmen einer Ausschreibung von Bauleistungen der Gemeinde Beilrode, eine Manipulation bei der Vergabe von Bauleistungen in der Gemeinde Oppach und schließlich die Verschleierung einer Entschädigungsleistung beim Abwasserzweckverband „Obere Spree“.

### 40 Organisatorische Umsetzung der Neuregelung des § 2b Umsatzsteuergesetzes zur Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im kommunalen Bereich

Reichlich ein Fünftel aller Umfrageteilnehmer hat bislang keine vorbereitenden Tätigkeiten für die Anwendung der Umsatzsteuerneuregelung aufgenommen. Je kleiner die Gebietskörperschaft, desto geringer ist der Anteil derer, die bereits mit den Vorarbeiten begonnen haben. Die Option, nach der alten Rechtslage zu verfahren, endet am 31. Dezember 2022.

Eine deutliche Mehrheit der Körperschaften, die bereits Vorarbeiten für die Umstellung geleistet haben, geht von einem zeitlichen Vorlauf für den Umstellungsprozess von mindestens einem Jahr bzw. anderthalb Jahren und mehr aus. Der SRH hält es daher für geboten, dass nunmehr alle Körperschaften den Vorbereitungsprozess unverzüglich einleiten.

Für die Durchführung der komplexen Leistungsanalyse empfiehlt es sich, insbesondere für die größeren Körperschaften, ein Vertragsmanagement einzuführen.

Aufgrund der potenziellen Fehleranfälligkeit von Umsatzsteuererklärungen wird empfohlen, ein internes Kontrollsystem zu implementieren. Dieses dient dem Ziel, Organisationsverschulden und Kontrollpflichtverletzungen des Steuerpflichtigen bei etwaig fehlerhaften Steuererklärungen widerlegen zu können.

Die Neuregelung des § 2b UStG bedarf der einzelfallabhängigen Beurteilung aller von den juristischen Personen des öffentlichen Rechts, im Folgenden Körperschaften genannt, ausgeführten Leistungen unter Berücksichtigung der neuen Rechtslage und der konkret bestehenden Wettbewerbssituation. Die Umstellung erfordert umfangreiche Vorbereitungen. Der SRH hat insgesamt 599 Körperschaften, darunter die Landkreise, Kommunen und die Verwaltungs- und Zweckverbände, zum Vorbereitungsstand mit Sachstand zum 1. März 2021 befragt und die Ergebnisse von 530 Umfrageteilnehmern (88,5 %) ausgewertet.

Insgesamt haben 489 Umfrageteilnehmer (rd. 92 %) von der Optionsmöglichkeit für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2023 ausgeführte Leistungen weiterhin nach „alter“ Rechtslage zu verfahren, Gebrauch gemacht. Dies betrifft beinahe 98 % der Kommunen, Landkreise und Verwaltungsverbände und rd. zwei Drittel der teilnehmenden Zweckverbände.

Von 530 Umfrageteilnehmern haben 416 Körperschaften (rd. 78 %), darunter alle Landkreise, Kreisfreien Städte und die größeren Kommunen, bereits Vorarbeiten für die Umstellung geleistet. Hingegen haben 114 Körperschaften, insbesondere kleinere Kommunen, bis zum Zeitpunkt der Umfrage keine Vorbereitungen getroffen.

Die Leistungsanalyse ist der wesentlichste Bestandteil der Vorarbeiten. Rund 58 % der Umfrageteilnehmer, darunter alle Landkreise und der überwiegende Teil der größeren Gemeinden (mit 10.000 und mehr EW) haben ihre Leistungen überprüft, während dies lediglich auf knapp die Hälfte der kleineren Gemeinden (unter 3.000 EW) und reichlich ein Drittel der Zweckverbände zutraf. Es empfiehlt sich, rechtzeitig mit der Erfassung und steuerlichen Bewertung der Leistungen zu beginnen und die Ergebnisse zu dokumentieren.

Lediglich rd. 17 % der Umfrageteilnehmer verfügen über ein internes Kontrollsystem für steuerliche Belange. Unter Verweis auf den Anwendungserlass zu § 153 AO über die unverzügliche Anzeige- und Berichtigungspflicht bei unrichtiger oder unvollständiger Steuererklärung des BMF wird die Implementierung eines internen Kontrollsystems für steuerliche Risiken empfohlen.

Etwa ein Drittel der kommunalen Gebietskörperschaften schätzte ein, dass die interkommunale Zusammenarbeit durch die künftige Steuerbarkeit der Leistungen negativ beeinflusst werden könnte. Der Analyse der im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen und der Ausgestaltung der entsprechenden Vereinbarungen sollte deshalb künftig besondere Priorität eingeräumt werden.

## Beitreibung rückständiger Elternbeiträge

Ein finanz- und fachspezifisches Forderungsmanagement in den Kommunalverwaltungen ist unerlässlich. Ein installiertes Forderungscontrolling ermöglicht ein Nachsteuern in den einzelnen Fachbereichen.

Kündigungen wegen offener Elternbeiträge für kommunale Einrichtungen haben auf Ermessensentscheidungen zu beruhen. An die Ermessensausübung sind aufgrund des Förderanspruches des Kindes erhöhte Anforderungen zu stellen.

Der Betrieb von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege wird zu einem nicht unerheblichen Teil durch Elternbeiträge finanziert. Das Forderungsmanagement bei Elternbeiträgen wurde vom SRH und den 3 StRPrÄ in 5 Städten geprüft.

Während der örtlichen Erhebungen wurde u. a. ausgeführt, dass sich Kündigungsschreiben und Kündigungsandrohungen als besonders wirksame Mittel zum Eintreiben offener Elternbeiträge für betreute Kinder in kommunalen Einrichtungen erwiesen haben. So wurden beispielsweise in der Stadt Kamenz im Prüfungszeitraum 410 Kündigungsschreiben versandt. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung sind im Hinblick auf den Förderanspruch des Kindes an die Ermessensprüfung bei einer beabsichtigten Kündigung erhöhte Anforderungen zu stellen.

Auch wenn Dienstanweisungen zum Forderungsmanagement vorlagen und diese zudem Ausführungen zum Forderungscontrolling enthielten, wurden diese nicht konsequent umgesetzt.

42

## Überörtliche Prüfung der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH, Neubau Pflege- und Funktionsbau Haus 6, Zwickau

Bei der Prüfung des Neubaus Haus 6 stellte der SRH Optimierungspotenzial bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben fest. Die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH sollte das Projektmanagement über den Vorbereitungs-, Planungs- als auch Ausführungsprozess durch verschiedene Einzelmaßnahmen nachhaltig stärken.

Durch eine sorgfältigere Projektvorbereitung auf Grundlage einer aktuellen Zielplanung hätte die Bauherrin ihre Ziele und damit die Bauaufgabe im Vorfeld besser definieren und nachfolgend die Baumaßnahme sowie deren Kosten besser steuern können.

Der SRH empfiehlt, die Ziel- und Bedarfsplanung als zentrales Steuerungsinstrument im Krankenhausbau strategisch höher zu gewichten. Dabei ist diese in bedarfsgerechten Abständen fortzuschreiben.

Der SRH prüfte die Baumaßnahme „Neubau Pflege- und Funktionsbau Haus 6, Zwickau“ der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH.

Er stellte beim Projektmanagement in unterschiedlichen Bereichen Optimierungspotenziale fest. Der SRH empfiehlt dem Klinikum zu prüfen, wie die Bauherrenkompetenz weiter gestärkt werden kann.

Der SRH regt an, den Prozess der Bedarfsermittlung im Zusammenhang mit der gesamtgesellschaftlichen Zielplanung strategisch weiter zu entwickeln. Er sieht hierin ein hohes Potenzial zur weiteren Stärkung einer nachhaltigen und strategischen Entwicklung. Dabei sollten die bedarfsgerechte Fortschreibung sowie die Aktualität der Planung und strategisches Vorausdenken zur weiteren Reduzierung von Anpassungsaufwänden und Fehlinvestitionen im Fokus stehen.

Das Vertragsmanagement stellt eine wesentliche Aufgabe des Bauherrn dar. Hier hat der SRH verschiedene Mängel festgestellt. So verstieß das Klinikum mit der Direktbeauftragung eines Planungsbüros gegen wesentliche Regelungen des Vergaberechts. Darüber hinaus nahm es Mehraufwände für Honorare der freiberuflich Tätigen durch Beauftragung eines 2. Planungsbüros in Kauf und prüfte Honorarrechnungen unzureichend. Anforderungen an Kosten, Termine und Qualitäten wurden im Rahmen der Beauftragung des Planers nur unzureichend definiert. Die Verträge sind teilweise lückenhaft ausgefertigt und tragen dem umfangreichen und komplizierten Bauvorhaben nicht ausreichend Rechnung.

# Abkürzungen

AAÜG	Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes	SAB	Sächsische Aufbaubank - Förderbank -
AO	Abgabenordnung	SAKD	Sächsische Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung
apl.	außerplanmäßig	SächsABI.	Sächsisches Amtsblatt
AZV	Abwasserzweckverband	SächsCorBG	Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz
B.	Beschäftigte	SächsFAG	Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz)
BauGB	Baugesetzbuch	SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
BB	Beschäftigungsbereich	SächsKitaG	Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Gesetz über Kindertageseinrichtungen)
BFH	Bundesfinanzhof	SächsKomHVO	Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung
BGH	Bundesgerichtshof	SächsKomSozVG	Gesetz über den Kommunalen Sozialverband Sachsen
BGBI.	Bundesgesetzblatt	SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
BHO	Bundeshaushaltsordnung	SächsMBAG	Sächsisches Mehrbelastungsausgleichsgesetz
BMF	Bundesministerium der Finanzen	SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	SBS	Staatsbetrieb Sachsenforst
Epl.	Einzelplan	SGB	Sozialgesetzbuch
Erzgeb.	Erzgebirge	SIB	Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement
EuGH	Europäischer Gerichtshof	SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
EW	Einwohner	SLKT	Sächsischer Landkreistag
FA/FÄ	Finanzamt/-ämter	SLT	Sächsischer Landtag
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)	SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
FAMG	Finanzausgleichsmassengesetz	SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
FÖMISAX	Fördermitteldatenbank Sachsen	SMK	Sächsisches Staatsministerium für Kultus
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz	SMR	Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung
FZR	Förderzeitraum	SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (bis 10.02.2020)
GewStG	Gewerbesteuergesetz	SRH	Sächsischer Rechnungshof
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung	SSG	Sächsischer Städte- und Gemeindetag
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt	StLa	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen
Gv.	Gemeindeverbände	StHpl.	Staatshaushaltsplan
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtags	StRPrA/StRPrÄ	Staatliche(s) Rechnungsprüfungsamt/-ämter
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)	Tit.	Titelgruppe
HGB	Handelsgesetzbuch	TG	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
HGr.	Hauptgruppe	TVöD	Textziffer
Hj.	Haushaltsjahr	Tz.	überplanmäßig
HR	Haushaltsrechnung	üpl.	Umsatzsteuergesetz
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste	UStG	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A
Kap.	Kapitel	VOB/A	Verwaltungsvorschrift
KStG	Körperschaftsteuergesetz	VV/VwV	Verwaltungsverfahrensgesetz
KSV	Kommunaler Sozialverband	VwVfG	Verwaltungsvorschrift Kommunale Hauswirtschaft
KVS	Kassenärztliche Vereinigung Sachsen	VwV KomHWi	Vollzeitäquivalente
LDS	Landesdirektion Sachsen	VZÄ	SIB Geschäftsbereich Zentrales Flächenmanagement Sachsen
LRA/LRÄ	Landratsamt/-ämter	ZFM	
LSF	Landesamt für Steuern und Finanzen		
LT-Drs.	Landtagsdrucksache		
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk		
NSM	Neues Steuerungsmodell		
ÖPNV/SPNV	Öffentlicher Personennahverkehr/Schienenpersonennahverkehr		
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde		
RHG	Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen		
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter		
Sa.	Sachsen		



# 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). Der vorliegende Bericht ergänzt den bereits am 2. September dieses Jahres veröffentlichten Jahresbericht 2021. Dem Bericht liegen Prüfungsergebnisse vor allem aus dem Jahr 2020, teilweise auch aus früheren Jahren oder aus dem Jahr 2021 zugrunde (§ 97 Abs. 3 SÄHO).

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

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

### II. Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

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

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

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

### III. Politische Entscheidungen

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

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

### IV. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

## V. Entlastung des Rechnungshofs

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

Die Entlastung des Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofs für die Haushaltsrechnung 2018 hat der Sächsische Landtag in seiner Sitzung am 4. November 2020 erteilt. Die Haushaltsrechnung 2019 (LT-Drs. 7/5393) hat der Rechnungshof vorgelegt. Die Entlastung für das Haushaltsjahr 2019 stand bis Redaktionsschluss noch aus.

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

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

Der Rechnungshof hat im vergangenen Jahr die Beratende Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“ und den Sonderbericht „Einsatz und Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik“ vorgelegt (vgl. LT-Drs. 7/4241 vom 12. Oktober 2020 und LT-Drs. 7/4499 vom 9. November 2020). Den Sonderbericht „Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung“ und deren Mitfinanzierung aus dem Einzelplan 09 nach dem Sächsischen Gewässerunterhaltungsunterstützungsgesetz“ (vgl. LT-Drs. 7/7564) veröffentlichte der Rechnungshof am 2. September 2021.

## VII. Prüfung des Mitteldeutschen Rundfunks

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

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

## VIII. Zusammensetzung des Kollegiums

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

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

## IX. Veröffentlichung

Der vorliegende Jahresbericht wurde am 15. Dezember 2021 veröffentlicht.

Im Internet ist der Bericht auf der Homepage des Sächsischen Rechnungshofs ([www.rechnungshof.sachsen.de](http://www.rechnungshof.sachsen.de)) verfügbar.

# Teil A Staatsfinanzen

## Staatshaushalt Sachsen 2018 und 2019

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

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

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



# 1. Haushalts- und Vermögensrechnung

## Vermögensrechnung

29

In der Vermögensrechnung 2019 ist der Bestand des Vermögens mit 38,2 Mrd. € und der Bestand der Schulden mit 46,2 Mrd. € beziffert. Der Schuldenüberhang beträgt 8,0 Mrd. €. Er resultiert überwiegend aus der Deckungslücke bei Pensionsverpflichtungen, die ohne die Ansparungen im Generationenfonds erheblich größer wäre.

Die Vermögenslage des Freistaates Sachsen war 2019 keinen die Stabilität mindernden Einwirkungen ausgesetzt. Im Jahr 2020 wird sie aller Voraussicht nach von der COVID-19-Pandemie stark beeinflusst sein und sich der Schuldenüberhang gegenüber 2019 spürbar erweitern.

### 1 Vorbemerkungen

- <sup>1</sup> Der SRH hat im Jahresbericht 2021 – Teil I die Ergebnisse der Prüfung der HR 2019 veröffentlicht. Außerdem hat er seine Einschätzung zur Haushaltssituation des Freistaates Sachsen mitgeteilt.
- <sup>2</sup> Mit dem vorliegenden Jahresbericht 2021 – Teil II legt der SRH weitere Prüfungserkenntnisse vor, die sich mit der Vermögensrechnung 2019 sowie mit den Nebenhaushalten des Sächsischen Staatshaushaltes befassen.
- <sup>3</sup> Der SRH bekräftigt seine Feststellung aus Beitrag Nr. 1 des Jahresberichtes 2021 – Teil I. Zwar sind die im Jahresbericht aufgeführten Beanstandungen aus der Prüfung der HR aufrechtzuerhalten. Gleichwohl ist aber der Staatsregierung auch unter Berücksichtigung der nachstehenden Prüfungsergebnisse eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung zu bescheinigen.

### 2 Vermögensrechnung 2019

- <sup>4</sup> Die → **Vermögensrechnung** bildet den Bestand des Vermögens und der Schulden des Freistaates 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 bilanziellen Nachweis über Vermögen und Schulden sowie deren Veränderung zu erweitern.
- <sup>5</sup> Die Vielzahl von Nebenhaushalten (vgl. Beitrag Nr. 30, Pkt. 2.2, Tz. 8 ff.) schränkt den finanzwirtschaftlichen Aussagegehalt des Haushaltes ein. Mit der Vermögensrechnung erhält man ein Instrument, das umfassend über die Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen einschließlich seiner Nebenhaushalte informiert. Hierin liegt die Bedeutung des weiteren Ausbaus der Vermögensrechnung und der vollständigen Erfassung aller Positionen.
- <sup>6</sup> Der SRH richtet bei seiner Prüfung den Blick darauf, ob die Vermögensrechnung belastbare Daten, sachgerechte Bewertungen öffentlicher Güter sowie ausreichend erläuterte Einzelpositionen enthält, die sowohl Ressourcen als auch Belastungen des Vermögens des Freistaates abbilden. Dies ist Voraussetzung für die Erstellung von Mehrjahresvergleichen sowie Einschätzungen der Tragfähigkeit der Haushalte kommender Generationen.

### 3 Festgestelltes Ergebnis der Vermögensrechnung

- <sup>7</sup> Das SMF hat in der Vermögensrechnung 2019 den Bestand des Vermögens zum Ende des Jahres mit 38.176.092.351,08 € und den Bestand der Schulden mit 46.183.883.560,73 € beziffert.

### 4 Vermögen und Schulden

- <sup>8</sup> Nachfolgend sind das Vermögen und die Schulden des Freistaates Sachsen zum 31. Dezember 2019 nebst den jeweiligen Endbeständen der einzelnen Positionen zum 31. Dezember 2018 aufgegliedert dargestellt.

## Übersicht 1: Vermögens- und Schuldenlage des Freistaates Sachsen

	31.12.2018	31.12.2019	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	in €	in €	%	
<b>Vermögen</b>				
<b>A. Sachvermögen</b>	11.434.994.648	11.532.817.755	0,9	
I. Grundvermögen für eigene Zwecke	7.337.847.159	7.476.489.103	1,9	
II. Straßeninfrastrukturvermögen	3.738.603.731	3.650.417.297	-2,4	
III. Kunst- und Sammlungsgegenstände	41.541.702	42.498.792	2,3	
IV. Bewegliches Anlagevermögen	317.002.057	363.412.564	14,6	
<b>B. Finanzvermögen</b>	21.520.220.482	22.594.237.098	5,0	
I. Beteiligungen	7.341.098.387	7.397.453.597	0,8	
II. Stiftungsvermögen	83.514.065	93.161.941	11,6	
III. Sondervermögen	3.852.221.682	3.633.251.808	-5,7	
IV. Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	7.154.452.386	7.991.435.886	11,7	
V. Rücklagen	2.840.701.235	3.205.911.469	12,9	
VI. Ausleihungen	248.232.727	273.022.398	10,0	
<b>C. Forderungen</b>	2.049.718.740	3.756.186.022	83,3	
I. Offene Sollstellungen der Kassen	638.341.857	651.190.112	2,0	
II. Steuerforderungen	199.951.809	1.975.508.826	888	>100%
III. Forderungen aus Zuweisungen, Erstattungen, Transfers	222.629.231	162.102.095	-27,2	
IV. Forderungen gegenüber Beteiligungen	980.750.664	950.300.776	-3,1	
V. Sonstige Forderungen	8.045.178	17.084.213	112	>100%
<b>D. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten</b>	996.270.369	292.851.475	-70,6	
<b>Summe Vermögen</b>	<b>36.001.204.240</b>	<b>38.176.092.351</b>	<b>6,0</b>	
<b>Schulden</b>				
<b>A. Kapitalmarktschulden</b>	3.426.645.941	2.794.645.941	-18,4	
I. Landesschatzanweisungen	110.000.000	100.000.000	-9,1	
II. Schuldscheindarlehen	3.316.645.941	2.694.645.941	-18,8	
<b>B. Kassenverstärkungsmittel</b>	6.632.243.513	6.787.816.985	2,3	
I. Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten	0	66.000.000		>100%
II. Kassenmittel von Rücklagen, Sondervermögen, Ansparungen für Pensionsverpflichtungen	6.295.134.839	6.412.054.945	1,9	
III. Kassenmittel von Sonstigen	337.108.674	309.762.040	-8,1	
<b>C. Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung</b>	29.630.408.000	31.479.335.244	6,2	
I. Pensionsverpflichtungen	15.121.400.000	16.929.608.244	12,0	
II. Zahlungsverpflichtungen aus dem AAÜG	14.509.008.000	14.549.727.000	0,3	
<b>D. Verbindlichkeiten</b>	3.283.187.406	5.075.085.391	54,6	
I. Steuerverbindlichkeiten	39.242.769	1.284.873.228	3.174	>100%
II. Verbindlichkeiten aufgrund Fördermittelbescheide	2.474.195.013	2.953.570.601	19,4	
III. Verbindlichkeiten gegenüber Beteiligungen	506.535.474	568.142.745	12,2	
IV. Verbindlichkeiten aus durchlaufenden Geldern	263.214.150	268.498.817	2,0	
<b>E. Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten</b>	78.638.526	47.000.000	-40,2	
<b>Summe Schulden</b>	<b>43.051.123.385</b>	<b>46.183.883.561</b>	<b>7,3</b>	
<b>Saldo (Schuldenüberhang)</b>	<b>-7.049.919.145</b>	<b>-8.007.791.210</b>	<b>13,6</b>	

Quelle: 2019 Vermögensrechnung des SMF vom 2. Dezember 2020.

- <sup>9</sup> Betrachtet man die Entwicklung seit dem Hj. 2015, so ist ein stetiger Anstieg des Vermögens um durchschnittlich 4,9 % auf 38 Mrd. € bis zum Hj. 2019 zu verzeichnen. Allerdings haben auch die Schulden in diesen 5 Haushaltsjahren um durchschnittlich 5,6 % zugenommen und betragen 46,2 Mrd. €.
- <sup>10</sup> Im Vergleich zum Vorjahr ist das Vermögen des Freistaates um 2,2 Mrd. € gewachsen. Die größten absoluten Veränderungen waren bei den Steuerforderungen (1,8 Mrd. €), Ansparungen für Pensionsverpflichtungen (837 Mio. €) und den Rücklagen (365 Mio. €) festzustellen.
- <sup>11</sup> Die Schulden stiegen im Hj. 2019 um 3,1 Mrd. € an. Die größten Zunahmen waren bei den Pensionsverpflichtungen (1,8 Mrd. €), Steuerverbindlichkeiten (1,2 Mrd. €) und Verbindlichkeiten aufgrund von Fördermittelbescheiden (479 Mio. €) zu verzeichnen. Unverändert repräsentieren die Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung den Großteil der Schulden. Mit 31,5 Mrd. € nehmen sie einen Anteil von 68 % an der Gesamtsumme der Schulden ein.
- <sup>12</sup> Der wichtigste Grund für die Erweiterung sowohl des Vermögens als auch der Schulden besteht in der erstmaligen Erhebung und Ausweisung der Steuerforderungen und Verbindlichkeiten aus den Fachsystemen der Steuerverwaltung; vgl. Pkt. 7, Tz. 50.

## 5 Sachvermögen

- <sup>13</sup> Der Bestand des Sachvermögens hat sich im Vergleich zum Vorjahr leicht um 0,9 % erhöht. Die größte Position nimmt dabei das Grundvermögen für eigene Zwecke (7,5 Mrd. €) ein. Der Wert des Straßeninfrastrukturvermögens (3,7 Mrd. €) hat sich gegenüber dem Vorjahr um 88,2 Mio. € vermindert.
- <sup>14</sup> Der Wert des Grundvermögens des Freistaates Sachsen, welches den Nebenhaushalten zugeordnet ist, findet über die Beteiligungswerte Eingang in die Vermögensrechnung. Im Hj. 2019 beträgt der Wert des Grundvermögens in den Nebenhaushalten 4,9 Mrd. € und ist im Vergleich zum Vorjahr um 1,3 % gestiegen.
- <sup>15</sup> Wie das SMF auf Nachfrage mitteilte, habe man im Hj. 2019 neben den Steuerforderungen und Steuerverbindlichkeiten (vgl. Pkt. 7, Tz. 50) keine zusätzlichen bisher unbekanntes Vermögensbestände nacherfasst. Allein bei den Kunst- und Sammlungsgegenständen erfolgte eine weitere wertmäßige Aufnahme, die jedoch lediglich unwesentlichen Einfluss auf den Vermögensbestand hatte. Das SMF informierte weiter, es gäbe keine „blinden Flecken“ nicht inventarisierten und bewerteten Sachvermögens. Die Gegenstände des beweglichen Anlagevermögens des Kernhaushaltes seien vollständig inventarisiert und in Form von Sammelposten für die Vermögensrechnung bewertet. Eine Verknüpfung der Informationen auf Ebene des einzelnen Wirtschaftsgutes unterbleibe systembedingt (kameral). Aus dem Inventar ließe sich nicht stückgenau der jeweilige Beitrag zum Wert der Vermögensrechnung ableiten. Darüber hinaus werden die inventarisierten Kunstgegenstände nur sukzessive im Rahmen des Daphne-Projektes bewertet, da hier eine zeitaufwendige Provenienzforschung wesentlicher Projektauftrag sei.

## 6 Finanzvermögen

- <sup>16</sup> Der größte Bestandteil am Vermögen des Freistaates Sachsen ist mit 59 % das Finanzvermögen.

### 6.1 Beteiligungen

- <sup>17</sup> Die Beteiligungen stellen 33 % des Finanzvermögens dar. Die im Eigentum oder Miteigentum des Freistaates Sachsen stehenden Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts, die Staatsbetriebe und ähnliche Einrichtungen, die Hochschulen sowie ein Betrieb gewerblicher Art repräsentieren insgesamt einen Wert von 7,4 Mrd. €. Dieser Wert stieg gegenüber dem Vorjahr um 0,8 % (56 Mio. €).
- <sup>18</sup> 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.
- <sup>19</sup> 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 Fördermittel bilden deshalb ein eigenständiges Finanzierungselement. Das Unternehmen passiviert sie als Sonderposten.

### 6.1.1 Sonderposten

- 20 Unternehmen erhalten auch von Dritten Mittel zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände. Das können Fördermittel des Bundes oder Spenden sein. Die Unternehmen weisen die Sonderposten in ihren Bilanzen in unterschiedlicher Tiefe aus.
- 21 In die für die Sächsische Staatsbäder GmbH an das SMF für die Erstellung der Vermögensrechnung gemeldeten Sonderposten sind auch Zuschüsse vom Kulturraum (932.471 €) sowie Zuschüsse der Stadt Bad Elster (3.352.360 €) eingegangen. Bei den Daten der Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen gGmbH wiederum bestehen die Sonderposten auch aus Zuwendungen aus Spenden (101.690,56 €) und aus sonstigen Zuschüssen (117.342,36 €). Das in der Vermögensrechnung 2019 auf S. 24 dargestellte wirtschaftliche Eigenkapital der Beteiligungen im Finanzvermögen des Freistaates Sachsen ist insofern im Umfang von 4.503.863,92 € zu hoch ausgewiesen.
- 22 Die meldepflichtigen obersten Staatsbehörden haben künftig nur den aus Zuweisungen und Zuschüssen des Landes gebildeten Sonderposten zu beziffern. Der SRH empfiehlt, in den Bilanzen der Unternehmen den Sonderposten aufzuspalten in einen landes- und einen drittmittelfinanzierten Teil.
- 23 Das SMF sagte zu, dies zu prüfen.
- 24 Die Medizinische Fakultät der TU Dresden bilanzierte die Investitionszuschüsse auch 2019 nicht als Sonderposten, sondern als Einlagen in die Kapitalrücklage; siehe Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 5, Tz. 19. Diese gegenüber den anderen Einrichtungen abweichende Abgrenzung führt zu nicht vergleichbaren Werten bei Eigenkapital und Sonderposten in der Unternehmensbilanz. Nach Angaben des SMF hat die Medizinische Fakultät die Umstellung ihrer bisherigen Buchungspraxis ab dem Jahresabschluss 2021 „in Aussicht gestellt“.
- 25 Der SRH wiederholt seine Empfehlung, auf eine einheitliche Rechnungslegung hinzuwirken und erwartet spätestens mit dem Jahresabschluss 2021 einen Gleichklang bei der Bilanzierung.

### 6.1.2 Sachsenforst

- 26 Aus dem Sondervermögen Grundstock sind dem SBS der Forstgrundstock sowie der Grundstock Truppenübungsplätze zugeordnet. Bei beiden Bestandteilen des Grundstockes handelt es sich gem. § 113 Abs. 2 SäHO um den in Geld bestehenden Teil des Grundvermögens.
- 27 Verkauft der Freistaat Sachsen ein Grundstück, vereinnahmt die Hauptkasse den Kaufpreis als Geldzugang. Das SMF bucht die Einnahme jedoch nicht im Haushalt, sondern im Sondervermögen Grundstock. Er stellt somit eine Geldrechnung dar.
- 28 In der Bilanz des SBS sind der Forstgrundstock sowie der Grundstock Truppenübungsplätze unter Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten aktiviert sowie in der Position Kapitalrücklagen und Sondervermögen passiviert. Für den Forstgrundstock erfolgt dies wertgleich.
- 29 Der Kassenbestand Grundstock Truppenübungsplätze ist mit 5.020.914,33 € festgestellt. Die zugehörige Kapitalrücklage beträgt 831.905,27 €. Diese entspricht jedoch nicht dem Wert des Grundstockteils, sondern gemäß Ausführungen im Anhang des Jahresabschlusses SBS den seit der Übertragung der Truppenübungsplätze im Jahr 2007 erzielten Zinserträgen.
- 30 Um eine Doppelerfassung bei den Positionen B. I. Beteiligungen und B. III. Sondervermögen in der Vermögensrechnung zu verhindern, bereinigte das SMF den Wert des Eigenkapitals des SBS. Dazu zog es für den Grundstock Truppenübungsplätze 5.020.914,30 €, damit 0,03 € weniger, von den in der Bilanzposition Kapitalrücklage des SBS ausgewiesenen Werten ab.
- 31 Richtigerweise hätte die Bereinigung hinsichtlich des Grundstocks Truppenübungsplätze nur um den Rücklagenbestand von 831.905,27 € erfolgen dürfen. Das in die Position Beteiligungen der Vermögensrechnung einfließende Eigenkapital des SBS ist somit um 4.189.009,03 € zu gering ausgewiesen.

- <sup>32</sup> Das SMF meint hierzu, wenn die Korrektur auf der Aktivseite 5.020.914,33 € betrage, so sei auch die Passivseite um diesen Wert zu bereinigen. Die Korrektur erfasse nicht die Kapitalrücklage, die nicht zum Grundstockvermögen gehöre.
- <sup>33</sup> Der SRH empfiehlt abschließend, die Eigenkapitalposten künftig beim SBS in der Bilanz entsprechend aufzuschlüsseln.

### 6.1.3 Fehlende Jahresabschlüsse der Beteiligungen

- <sup>34</sup> Für einige staatliche Beteiligungen lagen dem SMF zum Zeitpunkt der Erstellung der Vermögensrechnung keine Jahresabschlüsse für 2019 vor. Dazu gehören die Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH, Meissen Porzellan-Stiftung GmbH sowie die Sächsische Dampfschiffahrts-GmbH. Ersatzweise hat das SMF auf Abschlüsse des Vorjahres zurückgegriffen. Im Ergebnis führte dies zu einer nicht auf Echtwerten beruhenden Darstellung der Position B. I. Beteiligungen.
- <sup>35</sup> Gemäß § 42a Abs. 2 GmbHG haben die Gesellschafter spätestens bis zum Ablauf der ersten 8 Monate des Geschäftsjahres über die Feststellung des Jahresabschlusses zu beschließen. Liegen die Jahresabschlüsse von Beteiligungsunternehmen nicht in testierter Form vor, so können die Eigenkapitalanteile des Landes nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesen werden.
- <sup>36</sup> Der SRH empfiehlt, dies in den Erläuterungen zur Position B. I. Beteiligungen darzulegen. Das SMF sollte nach Testierung der Jahresabschlüsse in einer der späteren Vermögensrechnungen eine berichtigte Vermögensübersicht nachveröffentlichen.

### 6.2 Sondervermögen

- <sup>37</sup> Das SMF weist als Vermögensbestandteil die Summe der rechnungsmäßigen Endbestände der Sondervermögen aus. Sondervermögen sind Nebenhaushalte ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die zur Erfüllung einzelner staatlicher Aufgaben bestimmt sind; siehe Beitrag Nr. 30, Pkt. 2.2, Tz. 8 ff. Nachfolgend sind die Vermögensbestände im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 aufgeführt.

## Übersicht 2: Endbestände der Sondervermögen

	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
	in €				
Grundstock	215.518.627	224.714.210	153.944.069	180.035.261	174.248.490
ESF-Mikrodarlehensfonds I	6.133.308	6.214.003	6.155.314	5.972.451	5.708.012
ESF-Mikrodarlehensfonds II	27.685.320	27.694.473	17.677.205	7.901.818	2.320.231
ESF-Mikrodarlehensfonds III	0	1.418.142	3.381.286	6.132.260	9.836.073
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	9.992.588	10.743.250	9.579.289	9.656.953	4.799.141
Aufbauhilfensfonds Sachsen 2002	206.080.405	149.800.712	103.540.883	63.873.620	26.648.778
Aufbauhilfensfonds Sachsen 2013	186.245.542	160.029.068	143.589.678	136.928.039	128.243.249
Altlastenfonds Sachsen	72.861.326	60.514.847	55.540.028	52.049.560	47.848.446
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	363.524.843	424.964.370	426.166.296	514.479.669	569.990.185
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	31.547.258	24.389.736	22.794.788	23.141.774	21.351.579
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	0	29.976.846	29.796.728	29.672.827	31.555.472
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	19.976.487	18.788.861	16.554.503	16.233.109	14.294.866
Garantiefonds	1.168.131.945	1.265.723.187	890.615.084	71.095.769	86.533.976
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.739.062	2.771.543	2.803.653	2.834.473	2.862.342
Zukunftssicherungsfonds	526.000.000	770.000.000	807.570.952	1.240.544.976	1.115.996.959
Braunkohlesanierungsfonds	0	0	33.897.452	33.897.452	16.948.652
Asyl- und Flüchtlingshilfensfonds	300.000.000	300.000.000	300.000.000	300.000.000	263.217.000
Brücken in die Zukunft	487.000.000	476.962.868	489.059.199	399.361.505	333.161.311
Fusionsfonds Sachsen	10.000.000	20.000.000	13.500.000	4.000.000	0
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	0	17.447.061	17.366.546	17.259.530	17.087.613
Breitbandfonds Sachsen	-	-	-	697.718.636	692.315.956
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst	-	-	-	39.432.000	68.283.480
<b>Summe</b>	<b>3.633.436.712</b>	<b>3.992.153.178</b>	<b>3.543.532.952</b>	<b>3.852.221.682</b>	<b>3.633.251.808</b>

Quelle: 2015 bis 2019 Vermögensrechnung.

Erläuterungen zu den verwendeten Zeichen:

0 zum jeweiligen Stichtag Endbestand 0,00 €.

- zum jeweiligen Stichtag bestand das Sondervermögen nicht.

- 38 Die Endbestände der Sondervermögen Zukunftssicherungsfonds (125 Mio. €), Brücken in die Zukunft (66 Mio. €) und Aufbauhilfensfonds Sachsen 2002 (37 Mio. €) gingen am stärksten zurück.
- 39 Der größte Zuwachs der Bestände war beim Wohnraumförderungsfonds Sachsen (56 Mio. €), Sondervermögen Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst (29 Mio. €) sowie Garantiefonds (15 Mio. €) nachgewiesen; siehe zum Sondervermögen Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst auch Jahresbericht 2021 – Teil I, Beitrag Nr. 1, Tz. 65, 86 ff.
- 40 Der Gesamtbestand der Sondervermögen sank gegenüber dem Vorjahr um 6 % (-219 Mio. €).

### 6.2.1 Förderung durch Darlehen

- 41 Ein Anteil von 13 % (456 Mio. €) an den Beständen der Sondervermögen sind Darlehensforderungen. Zuwendungen kann das Land statt als verlorene Finanzhilfen auch als Darlehen gewähren. Diese Art der Förderung wuchs im Vergleich zum Jahr 2018 um 45 Mio. € (11 %).
- 42 Bei 3 Fonds, dem Stadtentwicklungsfonds Sachsen, dem Wohnraumförderungsfonds Sachsen und dem Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II, repräsentieren diese Forderungen deutlich mehr als die Hälfte ihres Bestandes. Der Wohnraumförderungsfonds Sachsen hält Kredite i. H. v. rd. 411 Mio. €.

### Übersicht 3: Sondervermögen mit Darlehensbeständen

	Bestand am 31.12.2019	davon Darlehen	Anteil am Bestand
	in €	in €	in %
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	569.990.185	410.674.557	72,0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	31.555.472	17.767.676	56,3
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	21.351.579	7.282.242	34,1
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	14.294.866	6.341.345	44,4
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	17.087.613	4.388.750	25,7
ESF-Mikrodarlehensfonds III	9.836.073	4.302.123	43,7
ESF-Mikrodarlehensfonds I	5.708.012	2.443.453	42,8
Stadtentwicklungsfonds Sachsen	2.862.342	2.362.500	82,5
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	4.799.141	358.538	7,5
ESF-Mikrodarlehensfonds II	2.320.231	322.737	13,9
<b>Summe</b>	<b>679.805.513</b>	<b>456.243.921</b>	

Quelle: 2019 Vermögensrechnung.

- 43 Wegen Forderungsausfällen musste das SMF 2019 rd. 27 Mio. € Wertberichtigungen vornehmen, welche entsprechende Mindereinnahmen nach sich ziehen.
- 44 Der wachsende Anteil von Darlehensforderungen zwingt zu einer intensiven Befassung mit dieser Vermögensposition und zur Entwicklung von Strategien zur Vermeidung von Wertverlusten. Einerseits muss die Erfüllung des angestrebten Förderzwecks im Vordergrund stehen und andererseits der Anspruch des Freistaates möglichst ungeschmälert erhalten bleiben.
- 45 Diese Herausforderung stellt sich insbesondere in den kommenden Jahren angesichts der gewährten Soforthilfe-Darlehen für Unternehmen zur Überwindung der Folgen der Corona-Krise. Nach Zustimmung des HFA hat die Staatsregierung an kleine und mittlere Unternehmen Förderdarlehen im Umfang von 752,5 Mio. € ausbezahlt.<sup>1</sup>
- 46 Das Risiko des Freistaates als Gläubiger dieser Darlehen ist hoch. Die Richtlinie Soforthilfe-Darlehen sieht einen 10 %igen Schuldennachlass bei vorzeitiger Rückzahlung vor. Auch können Teilerlasse von bis zu 20 % der Schuld gewährt werden. Daneben ist ein überdurchschnittlicher Ausfall von Schuldnern nicht auszuschließen.
- 47 Infolge von Ausfällen und erlassenen Darlehensanteilen können bis 2030 Mittel für die Rückzahlung der aufgenommenen Staatskredite fehlen.

### 6.3 Rücklagen

- 48 Die Rücklagen stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 13 % und betragen zum Jahresende 2019 rd. 3,2 Mrd. €. Sie verkörpern damit 14 % des Finanzvermögens. Die folgende Übersicht stellt den Bestand der haushaltsmäßig gebildeten Rücklagen im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 dar.

<sup>1</sup> Schreiben des SMWA an den HFA vom 4. Oktober 2021.

#### Übersicht 4: Endbestände der Rücklagen

	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
	in €				
Bürgschaftssicherungsrücklage	194.750.636	194.750.636	0	0	0
Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage	982.086.590	982.086.590	1.529.498.494	2.006.897.108	2.482.440.973
Personalausgabenrücklage	72.258.457	30.000.000	96.000.000	276.000.000	246.000.000
Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen gem. § 2 Abs. 3 SächsFAG	125.713.000	164.239.000	189.877.000	177.144.000	182.735.000
Effizienzrücklage (Personalbudgetierung Forst)	9.000.000	9.000.000	9.000.000	5.948.400	1.650.300
Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länder-Finanzbeziehungen	114.054.034	114.054.034	114.054.034	114.054.034	0
Rücklage zur Weitergabe von Wohngeld einsparungen des Landes durch Hartz IV	60.900.000	66.450.000	41.962.300	50.862.300	39.206.500
Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes	0	0	151.616.869	208.367.763	252.408.227
Rücklage des NSM-Echtbetriebes „JVA Waldheim“ aus NSM-Prämie	1.019.278	1.322.596	1.322.596	1.427.630	1.470.469
<b>Summe</b>	<b>1.559.781.995</b>	<b>1.561.902.856</b>	<b>2.133.331.294</b>	<b>2.840.701.235</b>	<b>3.205.911.469</b>

Quelle: 2015 bis 2019 Vermögensrechnung.

- 49 Die Rücklagenerhöhung gegenüber dem Vorjahr um rd. 365 Mio. € resultiert vorrangig aus zusätzlichen Zuführungen zur Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage und zur Rücklage für Maßnahmen des Regionalisierungsgesetzes. Dem stand eine vollständige Entnahme der Risikoausgleichsrücklage für Bund-Länder-Finanzbeziehungen und eine Reduzierung der Personalausgabenrücklage gegenüber.

#### 7 Forderungen

- 50 Zum Stichtag 31. Dezember 2019 werden erstmals die vollständigen Steuerforderungen des Freistaates Sachsen aus dem Steuererhebungsverfahren der sächsischen Finanzämter abgebildet und nicht nur die rückständigen. Die Daten entstammen dem Steuererhebungsverfahren und erfassen Steuerforderungen, Steuerverbindlichkeiten und Fremdanteile. Damit weist die Vermögensrechnung 2019 eine um rd. 500 Mio. € höhere Genauigkeit aus.
- 51 Die Forderungen gegenüber Beteiligungen reduzierten sich um 3,1 % und stellen ein Viertel der Außenstände dar. Die offenen Sollstellungen der Kassen erhöhen sich im Betrachtungszeitpunkt um 2 % auf 651 Mio. €.

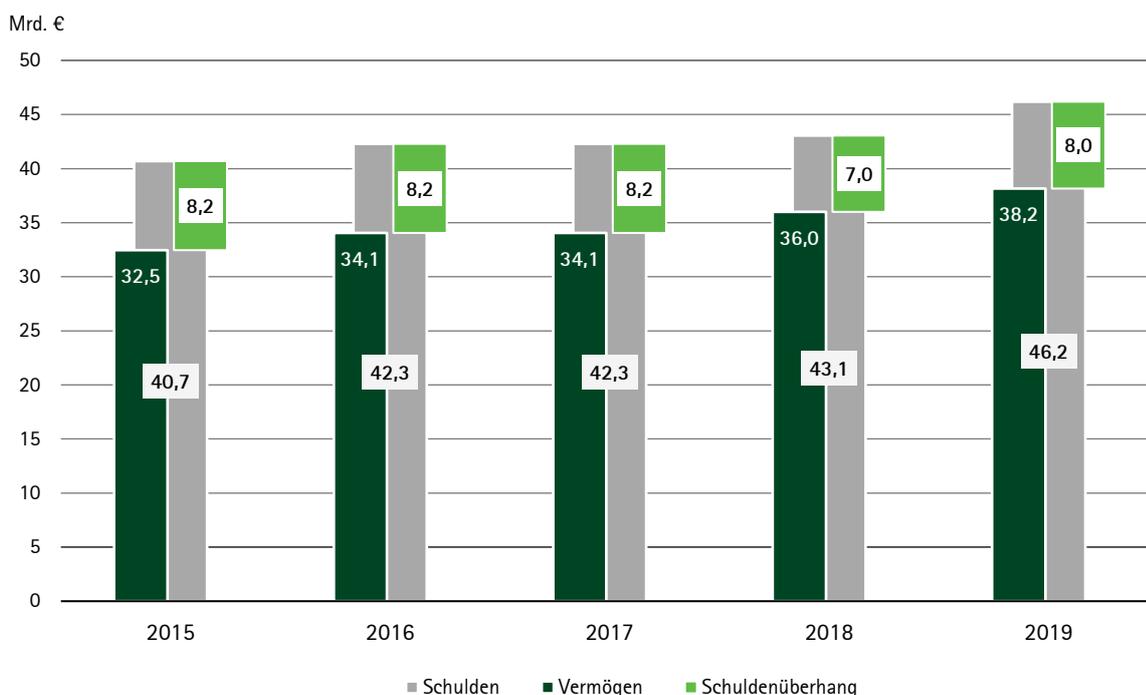
#### 8 Schulden

- 52 Der Freistaat Sachsen konnte im Hj. 2019 seine Verschuldung am Kapitalmarkt um 632 Mio. € vermindern.
- 53 Zahlungsverpflichtungen ergaben sich aus Kassenmitteln von Rücklagen, Sondervermögen und Ansparungen für Pensionsverpflichtungen (6,4 Mrd. €) sowie Kassenmitteln von Sonstigen (310 Mio. €). Für diese Beträge besteht eine Rückzahlungsverpflichtung – sie verstärken jedoch bis dahin vorläufig die Liquidität des Freistaates. Darüber hinaus waren weitere Kassenverstärkungskredite von Kreditinstituten i. H. v. 66 Mio. € notwendig.
- 54 Die Schuldenposition Zahlungsverpflichtungen der Altersversorgung von rd. 31,5 Mrd. € unterteilt sich auf die Pensionsverpflichtungen (16,9 Mrd. €) und die Verpflichtungen des Landes zu den Zahlungen an den Bund auf der Grundlage des AAÜG (14,5 Mrd. €); vgl. Jahresbericht 2021 – Teil I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.1.
- 55 Die Pensionsverpflichtungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 12 % (1,8 Mrd. €); siehe Pkt. 10.

#### 9 Schuldenüberhang

- 56 Der → **Schuldenüberhang** stellt die Differenz zwischen Vermögen und Schulden dar. Die ausgewiesenen Schulden übersteigen das Vermögen im Hj. 2019 um 8,01 Mrd. €. Nur 83 % der Schulden sind somit durch Vermögen gedeckt.

Abbildung 1: Schuldenüberhang



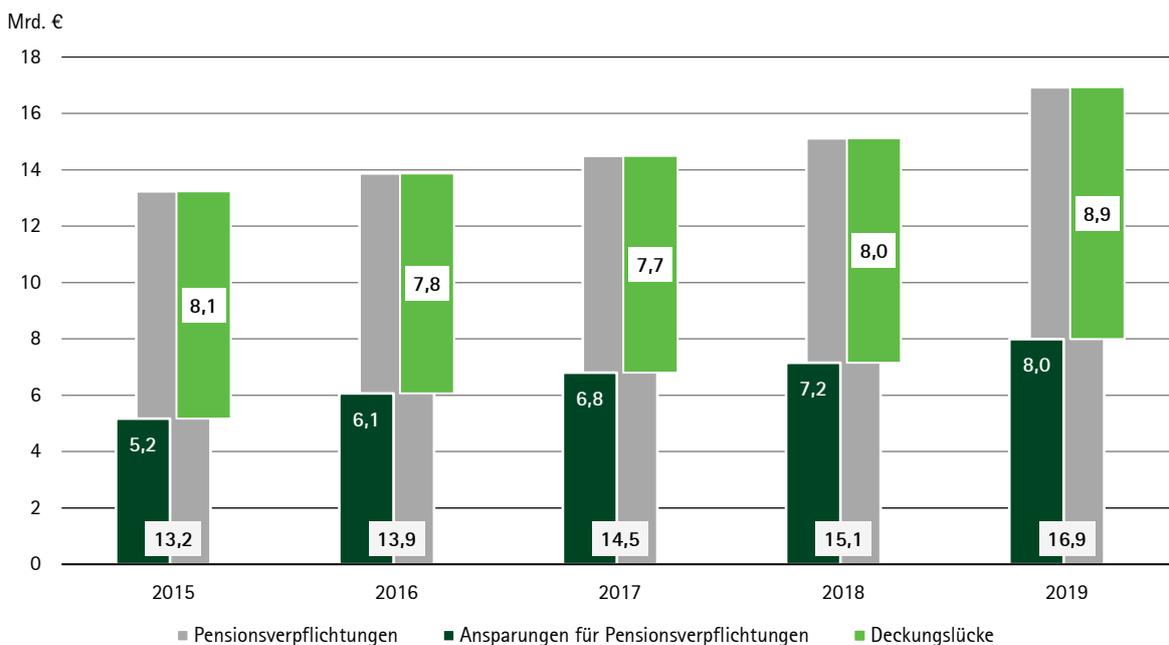
Quelle: 2019 Vermögensrechnung.

- 57 Der ermittelte Schuldenüberhang wuchs gegenüber dem Vorjahr um fast 1 Mrd. € an. Er bewegt sich damit wieder in der Größenordnung der Hj. 2015 bis 2017. Im Hj. 2018 war die Vermögensentwicklung von Zunahmen im Finanzvermögen und im Kassenbestand gekennzeichnet. Das Finanzvermögen erhöhte sich um rd. 1,5 Mrd. € v. a. durch Zuführungen an Rücklagen. Der Kassenbestand war mit rd. 1,0 Mrd. € ausgewiesen gegenüber 0,6 Mrd. € im Vorjahr. Bei der Schuldenentwicklung 2018 war von Bedeutung, dass das Land Kapitalmarktschulden von 1,2 Mrd. € abgebaut hat. Hingegen stiegen die Schulden bei der Position Kassenverstärkungsmittel und die sonstigen Verbindlichkeiten um zusammen rd. 2,0 Mrd. €.
- 58 Im Hj. 2019 wiesen die genannten Posten entweder keine so starke Dynamik auf oder entwickelten sich gegenläufig. So nahm der Kassenbestand um 0,7 Mrd. € auf 0,3 Mrd. € ab. Die geänderte Vermögensausweisung im Bereich der Steuerforderungen und -verbindlichkeiten ist oben in Pkt. 4, Tz. 12 und in Pkt. 7, Tz. 50 erläutert.
- 59 Nachstehend ist dargestellt, welchen Beitrag die Pensionsverpflichtungen zum Schuldenüberhang leisten.

## 10 Deckungslücke

- 60 Innerhalb der Vermögensrechnung lassen sich Teilbereiche wie etwa die Altersvorsorge und deren Finanzierung gegenüberstellen und hinsichtlich des künftigen Zuschussbedarfes bewerten.
- 61 Die Ansparungen für Pensionsverpflichtungen im Generationenfonds stiegen gegenüber dem Vorjahr um 11,7 % auf 8 Mrd. € und stellen nunmehr - noch vor dem Beteiligungsvermögen - den wichtigsten Bestandteil des Finanzvermögens dar.
- 62 Zwischen den Ansparungen für Pensionsverpflichtungen und den korrespondierenden Pensionsverpflichtungen ergibt sich rechnerisch eine Deckungslücke von 8,9 Mrd. €. Diese erhöht sich gegenüber dem Vorjahr um weitere 971 Mio. €, da den um 1,8 Mrd. € erhöhten entsprechenden Verpflichtungen nur 837 Mio. € Ansparungen gegenüberstanden.
- 63 Der überproportionale Anstieg der Verpflichtungen ist mit einer Änderung des Diskontierungszinssatzes bei der versicherungsmathematischen Ermittlung begründet. Dieser musste von 4,5 auf 2 % gesenkt werden und spiegelt so auch das stark gesunkene Zinsniveau auf den Finanzmärkten wider.

Abbildung 2: Deckungslücke



Quelle: 2019 Vermögensrechnung.

<sup>64</sup> Der Grad der durch Ansparungen gedeckten Mittel künftiger Pensionsverpflichtungen bleibt mit 47,2 % im Hj. 2019 nahezu auf Vorjahresniveau (47,3 %).

### 11 Ausblick

<sup>65</sup> Die Vermögenslage des Freistaates Sachsen war im Hj. 2019 keinen die Stabilität mindernden Einwirkungen ausgesetzt. Im Jahr 2020 wird sie aller Voraussicht nach von der COVID-19-Pandemie stark beeinflusst sein, so dass sich der Schuldenüberhang gegenüber 2019 spürbar vergrößern wird.

<sup>66</sup> Eine zügige Tilgung von Corona-Krediten ab dem Hj. 2023 führt zum nachhaltigen Abbau der Schulden und zu einer Konsolidierung der Vermögenslage.

Der Freistaat Sachsen unterhielt zum Stand Ende 2019 über 100 Nebenhaushalte zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Die Anzahl rechtlich unselbstständiger Nebenhaushalte, darunter Sondervermögen und Staatsbetriebe, umfasste 45 Einheiten. Hinzu kamen selbstständige Nebenhaushalte wie die 28 unmittelbaren Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen. Im öffentlichen Bereich zählen zu den Nebenhaushalten die 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 6 Stiftungen sowie der Generationenfonds und die SAB.

Nach der Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2020 entstanden 2 weitere Sondervermögen im Hj. 2021. Die Errichtung von Sondervermögen bedarf einer Rechtfertigung mit hinreichend gewichtigen verfassungsrechtlichen Gründen.

Das Sondervermögen muss eine effektivere Zweckverfolgung ermöglichen und der Effektivitätsgewinn muss im Verhältnis zum Ausmaß der Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze ebenfalls hinreichend gewichtig sein. Die Begründungen zu den Sondervermögen genügten diesen Anforderungen nicht.

### 1 Einheit und Vollständigkeit des Staatshaushaltes

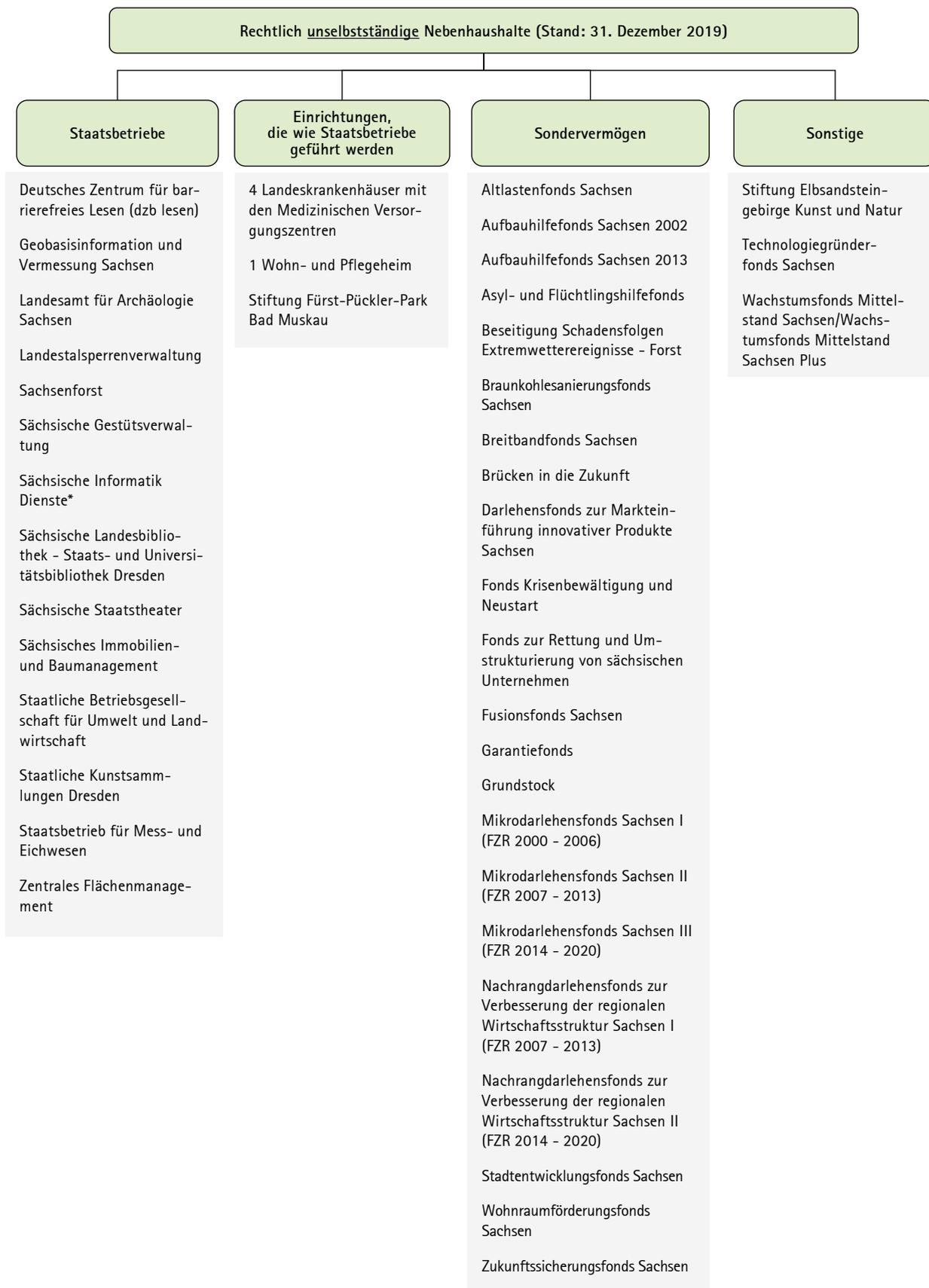
- <sup>1</sup> Das Haushaltswesen des Staates ist geprägt von den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit. → Nebenhaushalte stellen eine Erscheinungsform der Ausnahmen von diesen Grundsätzen dar. Ihnen ist gemeinsam, dass sie Mittel meist zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirtschaften, die der Finanzwirtschaft des Landes zuzurechnen sind, ohne vollständig im Landeshaushalt veranschlagt zu sein und ohne dass ihre Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung des Freistaates im Einzelnen abgebildet sind.
- <sup>2</sup> Die Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts unterteilen.
- <sup>3</sup> Bei privatrechtlich organisierten Handlungsformen ist die Zurechnung zu bejahen, wenn das Land Eigentümer ist oder eine eigentümergeähnliche Stellung einnimmt. Dies ist i. d. R. gegeben, wenn die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung mehr als 50 % der Kapital- oder Stimmrechte umfasst.
- <sup>4</sup> Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich grundsätzlich auf das Hj. 2019. Soweit geboten, äußert sich der SRH in diesem Beitrag auch zu Sachverhalten aus 2020 und 2021, um ggf. auf verschärfende Entwicklungen aufmerksam zu machen.

### 2 Bestand und Entwicklung

#### 2.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

- <sup>5</sup> Die Anzahl der rechtlich unselbstständigen Nebenhaushalte hat sich seit 2018 leicht verändert und umfasste mit Stand zum 31. Dezember 2019 insgesamt 45 Einheiten, davon 14 Staatsbetriebe, 6 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 22 Sondervermögen und 3 sonstige Einrichtungen.
- <sup>6</sup> Im prüfungsgegenständlichen Hj. 2019 ergaben sich folgende Änderungen im Gesamtbestand der Nebenhaushalte:
  - Am 19. November 2019 hat das Land die Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH als unmittelbare Beteiligung des Freistaates gegründet. Die Agentur ist in der Abbildung Nr. 3 unter „Dienstleistungen“ gelistet.
  - Mit der „VwV dzb lesen“ vom 6. September 2019 änderte sich die Bezeichnung der Einrichtung „Deutsche Zentralbücherei für Blinde zu Leipzig“ in „Deutsches Zentrum für barrierefreies Lesen (dzb lesen)“.

Abbildung 1: Nebenhaushalte – Teil 1



Erläuterung:

\* Zum Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste gehört das Landesrechenzentrum Steuern; dieser Teil des Staatsbetriebes verfügt aufgrund der Vorgaben in Art. 108 GG über getrennte Rechnungsführung.

## 2.2 Rechtfertigung bei der Errichtung von Sondervermögen

- <sup>7</sup> Wie aus vorstehender Abbildung ersichtlich ist, stellen vor allem die Sondervermögen eine bedeutende Gruppe von Nebenhaushalten dar.
- <sup>8</sup> → **Sondervermögen** sind rechtlich unselbstständige Teile des Staatsvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden sind und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Staates bestimmt sind. Sie werden wie Staatsbetriebe außerhalb des Staatshaushalts geführt und im StHpl. nur mit den Zuführungen und Ablieferungen erfasst.
- <sup>9</sup> Der SRH merkt in seinen Berichten seit vielen Jahren an, dass mit jedem neuen Sondervermögen eine weitere Sonderrechnung neben der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsrechnung entsteht. Mit der zunehmenden Zahl der Sondervermögen erfüllt die Haushaltsrechnung die ihr zugewiesene Rechenschaftsfunktion nicht mehr umfassend.
- <sup>10</sup> In den Hj. 2020 und 2021 sind 3 neue Ausgliederungen hinzugekommen, denen erhebliches finanzwirtschaftliches Gewicht zukommt.

### 2.2.1 „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- <sup>11</sup> Die Mittel aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sollen dazu dienen, die aus der COVID-19-Pandemie resultierenden Folgen zu bewältigen sowie weiteren Schäden vorzubeugen. Das Land gründete den Fonds als Sondervermögen mit dem Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetz vom 9. April 2020.
- <sup>12</sup> Im Jahr der Entstehung hat der Freistaat dem Sondervermögen 725 Mio. € zugeführt. Weitere Finanzmittel stammten aus den auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Krediten i. H. v. 2 Mrd. € sowie aus dem Haushalt des Bundes (1,1 Mrd. €). Bis Jahresmitte 2021 waren Maßnahmen mit Umfang von 3,8 Mrd. € ausfinanziert. Das SMF hat rd. 1 Mrd. € davon als Kompensation für Steuermindereinnahmen dem Kernhaushalt zugeführt. Weitere Einzelheiten zum Stand der Bewirtschaftung des Fonds, seiner Verschuldung und zu Bedenken des SRH bei seiner Errichtung sind im Jahresbericht 2021 – Teil I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 1.1, Tz. 4 ff. und Pkt. 1.2, Tz. 38 ff. geschildert.

### 2.2.2 „Klimafonds Sachsen“

- <sup>13</sup> Der „Klimafonds Sachsen“ geht auf das Gesetz vom 21. Mai 2021 zurück.
- <sup>14</sup> Ziel des mit Wirkung zum 1. Januar 2021 errichteten Sondervermögens ist es, die Risiken und Chancen des Klimawandels in den Planungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher wie privater Akteure durch zusätzliche Förderangebote anzuregen und zu unterstützen. Die aus dem Fonds zu finanzierenden Förderangebote sollen die bestehenden Programme im Sinne der Zweckbestimmung sinnvoll ergänzen.
- <sup>15</sup> Der Fonds erhält eine Zuführung aus dem Staatshaushalt i. H. v. 25 Mio. € im Hj. 2021. Dieser Betrag stellt eine Mindestzuführung dar, die nach Maßgabe des StHpl. aufgestockt werden kann. Im Doppelhaushalt 2021/2022 sind keine weiteren Zuführungen aus dem Gesamthaushalt eingeplant. Darüber hinaus kann das Sondervermögen Drittmittel vonseiten des Bundes, der EU oder von Privaten unmittelbar vereinnahmen.

### Einbindung des HFA

- <sup>16</sup> Die Bereitstellung von Ausgabemitteln aus dem Fonds bedarf grundsätzlich der Einwilligung des HFA. Zu den Bedenken des SRH bez. der Vereinbarkeit mit der Verfassung bei Einschaltung des HFA in Aufgaben der Exekutive siehe die Ausführungen zum „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Jahresbericht 2021 – Teil I, Beitrag Nr. 4, Pkt. 1.2.3, Tz. 47.

### Ausgliederung von veranschlagungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben

- <sup>17</sup> Sondervermögen dienen meist der Erfüllung einzelner, begrenzter Aufgaben des Landes.

- 18 Eine Begründung für die Abtrennung vom Kernhaushalt war beim „Klimafonds Sachsen“ nicht vorgetragen und auch nicht ersichtlich. Der SRH gibt zu bedenken, dass ein grundloses Abweichen von verfassungsrechtlichen Regelungen selbst bei ausdrücklichem Verfassungsvorbehalt wie in Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen dem Gesetzgeber nicht gestattet ist.
- 19 Die im Sondervermögen abgebildeten Zweckbestimmungen gleichen denen von im Staatshaushalt veranschlagten Haushaltsstellen. Im Anhang am Schluss dieses Beitrages sind die Überschneidungen tabellarisch aufgeführt.
- 20 Die Besonderheit der zu erfüllenden Aufgaben war aus den Fondszwecken nicht ersichtlich. Die Abweichung von den Grundsätzen der Haushaltseinheit und –vollständigkeit ist nicht gerechtfertigt. Es bestand kein Grund, die Landesmittel in das Sondervermögen „Klimafonds Sachsen“ aufzunehmen.

### 2.2.3 „Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“

- 21 Das Gesetz über die Errichtung des Sondervermögens „Strukturentwicklungsfonds sächsische Braunkohleregionen“ hat der SLT am 20. Mai 2021 beschlossen. Es soll in 21 Jahren, mit Ablauf des 31. Dezember 2042 außer Kraft treten.
- 22 Zusammen mit den betroffenen Ländern gewährt der Bund den heutigen Kohleregionen bis zum Ende der Kohleverstromung, spätestens im Jahr 2038, finanzielle Unterstützungen im Umfang von 40 Mrd. €. Davon fließen 26 Mrd. € unmittelbar in die Regionen als Förderung des Bundes sowie 14 Mrd. € als Finanzhilfen an die Länder. Der Freistaat Sachsen erwartet in den Hj. 2021 und 2022 jeweils rd. 228,3 Mio. € an Bundesmitteln.
- 23 Diese Mittel soll das Land nach Verausgabungsbedarf abrufen, über das Sondervermögen vereinnahmen und den Fördermittelempfängern zuführen. Zahlungen fließen nicht über den Haushaltsplan, sondern die Ausgaben bewilligt das SMR als Fondsverwalter direkt aus dem Sondervermögen.
- 24 Darüber hinaus soll der HFA über die Verwendung eines zum Zeitpunkt der Auflösung vorhandenen Fondsvermögens entscheiden. Nach der Gesetzesbegründung wird damit die Stärkung der Beteiligung des Landtags bezweckt.
- 25 Auch für dieses neue Sondervermögen fehlen die Gründe, die eine Ausnahme vom Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltes rechtfertigen. In der Begründung zum Errichtungsgesetz sind keine Ausführungen zur Rechtfertigung der Ausgliederung zu finden.
- 26 In seiner Stellungnahme vom 26. Oktober 2021 begründet das SMF die finanzielle Abwicklung mittels Sondervermögen folgendermaßen:
- das Sondervermögen ermögliche eine erleichterte Bewirtschaftung der Mittel durch den Fondsverwalter (SMR) unabhängig von der Jährigkeit des Haushaltsplanes und der damit verbundenen Mittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber,
  - die Strukturentwicklung sei eine neue Langzeitaufgabe bis zum Jahre 2038,
  - die Förderquote des Bundes betrage 90 %, d. h. es werden weit überwiegend Bundesmittel bewirtschaftet,
  - die Zeitpunkte der einzelnen Vorhabenumsetzungen seien schwerlich einzuschätzen, von daher könne der jährliche Mittelabfluss nicht verlässlich beziffert werden,
  - eine transparente Darstellung der geplanten Mittelverwendung werde durch den Wirtschaftsplan gewährleistet (vgl. § 5 Errichtungsgesetz zum Sondervermögen),
  - die Jahresrechnung als Anlage der Haushaltsrechnung enthalte die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand des Fonds, sie gewährleiste eine transparente Rechnungslegung gem. § 7 Errichtungsgesetz zum Sondervermögen.
- 27 Der SRH bleibt auch nach den Ausführungen des SMF zur nachträglichen Gesetzesbegründung bei seiner Auffassung, die nachstehend zusammengefasst mitgeteilt ist. Ergänzend weist der SRH darauf hin, dass das Land Brandenburg ebenfalls Bundesmittel aus dem Investitionsgesetz Kohleregionen erhält. Die Mittel sind im Haushaltsplan des Landes Brandenburg für das Hj. 2021 im Kapitel 20 090 des Epl. 20 Allgemeine Finanzverwaltung veranschlagt<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20\\_Allgemeine%20Finanzverwaltung%202021.pdf](https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20_Allgemeine%20Finanzverwaltung%202021.pdf)

#### 2.2.4 Schlussbemerkung des SRH

- 28 Der SRH macht sich bei der Frage nach der Zulässigkeit von Sondervermögen die Ausführungen des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen im Urteil vom 27. Oktober 2021 zum Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Az. P.St. 2783, P.St. 2827) zu eigen. Darin hat das Gericht das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens für verfassungswidrig erklärt.
- 29 Der hessische Staatsgerichtshof stellte in den Leitsätzen zu seinem Urteil u. a. fest:
- Nichtrechtsfähige Sondervermögen, bei denen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt werden, durchbrechen die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit und sind nur unter strengen Voraussetzungen verfassungsrechtlich zulässig.
  - Die Durchbrechung der Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit kann nur durch verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt werden. Die Anforderungen an die Rechtfertigung steigen je nach Intensität der Beeinträchtigung des Budgetrechts.
  - Ein Sondervermögen muss eine effektivere Zweckverfolgung ermöglichen als der Einsatz regulärer Haushaltsmittel. Der Zugewinn an Effektivität muss hinreichend gewichtig sein und bemisst sich nach dem Ausmaß der Durchbrechung haushaltsverfassungsrechtlicher Grundsätze.
- 30 Die vom SMF angeführten Gründe sind von der Bestrebung nach Erleichterungen für den Vollzug geprägt. Weder die Überjährigkeit, die Kofinanzierung von Bundesmitteln noch die schwierige Bemessung des Mittelbedarfs ist ein von der Verfassung getragener Grund für außerbudgetäres Wirtschaften. Die Ausgliederung in einen Nebenhaushalt steht, so der Staatsgerichtshof, der Haushaltstransparenz stets entgegen, da die Einnahmen und Ausgaben nicht in den Staatshaushalt integriert sind. Daran ändern die dem Staatshaushalt beigelegten Unterlagen also nichts.
- 31 Aus den begründenden Unterlagen zu den sächsischen Errichtungsgesetzen war das Vorliegen der Voraussetzungen nicht erkennbar. Der Gesetzgeber hätte bei Errichtung der Sondervermögen darlegen müssen, dass das Sondervermögen eine effektivere Zweckverfolgung ermöglicht als der Einsatz regulärer Haushaltsmittel. Der nachzuweisende Effektivitätsgewinn hätte zudem im Vergleich zu dem Ausmaß der Durchbrechung haushaltsverfassungsrechtlicher Grundsätze hinreichend gewichtig sein müssen.

#### 2.2.5 Beirat Sondervermögen

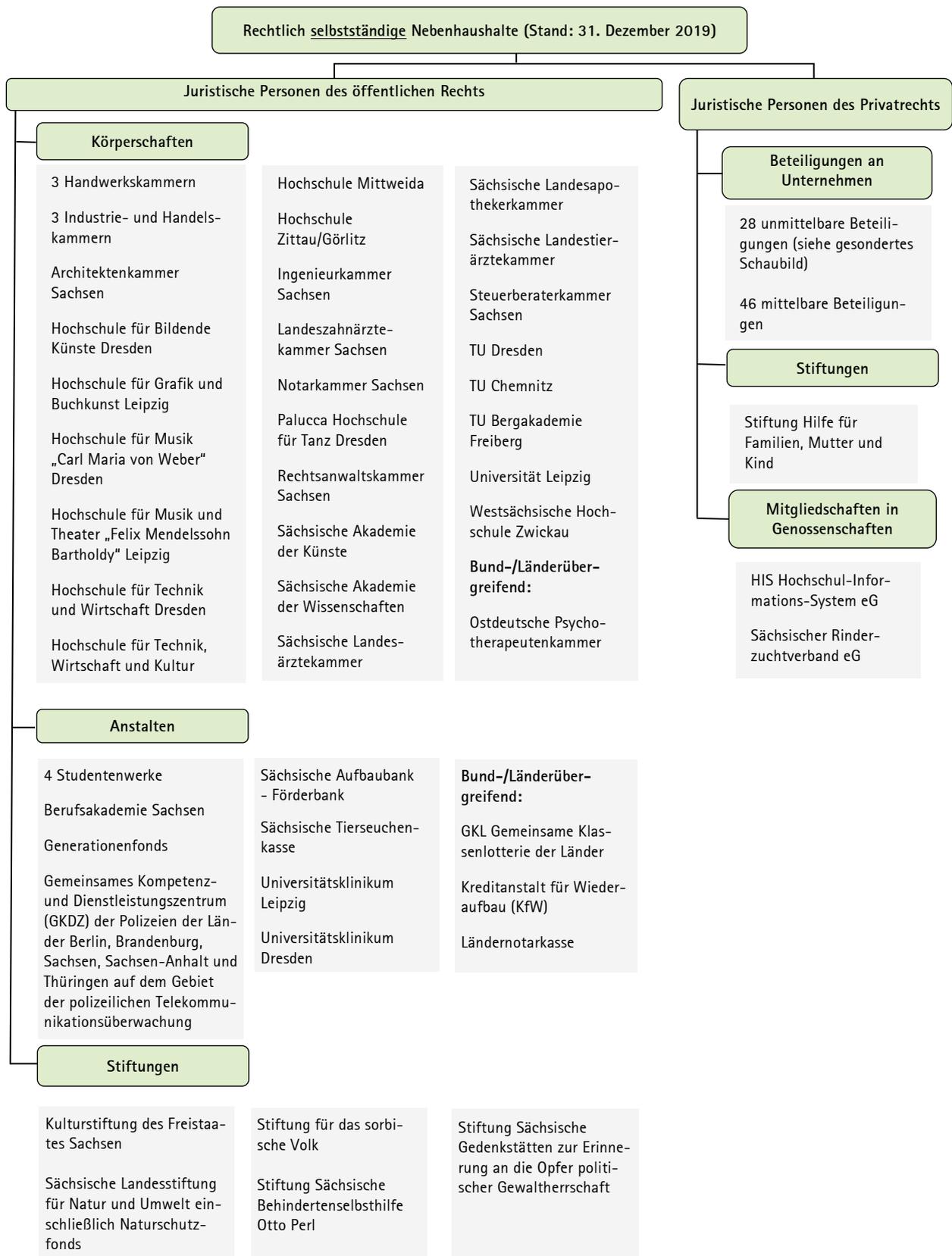
- 32 Die SäHO enthält allgemeine Regelungen zu Sondervermögen, über die entsprechende Anwendung von Vorschriften für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug sowie das Prüfungsrecht des SRH.
- 33 Auf der Grundlage des mit Haushaltsbegleitgesetz 2021/2022 eingefügten § 113 Abs. 3 SäHO bildet die Staatsregierung künftig für die Sondervermögen einen Beirat. Er
- wirkt bei grundsätzlichen Fragen der Konzeption und der langfristigen Strategie der jeweiligen Sondervermögen mit,
  - ist zum jeweiligen Wirtschaftsplan und zur jeweiligen Jahresrechnung anzuhören und
  - hat in allen übrigen Angelegenheiten beratende Funktion.
- 34 Der Beirat besteht aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter des Ministeriums, das das Sondervermögen verwaltet, und 7 weiteren Mitgliedern, die vom SMF für die Dauer von 5 Jahren berufen werden.
- 35 Der Beirat vermag den bestehenden gesetzlich eingerichteten Sondervermögen nicht nachträglich die nötige Legitimation zu verschaffen. Ein Nachschieben von Gründen nach Erlass des Errichtungsgesetzes ist nach dem oben erwähnten Urteil des Staatsgerichtshofs Hessen nicht möglich.

- <sup>36</sup> Der Beirat bindet Personalressourcen auf Regierungsebene. Welcher Mehrwert damit verbunden sein soll, bleibt offen. Der SRH regt an, dass das SMF dem SLT jährlich über die Tätigkeit und die Beschlüsse des Beirates berichtet.

### 2.3 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

- <sup>37</sup> Zu den Nebenhaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zählen mit Stand zum 31. Dezember 2019 u. a. 14 Hochschulen, 4 Studentenwerke, 5 Stiftungen, die SAB und der Generationenfonds. Der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung ist in der nachstehenden Abbildung im Wesentlichen durch die berufsständischen Kammern vertreten. Träger der Sozialversicherung gehören nicht hierher.
- <sup>38</sup> Der Freistaat Sachsen ist an 28 Unternehmen des privaten Rechts unmittelbar beteiligt. Wie im Vorjahr bestanden 46 mittelbare Beteiligungen des Freistaates an Unternehmen des privaten Rechts.

Abbildung 2: Nebenhaushalte – Teil 2

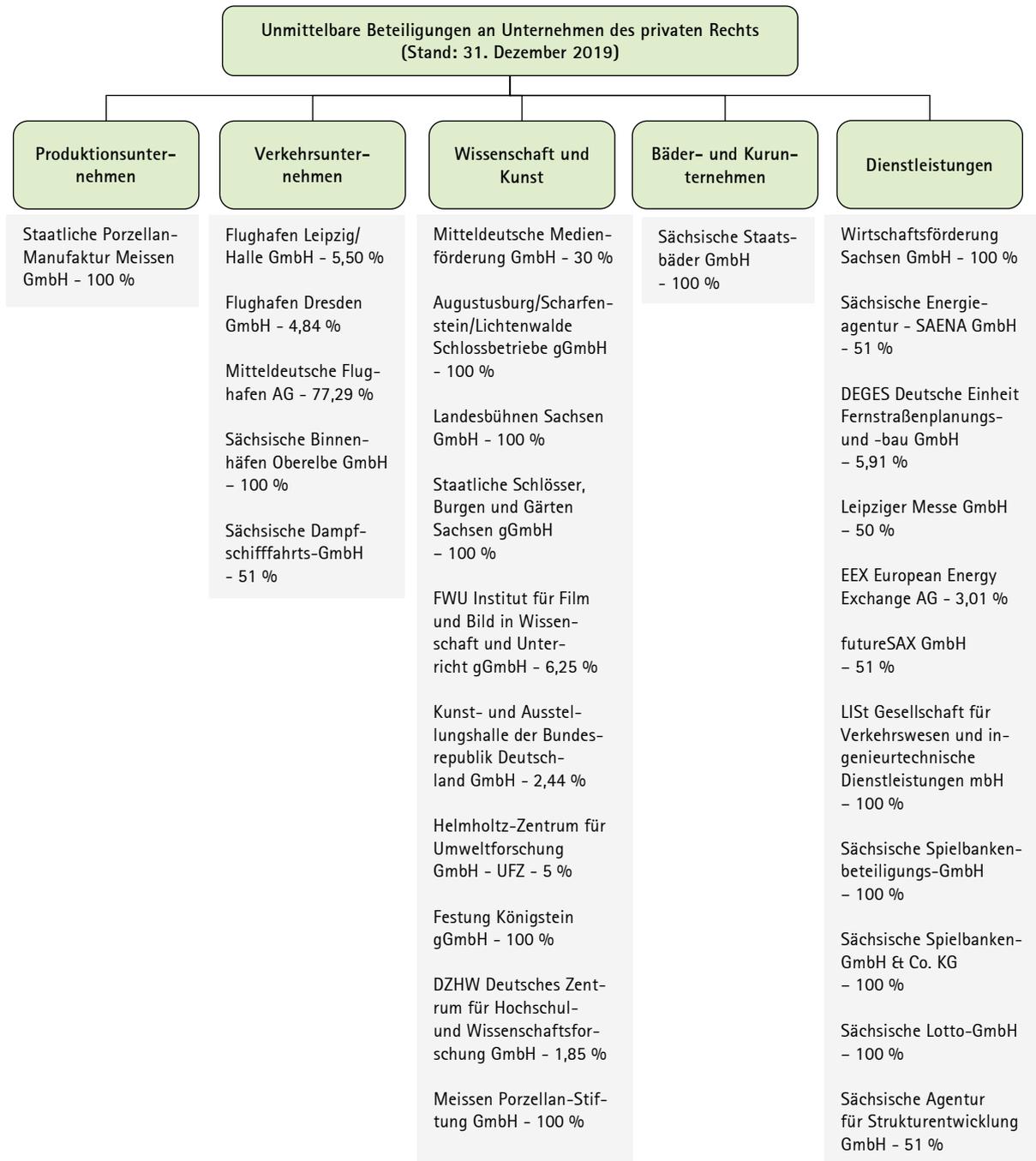


Erläuterungen:

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

39 Die in obiger Übersicht genannten unmittelbaren Beteiligungen sowie die Anteile des Freistaates in % sind in folgendem Schaubild gesondert aufgeführt.

Abbildung 3: Nebenhaushalte – Teil 3



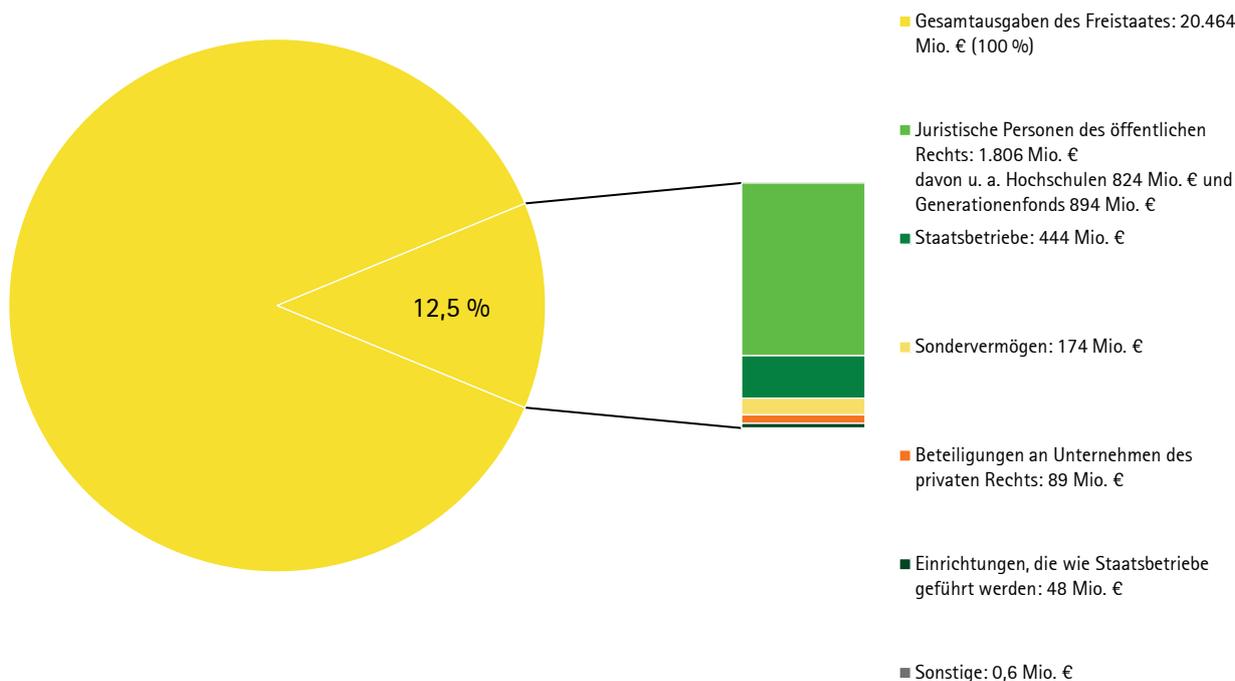
Die Einzelheiten zu den Jahresabschlüssen der Beteiligungen zum Stand 31. Dezember 2019 und Informationen zur Geschäftsentwicklung der o. g. Unternehmen sind im [Beteiligungsbericht 2020](#) des Freistaates dargestellt.

### 3 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

#### 3.1 Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2019

- 40 Die Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte beliefen sich im geprüften Hj. 2019 auf rd. 2,56 Mrd. € ohne Drittmittel. Der Anteil der Ausgaben des Staatshaushalts, welche auf Nebenhaushalte entfallen, belief sich im Hj. 2019 auf rd. 12,5 % der Gesamtausgaben des Staatshaushalts.
- 41 Folgendes Schaubild verdeutlicht die Anteile der an Nebenhaushalte ausgereichten Zuschüsse und Zuführungen an den Gesamtausgaben im Hj. 2019, gegliedert nach Organisationsformen.

Abbildung 4: Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte und Gesamtausgaben des Landes im Hj. 2019



Quelle: 2019 HR.

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

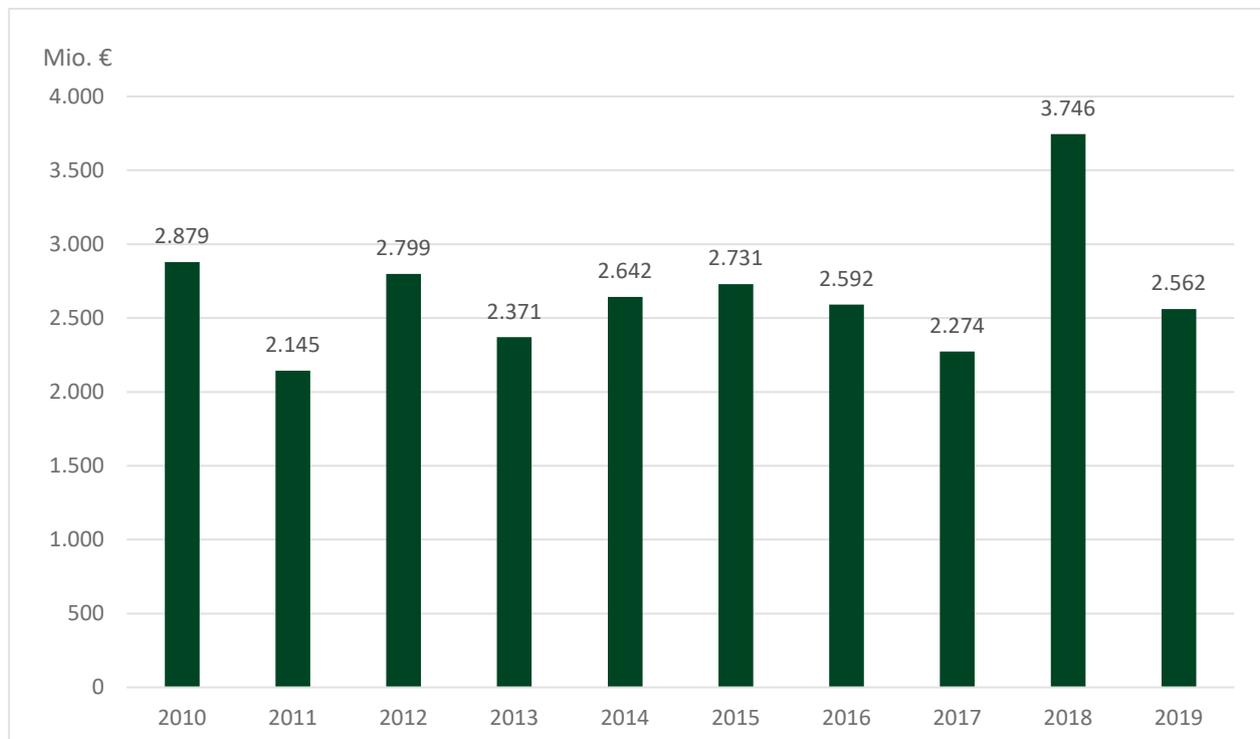
- 42 Der größte Teil der Zuweisungen und Zuschüsse an Nebenhaushalte diente der Mittelausstattung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.
- 43 Die Zuführungen an den Generationenfonds stellten mit 894,2 Mio. € und einem Anteil von 34,9 % an den Zuschüssen und Zuführungen des Hj. 2019 dabei eine wesentliche Größe dar. Seine Rolle im Rahmen der Haushaltsvorsorge hat der SRH im Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 2, Pkt. 8.2, Tz. 119 ff. näher erläutert.
- 44 Die Hochschulen erhielten im Hj. 2019 die zweithöchste finanzielle Unterstützung vom Freistaat innerhalb der Gruppe der juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Mit 824 Mio. € errechnete sich ein Anteil von rd. 32 % an den insgesamt ausgereichten Zuschüssen und Zuführungen. Hauptempfänger waren die TU Dresden mit 192,4 Mio. € und die Universität Leipzig mit rd. 143,5 Mio. €.

#### 3.2 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

- 45 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.

- 46 Auch bei den Staatsbetrieben, die einer betriebs- oder erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen oder ihre Erzeugnisse auf dem Markt absetzen, liegt in der Regel eine Eigenfinanzierung in unterschiedlichem Umfang vor. Den Sächsischen Staatsbetrieben ist jedoch eine hohe Abhängigkeit von Zuschüssen aus dem Kernhaushalt zu eigen; siehe Jahresbericht 2020, Beitrag 4, Pkt. 3.2, Tz. 29 ff.
- 47 In der folgenden Abbildung wird die Entwicklung der Ausgaben des Freistaates zur Finanzierung der Nebenhaushalte im Betrachtungszeitraum zusammengefasst dargestellt.

Abbildung 5: Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte



Quelle: 2010 bis 2019 HR und Kassen-Ist.

- 48 Die Entwicklung der Zuschüsse in den Hj. 2015 bis 2019 ist nachstehend erläutert.

### 3.2.1 Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen

- 49 Der beträchtliche Anstieg der Ausgaben im Hj. 2018 lag an üpl. und apl. Zuführungen des Landes an Sondervermögen i. H. v. rd. 1,3 Mrd. €; siehe Jahresbericht 2020, Beitrag 1, Pkt. 4.7.2, Tz. 72 ff. Die Mittel verteilten sich im Wesentlichen auf das Sondervermögen „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ i. H. v. 550 Mio. € sowie den neu eingerichteten „Breitbandfonds Sachsen“ i. H. v. 700 Mio. €. Weitere erhebliche Mittel von rd. 39 Mio. € erhielt 2018 das neu gegründete Sondervermögen „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“.

50 Folgende Darstellung bildet die Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen im Zeitraum 2015 bis 2019 ab:

#### Übersicht 1: Zuschüsse und Zuführungen an Sondervermögen

€	2015	2016	2017	2018	2019
Grundstock	0	0	4.000	30.400.000	7.585.000
Mikrodarlehensfonds I	0	0	-	-	-
Mikrodarlehensfonds II	460.000	0	0	0	0
Mikrodarlehensfonds III	0	1.420.000	2.000.000	3.000.000	4.000.000
Aufbauhilfefonds Sachsen 2002	0	0	711.523	724.303	607.854
Aufbauhilfefonds Sachsen 2013	10.001.547	10.000.000	0	0	0
Fonds Krisenbewältigung und Neustart	0	0	0	0	150.000
Wohnraumförderungsfonds Sachsen	40.805.031	64.537.820	6.500.000	82.366.200	47.059.833
Stadtentwicklungsfonds	0	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen I	0	0	0	0	0
Nachrangdarlehensfonds zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Sachsen II	0	30.000.000	0	0	2.000.000
Fonds zur Rettung und Umstrukturierung von sächsischen Unternehmen	24.838	79.047	24.857	93.198	22.641
Altlastenfonds Sachsen	1.703.200	496.900	1.302.800	3.810.400	2.000.000
Garantiefonds	170.000.000	182.731.300	0	0	0
Braunkohlesanierungsfonds	0	0	33.897.452	0	0
Zukunftssicherungsfonds	0	330.000.000	158.361.100	816.000.000	0
Darlehensfonds zur Markteinführung innovativer Produkte Sachsen	0	17.449.000	0	0	0
Fusionsfonds	10.000.000	10.000.000	0	0	0
Brücken in die Zukunft	487.000.000	0	81.790.850	59.000.000	59.000.000
Asyl- und Flüchtlingshilfefonds	119.562.531	0	0	0	0
Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse - Forst	-	-	-	39.432.000	51.927.000
Breitbandfonds Sachsen	-	-	-	700.000.000	0
<b>Summe</b>	<b>839.557.147</b>	<b>646.714.067</b>	<b>284.592.582</b>	<b>1.734.826.101</b>	<b>174.352.328</b>

Quellen: 2015 bis 2019 HR und Kassen-Ist. Abweichungen sind rundungsbedingt. Summe für 2016 enthält Berichtigung gegenüber dem Jahresbericht 2018.

Erläuterung zu den verwendeten Zeichen:

0 im jeweiligen Haushaltsjahr erfolgten keine Zuschüsse und Zuführungen an das Sondervermögen.

- im jeweiligen Haushaltsjahr bestand das Sondervermögen nicht.

51 Im Vergleich zu 2018 sanken die Ausgaben für Zuführungen an Sondervermögen in 2019 auf ein Zehntel des Vorjahreswertes.

### 3.2.2 Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

52 → Staatsbetriebe sind rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Staatsverwaltung, für die aufgrund ihrer betriebs- oder erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung oder wegen des Absatzes ihrer Erzeugnisse besondere Bewirtschaftungsmaßnahmen gelten. Ihre Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) sind im Haushaltsplan und in der HR nachrichtlich abgedruckt.

53 Die Zuschüsse und Zuführungen an die Staatsbetriebe sind der folgenden Übersicht zu entnehmen.

## Übersicht 2: Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe

€	2015	2016	2017	2018	2019
Sächsisches Immobilien und Baumanagement (SIB)	70.149.984	70.616.445	60.239.740	61.357.311	65.822.036
Sächsische Staatstheater	68.100.000	68.400.000	73.248.700	74.176.698	83.219.602
Landestalsperrenverwaltung	62.560.523	64.254.355	75.809.722	74.439.229	74.925.259
Sächsische Informatik Dienste – Landesrechenzentrum Steuern (SID – LRZS)	19.799.921	23.069.188	27.740.164	23.659.083	30.224.079
Sächsische Informatik Dienste (SID)	20.337.678	21.245.436	18.172.749	17.095.117	17.016.237
Staatsbetrieb Sachsenforst	37.034.844	44.890.829	42.167.387	58.032.040	52.755.146
Sächsische Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden	27.695.070	27.606.174	28.332.095	28.765.029	29.196.736
Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft	22.379.891	22.084.901	23.737.023	24.541.884	24.208.603
Staatliche Kunstsammlung Dresden	22.085.832	25.190.471	24.340.266	30.703.516	29.336.015
Geobasisinformation und Vermessung Sachsen	20.833.475	22.594.660	21.423.105	21.736.490	24.111.374
Landesamt für Archäologie	7.657.511	7.696.117	8.570.328	8.517.613	9.142.713
Sächsische Gestütsverwaltung	3.525.934	3.491.453	3.467.400	3.678.200	3.793.900
Deutsches Zentrum für barrierefreies Lesen (dzb lesen)	3.695.000	3.735.000	4.075.000	4.373.133	4.653.180
Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen	1.057.843	1.023.018	238.880	927.200	937.600
Zentrales Flächenmanagement Sachsen	-	-	8.341.377	5.810.472	10.947.373
<b>Summe</b>	<b>386.913.508</b>	<b>405.898.047</b>	<b>419.903.935</b>	<b>437.813.016</b>	<b>460.289.853</b>
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds	15.438.655	16.819.906	16.181.296	16.270.117	16.578.328
<b>Summe ohne Zuführung an Generationenfonds</b>	<b>371.474.853</b>	<b>389.078.141</b>	<b>403.722.639</b>	<b>421.542.899</b>	<b>443.711.525</b>

Quellen: 2015 bis 2019 HR. Abweichungen sind rundungsbedingt.

Hinweis: In 2015 kam es beim Sachsenforst zu zusätzlichen Zuführungen an die Rücklage aus HGr. 9, welche nicht dargestellt sind.

- 54 Der SID erhält Mittel aus dem Epl. 03 und der SID – LRZS aus dem Epl. 04. In der Übersicht ist der Staatsbetrieb zweimal genannt. Als Landesrechenzentrum Steuern handelt er im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 108 GG führen beide Teile des Staatsbetriebs voneinander getrennte Rechnungen. Dies bedingt die Aufspaltung der Zuführung.
- 55 Die Zuschüsse und Zuführungen an Staatsbetriebe stiegen im Betrachtungszeitraum von 2015 bis 2019 von rd. 387 Mio. € auf 460 Mio. € an.
- 56 Gegenüber dem Vorjahr erhielten die Staatlichen Staatstheater in 2019 eine um knapp über 9 Mio. € höhere Zahlung. Das Zentrale Flächenmanagement Sachsen bezuschusste der Haushalt mit 5 Mio. € mehr und das SID – LRZS mit rd. 6,5 Mio. € mehr.

### 3.2.3 Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen einschließlich Medizinischer Fakultäten und Universitätsklinika

- 57 Die Hochschulen erhalten Zuschüsse zum laufenden Betrieb, für Lehre und Forschung sowie für Investitionen. Daneben erfolgen für die Hochschulen Zuweisungen an den Generationenfonds.

### Übersicht 3: Zuschüsse und Zuführungen an Hochschulen

€	2015	2016	2017	2018	2019
Universität Leipzig	208.794.461	215.186.371	221.512.891	225.582.159	230.744.319
TU Dresden	253.306.526	260.423.820	267.290.592	271.283.706	275.180.300
TU Chemnitz	79.174.305	81.625.182	81.281.899	82.908.012	83.690.170
TU Bergakademie Freiberg	53.233.108	54.461.154	54.526.237	55.900.219	59.033.681
HTW Dresden	34.455.949	36.250.135	35.402.764	37.101.154	37.142.576
HTWK Leipzig	31.355.195	33.800.870	32.964.340	34.431.584	34.180.063
Hochschule Mittweida	23.158.925	24.367.567	23.959.801	24.845.044	24.964.877
Westfälische Hochschule Zwickau	31.028.754	32.584.892	31.970.481	32.947.329	32.830.398
Hochschule Zittau/Görlitz	24.161.788	25.335.363	24.885.685	25.765.511	25.817.433
Palucca Schule Dresden	3.749.202	3.914.907	3.978.800	4.113.494	4.177.135
Hochschule für Bildende Künste Dresden	7.656.243	8.136.263	8.074.238	8.256.111	8.227.067
Hochschule für Musik Dresden	10.075.100	10.860.873	10.599.428	10.929.033	10.770.354
Hochschule für Musik und Theater Leipzig	14.798.019	15.859.498	15.735.634	16.539.287	16.510.272
Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig	6.795.933	7.312.200	7.206.156	7.511.964	7.471.312
<b>Zwischensumme</b>	<b>781.743.508</b>	<b>810.119.095</b>	<b>819.388.944</b>	<b>838.114.606</b>	<b>850.739.956</b>
zentral eingestellte Zuschüsse im Kap. 12 07 TG 51	48.400.848	51.129.758	51.524.595	52.686.561	52.501.559
<b>Summe</b>	<b>830.144.356</b>	<b>861.248.854</b>	<b>870.913.539</b>	<b>890.801.167</b>	<b>903.241.515</b>
nachrichtlich: darin enthaltene Zuführungen an den Generationenfonds	70.133.610	77.003.062	75.466.844	77.068.404	79.670.256
<b>Summe ohne Zuführung an Generationenfonds</b>	<b>760.010.746</b>	<b>784.245.792</b>	<b>795.446.695</b>	<b>813.732.763</b>	<b>823.571.259</b>

Quelle: 2015 - 2019 Kassen-Ist.

Erläuterung: Bei der Universität Leipzig und der TU Dresden umschließt dies auch die Finanzierung der Medizinischen Fakultäten.

- 58 Im Betrachtungszeitraum sind die Zuschüsse und Zuführungen an die Hochschulen einschließlich zentral eingestellter Zuschüsse im Kap. 12 07 TG 51 sowie Zuführungen an den Generationenfonds von 830 Mio. € im Hj. 2015 auf rd. 903 Mio. € im Hj. 2019 gestiegen. Im Vergleich zu 2018 gab es insgesamt keine signifikante Veränderung bei der Finanzierung von Forschung und Lehre.
- 59 Vorstehende Darstellung enthält die Zuschüsse an die Universitätsklinika nicht. Diese zeigt die Übersicht 4 für den Zeitraum 2015 bis 2019:

### Übersicht 4: Zuschüsse und Zuführungen an Universitätsklinika

€	2015	2016	2017	2018	2019
Universitätsklinikum Leipzig	13.496.272	13.079.578	32.000.000	17.000.120	12.000.000
Universitätsklinikum Dresden	11.000.000	13.075.352	13.000.000	15.828.000	12.000.000
<b>Summe</b>	<b>24.496.272</b>	<b>26.154.930</b>	<b>45.000.000</b>	<b>32.828.120</b>	<b>24.000.000</b>

Quellen: 2015 bis 2019 HR und Kassen-Ist.

- 60 Im Vergleich zu den Hj. 2017 und 2018 sind die Zuschüsse für Investitionen für die Universitätsklinika im Hj. 2019 um mehrere Millionen Euro gesunken.

### 3.2.4 Zuschüsse, Zuführungen und Darlehen an Beteiligungen

- 61 Die Zuschüsse und Zuführungen an unmittelbare Beteiligungen des Freistaates umschließen Zinszuschüsse für Darlehen, Zuschüsse für laufende Zwecke und Investitionen, Kapitalzuführungen und Darlehen an Beteiligungsunternehmen.

62 Die Entwicklung ist summarisch in der folgenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 5: Zuschüsse und Zuführungen an unmittelbare Beteiligungen

€	2015	2016	2017	2018	2019
Augustusburg/Scharfenstein/Lichtenwalde Schlossbetriebe gGmbH	1.399.463	1.180.000	1.700.000	2.166.800	2.292.500
Flughafen Leipzig/Halle GmbH	11.846	333.008	0	0	0
future SAX GmbH	-	-	420.000	418.264	388.915
Landesbühnen Sachsen GmbH	12.204.400	14.404.600	13.705.400	15.362.200	14.970.594
Leipziger Messe GmbH	4.450.000	4.240.000	3.550.000	4.400.000	3.500.000
Meissen Porzellan-Stiftung GmbH	-	985.500	537.000	970.000	889.000
Mitteldeutsche Flughafen AG	4.940.007	1.482.330	3.145.318	1.179.016	1.178.135
Mitteldeutsche Medienförderung GmbH	3.755.300	3.755.300	3.755.300	3.755.300	3.755.300
Sächsische Agentur für Strukturentwicklung GmbH	-	-	-	-	1.998.900
Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH	14.379.090	0	2.416.184	9.556.538	3.704.640
Sächsische Energieagentur SAENA GmbH	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.238.000	2.280.000
Sächsische Staatsbäder GmbH	11.516.000	9.369.816	12.480.000	9.821.000	26.194.640
Sächsische Staatsweingut GmbH, Schloss Wackerbarth	1.785.000	1.785.000	1.785.000	1.785.000	1.785.000
Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen GmbH	0	0	0	0	5.000.000
Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten Sachsen gemeinnützige GmbH	12.648.000	12.300.000	12.700.000	13.400.000	14.670.000
Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH	5.020.857	6.191.086	6.282.967	5.989.669	6.361.752
<b>Summe</b>	<b>74.109.964</b>	<b>58.026.639</b>	<b>64.477.170</b>	<b>71.041.787</b>	<b>88.969.376</b>

Quelle: 2015 bis 2019 HR.

Erläuterung zu den verwendeten Zeichen:

0 im jeweiligen Haushaltsjahr erfolgten keine Zuschüsse und Zuführungen an die Beteiligung.

- im jeweiligen Haushaltsjahr bestand die Beteiligung nicht.

63 Im Vergleich zum Vorjahr ist die finanzielle Unterstützung des Freistaates an seinen Beteiligungen im Hj. 2019 um fast 18 Mio. € angestiegen. Der Gesamtbetrag der Finanzhilfen im Hj. 2019 übersteigt erheblich die Summen der Jahre davor. Besonders hoch fiel im Hj. 2019 die Zahlung an die Sächsische Staatsbäder GmbH aus.

64 In der Übersicht 5 sind auch Darlehen an Beteiligungen mitberücksichtigt. Bei den Darlehen besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass der Freistaat diese in eine Eigenkapitaleinlage umwandelt und dadurch die Tilgungsverpflichtung des Unternehmens entfällt. Die ausgereichten Darlehen im Zeitraum 2015 bis 2019 kamen den folgenden Unternehmen zugute:

- Mitteldeutsche Flughafen AG – Kredit über 5.336,44 € im Hj. 2015 und 1.619,03 € im Hj. 2016,
- Staatliche Porzellan – Manufaktur Meissen GmbH – Darlehensbetrag 5,0 Mio. € im Hj. 2019.

65 Die restlichen Auszahlungen zur Gesamtsumme im Hj. 2015 und 2016 betrafen Kapitalzuführungen. Die Höhe der Zuschüsse und Zuführungen an die oben aufgeführten Beteiligungen ist aus den Übersichten zu der jeweiligen HR des Freistaates ersichtlich. Diese sind auf der Internetseite des SMF öffentlich zugänglich.

Anhang zum Beitrag Nr. 30, Pkt. 2.2.2 „Klimafonds Sachsen“

<sup>66</sup> Die Anlage enthält eine Gegenüberstellung der gesetzlichen Zwecke des Sondervermögens „Klimafonds Sachsen“ und der bereits vorhandenen Haushaltsstellen des Kernhaushalts. Die möglichen Überschneidungen von Verwendungszwecken sind grau untersetzt.

Sondervermögen	StHpl. 2021/2022	
	Kap. Tit.	Planansatz (T€)
1. Maßnahmen zur Anpassung örtlicher Infrastrukturen, insbesondere	09 10/883 83 Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	2021: 1.934,0 2022: 0,0
a) zur nachhaltigen und klimaresilienten Anlage von Stadtgrün (Schaffung, Erhalt oder Erweiterung von Grünflächen und Freiräumen, Vernetzung von Grün- u. Freiflächen, Begrünung von Bauwerksflächen),	09 10/891 83 Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen	2021: 200,0 2022: 0,0
b) zur innerörtlichen Abkühlung, Verschattung und Durchlüftung,	Für 883 83 und 891 83 gilt: Veranschlagt sind Mittel der EU zur Förderung von investiven kommunalen Maßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinie Klima/2014 zur Steigerung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und bei kommunaler Infrastruktur Richtlinie des SMUL über die Gewährung von Fördermitteln für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Klimaschutz im Freistaat Sachsen	2021: 800,0 2022: 1.000,0
c) zur Vorsorge für Extremwetterereignisse sowie		
d) Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich,		
	09 03/883 52 Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	
	Veranschlagt sind Mittel zur Umsetzung von Förderprogrammen zum Klimaschutz sowie der Klimaanpassung in den Kommunen neben dem EFRE. Die Mittel dienen insbesondere der Unterstützung der Pflanzung von Großgehölzen sowie Dach- und Fassadenbegrünung im innerstädtischen Bestand	

Sondervermögen	StHpl. 2021/2022	
	Kap. Tit.	Planansatz (T€)
<p>2. Maßnahmen zur Anpassung an die klimatischen Veränderungen und Erhöhung der Klimaresilienz (Krisenfestigkeit) für die Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wasserwirtschaft, insbesondere</p> <p>a) zum Schutz von Boden und Wasser,</p> <p>b) zum Waldumbau sowie</p> <p>c) zum Erhalt und zur Erhöhung der Biodiversität und der biologischen Aktivität im Boden,</p>	<p><b>09 02/534 10</b>  <b>Ausgaben für Waldumbau, Klimaanpassung, Zusammenarbeit SBS mit der TU Dresden</b></p> <p>Veranschlagt sind Mittel für klimaangepassten Waldumbau und -bewirtschaftung sowie Fragestellungen im Zusammenhang mit der Wiederbewaldung nach Schadereignissen.</p>	<p>2021: 250,0  2022: 0,0</p>
	<p><b>09 10/883 82</b>  <b>Zuweisungen für Investitionen an Kommunen</b></p> <p>Veranschlagt sind Mittel der EU zur Förderung der Sanierung belasteter Standorte zur Vermeidung oder Beseitigung von Boden- und Grundwasserschäden (außerhalb der Altlastenfreistellung).</p>	<p>2021: 4.289,8  2022: 0,0</p>
	<p><b>09 09/683 01</b>  <b>Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen</b></p> <p>Veranschlagt sind Mittel für Maßnahmen der umweltgerechten Flächenbewirtschaftung im Freistaat Sachsen  Rechtsgrundlage:  Richtlinie des SMUL zur Förderung von Vorhaben der umweltgerechten Flächenbewirtschaftung im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen – RL AUK/2015)</p>	<p>2021: 22.791,5  2022: 17.159,7</p>
	<p><b>09 09/683 02</b>  <b>Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen mit umgeschichteten Direktzahlungen der EU</b></p> <p>Veranschlagt sind Mittel für Maßnahmen der umweltgerechten Flächenbewirtschaftung im Freistaat Sachsen  Rechtsgrundlage:  Richtlinie des SMUL zur Förderung von Vorhaben der umweltgerechten Flächenbewirtschaftung im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen – RL AUK/2015)</p>	<p>2021: 17.620,4  2022: 17.620,5</p>
	<p><b>09 04/887 01</b>  <b>Zuweisungen für Investitionen an Zweckverbände</b></p> <p>Veranschlagt sind Mittel für investive Maßnahmen an Zweckverbände im Bereich Siedlungswasserwirtschaft und öffentliche Trinkwasserversorgung (Brunnendörfer)  Maßnahmen der öffentlichen Trinkwasserversorgung werden auch im Sonderrahmenplan Ländliche Entwicklung umgesetzt  Rechtsgrundlage:  Richtlinie des SMUL zur Förderung von Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft  Sonderprogramm SMUL zur Förderung von Maßnahmen zur Erweiterung der öffentlichen Trinkwasserversorgung im ländlichen Raum</p>	<p>2021: 16.000,0  2022: 24.370,0</p>
<p>3. Maßnahmen zur nachhaltigen Ausgestaltung des Wasser-, Ressourcen- und Energiemanagements, insbesondere</p> <p>a) zur langfristigen Sicherstellung der Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit vorrangig Trinkwasser sowie auch Brauchwasser und Energie,</p>	<p><b>09 04/887 01</b>  <b>Zuweisungen für Investitionen an Zweckverbände</b></p> <p>Veranschlagt sind Mittel für investive Maßnahmen an Zweckverbände im Bereich Siedlungswasserwirtschaft und öffentliche Trinkwasserversorgung (Brunnendörfer)  Maßnahmen der öffentlichen Trinkwasserversorgung werden auch im Sonderrahmenplan Ländliche Entwicklung umgesetzt  Rechtsgrundlage:  Richtlinie des SMUL zur Förderung von Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft  Sonderprogramm SMUL zur Förderung von Maßnahmen zur Erweiterung der öffentlichen Trinkwasserversorgung im ländlichen Raum</p>	<p>2021: 16.000,0  2022: 24.370,0</p>

Sondervermögen	StHpl. 2021/2022	
	Kap. Tit.	Planansatz (T€)
b) zur Renaturierung von Gewässern und Revitalisierung von Mooren	<p>09 03/534 79 Dienstleistungen Dritter</p> <p>Veranschlagt sind Mittel für Dienstleistungen Dritter sowie Aufwendungen, die für Untersuchungen/Analysen/Maßnahmen für die Erfüllung der fachpolitischen Ziele des Natur- und Artenschutzes sowie zur Umsetzung fachrechtlicher und fachpolitischer Einzelvorhaben des SMEKUL notwendig sind, insbesondere für:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufwendungen für wenige übergeordnete Maßnahmen im Wolfsmanagement sowie Arten- oder Biotopschutzprojekte wie dem Birkhuhnschutz oder die Moorrevitalisierung.</li> </ul>	<p>2021: 1.452,9 2022: 1.053,0</p>
c) zur dezentralen Regen- und Grauwassernutzung	<p>09 03/883 87 Zuweisung für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände</p>	<p>2021: 3.000,0 2022: 2.500,0</p>
d) zur Verbesserung des lokalen Hochwasser- und Erosionsschutzes sowie des Regenwasserrückhaltes in der Fläche,	<p>Veranschlagt sind Mittel für die Umsetzung von Hochwasserschutzinvestitionen an Gewässern II. Ordnung in kommunaler Unterhaltungslast.</p> <p>Weiterhin werden Mittel für Schadensbeseitigungen im Bereich von Gemeindeverbindungsstraßen und innerörtlichen Straßen im ländlichen Raum nachgewiesen. Die Umsetzung der Maßnahmen ist am präventiven Hochwasserschutz auszurichten.</p>	
	<p>09 03/682 93 Zuschüsse für laufende Zwecke an Staatsbetriebe</p> <p>Veranschlagt sind Mittel für die Fortschreibung "Entwicklung der Hochwasserschutzkonzepte für Gewässer I. Ordnung"</p>	<p>2021: 5.100,0 2022: 4.361,2</p>
	<p>09 04/891 09 Zuschüsse für Investitionen an Staatsbetriebe für Wasserbaumaßnahmen</p> <p>Veranschlagt sind Mittel für Wasserbaumaßnahmen, die nach den Grundsätzen des GAK-Rahmenplanes bewirtschaftet werden.</p> <p>Die Mittel werden für staatliche Wasserbauprojekte in den Bereichen Hochwasserschutz und Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie und der EG-Hochwassermanagement-Richtlinie benötigt. Weiterhin werden Mittel für Maßnahmen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Wiederherstellung der Gewässerinfrastruktur einschließlich des Hochwasserschutzes eingesetzt. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt durch die Landestalsperrenverwaltung und ist an einem präventiven Hochwasserschutz auszurichten.</p>	<p>2021: 20.000,0 2022: 20.000,0</p>
e) zur Schaffung von Löschwasserreservoirs in stark brandgefährdeten und schwer zugänglichen Schutzgebieten	<p>09 03/TG 75 Agrarmarketing für Produkte der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft</p>	
f) zum Ausbau und zur Sicherung regionaler Wirtschaftskreisläufe auch mit Bezug zur Entsorgung, Wiederverwertung und Wiederinverkehrbringung von Abfallstoffen sowie	<p>Veranschlagt sind Mittel für:</p> <p>Maßnahmen zur Unterstützung von Land- und Ernährungswirtschaft, Ernährungshandwerk, Direktvermarktung im Hinblick auf Innovationen, Vernetzung, Absatz- und Qualitätsförderung</p> <p>Das Agrarmarketing dient der Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten und Wirtschaftskreisläufe</p>	

Sondervermögen	StHpl. 2021/2022	
	Kap. Tit.	Planansatz (T€)
g) zur Absatzförderung innovativer klimafreundlicher Produkte auf Basis nachwachsender Rohstoffe aus Land- und Forstwirtschaft,	09 03/534 75 Dienstleistungen Dritter und sonstiger Sachaufwand  Veranschlagt sind Mittel für vertragliche Leistungen von Dritten für die Konzeption und den Auf- und Ausbau von Strukturen zur Stärkung der Vermarktung regional und/oder ökologisch erzeugter Produkte und die Durchführung von Maßnahmen im Gemeinschaftsmarketing der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (Organisation und Durchführung von Messen, Ausstellungen, Warenbörsen sowie Mediamaßnahmen). Ein Schwerpunkt ist die Stärkung der Regionalvermarktung zur Unterstützung einheimischer Unternehmen der Ernährungswirtschaft und der Direktvermarktung	2021: 2.672,0 2022: 2.301,0
4. Entwicklung und Umsetzung von über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehenden Maßnahmen zur Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz, -einsparung und -substitution sowie zum Einsatz wassersparender Technik in Unternehmen, insbesondere  a) zur Pumpen- und Heizungsoptimierung,  b) zur Nutzung erneuerbarer Energien,  c) zur Einführung von Energiemanagementsystemen  d) zur Vermeidung von Kohlendioxid-Emissionen,	09 03/893 52 Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland Veranschlagt sind Mittel zur Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie Speicher. Insbesondere sollen dezentrale Anlagen, die der Stromspeicherung aus Photovoltaikanlagen dienen, auch in Verbindung mit der Ladeinfrastruktur gefördert werden. Rechtsgrundlage: Richtlinie des SMEKUL über die Gewährung von Zuwendungen zur Speicherung von Energie	2021: 3.500,0 2022: 4.000,0
5. Entwicklung und Umsetzung von Modellvorhaben, projektbezogene Beratungs-, Qualifizierungs- und Informationsleistungen im Rahmen der Nummern 1 bis 4 sowie zivilgesellschaftliche Initiativen im Bereich des Klima-, Boden-, Ressourcen-, Arten- und Biotopschutzes.	09 10/893 02 Zukunftsfähige Energieversorgung in Unternehmen Veranschlagt sind Mittel der EU zur Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung von investiven Vorhaben, die einer zukunftsfähigen Energieversorgung dienen. Des Weiteren werden Maßnahmen zur Unterstützung von nichtinvestiven Vorhaben zur Evaluierung, insbesondere von Modellvorhaben, gefördert.  09 10/883 83 Zuschüsse für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände Veranschlagt sind Mittel der EU zur Förderung von investiven kommunalen Maßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinie Klima/2014 zur Steigerung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und bei kommunaler Infrastruktur wie z. B.: - Modellvorhaben  09 10/891 83 Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen Veranschlagt sind Mittel der EU zur Förderung von investiven kommunalen Maßnahmen im Rahmen der Förderrichtlinie Klima/2014 zur Steigerung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden und bei kommunaler Infrastruktur wie z. B.: - Modellvorhaben Rechtsgrundlage: Richtlinie des SMUL über die Gewährung von Fördermitteln für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Klimaschutz im Freistaat Sachsen	2021: 4.518,4 2022: 0,0  2021: 1.934,0 2022: 0,0  2021: 200,0 2022: 0,0

## II. Geschäftsbereiche der Staatsministerien, der Landtagsverwaltung und der Staatskanzlei

### Einzelplan 04: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen

#### Elektronischer Lohnsteuer-Abgleich (ELLA)

31

Die sächsische Steuerverwaltung nutzt ein softwaregestütztes Prüfverfahren, um Differenzen zwischen den Lohnsteuer-Voranmeldungen und den Lohnsteuer-Jahresbescheinigungen aufzudecken. Dieser elektronische Lohnsteuerabgleich (ELLA) steuerte laut LSF allein für 2018 Abweichungen i. H. v. 133 Mio. € aus. Das vom SRH berechnete Risikovolumen beträgt sogar 248 Mio. €.

Durch die Anwendung des Verfahrens ELLA in seiner bisherigen Ausbaustufe werden derzeit die gesetzlichen Mindestanforderungen gem. § 88 Abs. 5 AO an ein maschinelles Risikomanagementsystem noch nicht vollständig erfüllt. Es fehlen noch die automatisierte Zufallsauswahl sowie eine regelmäßige Überprüfung des Risikomanagementsystems auf seine Zielerfüllung. Steuerliche Risiken in unbekannter Höhe bleiben ungeprüft. An diesem Zustand wird sich bis zu einer entsprechenden Ausbaustufe der Software, mit der nach Angaben des SMF nicht vor 2024 zu rechnen ist, nichts ändern.

Der SRH hat der Steuerverwaltung Verbesserungsvorschläge unterbreitet, um mit ELLA die steuerlichen Risiken effektiv zu identifizieren, zu minimieren und das Verfahren effizienter auszugestalten.

#### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Mit Einführung der elektronischen Lohnsteuer-Anmeldungen und Lohnsteuerbescheinigung ist die Steuerverwaltung seit 2005 in der Lage, die von den Arbeitgebern abgeführten Lohnsteuern mit den bei der Einkommensteuer-Veranlagung erklärten anzurechnenden Lohnsteuern abzugleichen. Dieser Abgleich kann zur Verhinderung ungerechtfertigter Steuererstattungen eingesetzt werden. In Sachsen ist für Risikofälle ab 2018 eine hierfür vom KONSENS-Verbund<sup>1</sup> entwickelte Software im Einsatz.
- <sup>2</sup> Der SRH hat die Einführung und den Einsatz dieses Verfahrens zum Elektronischen Lohnsteuerabgleich (ELLA) in der sächsischen Steuerverwaltung untersucht. Schwerpunkt war dabei die Auswertung der statistischen Zahlen und damit zusammenhängend der wirksame und effiziente Einsatz des neuen Verfahrens.

#### 2 Prüfungsergebnisse

- <sup>3</sup> Die Steuerverwaltung setzt das Verfahren ELLA als Risikomanagementsystem i. S. d. § 88 Abs. 5 AO ein. Der SRH sieht die Steuerverwaltung mit der Nutzung von Risikomanagementsystemen auf dem richtigen Weg, dem Spannungsverhältnis zwischen knappen Personalressourcen einerseits und der vollständigen und gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung von Steuern andererseits zu begegnen.
- <sup>4</sup> In § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 AO ist u. a. als Mindestanforderung an ein Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung eine Zufallsauswahl zur Absicherung des Verfahrens vorgeschrieben. Die derzeitige Verfahrensversion von ELLA (Stufe 2) beinhaltet eine solche Zufallsauswahl nicht. Damit fehlt dem Verfahren bislang ein wesentlicher Teil eines wirksamen Risikomanagementsystems.
- <sup>5</sup> Im Untersuchungszeitraum schwankte die Arbeitsbelastung mit Risikofällen aus dem Verfahren ELLA erheblich zwischen den Finanzämtern. Die unterschiedlich hohe Fallbelastung beeinflusste maßgeblich die Erledigungsquoten. Einzelnen Finanzämtern gelang es nicht, die Fälle fristgerecht zu bearbeiten.

<sup>1</sup> KONSENS = Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung; vgl. dazu auch Gesetz über die Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung (KONSENS-G).

- <sup>6</sup> Die bei der maschinellen Prüfung eingesetzten Risikofilter beinhalten sogenannte Nichtaufgriffsgrenzen. Diese definieren ein bestimmtes steuerliches Mindestrisiko, das zur weiteren personellen Überprüfung erreicht werden muss. Die Aussteuerungsergebnisse der Risikofilter und der personellen Risikoprüfung im Verfahren ELLA werden bisher statistisch nicht hinreichend erfasst und ausgewertet. Eine Aussage über die Wirksamkeit dieses Verfahrens und die dadurch verhinderten Steuerausfälle ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich.
- <sup>7</sup> Laut Statistik des LSF hat das Verfahren ELLA für 2018 insgesamt 6.249 Fälle mit einem Risikovolumen von rd. 133 Mio. € ausgesteuert. Nach den übermittelten Einzelfalldaten lag das tatsächliche Risikovolumen nach Analyse des SRH sogar bei 248 Mio. €. SMF und LSF konnten nicht hinreichend konkret und plausibel die Funktionsweise der Statistik und Gründe für die Abweichungen erläutern. Aus Sicht des SRH ist diese hinsichtlich Fallzahl und Risikovolumina z. T. widersprüchlich. Zudem existiert keine Dokumentation zur Funktionsweise der Aufbereitung der Rohdatenfälle hin zur Ausgabe als Differenzfall in der LSF-Statistik. Das LSF sollte sich um Aufklärung der statistischen Zahlen und deren nachvollziehbare Darstellung bemühen. Es wird angeregt, sich hier für eine möglichst bundeseinheitliche technische Lösung einzusetzen.
- <sup>8</sup> Aufgrund eines technischen Fehlers war zudem die Statistik für das Jahr 2018 unrichtig. Die Verwaltung kann diesen Fehler auch künftig nicht gänzlich ausschließen. Ohne eine korrekte Statistik kann aber das Arbeitsvolumen nicht hinreichend und der erforderliche Personalbedarf nicht sachgerecht beurteilt werden.
- <sup>9</sup> Das eingesetzte Verfahren ELLA lässt in seiner bisherigen Ausgestaltung der Risiko- und Ergebnismessung deshalb auch keine reversionssichere Steuerung des Risikos i. S. d. § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4 AO zu. In der Gesamtbeurteilung erfüllt das Verfahren ELLA noch nicht die Anforderungen an ein Risikomanagementsystem im Sinne von § 88 Abs. 5 AO. Vor diesem Hintergrund sollte das SMF eine geeignete Verfahrensweise für die als risikoarm ausgesonderten Fälle entwickeln. Der SRH hält es – einvernehmlich mit dem SMF – für erforderlich, die Notwendigkeit der Verbesserung des Risikomanagementsystems in den KONSENS-Verbund einzubringen und im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine Verbesserung des Verfahrens ELLA hinzuwirken.

### 3 Folgerungen

- <sup>10</sup> Die sächsische Steuerverwaltung sollte die Einführung neuer Arbeitsverfahren und –prozesse stets mit entsprechenden Organisationsuntersuchungen begleiten, um dadurch den erforderlichen Personalbedarf und eventuelle Fehlentwicklungen im Finanzamt frühzeitig zu erkennen. Die Möglichkeit zu den notwendigen Erkenntnisgewinnen bieten die vor einer flächendeckenden Verfahrenseinführung durchgeführten Pilotverfahren.
- <sup>11</sup> Das SMF sollte im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass das Verfahren ELLA zeitnah um die in § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 4 AO normierte Zufallsauswahl und um ein geeignetes Controlling erweitert wird.
- <sup>12</sup> Ein Risikomanagementsystem kann nur funktionieren, wenn die Risiken und deren Bearbeitung fortlaufend gemessen werden. Nur so ist eine sachgerechte Steuerung des Gesamtverfahrens i. S. d. § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4 AO überhaupt möglich. Das SMF sollte deshalb im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf einwirken, dass das Verfahren ELLA um ein geeignetes Statistikmodul ergänzt wird. Dieses Tool sollte eine automatische Aufbereitung der maßgeblichen statistischen Kennzahlen gewährleisten.
- <sup>13</sup> Bis zur Einführung eines automatisierten Controllings sollte das LSF – ausgehend von den Rohdaten – die eigenen Statistiken zeitnah erstellen, sachgerecht analysieren und die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen hinreichend dokumentieren.
- <sup>14</sup> Die zeitnahe Erstellung von LSF-Statistiken sollte dazu genutzt werden, umgehend auf erkannte Fehlentwicklungen zu reagieren. Die erheblichen Unterschiede bei der Fallerledigung durch die Finanzämter könnten bspw. durch eine Querschnittsprüfung untersucht werden.

### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- <sup>15</sup> Das SMF hat darauf hingewiesen, dass es sich bei ELLA um ein KONSENS-Produkt handelt, welches durch das programmierende Bundesland zur Verfügung gestellt wird. Diesem obliege grundsätzlich auch die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit. Auf die zögerliche Entwicklung des Verfahrens könne das SMF daher nur eingeschränkt

Einfluss nehmen. Allerdings habe das LSF im März 2021 eigene Untersuchungen in den Finanzämtern angestoßen. Darüber hinaus sei eine Geschäftsprüfung durch das LSF vorgesehen.

- 16 Die LSF-Statistik weise lediglich die durch das Landesrechenzentrum aufbereiteten Rohdaten aus, so dass die LSF-Statistik nicht mit den Rohdaten identisch sein könne. Zudem stelle die LSF-Statistik vorrangig auf die Erledigungszahlen der einzelnen Finanzämter ab. Aus einem aufgetretenen technischen Fehler könne nicht abgeleitet werden, dass dieser auch Auswirkungen auf Folgejahre habe. Im weiteren Verlauf beabsichtige das LSF zu prüfen, inwieweit Optimierungspotenzial für die eigene Statistik bestehe.
- 17 Weiterhin sehe das SMF bezüglich der Einführung einer Zufallsauswahl keinen Handlungsbedarf, weil das programmierende Bundesland nach 2024 eine Lösung in Aussicht gestellt habe. Die bisher im Rahmen der Facharbeitsgruppe „Lohnsteuerabgleich“ durchgeführte Risikosteuerung erachtet es als ausreichend. Da es keine IT-gestützte Steuerung gäbe, würden die aus dem laufenden Verfahren gewonnenen Erfahrungen der Bearbeiter zur Anpassung der Risikoregeln genutzt. Eine personelle Prüfung aller Differenzfälle sei nicht angezeigt.

## 5 Schlussbemerkung

- 18 Dem SRH ist bewusst, dass die sächsischen Einflussmöglichkeiten auf die von KONSENS bundesweit bereitgestellten Softwarelösungen begrenzt sind. Mit dem Einsatz derartiger Programme im produktiven Betrieb übernimmt die sächsische Verwaltung aber auch Verantwortung für die entsprechenden Arbeitsergebnisse und Verfahrensmängel.
- 19 Auch wenn ELLA in seiner aktuellen Ausbaustufe eine deutliche Verbesserung zum vorherigen analogen Verfahren darstellt, ist es an die vom Gesetzgeber definierten Mindeststandards gebunden. Ein konkretes Datum zur Einführung einer maschinellen Zufallsauswahl ist mangels Existenz eines KONSENS-Einsatzplanes nicht bekannt. Die vom SMF angeführten Maßnahmen zur Fortentwicklung der Risikoregeln sind im Rahmen eines flächendeckend eingesetzten Risikomanagementsystems ungeeignet. Die vorhandenen Aufzeichnungen zu Null- und Mehregebnisfällen und zu den entsprechenden Bearbeitungsmaßnahmen liegen zwar im Einzelfall vor, können aber in der Fallgesamtheit nicht maschinell ausgelesen werden. Sie ermöglichen deshalb keine strukturierte Analyse des Risikomanagementsystems. Dies ist dem SMF bekannt.
- 20 Eine systematische und reversionssichere Erfassung und Bewertung von Risikopotenzialen sowie eine entsprechende Risikosteuerung findet derzeit nicht statt. Folglich werden die gesetzlich normierten Mindeststandards an ein Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung bislang nicht erreicht.
- 21 In Kenntnis des SMF um diese noch fehlenden Voraussetzungen an ein Risikomanagementsystem fordert der SRH das SMF auf, diese Ausgangslage im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der Mitwirkung im KONSENS-Verbund zu berücksichtigen. Aufgrund künftig noch umzusetzender Verfahrensstufen von ELLA hat das SMF zeitlich die Möglichkeit, verfahrensbegleitend zur Verbesserung des Systems beizutragen.
- 22 Der SRH hält daher an seiner Auffassung fest und behält sich die Prüfung der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen vor.



## Wertermittlung bei Grundstückserwerb und -verkauf

Der Freistaat Sachsen hat ohne vorherige gutachterliche Feststellung des Verkehrswertes in 7 Jahren 43 Verträge mit einem Volumen von rd. 126 Mio. € geschlossen. Damit ist bei jedem dritten geprüften Grundstücksgeschäft unbekannt, ob es zu dem Preis abgeschlossen wurde, der dem Marktpreis entsprach.

Die Wertgutachten waren in mindestens 35 Fällen veraltet. Die vereinbarten Preise wichen teilweise um rechnerisch mehr als  $\pm 20\%$  von den Wertermittlungen ab.

Eine grundlegende Straffung und Neustrukturierung der Verfahren zur Ermittlung des Verkehrswertes erscheint notwendig, um die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten.

### 1 Prüfgegenstand

- <sup>1</sup> Wesentlicher Grundsatz der staatlichen Haushaltswirtschaft ist das Wirtschaftlichkeitsgebot. Staatliche Kauf- bzw. Verkaufsentscheidungen müssen deshalb auf Grundlage einer objektiven und rechnerisch verlässlichen Werteinschätzung getroffen werden.
- <sup>2</sup> Der SRH hat Wertermittlungen bei Grundstückserwerben und -verkäufen des Freistaates Sachsen ab 200 T€ im Zeitraum 2013 bis 2019 geprüft. Dies betrifft 115 Verträge zu insgesamt 326 Flurstücken mit einem Gesamtvolumen von rd. 231 Mio. €. Den Prüfungsschwerpunkt bildete die Einhaltung allgemein verbindlicher Rechtsvorschriften und Standards.

### 2 Feststellungen und Folgerungen

#### 2.1 Vertragsschlüsse ohne förmliche Wertermittlung

- <sup>3</sup> Nach § 64 Abs. 3 SächsHO<sup>1</sup> ist für zu erwerbende oder zu veräußernde Grundstücke<sup>2</sup> in der Regel eine förmliche und zum Stichtag des Vertragsschlusses aktuelle Verkehrswertermittlung<sup>3</sup> zu erstellen.
- <sup>4</sup> Bei 43 (rd. 37 %) der insgesamt 115 geprüften Grundstücksgeschäfte fehlte eine vorherige förmliche Verkehrswertermittlung. Dies betrifft 161 Flurstücke und entspricht einem Vertragsvolumen von rd. 126 Mio. € und damit rd. 55 % des Gesamtvolumens aller Verträge. Hierzu zählen u. a. 3 Verträge im zweistelligen Millionenbereich. Zu insgesamt 20 Fällen verwies das Ministerium auf alternative Verfahren zur Feststellung des Verkehrswertes, führte aber bis zuletzt nicht den Nachweis, dass diese Verfahren „bedingungsfrei“<sup>4</sup> nach den Regeln öffentlicher Ausschreibung, in einem Bieterverfahren oder durch eine Auktion auf Basis des dem Wert entsprechenden Mindestgebotes erfolgten. Die interne fachliche Anweisung des SIB/ZFM aus dem Jahr 2014 sieht solche bedingungsfreien Verfahren nicht vor.

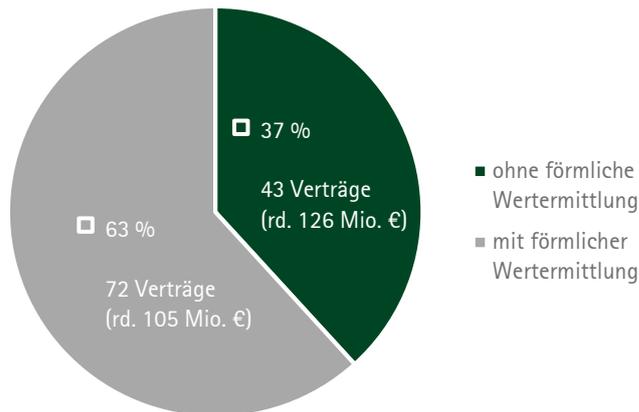
<sup>1</sup> I. V. m. Nr. 6 VwV zu § 64 Abs. 3 SächsHO.

<sup>2</sup> Das Sächsische Vermessungs- und Katastergesetz verwendet die Bezeichnung Flurstück. Dabei handelt es sich um das Grundstück i. S. der Grundbuchordnung.

<sup>3</sup> Der Verkehrswert (Marktwert) bestimmt sich gem. § 194 BauGB anhand der allgemeinen Wertverhältnisse die zum Wertermittlungsstichtag im gewöhnlichen Geschäftsverkehr und unter Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Merkmale des Grundstücks bestimmend sind. Die Immobilienwertermittlungsverordnung normiert die Regelverfahren, die zur förmlichen Ermittlung des Verkehrswerts anzuwenden sind.

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (97/C 209/03).

Abbildung 1: Anteil an der Gesamtzahl der geprüften Verträge



Quelle: Eigene Darstellung.

- 5 Der Freistaat Sachsen hat Grundstücke erworben und veräußert, ohne dass zuvor als Grundlage der Entscheidung eine objektive und rechnerisch valide Verkehrswertermittlung erfolgt war. Dies verstößt gegen Haushaltsrecht. Die Erkenntnisse aus der Verkehrswertermittlung sollen letztlich sicherstellen, dass keine für den Freistaat Sachsen nachteiligen Grundstücksgeschäfte geschlossen werden.

## 2.2 Förmliche Wertermittlungen

### 2.2.1 Aktualität der Wertermittlung

- 6 Bei 72 (rd. 63 %) der insgesamt 115 geprüften Grundstücksgeschäfte lag eine förmliche Wertermittlung vor. Davon erstellte zu 54 Grundstücksgeschäften der SIB die Wertgutachten intern. In den restlichen 18 Fällen wurden externe Gutachter damit beauftragt.
- 7 Die Verkehrswertermittlung muss i. S. von § 3 Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) zum Stichtag der Veräußerung oder des Erwerbs aktuell sein. Auf den Verkehrswert (Marktwert) einer Immobilie können sich nur solche Verhältnisse auswirken, die zum Wertermittlungsstichtag hinreichend konkretisiert sind.<sup>5</sup> Nach interner Vorgabe des SIB, dürfen Wertermittlungen bei ihrer Verwendung nicht älter als ein Jahr sein, anlassbezogen sind sie ggf. auch früher zu aktualisieren.
- 8 Bei 3 der 72 Grundstücksgeschäfte mit förmlicher Wertermittlung hat der SIB den Bewertungsstichtag allerdings auf bis zu 8 Jahren nach Vertragsschluss angesetzt. In die Zukunft gerichtete Wertermittlungsstichtage sind unzulässig, denn relevant ist der Wert, der den Marktwert zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses hinreichend gesichert abbildet.
- 9 Der SIB ist angehalten, den Wertermittlungsstichtag ausschließlich bezogen auf die im Zeitpunkt der Begutachtung real am Markt existierenden Wertverhältnisse festzusetzen. Spekulative Zukunftsprognosen dürfen nicht Bestandteil eines Verkehrswertgutachtens sein, gegebenenfalls ist mit Besserungsklauseln zu arbeiten.
- 10 Mindestens 35 Grundstücksgeschäfte hat der SIB auf Grundlage veralteter Wertgutachten abgeschlossen. Werden Grundstücke auf Basis veralteter Wertermittlungen erworben bzw. veräußert, fehlt – wie bei den ohne vorherige Wertermittlung geschlossenen Verträgen – die Basis, um eine tatsächlich am Markt ausgerichtete Kauf- bzw. Verkaufsentscheidung zu treffen.
- 11 Die ermittelten Grundstückswerte bilden die aktuellen Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt zum Veräußerungszeitpunkt nicht ab. Aktuelle Gutachten hätten erstellt werden müssen.

<sup>5</sup> BGH, Urteil vom 28. Mai 2013 - II ZR 67/12 (sog. Wurzeltheorie, BGH, Beschluss vom 4. März 1998 - II ZB 5/97, BGHZ 138, 136, 140).

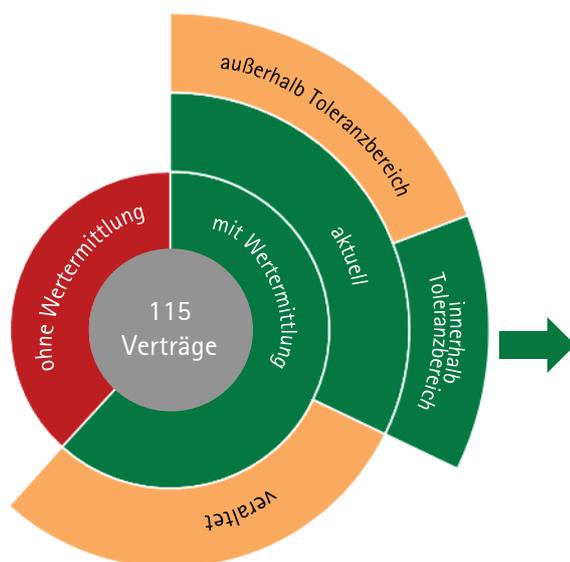
### 2.2.2 Toleranzbereich für Erwerb und Veräußerung

- 12 Nach der Rechtsprechung lässt ein Preis, der vom Wertermittlungsergebnis um mehr als  $\pm 20\%$  abweicht, Zweifel an der Qualität des Gutachtens zu. Eine Streubreite von  $\pm 20\%$  zwischen ermitteltem Grundstückswert und Preis am Markt ist damit als Toleranzbereich vertretbar, aber nicht auch in jedem Fall „auszuschöpfen“. Hausrechtlich ist stets das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten.<sup>6</sup>
- 13 Bei über der Hälfte der geprüften Verträge mit förmlicher Wertermittlung wich der ermittelte Wert von dem vertraglich vereinbarten Preis um mehr als  $\pm 20\%$  ab. Am häufigsten trat eine Überschreitung des Toleranzbereichs bei Verträgen auf Basis intern erstellter Gutachten auf. Im Extremfall betrug die Differenz 748 %.
- 14 Allein bei 9 Verträgen lag der vom Freistaat Sachsen beim Erwerb gezahlte Preis jenseits der rechnerischen Toleranzgrenze. Der gezahlte Mehrpreis betrug bis zu rd. 14 Mio. €. In mehreren Fällen kam es zu Verkäufen unter Wert im Umfang von bis zu rd. 24 Mio. €.
- 15 Die Vielzahl der Fälle und die Höhe der Mehrpreise bzw. Mindererlöse deuten auf systematische Fehler hin.
- 16 Der SRH empfiehlt, ein von einem Controlling gestütztes Qualitätsmanagement zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und Vermeidung fehlerhafter Wertermittlungen einzurichten.
- 17 Verträge dürfen nicht zu für den Freistaat Sachsen wirtschaftlich negativen Konditionen abgeschlossen werden. Bei erheblichen Differenzen zwischen den herangezogenen Wertgutachten und dem geforderten Preis ist die Bewertung vor Vertragsschluss zu überprüfen. Auf unwirtschaftliche Vertragsabschlüsse ist zu verzichten. Dies gilt generell, wenn der Toleranzbereich von  $\pm 20\%$  überschritten wird.

### 2.2.3 Gesamtbetrachtung

- 18 Nur 15 der insgesamt 115 geprüften Verträge beruhten auf aktuellen förmlichen Wertermittlungen gemäß internen Vorgaben des SIB und führten zu Vertragsabschlüssen innerhalb des Toleranzbereichs.

Abbildung 2: Gesamtverteilung der geprüften Verträge



Nur bei 15 der insgesamt 115 Verträge (rd. 13 %) liegt ein aktuelles förmliches Wertgutachten vor und der vereinbarte Preis innerhalb des Toleranzbereichs. Das Volumen der 15 Verträge bemisst sich auf rd. 37 Mio. €.

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 7. November 2006 – 1 BvL 10/02 –, BVerfGE 117, 1-70, BStBl II 2007, 192-215, Rn 137 a): Wie das vorliegende Gericht zutreffend ausführt, gibt es für Grundvermögen keinen absoluten und sicher realisierbaren Marktwert, sondern allenfalls ein Marktwertniveau, auf dem sich mit mehr oder weniger großen Abweichungen vertretbare Verkehrswerte bilden. Dabei wird von einer Streubreite von plus/minus 20 % der Verkaufspreise für ein und dasselbe Objekt ausgegangen, innerhalb derer ein festgestellter Verkehrswert als noch vertretbar angesehen wird. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2015 – 1 BvL 13/11 –, BStBl II 2015, 871, BVerfGE 139, 285-321 Rn 10 Feststellung der weiteren Bindungswirkung der Entscheidung aus dem Jahr 2006 ausgenommen für das zwischenzeitlich geänderte Erbschaftssteuergesetz; Drucksache des Deutschen Bundestage 13/160 vom 30. Dezember 1994, S. 27: „Die Bundesvermögensverwaltung geht bei Abweichungen zwischen Gutachten einerseits und dem Ergebnis einer Ausschreibung andererseits von einem vertretbaren Spielraum von höchstens 20 v. H. aus.“

- <sup>19</sup> Die 15 Verträge umfassen einen Zeitraum von bis zu 1 Jahr zwischen Wertermittlungsstichtag und Datum des Vertragsschlusses. Akzeptabel ist nach der „Wurzeltheorie“ des BGH nur ein kurzer, überschaubarer Zeitraum<sup>7</sup>. Ein Zeitraum zwischen Bewertung und Vertragsbeurkundung von maximal 6 Monaten erscheint demnach als Richtschnur für „einen kurzen überschaubaren Zeitraum“ noch sachgerecht. Einen fixen Zeitpunkt kann es nicht geben. Auch der SIB weist darauf hin.
- <sup>20</sup> Die haushaltsrechtlichen Regelungen sehen die Verkehrswertermittlung als Regelfall vor, um eine objektive und aktuelle Basis für die Kauf- oder Verkaufsentscheidung zu gewinnen. Auch andere Verfahren wie die öffentliche Ausschreibung, das bedingungsfreie Bieterverfahren oder Auktionen sind nur zugelassen, soweit sie ebenfalls zu einem Abschluss zum Verkehrswert zuzüglich einer Toleranz von  $\pm 20\%$  führen. Dennoch sind nur 15 der insgesamt 115 Verträge im Rahmen der Prüfung auf Basis einer aktuellen Verkehrswertermittlung und innerhalb der eröffneten Preistoleranzen geschlossen worden.
- <sup>21</sup> Die viel zu geringe Zahl der zumindest nach den Vorgaben des SIB aktuellen Wertgutachten sollte für SMF und SIB Anlass zu einer grundlegenden Straffung und Neustrukturierung der Verfahren zur Ermittlung des Verkehrswertes sein.

### 3 Stellungnahme des Ministeriums

- <sup>22</sup> Das SMF vertritt die Auffassung, haushaltsrechtlich komme es auf eine Gesamtbetrachtung des jeweiligen Einzelfalles an; nur wenn kein unangemessener Verwaltungsaufwand entgegenstehe und kein alternatives Verfahren zur Feststellung des Verkehrswertes führe, müsse nach Nr. 6 der VwV zu § 64 Abs. 3 SÄHO überhaupt eine Wertermittlung im förmlichen Verfahren gemäß ImmoWertV erfolgen.
- <sup>23</sup> Der Immobilienwert könne durch Ausschreibung oder Auktion festgestellt werden.
- <sup>24</sup> Der Grundstücksmarkt weiche erheblich vom gewöhnlichen Marktgeschehen in diesem Sektor ab. Ein Toleranzbereich von  $\pm 20\%$  sowie die Verfahren nach ImmoWertV bildeten dies nicht ab.
- <sup>25</sup> Systematische Fehler seien bei internen Wertermittlungen nicht zu erkennen. Auch auf Grundlage externer Wertermittlungen sei es zur Überschreitung der Toleranzgrenze bei Grundstücksgeschäften gekommen.
- <sup>26</sup> Das SMF teilte zuletzt mit, es werde die betroffenen fachlichen Anweisungen überarbeiten und in diesem Zusammenhang auch auf die divergierenden Auffassungen von SRH und SIB (GB ZFM) zur Auslegung von Nr. 6 VwV zu § 64 SÄHO (Notwendigkeit einer förmlichen Wertermittlung) eingehen, wobei eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Position des SRH erkennbar werden solle.

### 4 Schlussbemerkung

- <sup>27</sup> Der Wortlaut der haushaltsrechtlichen Regelungen ist unmissverständlich. Der SRH begrüßt daher die grundsätzliche Bereitschaft des SMF, die fachlichen Anweisungen und das darauf zugeschnittene Controlling der Arbeitsabläufe haushaltsrechtskonform zu überarbeiten und erwartet, dass dies zu einer signifikanten Steigerung der auf einer aktuellen förmlichen Verkehrswertermittlung basierenden Grundstücksgeschäfte führen wird.
- <sup>28</sup> Der SRH erwartet, dass die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Prüfungsergebnissen zu einer Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis führt.

---

<sup>7</sup> Vgl. Vogel in GuG - Grundstücksmarkt und Grundstückswert 2004, S. 298.

## Einzelplan 15: Allgemeine Finanzverwaltung

### Bedarfszuweisungen an Gemeinden zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung

33

Konsolidierungsbedarf war nicht nachgewiesen. Die Mittel gingen an Empfänger, die im Konsolidierungszeitraum gesetzmäßige Haushalte aus eigener Kraft erreichen könnten.

Ein gesetzlich gefordertes Haushaltsstrukturkonzept für die Gemeinde lag nicht vor. Die Bedarfszuweisung fußte stattdessen auf einem Sanierungsgutachten für eine Wohnbaugesellschaft.

#### 1 Finanzausgleich und Bedarfszuweisungen

##### 1.1 Überblick

- <sup>1</sup> Der Freistaat Sachsen gewährt Gemeinden Bedarfszuweisungen für die Durchführung der Haushaltskonsolidierung. Sie stellen eine Vorwegnahme aus der Finanzausgleichsmasse dar, die das SMF für Schlüsselzuweisungen an alle sächsischen Kommunen und Bedarfszuweisungen für andere Zwecke verwendet.
- <sup>2</sup> Die Haushaltsmittel für sämtliche Bedarfszuweisungen, darunter Haushaltskonsolidierung von Gemeinden, sind im Einzelplan 15 Allgemeine Finanzverwaltung veranschlagt. Für die Hj. 2019 und 2020 waren dafür jeweils rd. 50 Mio. € eingeplant.
- <sup>3</sup> Die Gemeinden haben keinen Rechtsanspruch auf die Finanzhilfe. Wegen ihres Ausnahmecharakters sind nach den geltenden Rechtsgrundlagen strenge Maßstäbe für die Mittelbewilligung anzulegen. Die Zuweisung ist der Gemeinde erst nach zumutbarer Ausschöpfung aller Einnahmequellen zu gewähren.
- <sup>4</sup> Die maßgebliche gesetzliche Voraussetzung für die Gewährung der Zuweisung bildet ein aufgestelltes und vom Gemeinderat oder Kreistag beschlossenes Haushaltsstrukturkonzept (HSK). Die Verwaltungsvorschriften des SMF und des SMI konkretisieren die Anforderungen an ein HSK. Darin hat die Gemeinde darzulegen, mit welchen konkreten Maßnahmen sie innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren zu gesetzmäßigen Haushalten gelangen will.
- <sup>5</sup> Die zuständige Bewilligungsbehörde ist die LDS, die den Bewilligungsbescheid bei Beträgen ab 500 T€ erst nach Zustimmung des SMF und Anhörung des Beirates für den kommunalen Finanzausgleich (FAG-Beirat) erlässt.

##### 1.2 Bedarfszuweisungen

- <sup>6</sup> Die LDS bewilligte in den Jahren 2019 und 2020 der

- Stadt Lichtenstein 1,3 Mio. €,
- Stadt Bad Muskau 1,0 Mio. € und der
- Stadt Johanngeorgenstadt 4,1 Mio. €

Bedarfszuweisungen für die Haushaltskonsolidierung.

#### 2 Prüfungsergebnisse

##### 2.1 Zuweisungen für den Abbau von alten und neuen Kassenkrediten

- <sup>7</sup> Die Stadt Lichtenstein stellte im Juni 2018 den Antrag auf Gewährung von Bedarfszuweisungen zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung. Die Stadt Bad Muskau beantragte im Juni 2019 eine Bedarfszuweisung aus dem gleichen Grund. Beide Gemeinden reichten ein HSK ein und begründeten ihre Anträge mit der Notwendigkeit des Abbaus von Alt- und Neu-Kassenkrediten.

- 8 → **Kassenkredite** sind Kredite mit kurzen Laufzeiten zur Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln, soweit keine liquiden Mittel zur Verfügung stehen. Sie dienen der Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit der Kasse.
- 9 Die LDS bewilligte die Bedarfszuweisung mit Bescheid vom Juni 2019 an die Stadt Lichtenstein. Dem Grunde und der Höhe nach stützte sich dies auf die im Antrag bezeichneten Kassenkredite. Die Bewilligung an die Stadt Bad Muskau vom August 2020 erging ebenfalls auf der Grundlage von Kassenkrediten.
- 10 Dies geschah nicht rechtmäßig.
- 11 Die Bemessung der Höhe der Zuweisung für Haushaltskonsolidierung orientierte sich nach den für die Verwaltung bindenden Verwaltungsvorschriften über Bedarfszuweisungen allein am Ziel der Herstellung gesetzmäßiger Haushalte.
- 12 Der Haushalt einer Gemeinde besteht nach kommunalem Haushaltsrecht aus Ergebnis- und Finanzhaushalt. Für einen gesetzmäßigen Ergebnishaushalt müssen u. a. die Erträge die Aufwendungen decken, wobei im Gemeindehaushaltsrecht verschiedene Erleichterungen greifen. Im Finanzhaushalt muss der Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Kredittilgung genügen.
- 13 Die Stadt Lichtenstein und die Stadt Bad Muskau erreichten im maßgeblichen 5-Jahres-Zeitraum das Konsolidierungsziel ohne staatliche Hilfe.
- 14 Aus den Planungsunterlagen der Gemeinden für ihre Ergebnis- und Finanzhaushalte war ersichtlich, dass sie am Ende des Konsolidierungszeitraums nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten auf Ein- und Ausgabeseite einen ausgeglichenen Haushalt aus „eigener Kraft“ hätten wiederherstellen können. Ihre Ergebnishaushalte hätten sie im veranschlagten Gesamtergebnis ausgleichen können. In den Finanzhaushalten hätten die Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Deckung der ordentlichen Kredittilgung ausgereicht. Auf die Kassenkredite kam es nicht mehr an.
- 15 Eine frühere Verwaltungsvorschrift über Bedarfszuweisungen sah zwar noch vor, dass Liquiditäts- oder Zahlungsmittelbedarfe aus Vorjahren bei der Ermittlung des Zuweisungsbedarfs förderfähig waren. Die zum Zeitpunkt der Bewilligungen geltende Fassung erlaubte dies jedoch nicht mehr.
- 16 Wegen fehlendem Bedarf hätte die LDS den Städten Lichtenstein und Bad Muskau keine Bedarfszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung gewähren dürfen.
- 17 Der SRH empfiehlt dem SMF, für eine Änderung der Bewilligungspraxis zu sorgen.

## 2.2 Zuweisungen zur Rettung eines Wohnungsunternehmens

- 18 Die Stadt Johannegeorgenstadt unterhält ein Wohnungsunternehmen, die Wohnbau Johannegeorgenstadt GmbH. Sie ist die alleinige Gesellschafterin. Die Gesellschaft war hoch verschuldet und das Unternehmen wäre ohne zeitnahe finanzielle Hilfen in Insolvenz geraten. Eine Bank hatte einen Schuldennachlass angeboten, wenn die Stadt die Gesellschaft teilweise entschuldet, wofür sie Mittel aus einer Bedarfszuweisung verwenden wollte.
- 19 Mit Antrag vom Mai 2020 auf Gewährung einer Bedarfszuweisung für die Haushaltskonsolidierung reichte die Stadt Johannegeorgenstadt ein Sanierungsgutachten vom April 2020 ein. Dieses hatte ein Beratungsunternehmen zur Sanierung der Wohnbaugesellschaft erstellt. Die Stadt war der Meinung, das Sanierungsgutachten erfüllte die Anforderungen an ein HSK.
- 20 Dem Antrag gab die LDS mit Bewilligungsbescheid vom Juli 2020 über Bedarfszuweisung statt. Das Sanierungsgutachten erfüllte jedoch nicht die Voraussetzungen an ein HSK. Es war nicht

- produkt- oder kontenbezogen,
- unter Darstellung der einzelnen Maßnahmen,

- ihres jeweiligen Konsolidierungsbetrages und
- des Eintritts ihrer haushaltsrechtlichen Wirksamkeit

verbindlich vom Stadtrat beschlossen.

- 21 Das Vorliegen eines HSK ist gesetzliche Zuweisungsbedingung. Die Verwaltungsvorschriften über Bedarfszuweisungen schreiben die Ablehnung des Antrags vor, wenn das vorgelegte HSK nicht nach konkreten Einzelmaßnahmen verbindlich beschlossen ist.
- 22 Das Sanierungsgutachten enthielt umfangreiche Ausführungen zum Unternehmen einschließlich einer Untersuchung von Sanierungsvarianten. Dargestellt waren auch Auswirkungen der Sanierung auf den Haushalt der Stadt im mittel- und langfristigen Planungszeitraum. Das Beratungsunternehmen bestätigte der Stadt, dass der Ergebnis- und Finanzhaushalt Kriterien für einen ausgeglichenen und gesetzmäßigen Haushalt aufweisen. Es zeigte allgemein formulierte Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltslage der Stadt auf und empfahl ihr die Aufstellung eines freiwilligen Konsolidierungskonzeptes.
- 23 Das SMF war der Meinung, die Stadt habe mit dem Stadtratsbeschluss zum Sanierungsgutachten die ursprünglich vom Bürgermeister der Stadt erklärte freiwillige Konsolidierung auf das Niveau einer pflichtigen Konsolidierung gehoben. Die Stadt habe die Sicherung des Haushaltes nachzuweisen und die LDS diese zu überprüfen.
- 24 Die Empfehlungen im Sanierungsgutachten genügten den für sächsische Gemeinden geltenden Anforderungen an ein HSK indes nicht.

#### Übersicht 1 Vorliegen von Voraussetzungen

Anforderung an ein HSK	erfüllt (Ja/Nein)
Produkt- oder kontenbezogene konkrete einzelne Maßnahmen	Nein
Jeweiliger Konsolidierungsbetrag pro Maßnahme	Nein
Eintritt haushaltsrechtlicher Wirksamkeit der Maßnahmen	Nein
Übersicht zur Haushaltslage vor und nach Konsolidierung (Anlage 2 zur VwV KomHWi)	Nein

- 25 Das Sanierungsgutachten zeigte lediglich Potenziale für die Haushaltsplanung der Stadt auf. Es beschrieb nicht im Einzelnen die über einen Konsolidierungszeitraum nötigen Maßnahmen auf Produkt- oder Kontenebene mit jeweiligen Einsparbeträgen. Eine Gesamtübersicht mit Betrachtung des Haushaltes vor und nach der Haushaltskonsolidierung und der Gesamtkonsolidierungsbetrag fehlten ebenso. Verbindliche Beschlüsse des Stadtrates zur Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen waren ebenfalls nicht aktenkundig.
- 26 Ohne Vorlage einer Übersicht mit Einzelmaßnahmen und deren geschätzten Auswirkungen auf den Haushalt wäre die RAB zudem nicht in die Lage versetzt, einen Konsolidierungsprozess zu überwachen.
- 27 Die Bewilligung hätte nicht erfolgen dürfen.
- 28 Der SRH empfiehlt dem SMF, künftig die Einhaltung von Anforderungen an ein HSK strenger zu prüfen. Zwecks Sicherstellung der Gleichbehandlung unter den sächsischen Gemeinden regt der SRH darüber hinaus an, ein Muster für die Darstellung von produkt- oder kontenbezogenen Maßnahmen eines HSK zu entwickeln.

### 2.3 Dauer der Bewilligungsverfahren

- 29 Mit Eingang eines Antrags auf Bedarfszuweisung beginnt das Bewilligungsverfahren. Die LDS ist per VwV angewiesen, einen Bericht samt eigener Bewertung und Entscheidungsvorschlag dem SMF innerhalb von 4 Wochen vorzulegen. Die anderen beteiligten Behörden sollen die Anträge grundsätzlich innerhalb von 4 Wochen auf dem Dienstweg weiterreichen. In den Entscheidungsprozess sind insgesamt bis zu 6 Behörden auf kommunaler und staatlicher Ebene eingebunden. Im Verfahrensgang durchläuft der Entscheidungsweg, etwa zur Berücksichtigung eines Votums des FAG-Beirates, einen Teil der Behörden mehrfach.

- <sup>30</sup> Während der Bewilligungsprozess im Fall der Stadt Johannegeorgenstadt zügig abgewickelt wurde und lediglich knappe 9 Wochen dauerte, betrug die Bearbeitungszeit bei der Stadt Lichtenstein und bei der Stadt Bad Muskau jeweils über ein Jahr.
- <sup>31</sup> Um den Bearbeitungsvorgang zu optimieren, empfiehlt der SRH dem SMF die Durchführung einer Geschäftsprozessanalyse vor der Einführung eines elektronischen Bewilligungsverfahrens.

### 3 Stellungnahme des SMF zu Pkt. 2.1

- <sup>32</sup> Laut Schreiben vom 21. Oktober 2021 bestand der Bedarf der Gemeinden aus Sicht des SMF darin, dass am Ende des Konsolidierungszeitraumes zwar die Gesetzmäßigkeit der Gemeindehaushalte gegeben war, gleichwohl die bis dahin aufgelaufenen Altfehlbeträge nicht abgebaut werden konnten. Bedarfszuweisungen zur Haushaltskonsolidierung können nur gewährt werden, wenn es der Kommune gelingt, innerhalb des Konsolidierungszeitraumes ihren Haushalt dauerhaft auszugleichen, die Gesetzmäßigkeit des Haushaltes und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit wiederherzustellen. Die Konsolidierung des laufenden Haushaltes müsse ohne den Einsatz der Mittel aus Bedarfszuweisungen gelingen. Sofern der vollständige Abbau von Altfehlbeträgen innerhalb des Konsolidierungszeitraumes nicht gelinge, könne die Kommune eine Bedarfszuweisung, wie in den Fällen von Bad Muskau und Lichtenstein erhalten. Diese Zuweisung orientiere sich gem. Ziffer I. Nr. 2.a VwV Bedarfszuweisungen an der Höhe der am Ende des Konsolidierungszeitraumes verbleibenden Salden, mithin an den verbliebenen mit Kassenkrediten finanzierten Altfehlbeträgen. Diese, auf eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung ausgerichtete Vorgehensweise, entspreche der Verwaltungspraxis seit den neunziger Jahren.

### 4 Schlussbemerkung des SRH

- <sup>33</sup> Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. Während die bis Ende Mai 2019 geltende VwV Bedarfszuweisungen bei der Bemessung von Bedarfszuweisungen die Berücksichtigung von vorhandenen Zahlungsmittelbedarfen oder Zahlungsmittelüberschüssen aus Vorjahren ausdrücklich vorsah, entfiel dieser Passus in der Verwaltungsvorschrift, die am 1. Juni 2019 in Kraft trat und den Bewilligungsbescheiden für die Städte Bad Muskau und Lichtenstein zugrunde lag. Seitdem orientiert sich die Höhe der Bedarfszuweisung an der Summe der Salden, die am Ende des Konsolidierungszeitraumes als Fehlbetrag verbleibt, um die Gesetzmäßigkeit des Ergebnis- und Finanzhaushaltes wiederherzustellen. Für die Anerkennung von Altfehlbeträgen fehlt es an einer Rechtsgrundlage.

Der Freistaat Sachsen hat bislang keine verbindlichen Standards guter Unternehmens- und Beteiligungsführung für die Steuerung seiner Beteiligungsunternehmen etabliert.

Für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung der Geschäftsführungen gibt es keine verbindlichen Grundsätze. Mangels Offenlegungspflichten ist eine ausreichende Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen nicht gewährleistet.

## 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Der Freistaat Sachsen ist unmittelbar an 31 Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts sowie mittelbar an 51 Unternehmen beteiligt. Der SRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung schwerpunktmäßig die Vergütung der Geschäftsführungen ausgewählter Beteiligungen, insbesondere diesbezüglich vorhandener Regelungen und Vorgaben bei der zentralen Beteiligungsverwaltung im SMF, geprüft.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Fehlende Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung

- <sup>2</sup> Mittels Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) werden für Unternehmen der öffentlichen Hand Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung gesetzt. Ziele sind, die Effektivität und Effizienz der Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen, die Risiken für die öffentliche Hand zu reduzieren und gleichzeitig das Vertrauen der Bürger in die Führung der öffentlichen Unternehmen zu stärken.<sup>1</sup> Ein PCGK richtet sich vorrangig an die Unternehmensorgane und enthält somit u. a. Vorgaben zum Geschäftsführungsorgan einschließlich dessen Vergütung.
- <sup>3</sup> Im Januar 2020 wurde der von einer Expertenkommission erarbeitete Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) veröffentlicht, der mit seinen Vorgaben und Handlungsempfehlungen als Leitlinie für die Schaffung eines eigenen Kodex oder die Evaluation bestehender Kodizes dienen soll.<sup>2</sup> Bisher verfügen der Bund (seit 2009) und 12 Bundesländer über einen eigenen PCGK.
- <sup>4</sup> Der Freistaat Sachsen hat bisher keine eigenen verbindlichen Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung für die Steuerung seiner Beteiligungsunternehmen. Es liegt lediglich ein Entwurf eines PCGK mit Stand August 2020 vor. Der SRH hatte bereits in seinen Jahresberichten 2013 und 2015 die Erarbeitung eines eigenen Kodex für den Freistaat Sachsen angeregt.

### 2.2 Fehlende Grundsätze guter Beteiligungsführung

- <sup>5</sup> Die Beteiligungsverwaltung des Freistaates Sachsen wird zentral vom SMF, derzeit durch 5 Referate, wahrgenommen. Hinsichtlich Vorgaben für die Beteiligungsführung verwies das SMF im Rahmen der Prüfung auf die Beachtung allgemeiner gesetzlicher Regelungen sowie auf das Vorliegen einer unverbindlichen Arbeitshilfe für die Beteiligungsverwaltung vom August 2014 und einer internen – ebenfalls unverbindlichen – Formulierungshilfe für einen Anstellungsvertrag für GmbH-Geschäftsführer.
- <sup>6</sup> Es gibt bisher keine verbindlichen Grundsätze für die Beteiligungsführung, die die Verwaltung binden. Aus Sicht des SRH sind die vorhandenen – unverbindlichen – Vorgaben zu verbindlichen Grundsätzen für das Agieren der referatsübergreifend organisierten Beteiligungsverwaltung weiterzuentwickeln, um ein zielgerichtetes, einheitliches und transparentes Vorgehen in der Beteiligungsführung und im Beteiligungsmanagement sicherzustellen.

<sup>1</sup> Vgl. Public Governance, Frühjahr 2019, S. 4, Gastkommentar von Prof. Dr. Ulf Papenfuß sowie Public Governance, Frühjahr 2020, S. 12.

<sup>2</sup> Vgl. D-PCGM, 1.1 Inhalt und Zielsetzung.

### 2.3 Unzureichende Vorgaben für die Festlegung und Angemessenheit der Vergütung

- <sup>7</sup> Der D-PCGM, der Kodex des Bundes und die Länderkodizes enthalten wesentliche Grundsätze und Kriterien für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsführungsmitgliedern. Das SMF verwies auf die Frage nach diesbezüglichen Vorgaben allgemein auf die Beachtung gesetzlicher Regelungen sowie des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In der Praxis orientierte sich die Beteiligungsverwaltung an der vorliegenden – unverbindlichen – Formulierungshilfe für einen Anstellungsvertrag sowie an Vergütungsstudien und/oder der Vergütung bei vergleichbaren Unternehmen.
- <sup>8</sup> Im Rahmen der Prüfung wurde u. a. festgestellt, dass die Vergütungsstrukturen, die Gewährung von Nebenleistungen einschließlich Altersvorsorgeleistungen sowie getroffene Tantiemvereinbarungen sehr unterschiedlich waren. Es fehlten konkrete Vorgaben bspw. hinsichtlich der Höhe des variablen Anteils an der Gesamtvergütung, der Ausgestaltung von Tantiemekriterien unter Berücksichtigung des öffentlichen Auftrags des Unternehmens, dem Vergleich zur Vergütung für den öffentlichen Dienst insbesondere bei überwiegend zuschussfinanzierten Unternehmen sowie zu diesbezüglichen Dokumentationspflichten.

### 2.4 Keine Vorgaben zu Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen

- <sup>9</sup> Für den Fall des vorzeitigen Ausscheidens von Geschäftsführungsmitgliedern ohne wichtigen Grund empfehlen der D-PCGM, der Kodex des Bundes sowie die Mehrzahl der Länderkodizes bereits bei Abschluss der Anstellungsverträge Abfindungsregelungen zu vereinbaren, die die Abfindungshöhe auf maximal 2 Jahresvergütungen einschließlich Nebenleistungen (Abfindungs-Cap) und auf die Vertragsrestlaufzeit begrenzen.
- <sup>10</sup> Die Mehrzahl der im Rahmen der Prüfung ausgewerteten Anstellungsverträge enthielten keine Regelungen zu Zahlungen bei vorzeitigem Ausscheiden der Geschäftsführungsmitglieder. Sofern es Regelungen gab, waren diese unterschiedlich und sahen teilweise keine Begrenzung auf die Vertragsrestlaufzeit und/oder auf einen Maximalbetrag vor. Unkalkulierbare finanzielle Belastungen der Unternehmen konnten nicht ausgeschlossen werden.

### 2.5 Keine Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen

- <sup>11</sup> Der D-PCGM, der Kodex des Bundes und die deutliche Mehrzahl der Länderkodizes enthalten Regelungen zur individualisierten und detaillierten Offenlegung von Geschäftsführungsvergütungen sowie zur Aufnahme von Offenlegungsklauseln in die Anstellungsverträge der Geschäftsführungsmitglieder.
- <sup>12</sup> Für die Beteiligungen des Freistaates Sachsen gibt es bisher keine Offenlegungspflichten für Geschäftsführungsvergütungen, sie sind im vorliegenden PCGK-Entwurf auch nicht vorgesehen. Die handelsrechtlich gem. § 285 Nr. 9a HGB vorgesehene Angabe der Gesamtbezüge der Geschäftsführungsmitglieder im Anhang zum Jahresabschluss unterbleibt bei den Mehrheitsbeteiligungen des Freistaates Sachsen i. d. R. mit Verweis auf die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 286 Abs. 4 HGB. Eine ausreichende Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen ist nicht gewährleistet.

### 2.6 Mangelnde Vorgaben für Abschluss von D&O-Versicherungen

- <sup>13</sup> Für Mitglieder des Geschäftsführungsorgans kann eine Berufshaftpflichtversicherung, eine sog. Directors & Officers-Versicherung (D&O-Versicherung), gegen Inanspruchnahmen durch Dritte oder im Innenverhältnis abgeschlossen werden. Gemäß D-PCGM ist bei Abschluss einer D&O-Versicherung insbesondere deren Zweckmäßigkeit zu dokumentieren und ein Selbstbehalt von mindestens 10 % des Schadens bis maximal des Eineinhalbfachen der festen jährlichen Vergütung zu vereinbaren.
- <sup>14</sup> Der PCGK-Entwurf Sachsen sieht die Vereinbarung eines Selbstbehalts nicht verpflichtend vor und enthält auch keine Dokumentationspflicht der Entscheidung und Begründung, insbesondere der Zweckmäßigkeit. Im Rahmen der Prüfung stellte sich insbesondere bei überwiegend im Auftrag des Freistaates Sachsen tätig werdenden und zuschussfinanzierten Unternehmen die Frage nach dem erhöhten unternehmerischen und/oder betrieblichen Risiko, welches den Abschluss einer Haftpflichtversicherung rechtfertigt. Darüber hinaus war festzustellen, dass überwiegend kein oder nur ein geringer – unterhalb der Empfehlung des D-PCGM liegender – Selbstbehalt vereinbart wurde.

### 3 Folgerungen

- 15 **3.1** Der SRH fordert die zeitnahe Umsetzung des im August 2020 begonnenen Vorhabens der Etablierung eines PCGK für den Freistaat Sachsen.
- 16 **3.2** Der SRH hält die Schaffung verbindlicher Grundsätze guter Beteiligungsführung für angezeigt.
- 17 **3.3** Es bedarf einheitlicher Grundsätze für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtvergütung der Geschäftsführungsmitglieder, um eine einheitliche, transparente Vorgehensweise zu gewährleisten und unkalkulierbare finanzielle Verpflichtungen der Unternehmen zu vermeiden.
- 18 **3.4** Aus Sicht des SRH sind einheitliche Vorgaben für Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen der Geschäftsführungsmitglieder, insbesondere die Festlegung einer Obergrenze, erforderlich.
- 19 **3.5** Der SRH fordert die Aufnahme von Offenlegungspflichten für Geschäftsführungsvergütungen in den PCGK-Entwurf Sachsen, deren Umsetzung durch Aufnahme entsprechender Offenlegungsklauseln in die Anstellungsverträge der Geschäftsführungsmitglieder zu gewährleisten ist.
- 20 **3.6** Bei Abschluss einer D&O-Versicherung für das Geschäftsführungsorgan ist deren Zweckmäßigkeit zu dokumentieren und die Vereinbarung eines Selbstbehalts einheitlich verpflichtend vorzusehen.

### 4 Stellungnahme des SMF

- 21 **4.1** Hinsichtlich der Etablierung eines sächsischen PCGK führte das SMF aus, dass das diesbezügliche Mitzeichnungsverfahren abgeschlossen, der Zeitpunkt für eine Kabinettsbefassung aber noch offen sei. Grundsätzlich ginge nach Ansicht des SMF die vorgeschlagene inhaltliche Orientierung am D-PCGM über das Prüfungsthema hinaus.
- 22 **4.2** Nach Auffassung des SMF gehe auch die angeregte Schaffung verbindlicher Grundsätze guter Beteiligungsführung über das Prüfungsthema hinaus. Unabhängig davon stelle sich die Situation in Ländern mit zentraler oder dezentraler Beteiligungsführung unterschiedlich dar.
- 23 **4.3** Der Notwendigkeit einheitlicher Grundsätze für die Festlegung und Beurteilung der Angemessenheit der Gesamtvergütung stimme das SMF im Grundsatz zu.
- 24 **4.4** Bezüglich der geforderten Vorgaben zu Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen sehe das SMF insbesondere die Festlegung einer Obergrenze kritisch. Dadurch werde aus Sicht der Geschäftsleitung faktisch ein Mindeststandard gesetzt. Ebenso laufe eine einheitliche Vorgabe individuellen Verhandlungen zuwider. Dies könne in Einzelfällen zu Nachteilen für den Freistaat Sachsen führen.
- 25 **4.5** Die Forderung nach Offenlegungspflichten für Geschäftsführungsvergütungen nehme das SMF zur Kenntnis.
- 26 **4.6** Das SMF stimme der Notwendigkeit der Dokumentation der Zweckmäßigkeit des Abschlusses einer D&O-Versicherung zu, sehe die Vereinbarung eines Selbstbehalts aber differenziert.

### 5 Schlussbemerkung

- 27 Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung enthalten wesentliche Vorgaben und Empfehlungen bzgl. des Geschäftsführungsorgans einschließlich dessen Vergütung. Die Forderungen des SRH nach der Schaffung entsprechender Grundsätze für den Freistaat Sachsen sind daher vom Prüfungsthema erfasst. Die Festlegung verbindlicher Grundsätze für die Beteiligungsführung zur Sicherstellung eines zielgerichteten und transparenten Verwaltungshandelns wird dabei unabhängig von der Organisationsform der Beteiligungsverwaltung gesehen.
- 28 Vorgaben für Abfindungsregelungen in den Anstellungsverträgen reduzieren unkalkulierbare Risiken. Eine festgelegte Obergrenze ist keine Mindesthöhe und steht individuellen Abfindungsverhandlungen nicht entgegen.
- 29 Abschließend bekräftigt der SRH seine Forderung, durch Offenlegungspflichten die Transparenz der Geschäftsführungsvergütungen bei staatlichen Beteiligungen zu gewährleisten.



# Teil B Kommunen

Kommunale Haushalte Sachsen 2019 und 2020

Haushaltswirtschaftliche Kenndaten	Sachsen 2019	Sachsen 2020	Flächenländer Ost 2020	Flächenländer West 2020
Steuerdeckungsquote (%)	30,4	26,5	26,8	37,3
<i>Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Kreditfinanzierungsquote (%)	-1,4	-0,6	-0,7	1,6
<i>Anteil der durch Nettokreditaufnahme/Nettortilgung finanzierten bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Zins-Steuer-Quote (%)	1,0	0,9	1,1	2,2
<i>Anteil der auf die Deckung der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel entfallenden Steuereinnahmen</i>				
Zinslastquote (%)	0,3	0,2	0,3	0,8
<i>Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben insgesamt</i>				
Personalausgabenquote (%)	26,4	26,4	27,3	24,6
<i>Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Investitionsquote (%)	12,9	12,8	12,9	12,6
<i>Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen) an den bereinigten Gesamtausgaben</i>				
Sachinvestitionen in €/Einwohner	391	403	403	461
Zinsauszahlungen in €/Einwohner	9	7	9	29
Steuereinnahmen (netto) €/Einwohner	921	836	841	1.364
Personalausgaben in €/Einwohner	797	834	856	899
Soziale Leistungen in €/Einwohner	651	671	665	833
Finanzierungssaldo in €/Einwohner	39	110	121	19
Verschuldung Kernhaushalt in €/Einwohner	595	577	783	1.857
<i>darunter:</i>				
<i>Kassenkredite in €/Einwohner</i>	19	20	179	488
<i>Kreditmarktschulden in €/Einwohner</i>	531	515	554	1.275
Gesamtverschuldung in €/Einwohner	1.967	1.910	k. A.	k. A.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts sowie Fachserie 14 Reihe 5, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Soziale Leistungen Gruppierungsnummern 691-693, 73-79. Für Gesamtverschuldung: Statistisches Landesamt, Schuldenstatistik.

Hinweis: Die Daten basieren auf der noch kameral geführten Bundesstatistik und weichen daher z. T. von den Daten im Beitrag „Haushaltssituation der Kommunen“ ab. Die in der Gesamtverschuldung enthaltenen Daten der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sind ohne Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter angegeben.



# 1. Haushaltssituation, Personal und aktuelle Entwicklungen

## Haushaltssituation der Kommunen

35

Die Haushalte der sächsischen Kommunen blieben im Jahr 2020 trotz der pandemiebedingten Einschnitte insgesamt stabil. Insbesondere die Investitionstätigkeit aber auch der Schuldenabbau konnten nahezu uneingeschränkt fortgeführt werden. Dennoch weisen einzelne Kommunen, gemessen an ihrer Verschuldung, langfristige strukturelle Defizite auf.

Negative finanzielle Auswirkungen infolge der Pandemie können auch in Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Überkompensationen durch Landesleistungen sind zu vermeiden. Insofern müssen die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entsprechende Prioritäten setzen. Angesichts der Fördermittelabhängigkeit der Kommunen ist es umso wichtiger, dass die Fördermittelgeber die richtigen, zukunftsweisenden Förderschwerpunkte setzen.

Festgestellte Jahresabschlüsse sind unabdingbare Voraussetzung, um der statistischen Meldepflicht doppischer Daten ab dem Berichtsjahr 2025 nachzukommen. Die Kommunen haben diesbezüglich teils noch enorme Lücken zu schließen.

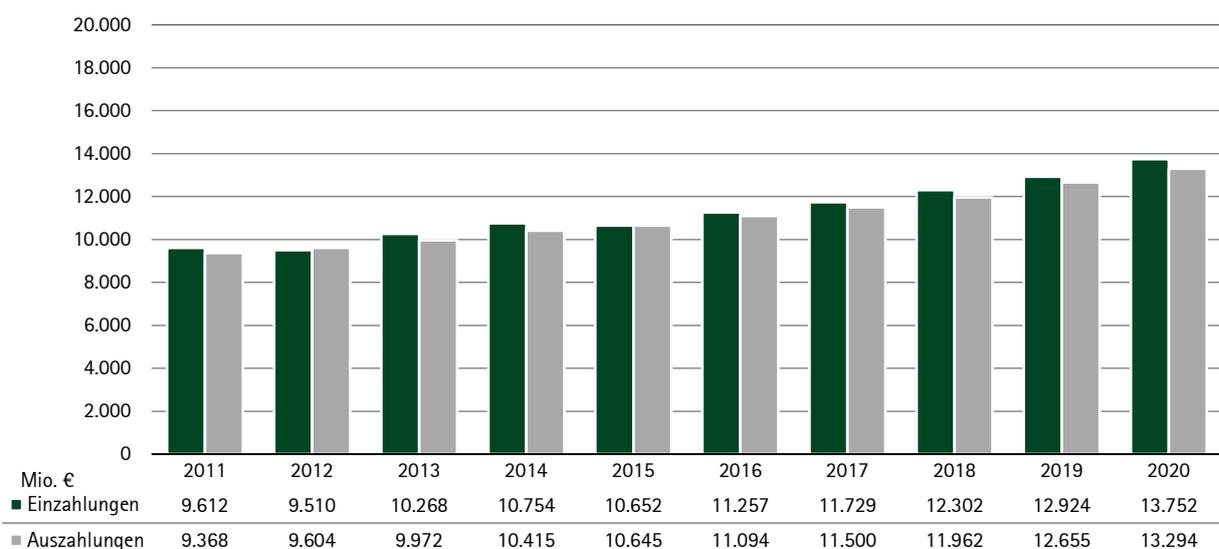
### 1 Einzahlungen und Auszahlungen

- <sup>1</sup> Gegenstand dieses Beitrages ist die Darstellung der Haushaltssituation der sächsischen Kommunen. Er bietet einen Überblick über die wesentlichen Ein- und Auszahlungsarten bis zum 31.12.2020 sowie die Schuldenentwicklung. Auf die aktuellen finanziellen Entwicklungen der kommunalen Haushalte wird ab Pkt. 8 eingegangen.
- <sup>2</sup> Wichtige Kennziffern und Quoten der kommunalen Haushalte Sachsens einschließlich der Vergleichswerte der Flächenländer Ost und West sind auf Seite 67 abgebildet.

#### 1.1 Entwicklung der Ein- und Auszahlungen

- <sup>3</sup> Im Jahr 2020 sind die Einzahlungen gegenüber dem Vorjahr mit rd. 6 % stärker gestiegen als die Auszahlungen mit rd. 5 %. Mehr als die Hälfte der Kommunen wies einen höheren Saldo als im Vorjahr aus.

Abbildung 1: Entwicklung der Ein- und Auszahlungen gesamt (Mio. €)<sup>1</sup>



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2011 bis 2020.

<sup>1</sup> Bis 2014: kamerale Darstellung der bereinigten Gesamteinnahmen und -ausgaben; ab 2015 doppische Darstellung der bereinigten Ein- und Auszahlungen (jeweils ohne Finanzierungstätigkeit). In den Abbildungen und Übersichten können Rundungsdifferenzen auftreten.

## 1.2 Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten

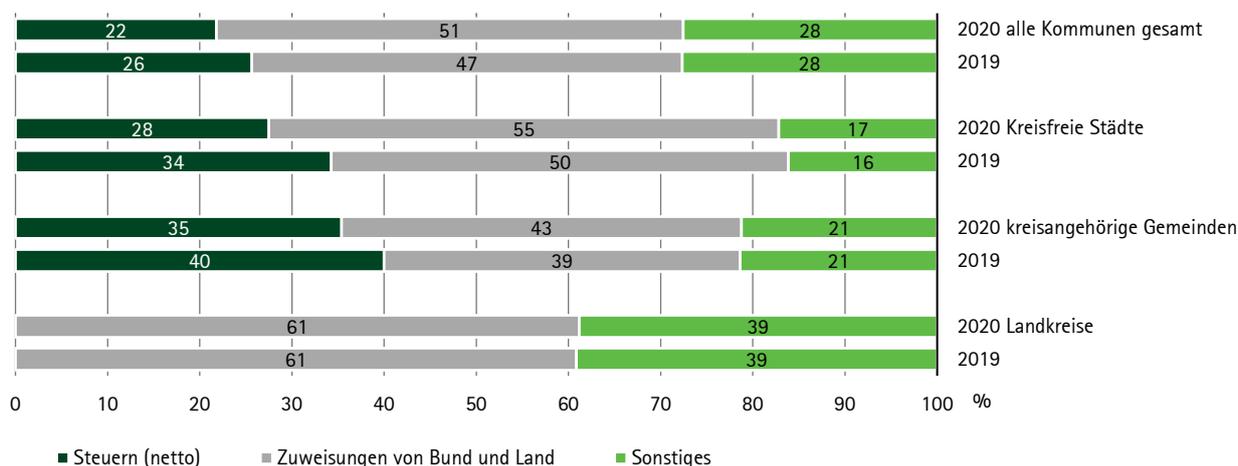
Übersicht 1: Haushaltsstruktur nach Hauptein- und -auszahlungsarten 2019 und 2020 (Mio. € sowie € je EW)

	2019	2020		Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	€/EW	%	
bereinigte Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	12.924	13.752	3.384,3	6,4	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.702	1.823	448,6	7,1	
= Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	14.627	15.574	3.832,9	6,5	
<b>1) <u>Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u></b>	13.304	13.730	3.379,0	3,2	
darunter:					
Steuern (netto)	3.750	3.397	835,9	-9,4	
darunter:					
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	1.280	1.203	296	-6,0	
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	348	372	91,6	7,0	
Gewerbesteuer (netto)	1.563	1.263	310,9	-19,2	
Grundsteuer A und B	518	523	128,7	1,0	
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.821	7.753	1.908,0	13,7	
darunter:					
vom Land (Ausgleichsleistungen und Zuweisungen)	4.751	5.424	1.334,7	14,1	
darunter:					
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.599	2.796	688,1	7,6	
Bedarfszuweisungen	15	11	2,7	-26,3	
von Gemeinden (allgemeine Umlagen)	1.462	1.555	382,7	6,4	
vom Bund (aufgabenbezogene Leistungsbeteil. u. Zuw.)	399	552	135,8	38,3	
Ersatz von sozialen Leistungen	200	142	34,9	-29,2	
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	714	719	177,1	0,7	
privatrechtliche Leistungsentgelte	1.268	1.206	296,7	-4,9	
Zinseinzahlungen	22	20	5,0	-8,9	
<b>2) <u>Einzahlungen aus Investitionstätigkeit</u></b>	1.322	1.844	453,9	39,5	
darunter:					
Investitionszuwendungen	1.026	1.476	363,2	43,8	
darunter: Investitionszuweisungen vom Land	971	1.348	331,7	38,8	
Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	96	86	21,1	-10,4	
Veräußerung von Finanzanlagen	128	104	25,6	-19,0	
Beiträge und ähnliche Entgelte	21	18	4,5	-14,2	
bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	12.655	13.294	3.271,7	5,0	
+ Zahlungen von gleicher Ebene	1.702	1.823	448,6	7,1	
= Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)	14.358	15.117	3.720,2	5,3	
<b>1) <u>Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit</u></b>	12.386	12.922	3.180,2	4,3	
darunter:					
Personal- und Versorgungsauszahlungen (ohne Ehrenamt und Personalnebenausgaben)	3.214	3.356	825,9	4,4	
Sach- und Dienstleistungen	1.764	1.772	436,0	0,4	
soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteil.	3.025	3.087	759,8	2,1	
Zinsauszahlungen	36	29	7,2	-17,7	
Zuschüsse und Erstattungen für lfd. Zwecke	2.009	2.266	557,6	12,8	
allgemeine Umlagen an Gemeinden/Gemeindeverbände	1.476	1.549	381,2	5,0	
<b>2) <u>Auszahlungen aus Investitionstätigkeit</u></b>	1.972	2.194	540,0	11,3	
darunter:					
Sachinvestitionen	1.593	1.637	403,0	2,8	
darunter: Baumaßnahmen	1.345	1.390	342,1	3,4	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	143	255	62,7	78,4	
<b>Saldo</b>	269	458	112,6	70,1	

Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2019 und 2020. Einwohnerstand: 30. Juni 2020.

- 4 In Übersicht 1 ist ersichtlich, dass die deutlichen Steuerrückgänge, insbesondere bei der Gewerbesteuer, durch entsprechende Zuweisungen des Bundes und des Landes abgedeckt werden konnten. Auch im investiven Bereich standen im Jahr 2020 höhere Zuweisungen als im Vorjahr zur Verfügung, was sich entsprechend positiv auf das Investitionsgeschehen ausgewirkt hat. Rechnerisch lag der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen damit rd. 70 % über dem des Vorjahres.
- 5 Unter den einwohnerstarken kommunalen Gebietskörperschaften wiesen der Landkreis Meißen und die Kreisfreie Stadt Leipzig, die im Vorjahr jeweils positive Salden verzeichneten, zum 31.12.2020 ein Defizit aus. Der KSV erzielte insbesondere aufgrund rückläufiger Einzahlungen<sup>2</sup> wiederholt ein negatives Ergebnis (Saldo rd. -22,4 Mio. €).
- 6 Im kreisangehörigen Raum insgesamt verdoppelte sich der Saldo hingegen nahezu (rd. + 94 %). Einzelne Kommunen konnten ihren Saldo im Vergleich zum Vorjahr mehr als verzehnfachen. Dennoch war er bei 115 von 416 kreisangehörigen Gemeinden am Jahresende 2020 negativ. Darunter waren 22 Kommunen (knapp 20 %), die rechnerisch keinen negativen Saldo erzielt hätten, wenn der Steuereinbruch im Vergleich zu Vorjahr hätte vollständig kompensiert werden können. Unter den Kreisfreien Städten war dies bei Leipzig der Fall (vgl. auch Beitrag 36, Pkt. 4.1.2).
- 7 Die Anteile der ein- und auszahlungsseitig wesentlichen Positionen sind nachfolgend nach Gebietskörperschaftsgruppen dargestellt.

Abbildung 2: Struktur der Einzahlungen in den Jahren 2019 und 2020 (%)<sup>3</sup>



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2020.

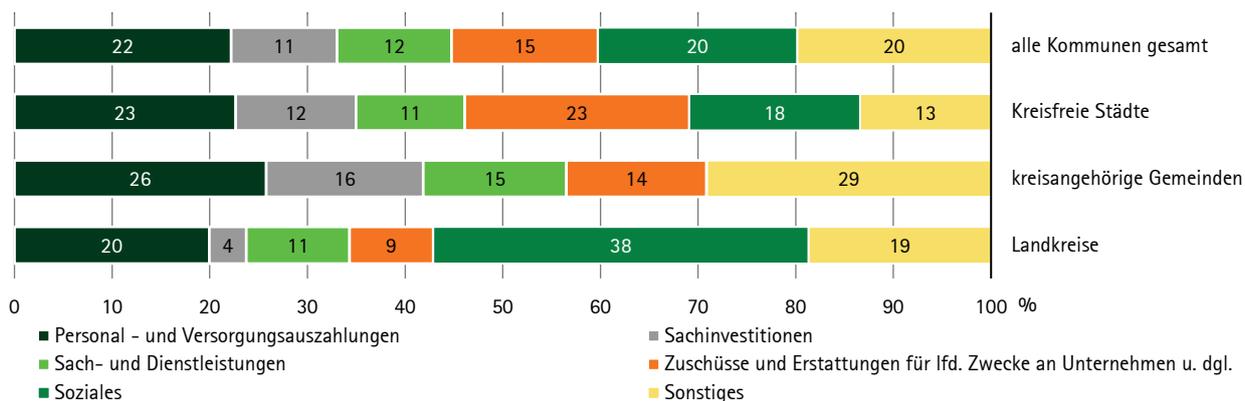
- 8 Die oben beschriebene Verschiebung zwischen Steuern und Zuweisungen ist deutlich sichtbar und in dieser Dimension – verursacht durch die COVID-19-Pandemie – bemerkenswert. Bei der Gruppe der Kreisfreien Städte generierten sich mehr als die Hälfte der Einzahlungen (rd. 55 %) aus Zuweisungen von Bund und Land (Vorjahr rd. 50 %). Der Anteil der Steuern lag nur noch bei rd. 28 % (Vorjahr rd. 34 %). Im kreisangehörigen Raum sank der Anteil der Steuern um 5 Prozentpunkte. In beinahe gleichem Maße wuchs der Anteil der Zuweisungen. Bei den Landkreisen, die systembedingt keine eigenen Steuern einnehmen, blieb die Struktur der Einzahlungen gegenüber dem Vorjahr unverändert. Das Volumen wuchs jedoch. Verursacht war dies insbesondere durch die Landesmittel, welche die Landkreise und die Kreisfreien Städte für pandemiebedingte Mehrausgaben erhielten (insgesamt rd. 147,5 Mio. €), durch erhöhte Investitionszuwendungen von Bund und Land sowie durch den Anstieg der Beteiligungsquote des Bundes an den Kosten der Unterkunft um 25 Prozentpunkte.
- 9 Im Gegensatz zu den Einzahlungen blieb die Struktur der Auszahlungen weitgehend konstant. Die mit 2 Prozentpunkten größte Änderung betraf den Bereich Soziales bei den Landkreisen (Vorjahr rd. 40 %). In allen Gebietskörperschaftsgruppen stiegen die Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke an Unternehmen und übrige Bereiche um jeweils 1 Prozentpunkt. In der Gesamtbetrachtung haben die diversen Auszahlungsposten für die

<sup>2</sup> Der größte Rückgang war bei den Leistungen von Sozialleistungsträgern in Einrichtungen zu verzeichnen. Im Jahr 2020 sanken diese Einzahlungen um rd. 67,4 Mio. € auf rd. 30,7 Mio. €. Die um rd. 41,6 Mio. € gestiegene Sozialumlage (§ 22 Abs. 2 SächsKomSozVG) vermochte dies nicht auszugleichen.

<sup>3</sup> Darstellung einschließlich Zahlungen gleicher Ebene; insbesondere bei der Gebietskörperschaftsgruppe der Landkreise relevant.

jeweiligen Gebietskörperschaftsgruppen unterschiedliches Gewicht, wie in der nachfolgenden Abbildung ersichtlich ist.

Abbildung 3: Struktur der Auszahlungen im Jahr 2020 (%)<sup>4</sup>

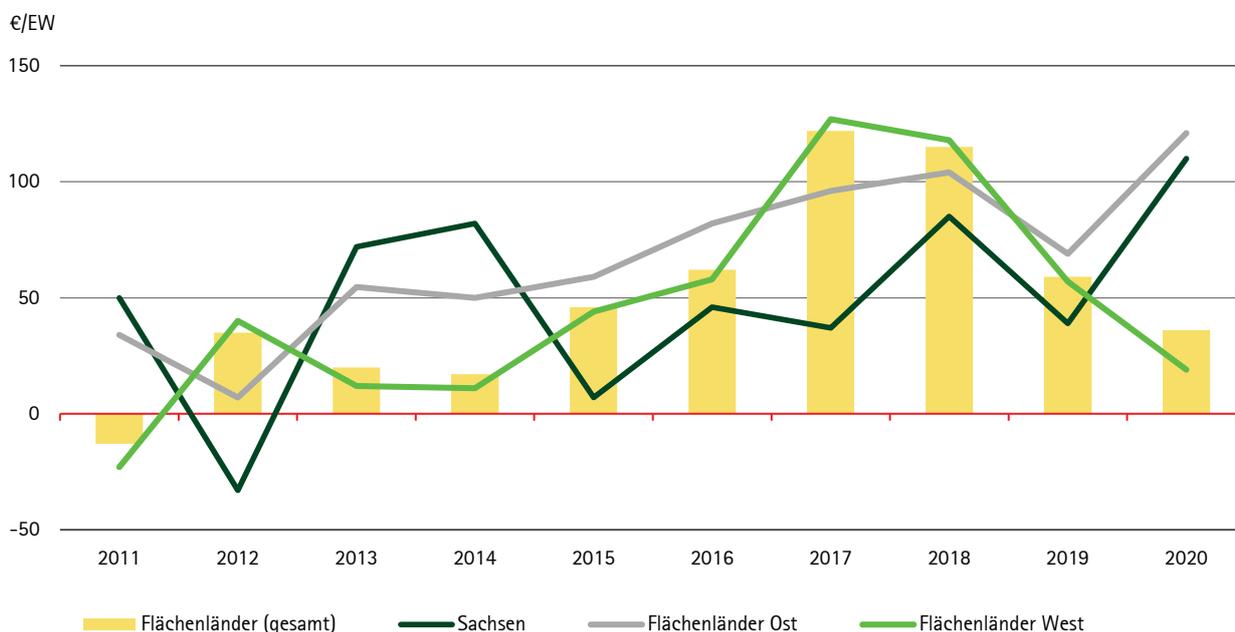


Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2020.

### 1.3 Ländervergleich der kommunalen Finanzierungssalden

<sup>10</sup> Die Kernhaushalte der Kommunen in Deutschland schlossen das Jahr 2020 insgesamt mit einem Überschuss i. H. v. rd. 2,7 Mrd. € (rd. 36 €/EW) ab. Dass dieser deutlich unter dem des Vorjahres (rd. 4,5 Mrd. €) lag, war durch die Entwicklung in den Flächenländern West verursacht, die einwohnerbezogen nur noch ein Drittel ihres Vorjahresüberschusses erwirtschafteten. Demgegenüber verzeichneten die Flächenländer Ost, darunter Sachsen, den höchsten Überschuss innerhalb der letzten Dekade (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 4: Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte innerhalb des Bundesgebietes (€ je EW)<sup>5</sup>



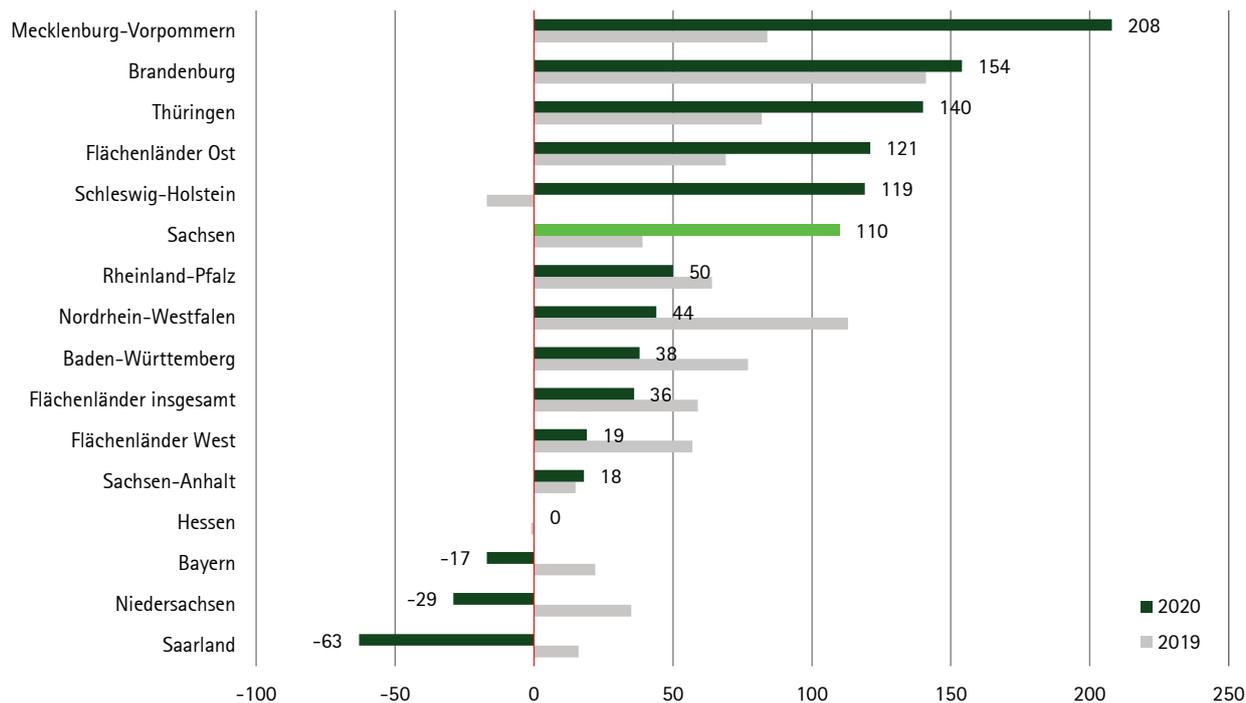
Quelle: BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2011 bis 2020.

<sup>11</sup> Anhand der Salden für das Jahr 2020 in absteigender Reichenfolge sortiert, stellt sich der Vorjahresvergleich der Kommunen in den einzelnen Bundesländern wie folgt dar:

<sup>4</sup> Wie Fußnote 3.

<sup>5</sup> Der Ländervergleich basiert abweichend von den übrigen Daten dieses Beitrages auf der noch kameral geführten Bundesstatistik. Angaben ohne Stadtstaaten.

Abbildung 5: Kommunale Finanzierungssalden der Flächenländer 2019 und 2020, nur Kernhaushalte (€ je EW)<sup>6</sup>

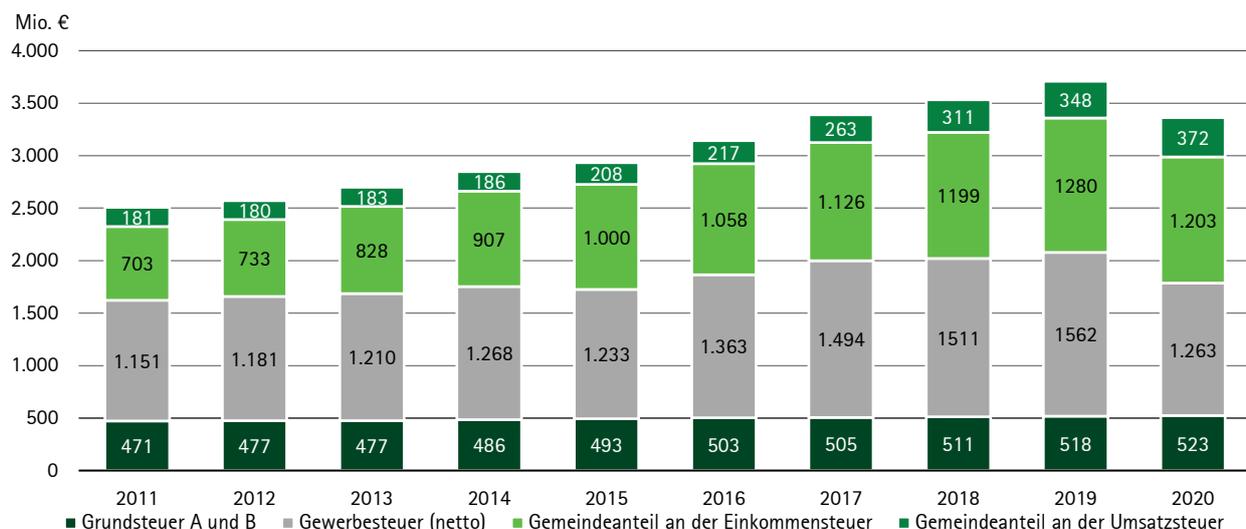


Quelle: BMF, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2019 und 2020.

- 12 Bei den Kommunen aller Flächenländer Ost sowie bei denen Schleswig-Holsteins fiel der Saldo höher aus als im Vorjahr. In allen Bundesländern mit Ausnahme des Saarlandes konnten die Kommunen auch ihre Investitionstätigkeiten gegenüber dem Vorjahr gemessen an den betreffenden Auszahlungen intensivieren. Der Zuwachs war einwohnerbezogen im Vergleich der Durchschnitte der Flächenländer Ost (rd. +10,7 %) und West (rd. +9,5 %) etwa vergleichbar. Finanzielle Auswirkungen der Pandemie traten insbesondere in den Kommunen der Flächenländer West zutage. Die diesbezügliche kurz- bis mittelfristige Entwicklung wird stark vom Fortgang der Pandemie abhängen und davon inwieweit ggf. weitere staatliche Ausgleichsprogramme aufgelegt werden.

## 2 Steuern

Abbildung 6: Entwicklung der wichtigste Steuerarten (Mio. €)



Quelle: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2011 bis 2019, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2020.

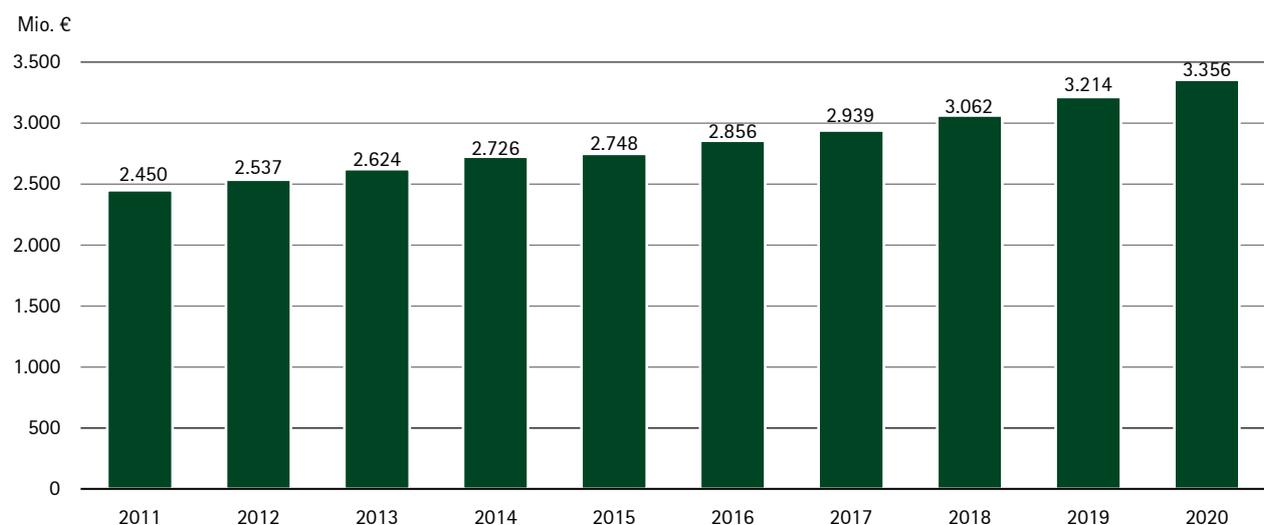
<sup>6</sup> Wie Fußnote 5.

- 13 Eine ähnliche Entwicklung der Steuern (netto) wie im zurückliegenden Jahr gab es zuletzt im Jahr 2009 im Zuge der Wirtschaftskrise. Seinerzeit beliefen sich die Steuerausfälle auf rd. 11 % bzw. rd. 269 Mio. €. Im Jahr 2020 betrug der Rückgang der Steuern (netto) rd. 353 Mio. €. Aufgrund des mittlerweile höheren Steuereinnahmen-Niveaus entsprach dies rd.9 %.
- 14 Die ihrem Umfang nach wichtigsten Steuern waren im Jahr 2020 rd. ein Fünftel (Gewerbsteuer) bzw. rd. 6 % (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) niedriger als im Vorjahr. Vom Rückgang der Gewerbesteuern (netto) waren die Kreisfreien Städte mit rd. -22 % stärker betroffen als die kreisangehörigen Kommunen mit rd. -17 %. Die Stadt Freiberg erhöhte als einzige sächsische Stadt mit mehr als 20.000 Einwohnern ihren Gewerbesteuerhebesatz für das Jahr 2020<sup>7</sup>. Er stieg um 32 Prozentpunkte auf 430 v. H.<sup>8</sup> Die Gewerbesteuereinzahlungen (netto) der Stadt waren im Jahr 2020 rd. 1,8 Mio. € bzw. rd. 8,9 % niedriger als im Vorjahr.
- 15 Das für den Zeitraum 2021 bis 2024 geschätzte jährliche Steueraufkommen der sächsischen Gemeinden blieb zwar hinter der letzten „Vorkrisen-Schätzung“ von Oktober 2019 zurück, lag aber bereits wieder über den Ergebnissen der Novembersteuerschätzung 2020.<sup>9</sup>

### 3 Personal

- 16 Die Auszahlungen für das Personal der kommunalen Kernhaushalte waren vom Pandemiegeschehen unbeeinflusst. Ihr Anstieg setzte sich tarifbedingt und aufgrund von Personalbestandserhöhungen kontinuierlich fort; zuletzt um rd. 4,4 %. Der Anteil der Personalauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen insgesamt (ohne Finanzierungstätigkeit) liegt dennoch seit mehreren Jahren nahezu gleichbleibend bei etwa 25 %, da letztere ebenfalls eine steigende Tendenz aufweisen.

Abbildung 7: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen (Mio. €)<sup>10</sup>



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020.

- 17 Für weitere Ausführungen zu personalbedingten Auszahlungen und zur Entwicklung der Personalbestände in den einzelnen Verwaltungsbereichen wird auf Beitrag Nr. 37 verwiesen.

### 4 Sachinvestitionen

- 18 Zu den → **Sachinvestitionen** zählen die Baumaßnahmen (Kto. 785, 789) sowie der Erwerb von Vermögensgegenständen, d. h. von Grundstücken und Gebäuden sowie von beweglichen Sachen des Anlagevermögens (Kto. 782, 783). Die Baumaßnahmen hatten im Jahr 2020 mit rd. 85 % den größten Anteil an den Sachinvestitionen.
- 19 Innerhalb der letzten Dekade entwickelten sich die Sachinvestitionen der Kommunen wie folgt:

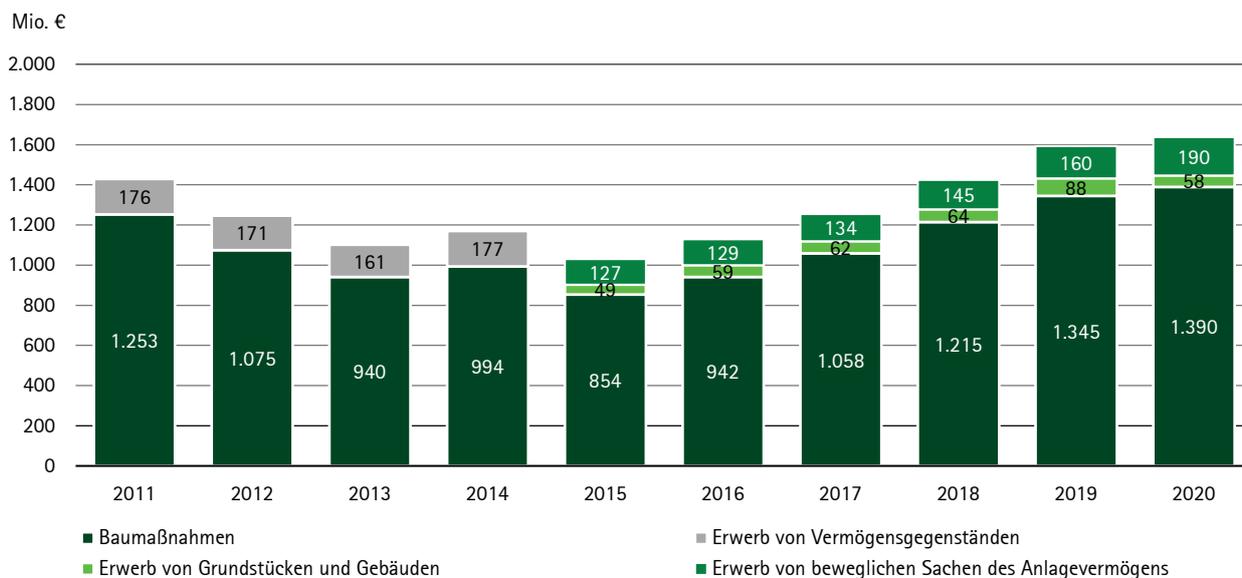
<sup>7</sup> Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Hebesätze deutscher Städte und Gemeinden 2020, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/steuer-und-finanzpolitik>.

<sup>8</sup> Dies war im Jahr 2020 zugleich die höchste Steigerung bei Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern in Deutschland insgesamt.

<sup>9</sup> Vgl. Medieninformation des SMF zur Maisteuerschätzung 2021 vom 14.05.2021.

<sup>10</sup> Bis 2014: kamerale Darstellung der Personalausgaben; ab 2015 doppelte Darstellung der Personal- und Versorgungsauszahlungen.

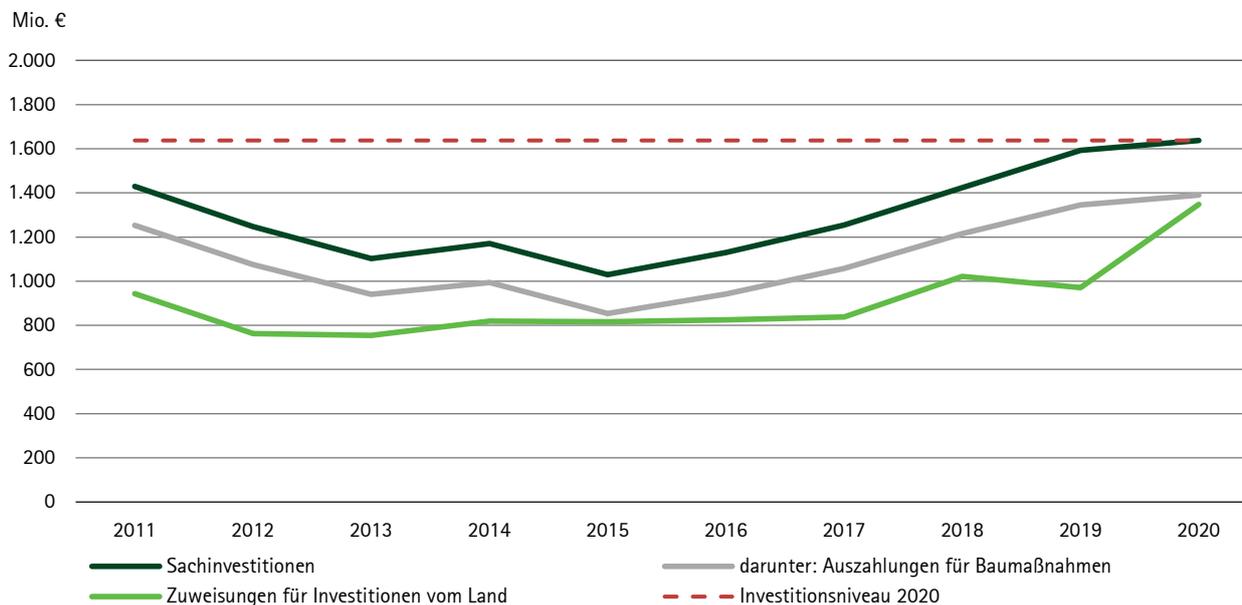
Abbildung 8: Entwicklung der Sachinvestitionen (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020.

<sup>20</sup> Aus Abbildung 9 ist zum einen ersichtlich, dass im Jahr 2020 das höchste Investitionsniveau der letzten 10 Jahre erreicht wurde. Höher war es zuletzt nur im Jahr 2010, dem Folgejahr der Wirtschaftskrise. Zum anderen stiegen die Investitionszuweisungen vom Land soweit an, dass damit rein rechnerisch fast die gesamten kommunalen Baumaßnahmen des Jahres 2020 finanziert werden konnten. Allerdings wuchsen die Sachinvestitionen nicht in dem Maße, wie dies der Anstieg der Investitionszuweisungen ggf. hätte erwarten lassen.

Abbildung 9: Entwicklung der Sachinvestitionen sowie der Investitionszuweisungen vom Land (Mio. €)



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020.

<sup>21</sup> Bei den Kreisfreien Städten erfolgte die Finanzierung der Sachinvestitionen im Jahr 2020 rechnerisch zudem durch investive Kredite. Die Kreditaufnahmen für Investitionen überstiegen die entsprechenden Tilgungen. Die Nettokreditaufnahme war demnach positiv und betrug rd. 23 Mio. €. Die Gebietskörperschaftsgruppen kreisangehörige Gemeinden und Landkreise tilgten im gleichen Zeitraum mehr Investitionskredite als sie aufnahmen. Insgesamt ist festzuhalten, dass die investiven Kreditaufnahmen der sächsischen Kommunen einen ähnlichen Umfang hatten, wie im Vorjahr (rd. 311 Mio. €). Die Tilgungen für Investitionskredite (rd. 381 Mio. €) überstiegen insgesamt die Kreditaufnahmen, waren aber im Vergleich zum Vorjahr um rd. 20 % zurückgegangen.

- 22 Die → **Investitionsquote**<sup>11</sup> wird seit dem Jahr 2016 nach doppischer Maßgabe als prozentualer Anteil der Auszahlungen für Investitionstätigkeit (ohne Auszahlungen für die Gewährung von Ausleihungen) abzüglich der Einzahlungen aus Investitionszuwendungen von gleicher Ebene an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) ermittelt und entwickelte sich – parallel zu den Sachinvestitionen – seither wie nachfolgend dargestellt. In den (kameralen) Jahren davor bezog sich die Investitionsquote ausschließlich auf die Sachinvestitionen. Investitionszuwendungen und der Erwerb von Finanzanlagen blieben unberücksichtigt, sodass die Quote entsprechend niedriger ausfiel, wie an der Darstellung des Jahres 2016 in der Abbildung erkennbar ist.

Abbildung 10: Entwicklung der Investitionsquote (%)

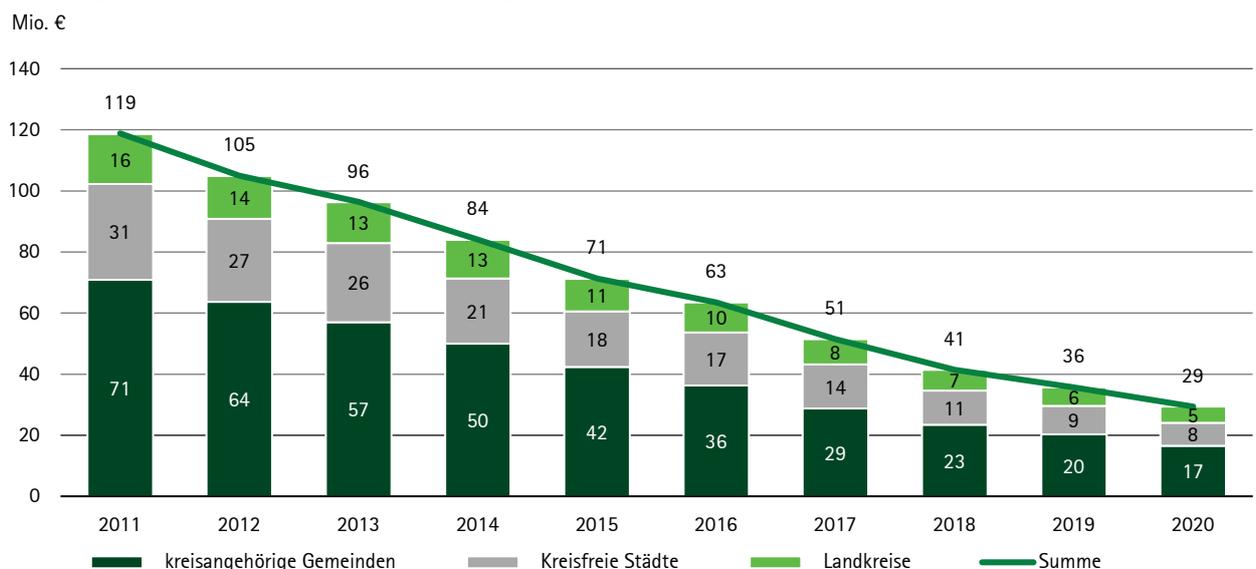


Quelle: Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte 2011 bis 2019, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2020.

- 23 Wie bereits dargelegt, waren die Auszahlungen für Investitionstätigkeit zwar höher als im Vorjahr, gleichzeitig wuchsen jedoch auch die Auszahlungen insgesamt. Im Ergebnis bewegte sich die Investitionsquote daher auf Vorjahresniveau.

## 5 Zinsauszahlungen

Abbildung 11: Entwicklung der Zinsauszahlungen (Mio. €)<sup>12</sup>



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020.

<sup>11</sup> Berechnung kameral: Prozentualer Anteil der Ausgaben für Sachinvestitionen (GR 932, 933, 935, 936, 94) an den bereinigten Ausgaben insgesamt; Berechnung doppisch:  $(781 + 782 + 783 + 784 + 785 + 789) / \text{bereinigte Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)}$ .

<sup>12</sup> Die Summe enthält auch die Zinsauszahlungen des Kommunalen Sozialverbandes und der Verwaltungsverbände, die wegen Geringfügigkeit im Diagramm jedoch nicht separat ausgewiesen sind.

<sup>24</sup> Der Trend rückläufiger Zinsauszahlungen (Kto. 751) setzte sich auch im Jahr 2020 in allen Gebietskörperschaftsgruppen fort (vgl. Abbildung 11). Die Zahlungen flossen zu mehr als 99 % an Kreditinstitute.

## 6 Schuldenstand

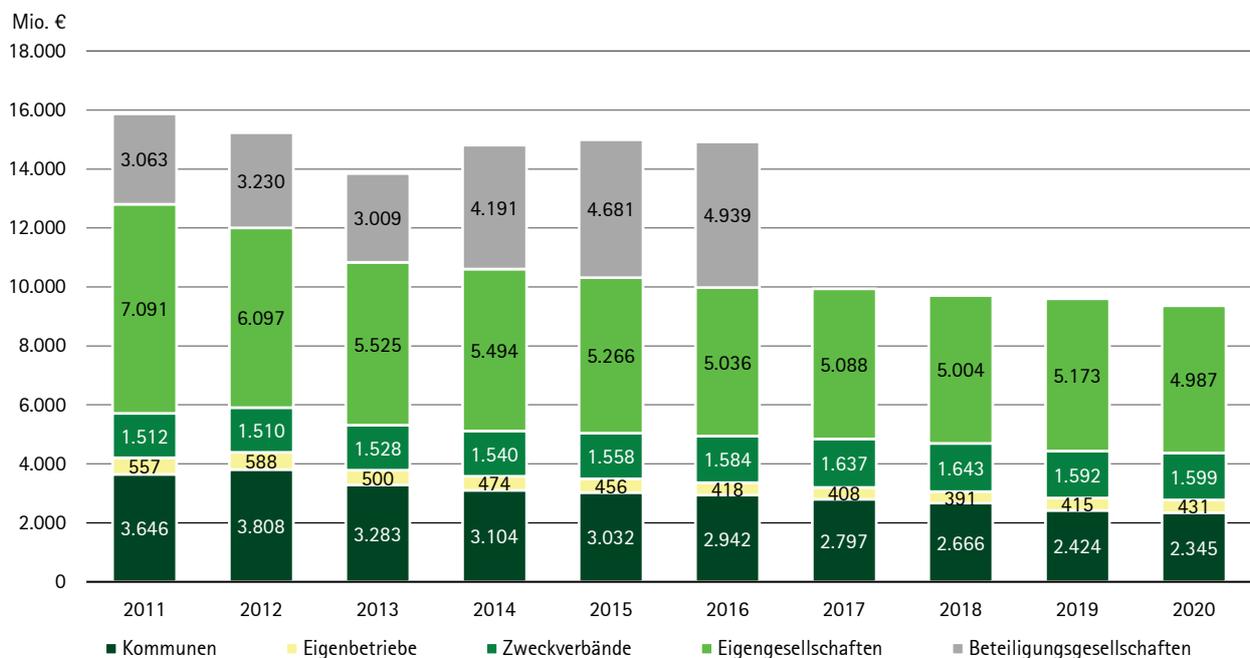
<sup>25</sup> Zur Definition des kommunalen Schuldenbegriffs wird auf die ausführliche Darstellung im Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 20, Pkt. 6, S. 191 verwiesen.

### 6.1 Verschuldung Kernhaushalt und Gesamtverschuldung

<sup>26</sup> In die Betrachtung der kommunalen Verschuldung sind neben den Kernhaushalten die ausgelagerten Bereiche einzubeziehen. Dies sind zum einen die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, deren Schulden zusammen mit denen der Kernhaushalte die sog. Gesamtverschuldung wiedergeben.<sup>13</sup> Die Schulden der Zweckverbände werden gesondert dargestellt. Zum anderen sind die Schulden der Beteiligungsgesellschaften<sup>14</sup> relevant, soweit hieraus Haftungsrisiken für die Kommunen resultieren. Seit dem Berichtsjahr 2017 stehen letztgenannte Daten jedoch nicht mehr zur Verfügung, so dass die Schuldensituation nur unvollständig dargestellt werden kann.

<sup>27</sup> Auch ohne die Daten der Beteiligungsgesellschaften wird deutlich, dass der weitaus größere Teil der kommunalen Schulden außerhalb der Kernhaushalte gebunden ist (vgl. Abbildung 12). Die Haftungsrisiken der Kommunen insgesamt können mithin weit über die kommunalen Kernhaushalte hinausgehen.

Abbildung 12: Entwicklung der Gesamtverschuldung der Kommunen<sup>15</sup>, darunter Kernhaushalte (Mio. €)



Quelle: Schuldenstatistik 2011 bis 2020.

<sup>28</sup> Im Jahr 2020 konnten die in Abbildung 12 dargestellten Schulden gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 2,5 % bzw. rd. 241 Mio. € reduziert werden, wobei die Eigenbetriebe und die Zweckverbände demgegenüber einen geringen Zuwachs verzeichneten. Im 10-Jahres-Rückblick ist – absolut betrachtet – zwar insbesondere der Schuldenrückgang bei den Eigengesellschaften bemerkenswert, jedoch erlaubt die Datenlage keine abschließende Bewertung hierzu, da nicht bekannt ist, inwieweit sich die Schulden ggf. in Beteiligungsgesellschaften wiederfinden.

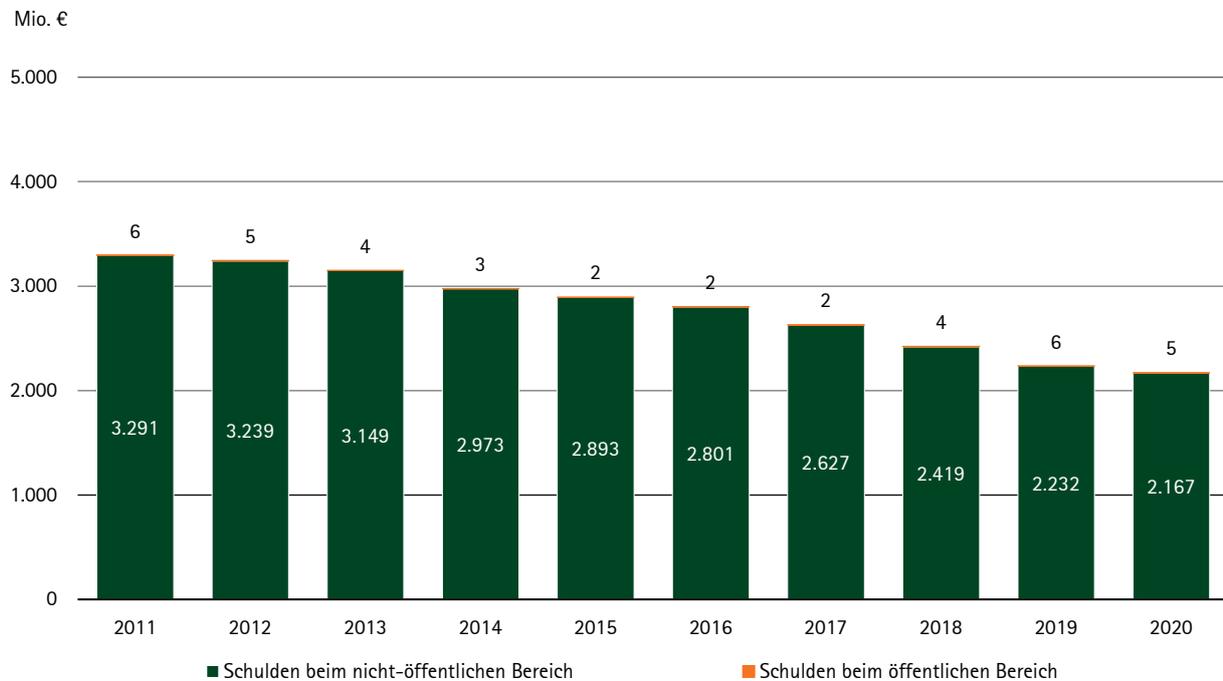
<sup>13</sup> Vgl. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1. Buchst. c) aa) und bb) VwV KomHWi.

<sup>14</sup> Beteiligungsgesellschaften sind Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend kommunaler Beteiligung. Sie gehören zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) und sind nach FPStatG berichtspflichtig, wenn sie zu mehr als 50 % öffentlich bestimmt sind. Die Schulden der FEU werden in der länderübergreifenden Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes über die „Integrierten Schulden“ nachgewiesen. Sie sind jedoch nicht so untergliedert bzw. ausgewiesen, dass sich die hier fehlenden Daten daraus ermitteln ließen. Insbesondere sind in den „Integrierten Schulden“ Schulden beim öffentlichen Bereich (Kredite, Kassenkredite), Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie kreditähnliche Rechtsgeschäfte NICHT enthalten. Zudem ist letzter veröffentlichter Berichtsstand der „Integrierten Schulden“ das Jahr 2017.

<sup>15</sup> Hinweis: Angaben ohne Schulden beim eigenen Träger/Gesellschafter. In früheren Jahresberichten waren mangels anderweitiger Vorgaben in der VwV KomHWi die Schulden der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften beim Träger/Gesellschafter mit ausgewiesen worden.

- 29 Die Schulden der Kernhaushalte der sächsischen Kommunen sind zum 31.12.2020 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,2 % bzw. rd. 79 Mio. € gesunken. Nachfolgend werden nur die Kernhaushaltsschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich, bei denen es sich im Wesentlichen um Bankkredite handelt, dargestellt.<sup>16</sup> Sie bilden das kommunale Pendant zu den Finanzschulden des staatlichen Bereiches (vgl. Jahresbericht 2021 des SRH – Teil I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 6). Mit Verweis auf die vorherige Abbildung ist zu betonen, dass diese Schulden mit rd. 2.172 Mio. € im Jahr 2020 nur eine Teilmenge der kommunalen Gesamtschulden sind.

Abbildung 13: Entwicklung der Schulden beim öffentlichen bzw. nicht-öffentlichen Bereich als Teil der Kernhaushaltsschulden (Mio. €)



Quelle: Schuldenstatistik 2011 bis 2020.

- 30 Als weitere Belastungen neben den Schulden im Kernhaushalt kamen zum 31.12.2020 hinzu:
- Bürgschaften i. H. v. rd. 755 Mio. €; dies sind rd. 5,6 % weniger als im Vorjahr,
  - Verpflichtungen aus ÖPP-Projekten i. H. v. rd. 23 Mio. €, was in Sachsen nur 2 Kommunen betrifft sowie
  - Zinsauszahlungen i. H. v. rd. 29 Mio. € (vgl. Abbildung 11).

## 6.2 Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte lt. VwV KomHWi

- 31 Die Verschuldung einer Kommune hat in Sachsen eine kritische Grenze dann erreicht, wenn die in der VwV KomHWi vorgegebenen Richtwerte erreicht oder überschritten sind. In Abschn. A) Ziff. I Nr. 1. Buchst. c) cc) VwV KomHWi werden daraus folgende Konsequenzen aufgezeigt, die bspw. darin münden können, dass eine weitere Nettoneuverschuldung grundsätzlich versagt wird.

### 6.2.1 Richtwerte für die kommunalen Kernhaushalte

- 32 Im Jahr 2020 überschritten 63 von insgesamt 429 Kommunen in Sachsen die Richtwerte für die Verschuldung des Kernhaushaltes gem. VwV KomHWi (vgl. nachfolgende Übersicht). Kassenkredite wiesen zum 31.12.2020 lediglich 2 Landkreise und 38 kreisangehörige Gemeinden aus. Darunter waren rd. 27 % der über dem Richtwert von 850 €/EW liegenden Gemeinden und hingegen nur rd. 6 % der unter dem Richtwert befindlichen Gemeinden.
- 33 Im 10-Jahres-Rückblick ist nicht nur ein Rückgang der Schulden im Kernhaushalt festzustellen (vgl. Abbildung 12), sondern auch ein Rückgang der Zahl der kreisangehörigen Gemeinden, die den Verschuldungsrichtwert von 850 €/EW überschreiten. Waren dies im Jahr 2011 noch 24,4 % der kreisangehörigen Gemeinden<sup>17</sup>, sind es im Jahr 2020 noch 14,9 %.

<sup>16</sup> Kassenkredite spielten bei den sächsischen Kommunen in den dargestellten Jahren insgesamt nur eine untergeordnete Rolle.

<sup>17</sup> Vgl. Jahresbericht 2012, Band II des SRH, Beitrag 02, Übersicht 9, Seite 51.

## Übersicht 2: Einhaltung der Verschuldungsrichtwerte der kommunalen Kernhaushalte

	Verschuldungsrichtwert		Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten	
	VwV KomHWi		zum 31.12.2020	
	€/EW		absolut	%
Kreisfreie Städte	1.100		-	-
kreisangehörige Gemeinden	850		62	14,9
Landkreise	250		1	10,0

Quelle: Schuldenstatistik 2020.

- 34 Bei Betrachtung der letzten Dekade, ist festzuhalten, dass der Landkreis Nordsachsen den o. g. Richtwert in jedem der 10 Jahre überschritten hat. Die Verschuldung des Landkreises Görlitz lag zum 31.12.2020 erstmals seit 4 Jahren mit rd. 246 €/EW knapp unter dem Richtwert.
- 35 Unter den kreisangehörigen Gemeinden überschritten im 10-Jahres-Rückblick 35 Kommunen durchgehend den vorgegebenen Richtwert. Darunter sind folgende 4 Gemeinden, die jährlich mehr als 2.000 €/EW auswiesen:
- Stadt Reichenbach/O. L. mit zuletzt rd. 2.693 €/EW,
  - Rackwitz mit zuletzt rd. 2.595 €/EW,
  - Crinitzberg mit zuletzt rd. 2.213 €/EW,
  - Machern mit zuletzt rd. 2.098 €/EW.
- 36 Mit Ausnahme der Gemeinde Crinitzberg ist bei den übrigen in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Schuldenrückgang erkennbar.
- 37 Im Zeitverlauf deutliche Steigerungen oberhalb des Richtwertes sind bei der Stadt Wilsdruff zu verzeichnen, bei der die Schulden vornehmlich in den letzten 4 Jahren auf mittlerweile rd. 2.352 €/EW anwuchsen. Auch die nur 1.090 Einwohner große Gemeinde Dorfhain steigerte ihr Schuldenniveau im Jahr 2020 erheblich um rd. 745 €/EW auf rd. 2.597 €/EW. Die größten Schwankungen des Schuldenstandes wies die Stadt Wehlen auf. Letzter Stand, der gleichfalls deutlich über dem 10 Jahre zuvor lag, waren rd. 2.434 €/EW. Zwei weitere Kommunen, in denen sich innerhalb der letzten Dekade ein hohes Schuldenniveau je EW mit leicht steigender Tendenz gefestigt hat, sind die Stadt Reichenbach im Vogtland (rd. 1.062 €/EW) und die Gemeinde Frauenstein (rd. 1.173 €/EW).
- 38 Die Auswertung zeigt, dass neben dem Landkreis Nordsachsen mehrere Kommunen langfristige strukturelle Defizite aufweisen, es aber nicht allen gelingt, diese im Zeitverlauf zu verringern. Auf diese Fälle haben die Rechtsaufsichten erhöhtes Augenmerk zu legen.
- 39 Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die genannten strukturellen Defizite im Landkreis Nordsachsen und weiteren Kommunen auch bereits von den zuständigen RAB erkannt worden seien. Die betroffenen Kommunen würden deshalb auch dahingehend seitens der RAB beobachtet. Diese Problematik werde zudem vom SMI zum Gegenstand der anstehenden Problemfallgespräche nach Buchst. A Ziffer II Nrn. 1 und 2 der VwV KomHWi gemacht.
- 6.2.2 Richtwerte für die Gesamtverschuldung**
- 40 Die VwV KomHWi benennt neben den Verschuldungsrichtwerten für die Kernhaushalte auch → **Richtwerte für die Gesamtverschuldung**. Diese umfassen gem. Abschn. A) Ziff. I Nr. 1 Buchst. c) bb) die Verschuldung der Gemeinde sowie ihrer Eigenbetriebe und unmittelbaren bzw. mittelbaren Eigengesellschaften. Schulden der Eigenbetriebe und der Eigengesellschaften, die bei der Gemeinde bestehen, sind nicht zu berücksichtigen.
- 41 Allein die Verschuldung der Kernhaushalte zusammen mit den Schulden der Eigenbetriebe erreichte oder überschritt bei einer Reihe von Kommunen bereits die relevanten Richtwerte. Unter Hinzunahme der Schulden der kommunalen Eigengesellschaften, für deren Aufgabenerfüllung der kommunalen Daseinsvorsorge die Kommunen trotz faktischer Haftungsbegrenzung dennoch die Einstandspflicht trifft, vergrößert sich der Kreis der betroffenen Kommunen weiter (vgl. nachfolgende Übersicht).

- 42 85 von 429 Kommunen überschritten die Richtwerte für die Gesamtverschuldung zum 31.12.2020, darunter 2 Kreisfreie Städte und 1 Landkreis.

### Übersicht 3: Einhaltung der Gesamtverschuldungsrichtwerte

Gebietskörperschaften	Gesamtverschuldungsrichtwert lt. VwV KomHWi €/EW	Anzahl der Körperschaften, die diese Grenze erreichten oder überschritten beschränkt auf die kommunalen Kernhaushalte zusammen mit den Eigenbetrieben der Kommunen zum 31.12.2020			
		absolut	% der jeweiligen Größenklasse	absolut	% der jeweiligen Größenklasse
Kreisfreie Städte	3.100	-	-	2	66,7
kreisangehörige Gemeinden mit über 50.000 EW	2.700	-	-	-	-
kreisangehörige Gemeinden mit über 10.000 bis 50.000 EW	2.650	-	-	14	22,6
kreisangehörige Gemeinden mit über 5.000 bis 10.000 EW	1.200	8	8,8	22	24,2
kreisangehörige Gemeinden mit über 3.000 bis 5.000 EW	1.000	11	11,0	22	22,0
kreisangehörige Gemeinden mit über 1.000 bis 3.000 EW	850	22	15,4	24	16,8
Landkreise	310	1	10,0	1	10,0

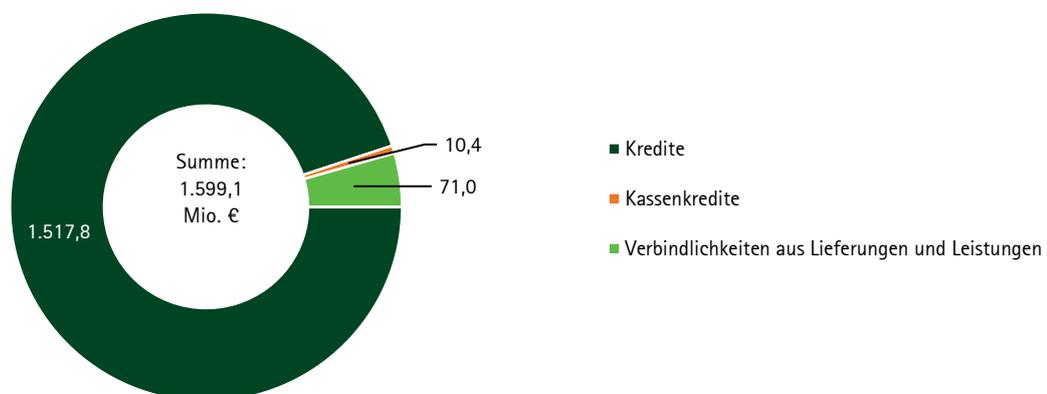
Quelle: Schuldenstatistik 2020.

- 43 Bei den Kreisfreien Städten Leipzig und Chemnitz sowie den in vorgenannter Übersicht dargestellten 14 kreisangehörigen Gemeinden mit 10.000 bis 50.000 EW wurden die Richtwerte aufgrund der Schuldensituation ihrer Eigengesellschaften überschritten. Die Übersicht bestätigt zudem die in Abbildung 12 ersichtliche Situation, dass ein erheblicher Teil der Schulden insbesondere durch die Eigengesellschaften verursacht ist. Denn unter Hinzunahme von deren Schuldenanteilen steigt die Zahl der Kommunen, welche die Richtwerte für die Gesamtverschuldung überschreiten noch einmal deutlich an.
- 44 254 von 416 kreisangehörigen Kommunen hatten demgegenüber weder in Eigenbetrieben noch Eigengesellschaften Schulden ausgewiesen. Es handelte sich dabei ausschließlich um Kommunen mit weniger als 20.000 EW.

### 6.3 Verschuldung der Zweckverbände

- 45 Bei den Zweckverbänden stagnierte der Schuldenrückgang der beiden Vorjahre. Sie wiesen zum 31.12.2020 Schulden i. H. v. rd. 1.599 Mio. € aus. Darunter waren Schulden beim Träger i. H. v. rd. 15 Mio. €. Die Schulden umfassen überwiegend Kredite.

Abbildung 14: Schulden der Zweckverbände zum 31.12.2020 nach Arten in Mio. €



Quelle: Schuldenstatistik 2020.

- 46 Die meisten der insgesamt 167 in der Schuldenstatistik geführten Zweckverbänden sind den Bereichen Abwasserbeseitigung (67) und Wasserversorgung (28) zugeordnet. Die Zweckverbände dieser beiden Bereiche halten

mit rd. 684 Mio. € (Wasserversorgung) und rd. 660 Mio. € (Abwasserbeseitigung) insgesamt rd. 84 % aller Zweckverbandschulden.

- 47 Folgende 4 der 167 Zweckverbände waren zum 31.12.2020 sowohl mit mehr als 1.000 €/EW als auch – absolut betrachtet – mit mehr als 50 Mio. € verschuldet. Darunter wies der Zweckverband Wasserwerke Westerzgebirge eine steigende Schuldentendenz auf.

Übersicht 4: Zweckverbände mit Schulden von mehr als 50 Mio. € und mehr als 1.000 €/EW zum 31.12.2020

Zweckverband	Sitzgemeinde	Aufgabenbereich	Mio. €	€/EW
Zweckverband Kommunale Wasserver-/Abwasserentsorgung Mittleres Erzgebirgsvorland	Hainichen	Wasserversorgung	146,0	1.177
Zweckverband Wasserwerke Westerzgebirge	Schwarzenberg/Erzgeb.	Abwasserbeseitigung	112,7	1.113
Versorgungsverband Grimma-Geithain	Grimma	Kombinierte Versorgung	93,4	1.331
Abwasserzweckverband für die Reinhaltung der Parthe	Borsdorf	Abwasserbeseitigung	69,8	1.555

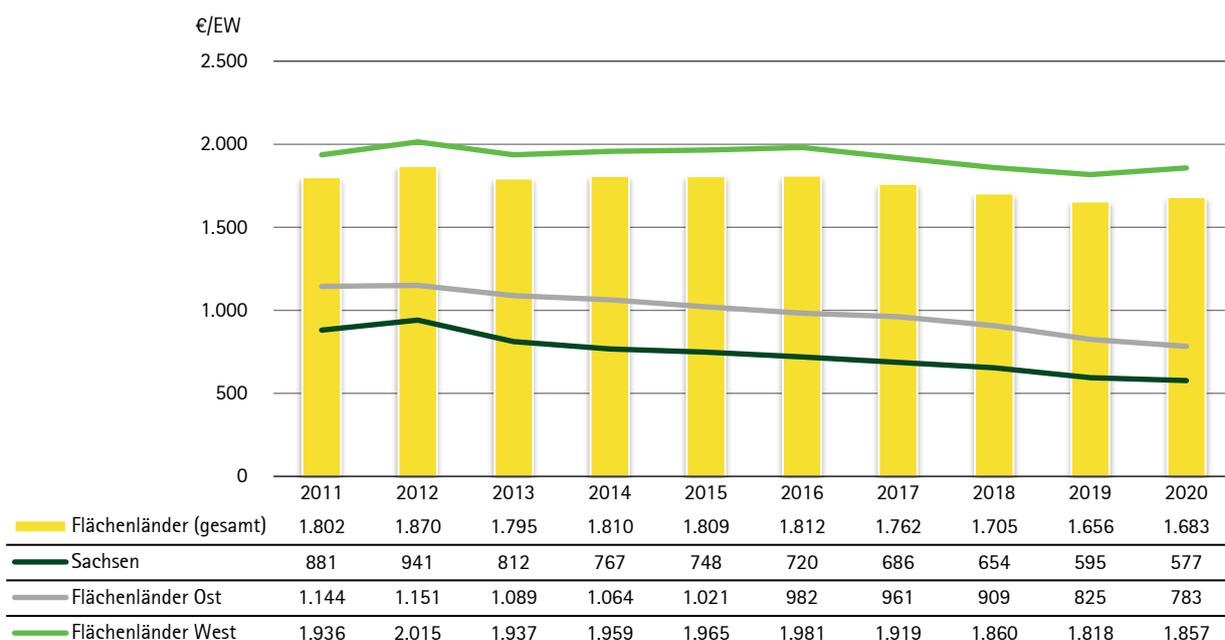
Quellen: Schuldenstatistik 2020, EW lt. Frühwarnsystem des SMI für den jeweiligen Aufgabenbereich des betreffenden Zweckverbandes, Stand 02.09.2021, abgerufen am 07.09.2021.

- 48 Die Mitbetrachtung der Schulden von Zweckverbänden ergänzt die Aussagen zur Gesamtverschuldung um einen gewichtigen Aspekt. Die an den Zweckverbänden beteiligten Kommunen stehen entsprechend ihrem Anteil für die Schulden des Verbandes ein. Der Wirtschaftsführung der Zweckverbände muss daher besondere Aufmerksamkeit seitens der Kommunen gelten.

#### 6.4 Ländervergleich Kernhaushalte und ausgelagerte Bereiche

- 49 Die nachfolgenden monetären Angaben erfolgen aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Ländern einwohnerbezogen, d. h. in €/EW.
- 50 Die Auswirkungen der Pandemie auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2020 sind zunächst moderat geblieben (vgl. Abbildung 15). Insgesamt stieg der Schuldenstand nach zuvor zweimaligem Rückgang um rd. 1,6 %. Die bereits an anderer Stelle benannten erhöhten Zuweisungen von Bund und Ländern dürften diese Entwicklung insbesondere in den Flächenländern Ost begünstigt haben.

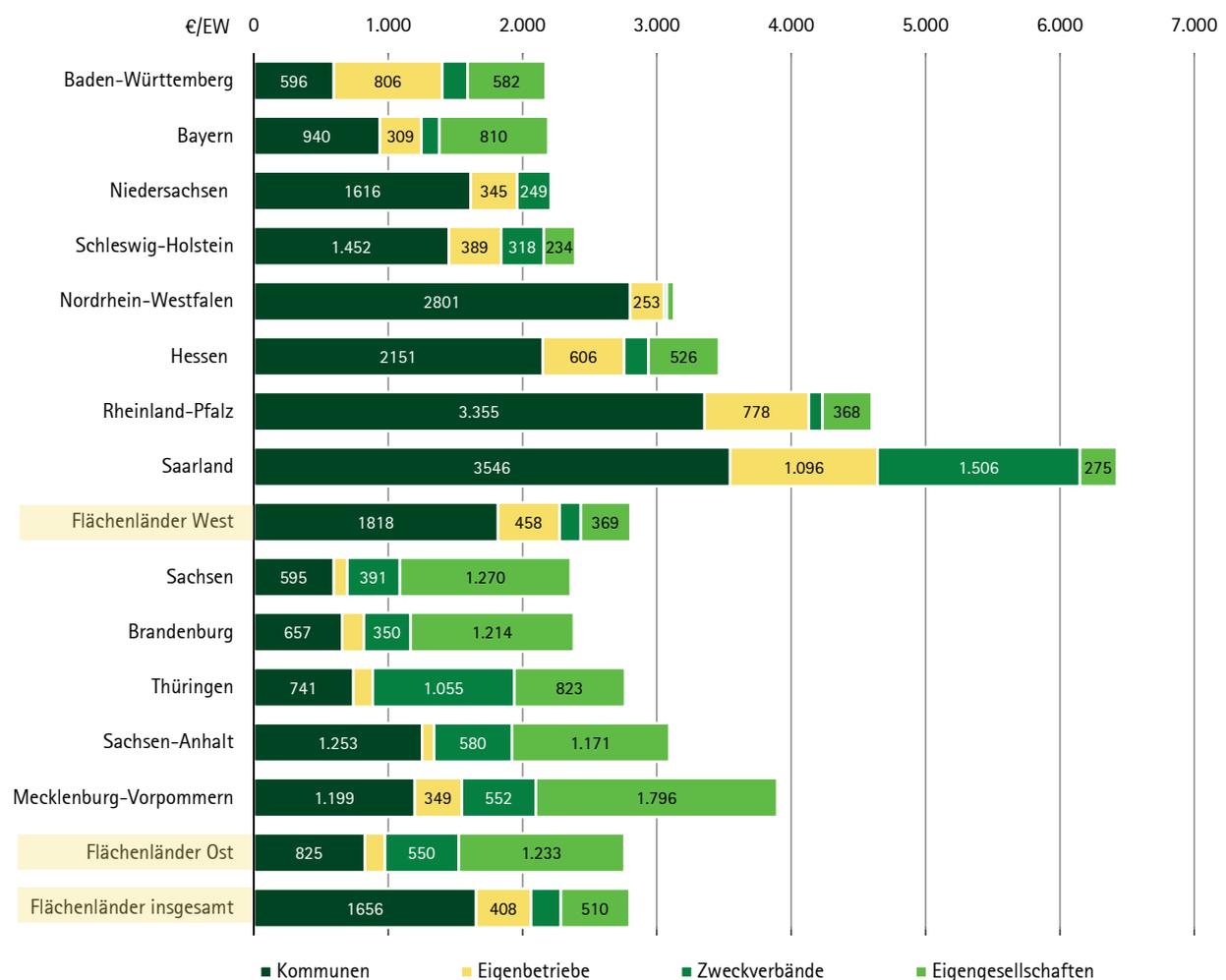
Abbildung 15: Entwicklung der Schulden der Kernhaushalte der Kommunen der Flächenländer (€ je EW)



Quellen: Schuldenstatistik der Kernhaushalte, der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen 2011 bis 2016, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2017 bis 2020, Fachserie 14, Reihe 5, Einwohnerstand: 30.06. des jeweiligen Jahres.

- <sup>51</sup> Die Betrachtung der einzelnen Bundesländer zeigt eine unterschiedliche Schuldenentwicklung in den Flächenländern Ost und West. Während alle Flächenländer Ost ihre Kernhaushaltschulden gegenüber dem Vorjahr reduzierten, war dies bei den Flächenländern West nur bei den Kommunen in Rheinland-Pfalz und im Saarland der Fall. So verzeichneten die saarländischen Kommunen aufgrund des „Saarlandpaktes“<sup>18</sup> im Vorjahresvergleich deutliche Rückgänge ihrer Kassenkredite. Die sächsischen Kommunen wiesen einwohnerbezogen erneut die niedrigsten Schulden aller Flächenländer aus.
- <sup>52</sup> Für eine sachgerechte Beurteilung der kommunalen Schuldenituation sind neben den Kernhaushalten auch die Schulden der Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, kommunalen Zweckverbände und weiteren kommunalen Beteiligungen zu betrachten – letztere soweit die Kommune hierfür ein Haftungsrisiko trägt. Schuldendaten der Gesellschaften mit weniger als 100 % kommunaler Beteiligung lagen allerdings nicht vor. Unter Einbezug der übrigen ausgelagerten Bereiche zeigt sich zum 31.12.2019 die in Abbildung 16 dargestellte Schuldenituation. Einzelne Angaben standen nur unvollständig zur Verfügung.<sup>19</sup> Neuere Daten, welche ggf. pandemiebedingte Einflüsse berücksichtigen, lagen zum Redaktionsschluss für die ausgelagerten Bereiche noch nicht vor.

Abbildung 16: Schulden der Kommunen im Kernhaushalt und in den ausgelagerte Bereichen zum 31.12.2019 (€ je EW)



Quellen: Schuldendaten der Kernhaushalte: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Fachserie 14, Reihe 5, übrige Daten: Schuldenstatistik 2019. Einwohnerstand: 30.06.2019.

<sup>18</sup> Unter [https://www.saarland.de/mibs/DE/portale/kommunales/informationen/kommunale\\_haushalte\\_wirtschaft/saarlandpakt/saarlandpakt\\_node.html](https://www.saarland.de/mibs/DE/portale/kommunales/informationen/kommunale_haushalte_wirtschaft/saarlandpakt/saarlandpakt_node.html) sind weiterführende Informationen abrufbar.

<sup>19</sup> In Abbildung 16 ist zu berücksichtigen: Die Schuldenangaben beinhalten grundsätzlich Kassenkredite, Wertpapiersschulden, Kredite, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Daten der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften (unmittelbare und mittelbare) werden ohne Schulden beim Träger/Gesellschafter ausgewiesen, sofern nicht anders angegeben.

Hessen: für die ausgelagerten Bereiche handelt es sich um vorläufige Ergebnisse.

Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern: Angaben ohne mittelbare Eigengesellschaften.

Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern: Angaben bei Eigenbetrieben und Eigengesellschaften inklusive Schulden beim Träger/Gesellschafter.

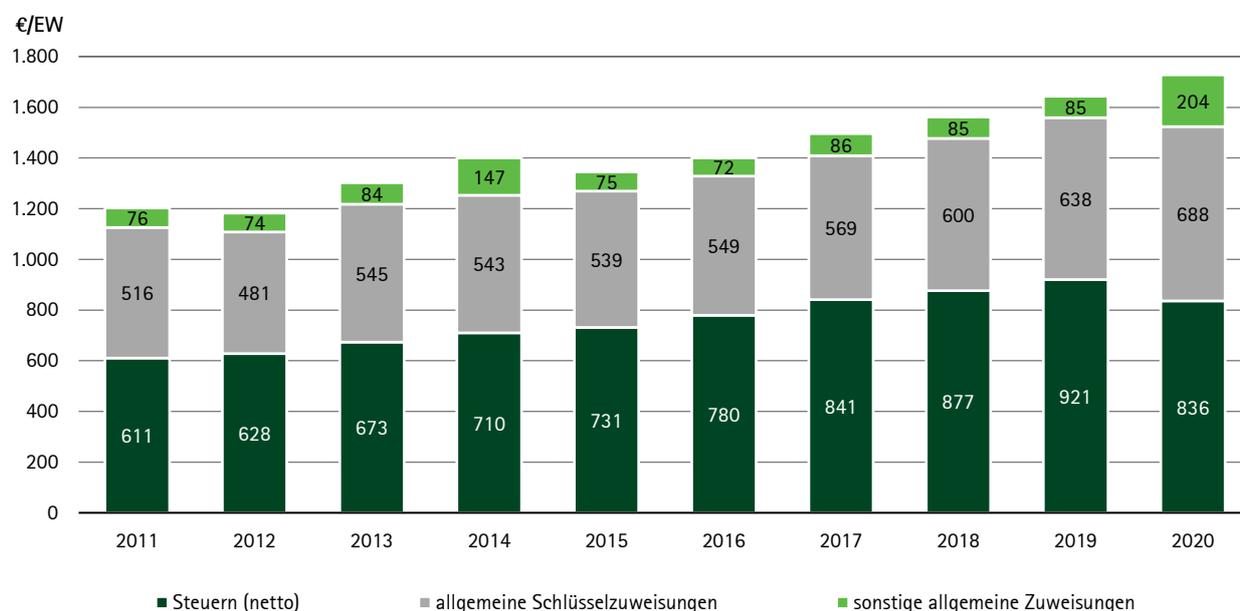
- 53 Vor dem Hintergrund, dass die sächsischen Kommunen im Jahr 2020 ihre Investitionstätigkeit weiter steigern konnten (vgl. Abbildung 8), nimmt Sachsen hinsichtlich der Schuldenhöhe im Ländervergleich nach wie vor eine günstige Position ein. Die in Abbildung 9 dargestellte Zuweisungssituation hat diese Entwicklung unterstützt.
- 54 Angesichts der Unsicherheiten hinsichtlich des weiteren Fortgangs der Pandemie und des damit verbundenen finanzpolitischen Umgangs ist aus heutiger Sicht kurz- bis mittelfristig ein Schuldenaufwuchs zu erwarten.

## 7 Weitere wesentliche Ein- und Auszahlungen der sächsischen Kommunen

### 7.1 Zuwendungen und allgemeinen Umlagen

- 55 Der trotz Steuerrückgang im Jahr 2020 erfolgte Aufwuchs bei den **→ allgemeinen Deckungsmitteln**, d. h. den Einzahlungen, die den Kommunen zur allgemeinen, also nicht zweckgebundenen Deckung ihres Finanzbedarfs zur Verfügung stehen, resultierte aus gestiegenen allgemeinen Schlüsselzuweisungen, insbesondere aber aus den infolge der Pandemie von Bund und Land geflossenen Ausgleichsleistungen für Steuermindereinnahmen (vgl. auch Beitrag 36, Pkt. 2.1 und 4.1.2).
- 56 Das Gesamtvolumen der allgemeinen Deckungsmittel erreichte mit rd. 7,0 Mrd. € einen neuen Höchststand. Je Einwohner entspricht dies rd. 1.728 €.

Abbildung 17: Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel<sup>20</sup>



Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020.

### 7.2 Einzahlungen für Investitionstätigkeit

- 57 Im Jahr 2020 waren rd. 1,8 Mrd. € und damit knapp 12 % aller Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit) investiver Natur. Ihre Zusammensetzung ist im Wesentlichen in Übersicht 1 ersichtlich. Im Vorjahr lag der Anteil noch bei rd. 9 %. Die übrigen Einzahlungen betreffen die laufende Verwaltungstätigkeit.
- 58 Nach einem leichten Rückgang im Jahr 2019 stiegen die Investitionszuwendungen an die Kommunen im Jahr 2020 überproportional an (rd. + 43,8 % bzw. rd. + 450 Mio. €). Darunter wuchs auch der Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen.<sup>21</sup> Mit rd. 361 Mio. € (Vorjahr rd. 213 Mio. €) lagen diese wieder etwa auf dem Niveau der Jahre 2017 und 2018.

<sup>20</sup> Die Übersicht zeigt den Zufluss an allgemeinen Deckungsmitteln auf und nicht - mit Blick auf das seinerzeit zu bildende Vorsorgevermögen - deren unmittelbare Verfügbarkeit.

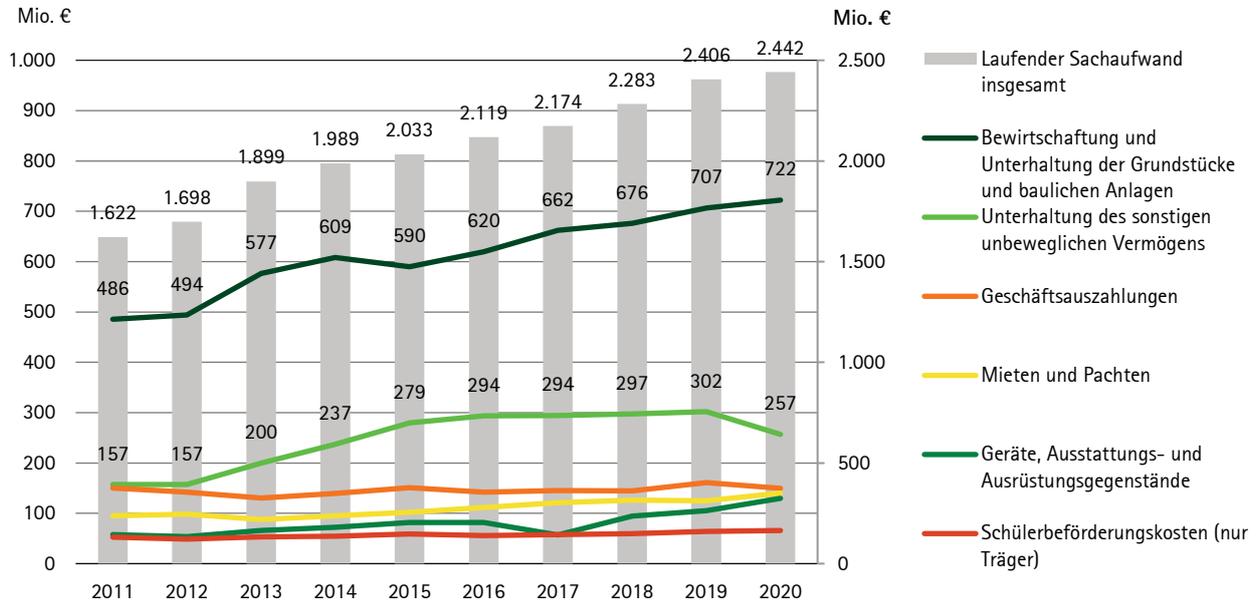
Sonstige allgemeine Zuweisungen: Doppisch: Konten 613x, kameral: Gr. 06. Dazu gehören insbesondere Zuweisungen für übertragene Aufgaben nach § 16 Abs. 1 SächsFAG. Seit 2017 ist der den Kommunen in Folge der Verwaltungs- und Funktionalreform gewährte Mehrbelastungsausgleich aus dem SächsMBAG 2008 i. H. v. 155.833 T€ in die §§ 16 und 16a SächsFAG integriert.

<sup>21</sup> Inklusive derjenigen zur Verwendung für Instandsetzungen.

### 7.3 Laufender Sachaufwand, darunter Sach- und Dienstleistungen

<sup>59</sup> Mit Blick auf den zurückliegenden 10-Jahres-Zeitraum setzte sich der Anstieg des laufenden Sachaufwandes fort, im Jahr 2020 jedoch auf geringerem Niveau als in den Jahren davor (rd. + 1,5 %). Dass die Zunahme insgesamt geringer ausfiel, liegt insbesondere in der Entwicklung bei der Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens begründet (siehe nachfolgende Abbildung). Die diesbezüglichen Auszahlungen gingen um rd. 15 % bzw. rd. 45 Mio. € zurück.

Abbildung 18: Entwicklung des laufenden Sachaufwandes, darunter wesentliche Positionen (Mio. €)



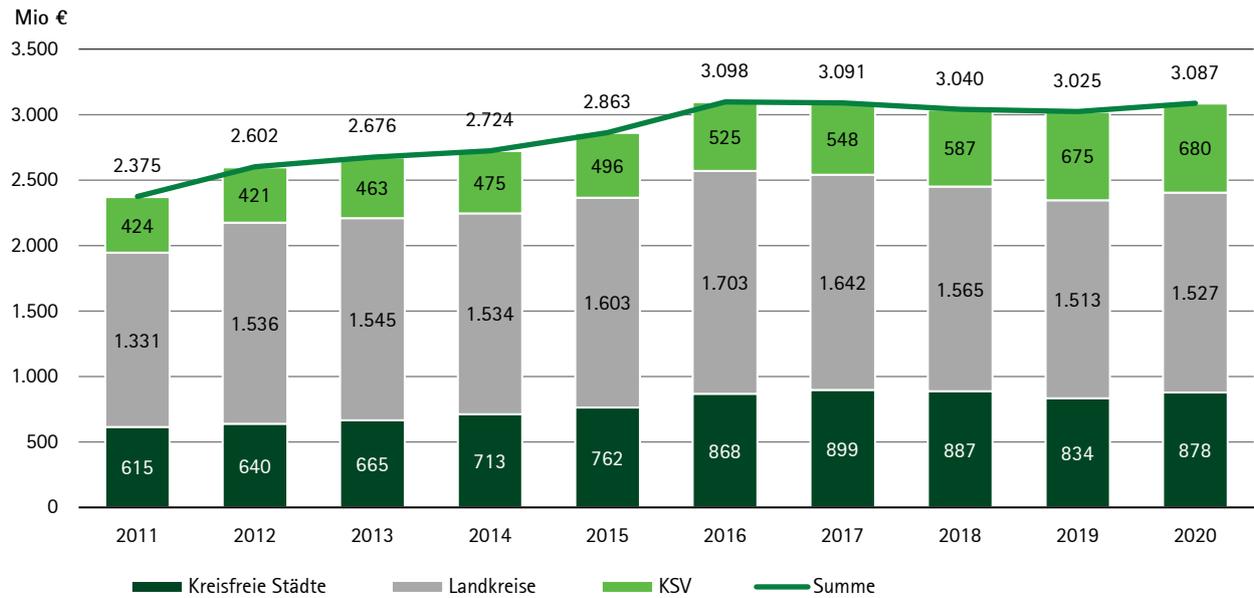
Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2016, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2017 bis 2020.

<sup>60</sup> Fast drei Viertel des laufenden Sachaufwandes entfallen auf Sach- und Dienstleistungen (Kto. 72). Den größten Anteil hat darunter die Bewirtschaftung und Unterhaltung von Grundstücken, baulichen Anlagen und sonstigem unbeweglichen Vermögen. Inwieweit der Zuwachs von rd. 25 Mio. € (rd. 23 %) bei Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen durch Anschaffungen im Zusammenhang mit der Pandemie beeinflusst ist, lässt sich den Daten der Kassenstatistik allerdings nicht entnehmen.

### 7.4 Soziale Leistungen

<sup>61</sup> Auszahlungen für soziale Leistungen sind für die Kreisfreien Städte und die Landkreise sowie aufgabenbedingt beim KSV von Relevanz. Bei den Landkreisen bilden sie den mit Abstand größten Auszahlungsposten (vgl. auch Abbildung 3).

Abbildung 19: Entwicklung der Auszahlungen für soziale Leistungen gesamt und nach Gebietskörperschaftsgruppen (Mio. €)<sup>22</sup>

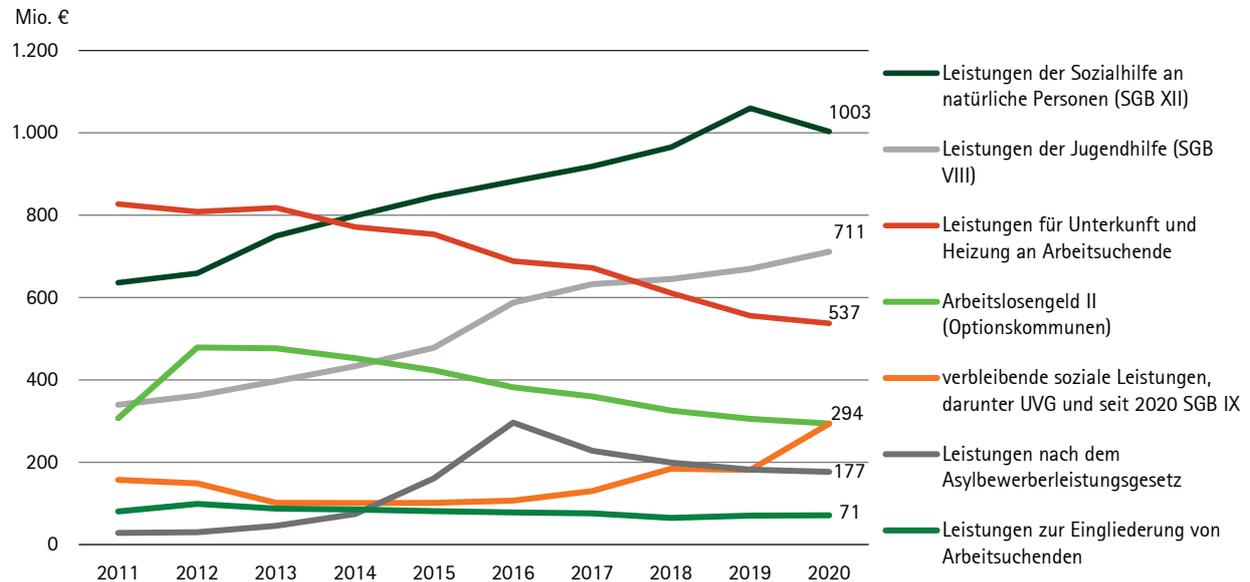


Quelle: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden/Gv. 2010 bis 2018, Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020.

<sup>62</sup> Nach einem leichten Rückgang im Jahr 2019 wuchsen die Auszahlungen für soziale Leistungen insgesamt um rd. 2 % bzw. fast 63 Mio. €. Während der Anstieg bei den Landkreisen und dem KSV weniger als 1 % betrug, lag er bei den Kreisfreien Städten bei über 5 %.

<sup>63</sup> Differenziert nach den wesentlichen Leistungsarten, ergibt sich die folgende Darstellung:

Abbildung 20: Entwicklung der sozialen Leistungen nach Arten (Mio. €)



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2011 bis 2020.

<sup>64</sup> Der Rückgang bei den Leistungen der Sozialhilfe nach SGB XII liegt darin begründet, dass die Eingliederungshilfe seit dem Jahr 2020 Bestandteil des SGB IX und damit in den SGB XII-Leistungen nicht mehr enthalten ist. In o. g. Diagramm finden sich die betreffenden Leistungen der Eingliederungshilfe in den verbleibenden sozialen Leistungen wieder. Im Jahr 2020 umfassen sie rd. 94,1 Mio. €.

<sup>22</sup> Die Summe enthält auch die Sozialleistungen der kreisangehörigen Gemeinden, die wegen Geringfügigkeit im Diagramm jedoch nicht separat dargestellt sind.

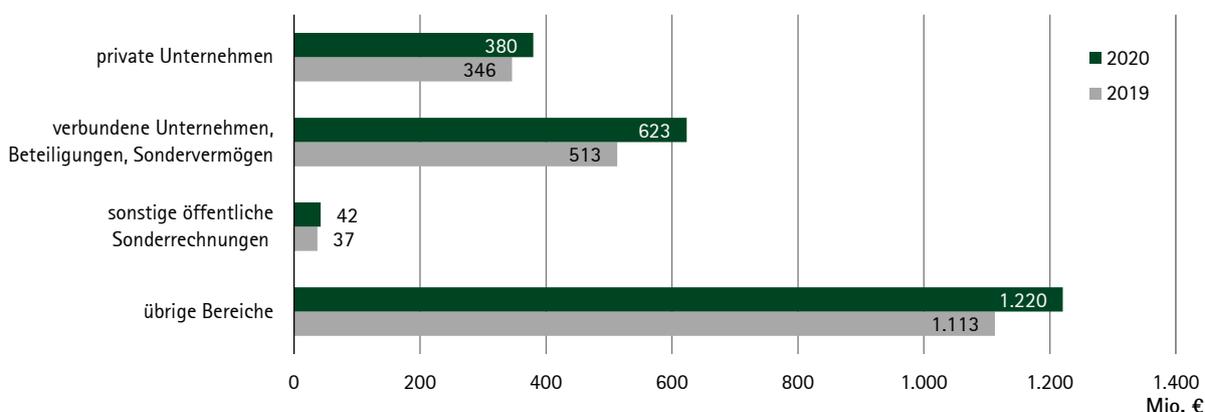
65 Die Steigerungen bei den Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII sind ungebrochen und lagen im Jahr 2020 bei rd. 6 %. Dass die Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende trotz des Pandemiegeschehens weiter rückläufig waren, dürfte durch die Maßnahmen des Bundes, wie z. B. Kurzarbeitergeld, begünstigt worden sein.

66 Hinsichtlich der Einzahlungen, die den verschiedenen Auszahlungen für soziale Leistungen gegenüberstehen, wird auf den Jahresbericht 2019 des SRH, Beitrag Nr. 27, Tz. 27 f., S. 230 verwiesen. Einzahlungsseitig ist insbesondere auf die seit 2020 dauerhaft um 25 Prozentpunkte erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (§ 22 Abs. 1 SGB II) hinzuweisen, die entsprechende Entlastungen für die Kommunen mit sich bringt.

### 7.5 Zuschüsse an Dritte

67 Die Kommunen weiteten im Jahr 2020 ihre Unterstützung externer Dritter mittels Zuschüssen und Erstattungen für laufende Zwecke weiter aus. Innerhalb der letzten Dekade war die Steigerung von fast 13 % bzw. rd. 257 Mio. € im Jahr 2020 am höchsten. Vergleichsweise am stärksten profitierte die Gruppe der verbundenen Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen. Im Vorjahresvergleich entwickelten sich die Zahlungen wie folgt:

Abbildung 21: Vorjahresvergleich der Zuschüsse und Erstattungen für laufende Zwecke an ausgewählte Bereiche



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 und 2020.

## 8 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

### 8.1 Kommunale Haushaltsführung in Pandemiezeiten

68 Den Einfluss des Pandemiegeschehens und der damit einhergegangenen staatlichen Ausgleichsleistungen sowie haushaltsrechtlichen Erleichterungen auf die Kassenlage der Kommunen behandelt Beitrag 36, auf den an dieser Stelle verwiesen wird. Wie dort u. a. dargestellt wurde, ist die enorme Planungsunsicherheit insbesondere der künftigen Einnahmesituation gegenwärtig in einer Vielzahl von Kommunen prägend.

69 Hinsichtlich der haushaltrechtlichen Erleichterungen wegen pandemiebedingter Effekte und der Erleichterungen zur Forcierung der Abarbeitung von Bearbeitungsstaus bei der Aufstellung der kommunalen Jahresabschlüsse wird nochmals auf die bereits im vorangegangenen Jahr an gleicher Stelle<sup>23</sup> benannten Kritikpunkte hingewiesen, wonach u. a. die mit den geschaffenen Erleichterungen einhergehenden Transparenzverluste nicht zu Fehlsteuerungen in den Haushalten führen dürfen. Dies gilt umso mehr, als dass § 88 Absatz 5 SächsGemO um weitere 2 Jahre, d. h. bis zum Jahresabschluss 2020, verlängert werden soll (vgl. die in Beitrag 39, Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung, Pkt. 3, Tz. 71 wiedergegebene Stellungnahme des SMI).

70 Im Lichte des mittlerweile ergangenen 3. Erlasses des SMI<sup>24</sup> vom 27.10.2020, aktualisiert durch den Erlass vom 21.07.2021, in dem den Kommunen weitere Erleichterungen eingeräumt wurden, von denen sie gehalten sind, verantwortungsvoll Gebrauch zu machen, sieht der SRH insbesondere kritisch:

<sup>23</sup> Vgl. Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 20, S. 202 f., Tz. 71 und 79.

<sup>24</sup> Erlass des SMI zur Anwendung des Gemeindefinanzrechts im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Freistaat Sachsen vom 27.10.2020, aktualisiert durch den gleichlautenden Erlass vom 21.07.2021.

- Der Ausgleich des Finanzhaushaltes ist de facto ausgesetzt.
- Es gibt keine tatsächliche Begrenzung der Kassenkredithöhe – soweit pandemiebedingt.
- Es fehlt an Eingriffsmöglichkeiten der RAB bei sehr hohen Kreditaufnahmen, da nur Anzeigepflicht besteht.
- Die Zulässigkeit investiver Kreditaufnahmen wird erweitert. Diese können nunmehr auch für wesentliche Instandsetzungen aufgenommen werden. Das strikte Verbot der Kreditfinanzierung für Aufwendungen im Ergebnishaushalt wird damit (temporär) aufgehoben. Gleichzeitig wird toleriert, dass ein wichtiger Grundsatz der Einnahmebeschaffung – die Nachrangigkeit der Aufnahme von Investitionskrediten – ausgesetzt wird. Die nicht-investive Verwendung dieser Kredite dürfte künftige Fehlbeträge im Ergebnishaushalt erhöhen und damit zu Lasten künftiger Steuerzahler in die Zukunft verschieben. Zudem wird die Kassenstatistik diesbezüglich verfälscht.

- 71 In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Beitrag hob das SMI hervor, dass die Inanspruchnahme der vorgenannten Erleichterungen jeweils eine pandemiebedingte Ursache voraussetzt. Der SSG verwies zudem auf die Begrenzung der o. g. Erleichterungen auf die Jahre 2020/2021 bzw. im Falle eines Doppelhaushaltes auch noch auf das Jahr 2022. Dessen unbeschadet weist der SRH darauf hin, dass die Folgen aus der Anwendung der Erleichterungen weit über das Jahr 2022 hinausreichen können.
- 72 Der SRH unterstreicht den Appell des SMI in o. g. Erlass an das Verantwortungsbewusstsein der Kommunen, damit auch künftig die stetige Aufgabenerfüllung i. S. v. § 72 Abs. 1 S. 1 SächsGemO gesichert ist. In seiner Stellungnahme teilt das SMF den Appell des SMI bzw. SRH und die Notwendigkeit einer verantwortungsvollen Inanspruchnahme der Erleichterungen.

## 8.2 Meldepflicht doppischer Daten

- 73 Die Statistiken zur öffentlichen Finanzwirtschaft und zum Personal im öffentlichen Dienst [...] sind eine wichtige Grundlage für Entscheidungen vor allem für die Wirtschafts-, Finanz-, Sozial-, Bildungs- und Forschungspolitik sowie für die Personalpolitik im öffentlichen Dienst und bei öffentlichen Arbeitgebern. Die Finanz- und Personalstatistiken sind ein zentraler Baustein für die Berechnung des Staatssektors, wie er [...] rechtsverbindlich festgelegt ist.<sup>25</sup>
- 74 Mit dem 2. Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG)<sup>26</sup> wurden bundesweit u. a. die Meldepflichten der Kommunen erweitert. Ab dem Berichtsjahr 2025 sind Daten der Vermögens- und Ergebnisrechnung<sup>27</sup> an die Statistischen Ämter zu liefern. Festgestellte Jahresabschlüsse sind nach Auffassung des SRH unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Kommunen der mit diesem Gesetz eingeführten Meldepflicht zur Vermögens- und Ergebnisrechnung fristgerecht nachkommen können<sup>28</sup>. Die Meldepflicht gilt bei Anwendung des kommunalen doppischen Rechnungswesens grundsätzlich gleichfalls für die staatlichen und kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die in öffentlicher oder privater Rechtsform geführt werden und für Erhebungseinheiten, die in öffentlicher Rechtsform geführt werden und rechtlich unselbstständig sind, wenn für sie Sonderrechnungen geführt werden<sup>29</sup>.
- 75 Der SRH begrüßt, dass damit dem dringend erforderlichen Abbau der nach wie vor enormen Rückstände bei der Erstellung von Jahresabschlüssen der Kommunen (vgl. Beitrag 39, Pkt. 2.1) zusätzlicher Nachdruck verliehen wird.
- 76 Die Kommunen haben die Auf- und Feststellung ihrer Jahresabschlüsse dementsprechend voranzutreiben, so dass sie spätestens im Jahr 2026 in der Lage sein werden, die geforderten Daten der Vermögens- und Ergebnisrechnung für das Vorjahr fristgerecht bereitzustellen.

<sup>25</sup> Vgl. BT-Drucksache 19/29389, Beschlussempfehlung und Bericht Haushaltsausschuss vom 05.05.2021, Teil A.

<sup>26</sup> Vgl. BGBl. Teil I Nr. 29 vom 09.06.2021, S. 1401ff.

<sup>27</sup> Gem. § 3 Abs. 2, Nr. 1 Buchst. b) Doppelbuchst. bb) FPStatG werden folgende Daten erfasst: die Aktiva und Passiva der Vermögensrechnung nach Arten sowie die Erträge und Aufwendungen der Ergebnisrechnung nach Arten und Produktgruppen entsprechend der für die Finanzstatistik maßgeblichen geltenden Systematik und Ansatz- und Bewertungsvorschriften.

<sup>28</sup> Vgl. BT-Drucksache 19/29389, a. a. O., Teil B., Begründung zu § 17 i. V. m. § 3 Abs. 2, Nr. 1 Buchst. b) Doppelbuchst. bb) FPStatG.

<sup>29</sup> § 17 i. V. m. § 3 Abs. 7, Nr. 2 Buchst. b) und § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 FPStatG.

### 8.3 Finanzbeziehungen zwischen Freistaat und Kommunen

77 Im SächsFAG<sup>30</sup> wurden für die Jahre ab 2021 bzw. 2022 folgende wesentliche Neuerungen festgelegt:

- Mit einem Bildungsansatz wird die Verteilung der Schlüsselzuweisungen neu justiert. Er besteht aus einem neuen Nebenansatz für frühkindliche Bildung, der die finanziellen Belastungen durch Kinderkrippen, Kindergärten und Schulhorte abbilden soll sowie dem Schülernebenansatz, der ab dem Jahr 2021 belastungsgerecht angepasst wird (§ 7 Abs. 2, 4 und 5 SächsFAG).
- Die Hauptansatzstaffel wurde entsprechend den Größenklassenspezifischen Bedarfsrelationen aktualisiert (Stauchung bei den kreisangehörigen Gemeinden und Verzicht bei den Kreisfreien Städten sowie den Landkreisen Zwickau, Görlitz und Nordsachsen).
- Die Kommunalpauschale<sup>31</sup> (70 € für die ersten 1.000 Einwohner einer kreisangehörigen Gemeinde) im Umfang von jährlich rd. 30 Mio. € geht ab dem Jahr 2022 in die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden ein (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 FAMG i. V. m. § 4 Abs. 4 SächsFAG).
- Für finanzschwache Gemeinden wurde eine zusätzliche Ausgleichsstufe, die sogenannte Basisfinanzierung eingeführt (§ 9 S. 2 SächsFAG), die diese Gemeinden durch eine erhöhte Ausgleichsquote stärker an die Finanzkraft der übrigen Gemeinden heranführt.
- Die Mittel für den Straßenlastenausgleich werden ab dem Jahr 2021 um 15,0 Mio. € auf 115,2 Mio. € aufgestockt. Dies erfolgt im Wege der Zweckbindung, d. h. die Finanzausgleichsmasse erhöht sich dahingehend nicht. Durch diese verstärkte Mittelbindung wird insbesondere die gewachsene Kostenbelastung durch die Unterhaltung von Gemeindestraßen berücksichtigt. Entsprechend wurden die Kilometerbeträge für Gemeindestraßen aber auch für Kreisstraßen sowie Ortsdurchfahrten von Staats- und Kreisstraßen angehoben.
- Mit § 20 b SächsFAG wurde ein Gewässerlastenausgleich eingeführt. Auch dieser Ausgleich wurde per Zweckbindung installiert. Damit werden die in den Jahren 2019 und 2020 durch das Sächsische Gewässerunterhaltungs-Unterstützungsgesetz gewährten pauschalen Finanzhilfen für die Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung nunmehr im SächsFAG fortgesetzt. Dieser Sonderlastenausgleich kann durch weitere Mittel aus dem Staatshaushalt verstärkt werden. Für die Jahre 2021 und 2020 sind mithin wiederum jeweils 10 Mio. € vorgesehen. Auf den Sonderbericht<sup>32</sup> des SRH „Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „Unterhaltung von Gewässern 2. Ordnung“ und deren Mitfinanzierung aus dem Einzelplan 09 nach dem Sächsischen Gewässerunterhaltungs-Unterstützungsgesetz“ aus dem Jahr 2021 wird verwiesen.

78 Die Verteilung des Sonderlastenausgleichs Hartz IV erfolgt künftig aktualitätsbezogen anhand der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften als alleiniges, objektives Verteilkriterium. Die Landkreise erhalten entsprechend ihrer Verluste durch die Systemumstellung einen befristeten Härteausgleich i H. v. 10 Mio. € in den Jahren 2021 bzw. 2022.

79 Die ursprüngliche<sup>33</sup> Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2020 betrug rd. 3.824,2 Mio. €. In den beiden Folgejahren ist von dieser bisher höchsten Finanzausgleichsmasse ausgehend eine Stagnation festzustellen. Die Finanzausgleichsmasse, die den Kommunen zur Verfügung steht, hat im Jahr 2021 einen Umfang von rd. 3.617,8 Mio. € und im Jahr 2022 von rd. 3.657,0 Mio. €. In beiden Jahren fließen rd. 76 % der Finanzausgleichsmasse als allgemeine Schlüsselzuweisungen an die kommunale Familie.

### 8.4 Finanzausgleichsumlage

80 Die → **Finanzausgleichsumlage** (§ 25a SächsFAG) dient redistributiven Zwecken und zielt auf den weiteren Abbau von Finanzkraftunterschieden der sächsischen Kommunen ab.

81 Im Jahr 2021 hatte die Finanzausgleichsumlage mit rd. 10,8 Mio. € ihr bisher niedrigstes Aufkommen. Die Stadt Radeburg war erstmals abundant. Umlagen von jeweils mehr als 1 Mio. € hatten Falkenstein/Vogtl., Schkeuditz, Hartmannsdorf und Wachau zu entrichten. Neben den beiden letztgenannten Kommunen waren die Gemeinden Niederdorf und Weißenborn/Erzgeb. bislang in jedem Jahr abundant. Demgegenüber waren – seit Bestehen der Umlagepflicht – von 84 abundanten Kommunen 17 nur einmalig abundant.

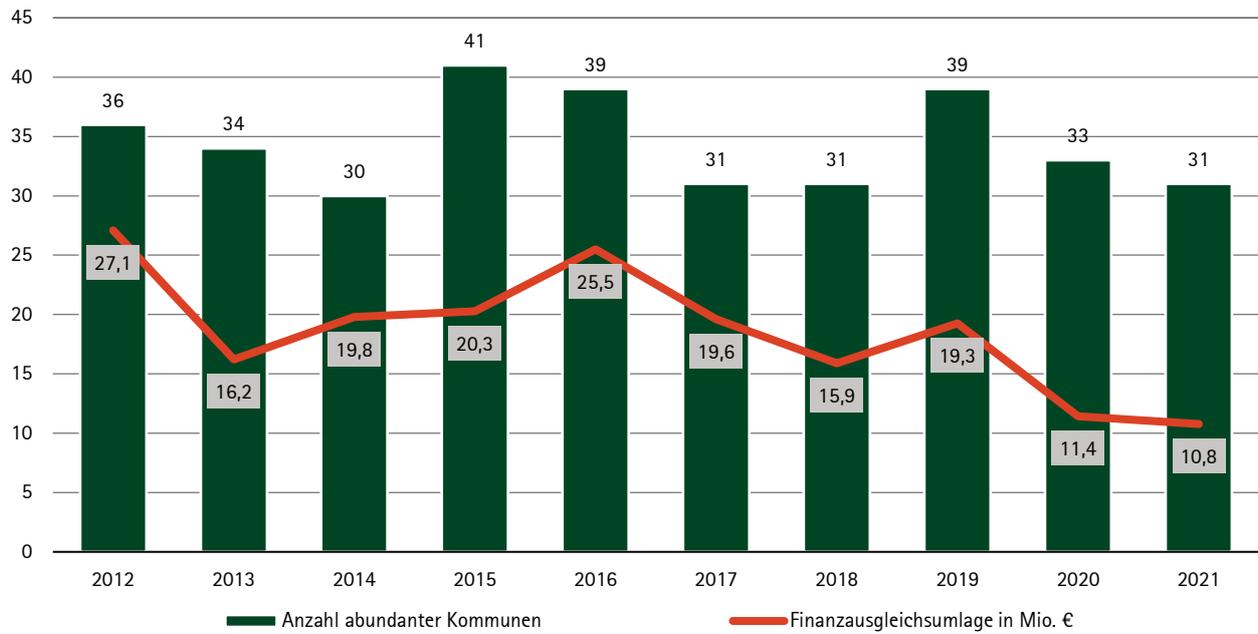
<sup>30</sup> Vgl. SächsGVBl. Nr. 19 vom 12.05.2021, S. 487 ff. sowie LT-Drs. 7/4550.

<sup>31</sup> Gesetz über die Gewährung pauschaler Zuweisungen zur Stärkung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen in den Jahren 2018 bis 2021.

<sup>32</sup> Veröffentlicht unter <https://www.rechnungshof.sachsen.de/sonderberichte.html>.

<sup>33</sup> D. h. vor der Pandemie.

Abbildung 22: Entwicklung der Anzahl abundanter<sup>34</sup> Kommunen und des Volumens der Finanzausgleichsumlage<sup>35</sup> in Sachsen



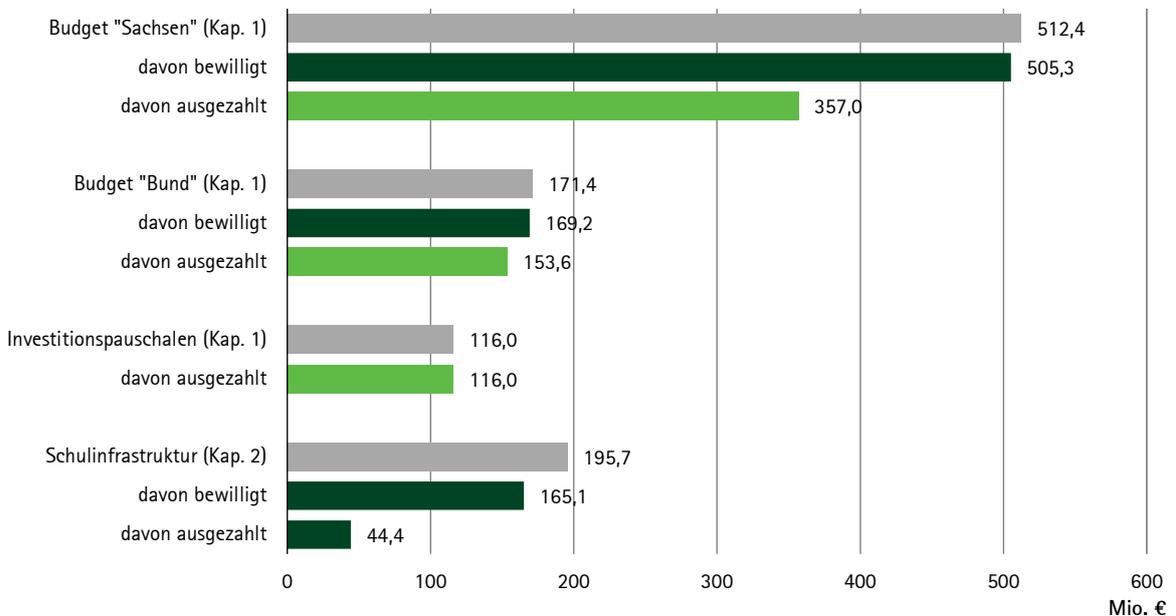
Quelle: LT-Drs. 5/9900, 5/11178, 5/13529, 6/713, 6/1619, 6/3774, 6/11091, 6/14679, 7/147 sowie für das Jahr 2020 f. Übersicht des SMF.

## 8.5 Investitionshilfen

### Brücken in die Zukunft

<sup>82</sup> Zum Stand 30.06.2021 waren von Kap. 1 des Programms „Brücken in die Zukunft“ rd. 99 % der Maßnahmen bewilligt, rd. 75 % ausgezahlt und rd. 41 % verwendungsnachweisgeprüft. Für Kap. 2 des Programms (Schulinfrastuktur) lag insbesondere der Auszahlungsstand noch deutlich weiter zurück. Hier waren zum o. g. Stichtag rd. 84 % der Maßnahmen bewilligt, rd. 23 % ausgezahlt und rd. 9 % verwendungsnachweisgeprüft.

Abbildung 23: Fördermittelabruf zum 30.06.2021



Quelle: Auszug FÖMISAX sowie Bericht des SMF nach § 7 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz vom 19.08.2021.

<sup>34</sup> Ist die Bedarfsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, erhält die kreisangehörige Gemeinde 75 % des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung (§ 9 SächsFAG). Sind beide Beträge gleich hoch oder ist die Steuermesszahl größer, so erhält die Gemeinde keinen Ausgleich aus dem System der Schlüsselzuweisungen (abundante Gemeinde).

<sup>35</sup> Angaben gemäß Festsetzung.

- <sup>83</sup> Die mit Mitteln des Budgets „Bund“ oder „Sachsen“ geförderten Maßnahmen müssen bis zum 31.12.2021 vollständig abgenommen worden sein.<sup>36</sup> Für das Budget „Sachsen“ gilt in Ausnahmefällen die Frist 31.12.2023. Für das Budget „Bund“ sieht das Aufbauhilfegesetz 2021<sup>37</sup> aufgrund der durch die Starkregen- und Hochwasserkatastrophe sowie die Corona-Pandemie entstehenden Verzögerungen jedoch eine Verlängerung der Fristen um 2 Jahre vor. Für die gewährten Investitionspauschalen ist die Verwendungsnachweisführung bis spätestens 31.03.2023 abzuschließen.<sup>38</sup> Die Maßnahmen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur müssen grundsätzlich bis zum 31.12.2023 abgenommen sein.<sup>39</sup> Das SMF teilte im Rahmen seiner Stellungnahme mit, dass eine Übernahme der verlängerten Umsetzungsfristen des Bundes in das Sächsische Investitionskraftstärkungsgesetz derzeit geprüft werde.

### Ausgewählte Infrastrukturförderungen

- <sup>84</sup> Der sog. ÖPNV-Rettungsschirm, der den Verkehrsunternehmen, -verbänden und Aufgabenträgern für das Jahr 2020 einen Ausgleich für pandemiebedingte Einnahmeausfälle gewährte, wird auch im Jahr 2021 fortgeführt.<sup>40</sup> Für die Jahre 2020 und 2021 wird dabei von einem Bedarf i. H. v. 174,5 Mio. € ausgegangen.<sup>41</sup> Mit dem Landesinvestitionsprogramm ÖPNV 2021 (LIP) sollen den Kommunen und Verkehrsunternehmen weitere 130 Mio. € für die Förderung eines modernen und nachhaltigen ÖPNV zur Verfügung gestellt werden.
- <sup>85</sup> Um Investitionen in die kommunale Infrastruktur auch unter Erschwernissen infolge der Pandemie sicherzustellen, wurde die Richtlinie zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW Infra) angepasst. Befristet für Förderbescheide bis zum 31.12.2023 wurden die Fördersätze für die sächsischen Landkreise und die Kreisfreien Städte Chemnitz und Leipzig bis zum Maximalsatz von 90 % angehoben.
- <sup>86</sup> Die 2021 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Gewährung von Zuwendungen nach dem Investitionsgesetz Kohleregionen (RL InvKG)<sup>42</sup> unterstützt u. a. kommunale Vorhaben, die der Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung der Beschäftigung im Zuge des Kohleausstiegs in den sächsischen Braunkohleregionen dienen. Auch hier beträgt der Fördersatz grundsätzlich bis zu 90 %.

### Fördermittelstrategie

- <sup>87</sup> Nicht nur den investiven Bereich betreffend soll mit Hilfe einer Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und zur Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie (Förderkommission II) die bisherige Fördermittelvergabe weiter verbessert werden. Der Fokus liegt auf der Beseitigung bestehender Überschneidungen, hin zu mehr Transparenz und Klarheit für die Fördermittelempfänger. Bis zum 30.11.2022 soll ein Abschlussbericht der Kommission vorliegen.<sup>43</sup>

### Entwicklung

- <sup>88</sup> Aufgrund der Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Einnahmenentwicklung (bestenfalls langsame Erholung der Steuereinnahmen, stagnierende Finanzausgleichsmasse) sind negative Auswirkungen auf das Investitionsgeschehen zu erwarten. Insbesondere maßgeblich eigenfinanzierte Maßnahmen laufen Gefahr, nicht mehr mit der gewünschten Priorität vorangebracht werden zu können. Zudem begünstigen zu erwartende Baupreissteigerungen die Verteuerung der Investition, deren Verschiebung oder Maßnahmenkürzungen.
- <sup>89</sup> Die meisten Kommunen werden mithin ihren Fokus neben dem Erhalt vorhandener Infrastruktur auf die Umsetzung geförderter Maßnahmen legen müssen (vgl. auch Beitrag 38, Kennzahlengestützte Finanzanalyse). Dementsprechend wichtig ist es, dass die Fördermittelgeber die richtigen, zukunftsweisenden Förderschwerpunkte setzen.

<sup>36</sup> § 5 Abs. 1 S. 3 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) sowie § 4 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 4 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

<sup>37</sup> Vgl. BT-Drs. 19/32039 v. 20.08.2021 sowie BGBl., Teil 1 Nr. 63 vom 14.09.2021, S. 4147 ff.: Aufbauhilfegesetz 2021 (AufbHG 2021), Art. 3.

<sup>38</sup> § 5 Abs. 7 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

<sup>39</sup> § 13 Abs. 1 S. 3 KInvG sowie § 11 Nr. 5 Sächsisches Investitionskraftstärkungsgesetz.

<sup>40</sup> Vgl. Richtlinie Corona-Billigkeitsleistungen 2021, in Kraft vom 12.08.2021 bis 30.06.2023.

<sup>41</sup> Vgl. Pressemitteilung des SMWA vom 20.07.2021.

<sup>42</sup> In Kraft seit 01.05.2021.

<sup>43</sup> Vgl. Medieninformation des SMF vom 23.07.2021.

## 8.6 Digitalisierung

- <sup>90</sup> Mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 wurde die Gründung der Digitalagentur Sachsen (DiAS) fixiert, die als Beratungs- und Dienstleistungsinstitution zu Themen der digitalen Transformation vielseitige Aufgaben erfüllen soll: Mit Beratungsangeboten – insbesondere für Kommunen – soll die Agentur im Zusammenwirken mit dem vom Bund beauftragten Projektträger den Breitbandausbau in Sachsen weiter vorantreiben.<sup>44</sup>
- <sup>91</sup> Nach § 22b SächsFAG 2021/2022 erfolgen Zuweisungen für die Schaffung digitaler Infrastruktur und zur Digitalisierung. So stehen Mittel zur Verfügung für:

- Aufbau und Unterhaltung eines kommunalen Basisdatennetzes,
- Schaffung einheitlicher, landesweiter Standards in den Kommunen,
- Aufwandsbeteiligungen der Kommunen für Digitalfunk, E-Government-Basiskomponenten, Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und Anschubfinanzierung des Projektes „Digital-Lotsen Sachsen“,
- Aufwand der Landkreise und Kreisfreien Städte für die Wahrnehmung der Koordinierungs- und Steuerungsfunktion und
- Aufwand der Kommunen beim Anschluss der Schulen an das Internet.

## 8.7 Stand der Grundsteuerreform

- <sup>92</sup> Das Grundsteueraufkommen hat sich in den zurückliegenden Jahren jeweils leicht erhöht (vgl. Abbildung 6) und betrug zum 31.12.2020 rd. 523 Mio. €.
- <sup>93</sup> Im Zuge der notwendigen Neuregelung des Grundsteuergesetzes trat am 27.02.2021 mit dem Sächsischen Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform das Sächsische Grundsteuermesszahlengesetz in Kraft. Künftig wird bei der Festsetzung der Steuermesszahl nach Nutzung der Grundstücke differenziert. Die nach den neuen Regelungen berechnete Grundsteuer ist ab dem Jahr 2025 zu entrichten. Die Kommunen bzw. ihre Spitzenverbände avisieren eine aufkommensneutrale Umsetzung.

## 8.8 Gebietsänderungen von Gemeinden und Demografie

- <sup>94</sup> Zum 01.01.2021 gab es in Sachsen das zweite Jahr in Folge keine Gemeindefusionen und damit weiterhin 416 kreisangehörige Gemeinden sowie 3 Kreisfreie Städte und 10 Landkreise.

Übersicht 5: Entwicklung der Anzahl der sächsischen Gemeinden (Angaben zum 03.10.1990; übrige zum 01.01. des jeweiligen Jahres)

Jahr	1990	...	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Anzahl	1.626	...	470	458	438	432	430	426	423	421	419	419	419

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Gemeindeverzeichnis.

- <sup>95</sup> Die Einwohnerzahl war weiter rückläufig (- 9.260) und lag zum Stichtag 30.06.2020 bei 4.063.400 Einwohnern. Den demgegenüber größten Zuwachs verzeichnete die Kreisfreie Stadt Leipzig mit knapp 4.000 Einwohnern.<sup>45</sup>
- <sup>96</sup> Die Durchführung des nächsten Zensus wurde um ein Jahr auf das Jahr 2022 verschoben.<sup>46</sup>

## 8.9 Drittes Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalrechts

- <sup>97</sup> Die Sächsische Staatsregierung beabsichtigt im Zuge einer Kommunalrechtsnovelle u. a. Änderungen an der SächsGemO<sup>47</sup>. Dem Stellungnahmeverfahren zum vorliegenden Beitrag nachgelagert weist der SRH auf folgende Aspekte mit unmittelbarer finanzieller Auswirkung hin, die er auch im Zuge des Anhörungsverfahrens zum ursprünglichen Gesetzentwurf dargelegt hat:

<sup>44</sup> Vgl. Medieninformation des SMWA vom 20.05.2021. Mit Stand 07/2021 befand sich das SMWA in der Abstimmung zum Gründungsfahrplan und optimaler Aufbaustruktur der Agentur, vgl. <https://digitales.sachsen.de>.

<sup>45</sup> Für weiterführende Informationen wird auf den sog. Bevölkerungsmonitor hingewiesen: <https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/>.

<sup>46</sup> Vgl. das Gesetz zur Verschiebung des Zensus in der Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 03.12.2020 (LT-Drs. 7/7111) sowie das Sächsische Zensusausführungsgesetz (SächsZensAG), veröffentlicht im SächsGVBl. Nr. 33 vom 06.09.2021, S. 830 ff.

<sup>47</sup> LT-Drs. 7/7991, Stand zum Redaktionsschluss des vorliegenden Bandes.

- <sup>98</sup> Die Einführung des Grundsatzes der Hauptamtlichkeit des Bürgermeisters (§ 51 Abs. 2 SächsGemO-E) würde 125 Gemeinden mit bislang ehrenamtlichen Bürgermeistern betreffen, wovon 116 sog. beteiligte Gemeinden sind. Der SRH sieht bei Letzteren überwiegend ein Missverhältnis zwischen Aufgabenumfang und Besoldung. Das Ziel, die Erfüllung komplexer Aufgaben mittels Hauptamtlichkeit zu unterstützen, würde verfehlt, da bei beteiligten Gemeinden im Vergleich zu selbstständigen oder erfüllenden Gemeinden regelmäßig eine solche Komplexität gerade nicht gegeben ist. Für solche Gemeinden sollte daher der Grundsatz der Ehrenamtlichkeit fortgelten.
- <sup>99</sup> Die Besoldung hauptamtlicher Bürgermeister würde bei den betreffenden Gemeinden wie auch in Form von Verwaltungskosten für die Gewährung von Beihilfe beim KVS zu entsprechenden Mehrausgaben führen. Der Kostenaspekt betrifft ebenso insbesondere die Neuregelungen zur Fraktionsfinanzierung (§ 35a Abs. 3 SächsGemO-E) und zum Ehrensold (§ 155b SächsBG-E).

## 9 Stellungnahmen

- <sup>100</sup> 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 Beitrags berücksichtigt.
- <sup>101</sup> Das SMF konstatiert, dass es mit Hilfe der Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Land gelungen sei, die Kommunalfinanzen im Jahr 2020 zu stabilisieren. Die Kommunen hätten somit das Rüstzeug für einen erfolgreichen Weg aus der Krise erhalten. Aufgrund der bestehenden Unsicherheiten über die künftige Entwicklung werde das SMF die Kommunalfinanzen – und insbesondere das Investitionsgeschehen und die Verschuldungssituation – auch künftig genau im Blick behalten.
- <sup>102</sup> Das SMI merkt zu den geschaffenen haushaltsrechtlichen Erleichterungen, vgl. Tz. 69 ff., an, dass die sächsischen Kommunen bis dato verantwortungsvoll davon Gebrauch gemacht hätten, was durch die Ausführungen des SRH in den Beiträgen im Bereich „Pandemiebedingte Auswirkungen auf die Einnahmesituation der Kommunen“ belegt werde. Gleichwohl stimme das SMI mit dem SRH darin überein, dass der im Erlass an die Kommunen gerichtete Appell weiterhin Beachtung finden muss.
- <sup>103</sup> Der SSG teilt in seiner Stellungnahme u. a. mit, dass der vorliegende Beitrag ein konzentriertes und nachvollziehbares Bild der Finanzsituation der sächsischen Kommunen im Jahr 2020 zeichne. Zu den Kennziffern und Quoten auf Seite 67 merkt der SSG an, dass sich die sächsischen Kommunen tendenziell weiter den Durchschnittswerten der Flächenländer Ost annäherten. Dies zeige, dass strukturelle Besserstellungen der sächsischen Kommunen in der Vergangenheit (Einwohnerwerte für Steuereinnahmen, Zinsauszahlungen, Personalausgaben, Soziale Leistungen, Sachinvestitionen, Verschuldung Kernhaushalt) zunehmend aufgezehrt würden.
- <sup>104</sup> Als eine Ursache für die im Jahr 2020 vergleichsweise hohen Finanzierungssalden der Kommunen in Sachsen und in den Flächenländern Ost, vgl. Abbildung 4, nimmt der SGG an, dass viele Auszahlungsansätze in den kommunalen Haushalten coronabedingt nicht umgesetzt bzw. vollzogen werden konnten. Der SRH verweist ergänzend auf den Beitrag 36, Pandemiebedingte Auswirkungen auf die Einnahmesituation der Kommunen, Tz. 33 und 38, wonach zumindest bei den sächsischen Kommunen im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit die Finanzhilfen des Landes und des Bundes maßgeblich zu höheren Zahlungsmittelsalden bzw. wesentlich zur Stabilisierung der Haushalte der geprüften Kommunen beitrugen.

## 10 Schlussbemerkung

- <sup>105</sup> Nicht nur für die Kommunen war das Jahr 2020 ein Ausnahmejahr, das an die zielgerichtete und erfolgreiche Bewirtschaftung der Haushalte enorme Anforderungen gestellt hat. Diese werden durch Versäumnisse in zurückliegenden Jahren, die sich u. a. in fehlenden Jahresabschlüssen und mithin unzureichenden Datengrundlagen niederschlagen, noch verstärkt. Unter diesen Voraussetzungen wird auch in den kommenden Jahren die Steuerung der kommunalen Haushalte in den Kommunen, denen es an geeigneten Steuerungsinstrumenten fehlt, erschwert sein. Die kurz- bis mittelfristigen, insbesondere investiven, Handlungsspielräume stehen zudem in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Fortgang der Pandemie und den Fördergegebenheiten für (investive) Maßnahmen.

Eine finanzielle Krise der sächsischen Kommunen aufgrund der COVID-19-Pandemie ist im Jahr 2020 ausgeblieben.

Die Ausgleichszahlungen von Bund und Land trugen maßgeblich zur Stabilisierung der Haushaltslage bei den geprüften Kommunen bei. Die Kommunen profitierten hiervon jedoch in unterschiedlichem Maße.

Insgesamt haben mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen, darunter die 3 Kreisfreien Städte, ihre Liquiditätsreserven im Hj. 2020 nicht pandemiebedingt in Anspruch nehmen müssen. Bis auf wenige Ausnahmen haben die befragten Kommunen aufgrund der Pandemie weder (investive) Kredite noch Kassenkredite aufgenommen. Keine Kommune hat geplante Kredittilgungen ausgesetzt.

Das Investitionsniveau konnte aufrechterhalten werden, wenngleich es z. T. hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb.

## 1 Einführung

- <sup>1</sup> Der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Folge der COVID-19-Pandemie hatte negative Auswirkungen auf das Steueraufkommen aller Gebietskörperschaften in Deutschland. Die Städte und Gemeinden mussten in diesem Zusammenhang Einnahmeausfälle, insbesondere bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hinnehmen. Zudem waren die Kommunen durch die im Jahresverlauf 2020 teilweise wirksamen Kontaktbeschränkungen mit Gebührenaussfällen, u. a. im Bereich der Kindertagesbetreuungseinrichtungen, sowie zusätzlichen Finanzbedarfen einzelner Verwaltungsbereiche und bei kommunalen Unternehmen konfrontiert.
- <sup>2</sup> Die Bundesregierung und die Länder haben auf die erwartete massive Schwächung der kommunalen Finanzsituation durch Beschlüsse über eine umfassende Unterstützung der Kommunen zeitnah reagiert, siehe hierzu auch Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 20, Haushaltssituation der Kommunen, Pkt. 8.1, S. 201 bis 204.
- <sup>3</sup> Die im Rahmen der konjunkturpolitischen Maßnahmen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie beschlossenen Maßnahmen betreffen bspw. die Bereiche ÖPNV, Gesundheit und den Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagesbetreuung (zusätzliche Bundesmittel bis zu 1,5 Mrd. €). Zentrale Bestandteile der Unterstützungsleistungen für die Kommunen waren der hälftig von Bund und Ländern finanzierte pauschale Ausgleich der erwarteten gemeindlichen Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 i. H. v. rd. 11,8 Mrd. € und die dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II mit einer jährlichen Entlastungswirkung für die Kommunen i. H. v. rd. 3,4 Mrd. € im Jahr 2020.
- <sup>4</sup> Ungeachtet der erheblichen finanziellen Entlastungen der Kommunen durch den Bund obliegt im Rahmen des zweistufigen Staatsaufbaus vor allem den Ländern eine aufgabengemäße Finanzausstattung ihrer Kommunen.

## 2 Maßnahmen zur Unterstützung der sächsischen Kommunen

- <sup>5</sup> Der SLT hat am 9. April 2020 das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (SächsCorBG) beschlossen und damit ein Corona-Hilfspaket i. H. v. insgesamt bis zu 6,725 Mrd. € zur Verfügung gestellt.
- <sup>6</sup> Die gesetzlich bestimmten Zweckbereiche betreffen neben Maßnahmen des Infektionsschutzgesetzes, der Stabilisierung der Wirtschaft und Daseinsvorsorge und des Erhalts von Sport- und Kultureinrichtungen auch Maßnahmen zur Unterstützung für die sächsischen Kommunen (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 SächsCorBG). Das Ziel bestand in der Sicherstellung der Handlungsfähigkeit und der Aufgabenerfüllung der sächsischen Kommunen. Es war beabsichtigt, neben Mehrausgaben insbesondere pandemiebedingte Einnahmeausfälle der Kommunen zu kompensieren, um weiterhin Investitionen zu ermöglichen. Zunächst wurde davon ausgegangen, dass die geschätzten Mehrbelastungen und Einnahmeausfälle je zur Hälfte von der kommunalen Seite getragen bzw. vom Freistaat ausgeglichen werden sollten (vgl. Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der

COVID-19-Pandemie, Gesetzentwurf der Staatsregierung vom 28. Mai 2020, LT-Drs. 7/2513, Gesetzesbegründung S. 13 ff. zu § 22c Abs. 1 Nr. 1 und 2 SächsFAG).

- 7 Die finanziellen Hilfen und Erleichterungen für die Kommunen wurden durch das Gesetz zur Unterstützung der Kommunen im Freistaat Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 15. Juli 2020 und durch das zweite Gesetz zur Unterstützung der Kommunen im Freistaat Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 16. Dezember 2020 (Artikelgesetze), insbesondere durch Änderung des FAMG 2019/2020<sup>1</sup>, des SächsFAG<sup>2</sup> und der SächsGemO umgesetzt.

## 2.1 Finanzielle Unterstützung durch Landesmittel

- 8 Gemäß Art. 2 Nr. 1 Buchst. b) des zweiten Gesetz zur Unterstützung der Kommunen im Freistaat Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 16. Dezember 2020 i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 FAMG 2019/2020 betrug der Erhöhungsbetrag aus dem Corona-Bewältigungsfonds Sachsen zur Aufstockung der Zuweisungen zum Ausgleich besonderer Bedarfe nach § 22 SächsFAG 395,1 Mio. €.<sup>3</sup> Die Hilfen wurden nach Maßgabe des § 22c SächsFAG für Bedarfe zur Überwindung der Belastungen durch die COVID-19-Pandemie gewährt und waren bestimmt für:

- den Ersatz von Steuermindereinnahmen der Gemeinden i. H. v. 226,25 Mio. € (§ 22c Abs. 1 Nr. 1 SächsFAG i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a) FAMG),
- den Ausgleich pandemiebedingter Mehrausgaben der Landkreise und Kreisfreien Städte insbesondere für die Gesundheits- und Ordnungsämter sowie für Pflichtaufgaben im Bereich der Sozialgesetzbücher i. H. v. 147,5 Mio. € (§ 22c Abs. 1 Nr. 3 SächsFAG i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. c) FAMG),
- den Ausgleich der von den Gemeinden und Landkreisen nicht erhobenen oder erstatteten Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen und für die Betreuung in Förderschulen i. H. v. 21,35 Mio. € (§ 22c Abs. 1 Nr. 4 SächsFAG i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. d) FAMG).

- 9 Nach dem Bericht des SMF über den Vollzug des SächsCorBG vom 29. Januar 2021 und dem Bericht über die Zuweisungen nach § 22 i. V. m. §§ 22a bis 22c SächsFAG betrug die Ist-Auszahlungen aus dem Corona-Bewältigungsfonds für die Unterstützung der Kommunen zum 31. Dezember 2020 insgesamt rd. 392,5 Mio. €. Rd. 2,6 Mio. € der für den Ausgleich nicht erhobener oder erstatteter Elternbeiträge bestimmten Mittel (21,35 Mio. €) wurden im Hj. 2020 nicht ausgezahlt.

## 2.2 Ausgleich pandemiebedingter Steuermindereinnahmen

- 10 Auf Grundlage des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 6. Oktober 2020 gewährte der Bund den Gemeinden zu gleichen Teilen mit dem jeweiligen Land für im Jahr 2020 erwartete Gewerbesteuermindereinnahmen einen pauschalen Ausgleich. Danach hatte der Freistaat Sachsen seinen Gemeinden bis zum 31. Dezember 2020 insgesamt für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen einen Betrag i. H. v. 312 Mio. € zur Verfügung zu stellen.
- 11 Das Bundesgesetz wurde durch das Sächsische Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in der Folge der COVID-19-Pandemie (SächsGewStAusglAG) vom 16. Dezember 2020<sup>4</sup> in Landesrecht umgesetzt.

<sup>1</sup> Gem. Art. 2 Nr. 1 Buchst. a) des zweiten Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen im Freistaat Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 16. Dezember 2020 i. V. m. § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsFAMG 2019/2020 wurde die Finanzausgleichsmasse, die der Freistaat Sachsen den Kommunen zur Aufgabenerfüllung bereitstellt, im Jahr 2020 auf 4.219,265 Mio. € erhöht. Darin sind Erhöhungsbeträge aus dem voraussichtlichen Ist-Ergebnis des Hj. 2018 i. H. v. 103,505 Mio. € und aus dem Corona-Bewältigungsfonds Sachsen i. H. v. 395,1 Mio. € zur Aufstockung der Zuweisungen für besondere Bedarfe enthalten.

<sup>2</sup> Gem. Art. 3 Nr. 2 des zweiten Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen im Freistaat Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 16. Dezember 2020 i. V. m. § 22 SächsFAG wurden den Kommunen, kommunalen Landesverbänden und der SAKD im Jahr 2020 zum Ausgleich besonderer Bedarfe nach Maßgabe der §§ 22 a bis 22c SächsFAG insgesamt 455,1 Mio. € zur Verfügung gestellt.

<sup>3</sup> Durch Art. 2 Nr. 1 des zweiten Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen im Freistaat Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 16. Dezember 2020 wurde die mit Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 15. Juli 2020 festgelegte Finanzausgleichsmasse von 4.445,515 Mio. € um 226,25 Mio. € auf insgesamt 4.219,265 Mio. € reduziert und der Erhöhungsbetrag zur Aufstockung besonderer Bedarfe nach § 22c SächsFAG von 621,35 Mio. € um 226,25 Mio. € auf 395,1 Mio. € vermindert. Nach der Gesetzesbegründung, LT-Drs. 7/4355 vom 28. Oktober 2020, resultiert die Kürzung aus einer deutlich verbesserten Steuereinnahmeerwartung. Der Minderbetrag wurde dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2020 wieder zugeführt.

<sup>4</sup> Enthalten in Art. 1 des zweiten Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 16. Dezember 2020.

- <sup>12</sup> Nach § 1 SächsGewStAusglAG wurde ein Teil der bereits nach § 22c Abs. 1 Nr. 1 SächsFAG für den Ersatz von Steuermindereinnahmen ausgereichten Landesmittel (156 Mio. €) im Einvernehmen mit dem BMF auf den nach Bundesgesetz zu erbringenden (hälftigen) Landesanteil angerechnet. Den verbleibenden Betrag i. H. v. 156 Mio. € hat der Freistaat Sachsen durch Bescheide vom 30. Dezember 2020 als pauschale Zuweisung für den Ersatz von Gewerbesteuermindereinnahmen an die Gemeinden verteilt. Der Verteilungsmaßstab für die Bundesmittel wurde aus dem Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer (im II. bis IV. Quartal) im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 gebildet, vermindert um das Gewerbesteueraufkommen im II., III. (Ist) und IV. (geschätzt) Quartal 2020 und um 75 % der bereits ausgereichten Landesmittel. Die in der ersten Tranche ausgezahlten Landesmittel wurden nach den üblichen Maßstäben des SächsFAG (steuerkraftabhängig mit Einwohnerveredlungsfaktor) verteilt. Alle Zahlungen werden als Einnahmen aus Steuern angesehen, sodass sich diese in den Folgejahren auf die jeweilige Steuerkraft auswirken.
- <sup>13</sup> Die Kommunen erhielten im Hj. 2020 aus Landes- und Bundesmitteln in zwei Tranchen Zuweisungen für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen<sup>5</sup> i. H. v. insgesamt 382,25 Mio. €.

### 2.3 Haushaltsrechtliche Erleichterungen der Kommunen

- <sup>14</sup> Art. 3 des Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen im Freistaat Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 15. Juli 2020 regelt (zeitlich befristete) Änderungen der §§ 88 Abs. 5 und 129 Abs. 2 SächsGemO. Die Änderungen ermöglichen den Kommunen Erleichterungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse bis 2018 (Verzicht auf Anhang und Rechenschaftsbericht) und ermächtigen das SMI im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen im Einvernehmen mit dem SMF durch Verwaltungsvorschrift Abweichungen von den geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen zuzulassen.
- <sup>15</sup> Nach den entsprechenden Erlassen des SMI zur Anwendung des Gemeindefinanzrechts im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Freistaat Sachsen, zuletzt geändert durch 3. Erlass des SMI vom 27. Oktober 2020, betrifft dies – soweit es sich um pandemiebedingte Auszahlungen oder Mindereinnahmen handelt – insbesondere Erleichterungen hinsichtlich:
- der Leistung pandemiebedingter über- und außerplanmäßiger Auszahlungen und des Erlasses von Nachtragsatzungen,
  - der Aufnahme von Krediten (§ 82 Abs. 1 SächsGemO) und Kassenkrediten,
  - des Ausgleichs des Ergebnishaushalts nach § 72 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO,
  - der Verrechnung von Fehlbeträgen des ordentlichen Ergebnisses mit dem Basiskapital und des Vortrages von Fehlbeträgen,
  - der Aufstellung von Haushaltsstrukturkonzepten.

- <sup>16</sup> Zu einzelnen Erleichterungsmaßnahmen äußerte sich der SRH bereits in seinem Jahresbericht 2020.<sup>6</sup>

### 3 Prüfungsgegenstand und beteiligte Kommunen

- <sup>17</sup> Infolge der COVID-19-Pandemie war insbesondere mit erheblichen Mindereinnahmen der Kommunen, vor allem bei den Steuern und Gebühren zu rechnen. Insofern war Gegenstand der Prüfung, inwiefern sich unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen des Bundes und des Freistaates Sachsen Auswirkungen auf die Einnahmesituation, insbesondere die Kreditaufnahmen der Kommunen, im Hj. 2020 ergeben haben.
- <sup>18</sup> Die Gesamtheit der finanziellen Auswirkungen der Pandemie auf die kommunalen Haushalte kann im Hinblick auf die überwiegend noch nicht auf- und festgestellten Jahresabschlüsse nicht abschließend beurteilt werden. Die Prüfung beruhte maßgeblich auf den Daten der kommunalen Kassenstatistik des StaLa für das Jahr 2020 und auf vorläufigen Ergebnissen und Einschätzungen der im Wege einer Online-Umfrage mit Stand zum 14. Mai 2021 beteiligten Kommunen.

<sup>5</sup> Der Ausgleich bezog sich insgesamt nicht nur auf die Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer, siehe Pkt. 4.1.2.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2020 des SRH, Beitrag Nr. 20, Haushaltssituation der Kommunen, Pkt. 8.1, S. 202 f.

19 Schwerpunkte der Online-Umfrage waren Fragen zu:

- Ein- und Auszahlungen / laufende Verwaltungstätigkeit,
- Durchsetzung von Forderungen,
- Inanspruchnahme von Liquiditätsreserven,
- Krediten,
- Ausgleich des Ergebnishaushaltes,
- Investitionstätigkeit.

20 Darüber hinaus wurden die an der Umfrage beteiligten Kommunen um eine Einschätzung zu pandemiebedingten Problemen und Risiken, ggf. aber auch positiven Aspekten gebeten.

21 In die Umfrage hat der SRH insgesamt 43 Städte und Gemeinden mit einer Gesamtbevölkerungszahl von rd. 1,8 Mio. EW einbezogen, darunter die 3 Kreisfreien Städte und jeweils 4 kreisangehörige Kommunen pro Landkreis mit in ihrer Größenklasse im Jahr 2019 überdurchschnittlich hohen Gewerbesteuereinnahmen. Bei der Stichprobenauswahl wurde davon ausgegangen, dass Kommunen mit hohen Gewerbesteuereinnahmen am ehesten von den entsprechenden pandemiebedingten Mindereinnahmen betroffen sein würden.

Übersicht 1: In die Prüfung einbezogene Kommunen

Kommunen	Anzahl aller Städte und Gemeinden in Sachsen	Stichprobe
Kreisfreie Städte	3	3
Kreisangehörige Kommunen nach Größenklassen:		
50.000 bis unter 100.000 Einwohner	3	1
20.000 bis unter 50.000 Einwohner	19	3
10.000 bis unter 20.000 Einwohner	43	5
5.000 bis unter 10.000 Einwohner	91	11
3.000 bis unter 5.000 Einwohner	100	11
1.000 bis unter 3.000 Einwohner	143	9
unter 1.000 Einwohner	17	0
<b>Städte und Gemeinden insgesamt</b>	<b>419</b>	<b>43</b>

Quelle: StaLa, Bevölkerung des Freistaates Sachsen am 30. Juni 2020.

## 4 Einzelfeststellungen

22 Nachfolgend werden insbesondere die Daten der 43 in die Prüfung einbezogenen Kommunen betrachtet. Für einen Gesamtüberblick zur Haushaltssituation aller sächsischen Kommunen wird auf den Beitrag Nr. 35 verwiesen.

### 4.1 Laufende Verwaltungstätigkeit

#### 4.1.1 Entwicklung der Einzahlungen

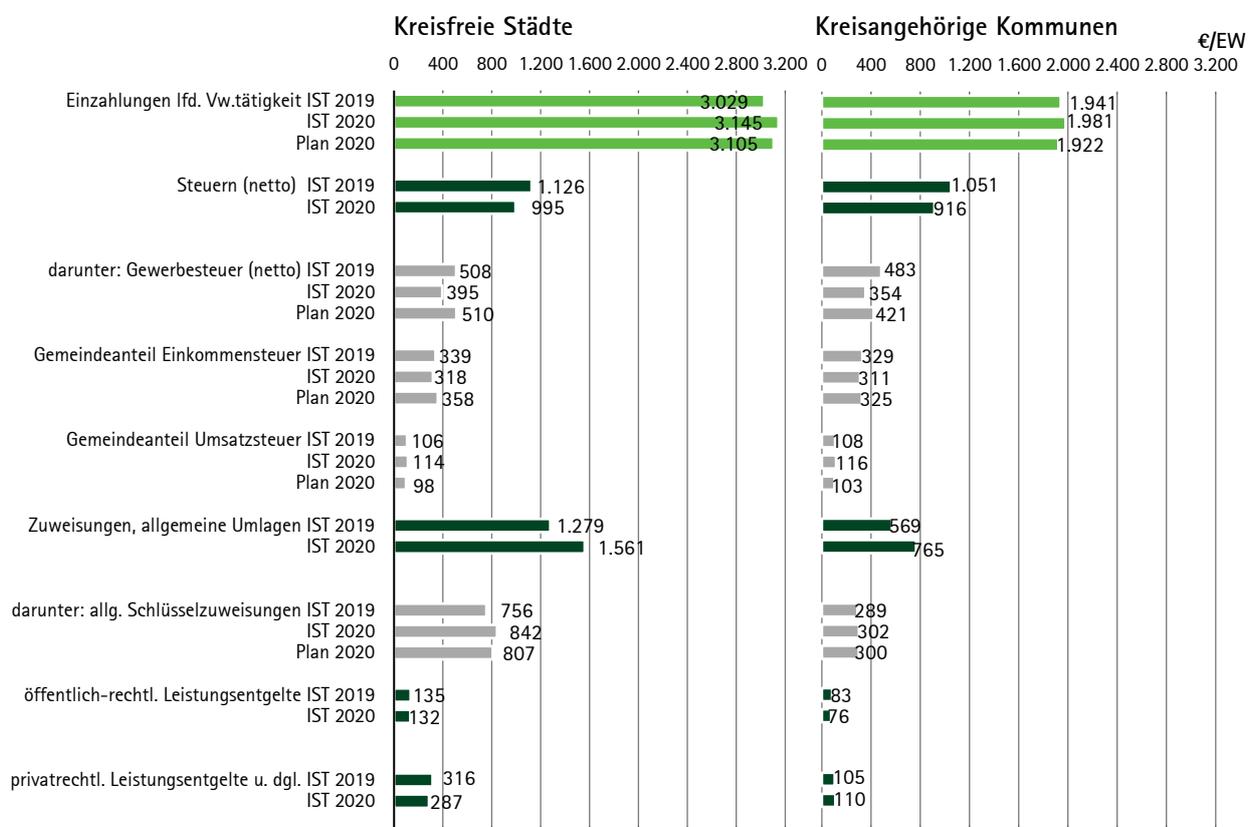
23 Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit der Kommunen umfassen die Summe aller Einzahlungen (ohne haushaltstechnische Verrechnungen), die im Rahmen des Verwaltungsvollzuges sowie des Betriebes nicht ausgelagerter Einrichtungen zumeist regelmäßig anfallen und nicht vermögenswirksam sind.<sup>7</sup>

24 Trotz der pandemiebedingten Beeinträchtigung der konjunkturellen Lage haben sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit bei den Kreisfreien Städten im Vergleich zum Vorjahr gemessen an den absoluten Beträgen um rd. 4,1 % und bei allen stichprobenweise geprüften kreisangehörigen Kommunen um rd. 1,7 % erhöht. Die positive Entwicklung ist maßgeblich auf die erheblichen Ausgleichszahlungen des Landes und des Bundes zurückzuführen. Diese sind in der Position „Zuweisungen, allgemeine Umlagen“ enthalten, welche im Vorjahresvergleich bei den Kreisfreien Städten um 22,3 % und bei den übrigen geprüften Kommunen um rd. 34 % (vgl. Abbildung 1) wuchsen.

<sup>7</sup> Vgl. Vorbemerkungen des Statistischen Berichts des StaLa „Einzahlungen und Auszahlungen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Freistaat Sachsen“, 2020.

- 25 Rückgänge waren erwartungsgemäß bei den Steuern (netto) zu verzeichnen, darunter insbesondere bei der Gewerbesteuer (netto), die im Vergleich zum Vorjahr um rd. 22,2 % bei den Kreisfreien Städten und um rd. 26,9 % bei den geprüften kreisangehörigen Kommunen sank.
- 26 Auch die Einzahlungen aus Leistungsentgelten, die neben den auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erhobenen Gebühren auch die privatrechtlichen Entgelte, bspw. die Eintrittsgelder für kommunale Sport- und Kultureinrichtungen umfassen, entwickelten sich insgesamt rückläufig.
- 27 Unter Bezugnahme auf die Daten der Kassenstatistik des StaLa werden nachfolgend die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie ihre wesentlichen Unterpositionen bei den Kreisfreien Städten und den stichprobenweise geprüften kreisangehörigen Kommunen zum 31. Dezember 2020 im Vergleich zum Vorjahr dargestellt. Sofern für die in die Prüfung einbezogenen Kommunen Plandaten für das Hj. 2020 vorlagen, wurden diese an entsprechender Stelle ergänzt. Die Darstellung erfolgt einwohnerbezogen, um die Vergleichbarkeit der jeweiligen Positionen zu ermöglichen.

Abbildung 1: Entwicklung ausgewählter Einzahlungen im Vorjahres- bzw. Plan-Ist-Vergleich, Angaben in €/EW



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2019 und 2020 sowie eigene Datenerhebung.

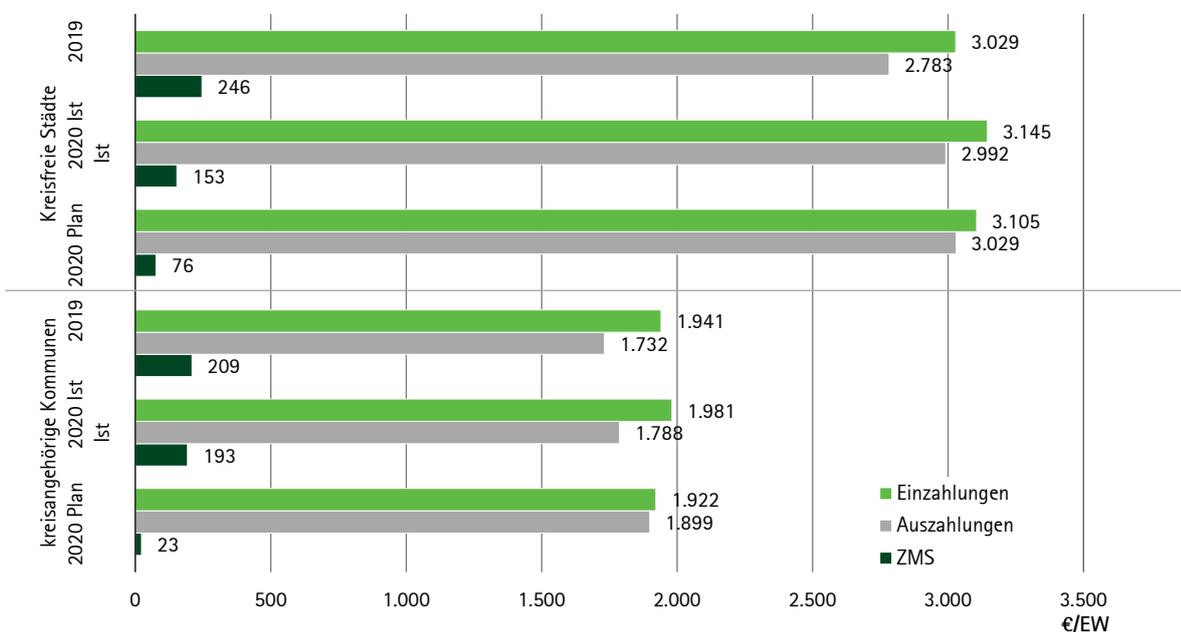
- 28 Aus Abbildung 1 ist ersichtlich, dass sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Hj. 2020 sowohl gegenüber den Ist-Werten des Vorjahres als auch gegenüber den Plan-Werten 2020 positiv entwickelt haben.
- 29 Die in die Prüfung einbezogenen kreisangehörigen Kommunen haben im Vergleich zu den Ist-Werten des Vorjahres das Jahr 2020 z. T. vorsichtiger geplant. Daher fielen bspw. die Rückgänge bei der Gewerbesteuer (netto) im Vergleich zu den Plandaten schwächer aus als im Vergleich zu den Ist-Werten 2019. Hingegen veranschlagten die Kreisfreien Städte bei der Gewerbesteuer (netto) und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Hj. 2020 Steigerungen gegenüber dem Vorjahr. Dies hatte höhere Steuerrückgänge im Vergleich zu den Planwerten zur Folge.

- 30 Neben den insgesamt verminderten Steuern (netto) verringerten sich auch die sonstigen privatrechtlichen Entgelte für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, insbesondere der Kreisfreien Städte. 15 der 43 an der Prüfung beteiligten Kommunen (rd. 35 %), darunter alle 3 Kreisfreien Städte, schätzten ein, dass die pandemiebedingten Gebühren- bzw. Entgeltausfälle der Kultur- und Sportbetriebe<sup>8</sup> voraussichtlich zu einer erheblichen Verschlechterung der finanziellen Situation der Kommune beigetragen haben.

### Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit

- 31 Sowohl die Kreisfreien Städte als auch die Mehrzahl der befragten kreisangehörigen Kommunen (32 von 40) gaben an, dass sich im Hj. 2020 trotz der pandemiebedingten Minderungen des Steueraufkommens keine Verschlechterung des Zahlungsmittelsaldos aus laufender Verwaltungstätigkeit (ZMS) gegenüber den veranschlagten Planwerten ergeben hat (siehe Abbildung 2). Die verbleibenden 8 kreisangehörigen Kommunen stellten demgegenüber eine Verschlechterung ihres ZMS fest und führten dies mehrheitlich auf pandemiebedingte Auswirkungen zurück. Bei den Kreisfreien Städten hat sich der für 2020 deutlich erhöhte Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft positiv auf den ZMS ausgewirkt.

Abbildung 2: Entwicklung der Zahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, Angaben in €/EW



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2019 und 2020 sowie eigene Datenerhebung.

- 32 Ausweislich der Kassenstatistik erzielten alle 3 Kreisfreien Städte und 90 % der geprüften kreisangehörigen Kommunen (36 von 40) auch im Hj. 2020 positive Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die erwirtschafteten Überschüsse standen zur Kredittilgung und zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung.
- 33 Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Finanzhilfen des Landes und des Bundes maßgeblich dazu beitragen, dass die geprüften Kommunen bei einer Gesamtbetrachtung im Jahr 2020 im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit höhere positive Zahlungsmittelsalden erzielen konnten, als sie vor der Pandemie geplant hatten.

### 4.1.2 Zuweisungen für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen

- 34 Die gesetzlichen Bestimmungen des § 22 c Abs. 1 Nr. 1 SächsFAG enthalten keine konkreten Regelungen über Art und Umfang der ausgleichenden Steuern. Der Gesetzesbegründung zum Entwurf des zweiten Gesetzes zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie, LT-Drs. 7/4355, ist im besonderen Teil B. zu Art. 1 zu entnehmen, dass die Landesmittel dem Ersatz bei allen Gemeindesteuern dienen sollen.

<sup>8</sup> Produktbereiche 25 bis 29 (Kultur und Wissenschaft) sowie 42 (Sport).

- 35 Die sächsischen Kommunen erhielten im August 2020 insgesamt Landeszuweisungen für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen i. H. v. 226,25 Mio. € und am 30. Dezember 2020 Zuweisungen für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen aus Bundesmitteln i. H. v. 156 Mio. €.
- 36 Den sächsischen Kommunen wurden damit insgesamt Mittel i. H. v. 382,25 Mio. € zugewiesen, wovon auf die stichprobenweise geprüften Kommunen rd. 215,43 Mio. € entfielen. Bezogen auf die ausgewählten Städte und Gemeinden ergibt sich im Hj. 2020 folgender Ausgleich der Steuermindereinnahmen durch Zuweisungsbeiträge:

Übersicht 2: Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Jahr 2020 in €

Kommunen	Rückgang (-) der Steuereinnahmen im Jahr 2020 ggü. Vorjahr	Zuweisungen nach § 22 c Abs. 1 Nr. 1 SächsFAG (Landesmittel)	Zuweisungen nach § 2 SächsGewSt AusglAG (Bundesmittel)	Summe der Zuweisungen	Ausgleich der Steuermindereinnahmen durch die Zuweisungen
<b>Summe Kreisfreie Städte</b>	-179.151.035	96.489.176	62.456.772	158.945.948	-20.205.087
davon: Chemnitz	-16.209.599	14.537.875	5.123.927	19.661.802	3.452.203
Dresden	-51.929.667	42.154.198	8.235.451	50.389.649	-1.540.018
Leipzig	-111.011.769	39.797.104	49.097.394	88.894.497	-22.117.272
<b>Stichprobe kreisangehörige Kommunen</b>	-54.586.027	25.949.857	30.535.856	56.485.713	1.899.686
<b>Summe geprüfte Kommunen</b>	-233.737.062	122.439.033	92.992.629	215.431.662	-18.305.400
<b>Summe alle sächsischen Kommunen</b>	-352.891.966	226.250.000	156.000.000	382.250.000	29.358.034

Quelle: Eigene Ermittlungen auf Datengrundlage der LDS als Bescheid erlassende Behörde und der Daten der Kassenstatistik des StaLa.

- 37 Die Mindereinnahmen der gesamten Gemeindesteuern (netto) der stichprobenweise ausgewählten Städte und Gemeinden i. H. v. rd. 233,7 Mio. € wurden durch Ausgleichszahlungen i. H. v. rd. 215,4 Mio. €, summarisch zu rd. 92 %, kompensiert. Während die Steuerrückgänge der in die Prüfung einbezogenen kreisangehörigen Gemeinden durch die Zuweisungen insgesamt vollständig ausgeglichen werden konnten, verblieb bei der Gruppe der Kreisfreien Städte ein nicht ausgeglichener Betrag i. H. v. saldiert rd. 20,2 Mio. €, der wesentlich zulasten der Kreisfreien Stadt Leipzig ging. Im Rahmen ihrer Stellungnahme wies die Stadt Chemnitz darauf hin, dass der Rückgang ihrer Steuereinnahmen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr nur deshalb so gering ausfiel, weil im I. Quartal 2020 eine einmalige, sehr hohe Gewerbesteuerondereinzahlung bei der Stadt eingegangen sei. In der Gesamtschau aller sächsischen Kommunen wurden die Steuermindereinnahmen insgesamt durch die betreffenden Zuweisungen ausgeglichen (+29,4 Mio. €).
- 38 Die Kompensationsleistungen trugen wesentlich zur Stabilisierung der Haushaltslage der geprüften Kommunen im Hj. 2020 bei.
- 39 Bei der Einzelbetrachtung der Kompensationsgrade der befragten Kommunen ergibt sich ein heterogenes Bild. 21 der 43 geprüften Kommunen erzielten keinen vollständigen Ausgleich ihrer Steuermindereinnahmen des Jahres 2020 im Vergleich zum Jahr 2019. So blieben bspw. fast 20 % der Steuerrückgänge der Kreisfreien Stadt Leipzig ungedeckt. Bei den kreisangehörigen Gemeinden blieben prozentual betrachtet im Einzelfall sogar bis zu knapp 94 % der Steuerrückgänge ungedeckt (Gemeinde Thallwitz). Umgekehrt waren unter den geprüften Kommunen auch Fälle, bei denen die Ausgleichsleistungen noch über die vollständige Kompensation hinausgingen.
- 40 Eine Bewertung dieser Ergebnisse hängt maßgeblich von der Vergleichsbasis ab. In zahlreichen Gemeinden entwickelten sich die Steuereinnahmen in den letzten Jahren deutlich positiv. In diesen Fällen wirkt ein Rückgang nach zuletzt hohen Steuern im Vorjahresvergleich sachlogisch deutlich stärker, als wenn der Rückgang im Jahr 2020 bspw. mit den durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten 3 Jahre verglichen würde. Dazu 2 Beispiele:

Übersicht 3: Beispiele zur Einordnung der Steuermindereinnahmen im Jahr 2020 in €

Kommunen	Rückgang der Steuereinnahmen im Jahr 2020 ggü. Vorjahr	Rückgang der Steuereinnahmen im Jahr 2020 ggü. dem Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019	Summe der Zuweisungen	Ausgleich der Steuermindereinnahmen 2020 ggü. Vorjahr durch die Zuweisungen	Ausgleich der Steuermindereinnahmen 2020 ggü. 3-Jahres-Durchschnitt durch die Zuweisungen
Leipzig	-111.011.769	-51.742.305	88.894.497	-22.117.272	37.152.193
Brandis, Stadt	-1.935.287	-1.407.605	1.707.306	-227.981	229.700

Quelle: Eigene Ermittlungen auf Datengrundlage der LDS als Bescheid erlassende Behörde und der Daten der Kassenstatistik des StaLa.

- 41 Weder der Vergleich der Steuern (netto) des Jahres 2020 mit dem Vorjahr noch mit dem Durchschnitt der letzten 3 Jahre gibt Auskunft darüber, wie sich die Steuern ohne den Einfluss der Pandemie tatsächlich entwickelt hätten. Daher sollen nachfolgend die ursprünglich für das Jahr 2020 (ohne Pandemie) geplanten Werte in die Betrachtung einbezogen werden. Da die Gewerbesteuern (netto) erwartungsgemäß besonders volatil sind (vgl. auch Abbildung 1) werden diese exemplarisch herangezogen.

**Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen (netto)**

- 42 Unter Berücksichtigung des Anrechnungsbetrages der ausgereichten Landesmittel (156 Mio. €) und der Bundesmittel (156 Mio. €) ergibt sich rechnerisch ein Gesamtzuweisungsbetrag für den Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen i. H. v. 312 Mio. € für alle sächsischen Kommunen und anteilig für die ausgewählten Kommunen i. H. v. rd. 177,4 Mio. €.
- 43 Die Mindereinnahmen bei den Gewerbesteuern (netto) wurden in der geprüften Stichprobe durch Zuweisungsbeträge in folgender Weise ausgeglichen:

Übersicht 4: Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen im Hj. 2020 in € bzw. %

Kommunen	Rückgang der Gewerbesteuern (netto) im Jahr 2020 (Ist) ggü. Vorjahr (Ist)	Rückgang der Gewerbesteuern (netto) im Jahr 2020 Ist ggü. Plan 2020	Summe der Zuweisungen für Gewerbesteuerausfälle	Ausgleich der Steuermindereinnahmen 2020 ggü. Vorjahr (Ist) durch die Zuweisungen	Ausgleich der Steuermindereinnahmen 2020 Ist – Plan durch die Zuweisungen
<b>Summe Kreisfreie Städte</b>	<b>-156.900.382</b>	<b>-160.614.017</b>	<b>128.986.326</b>	<b>-27.914.056</b>	<b>-31.627.691</b>
davon: Chemnitz	-13.535.150	-17.054.725	15.147.832	1.612.682	-1.906.893
Dresden	-40.728.864	-55.915.840	37.300.887	-3.427.977	-18.614.953
Leipzig	-102.636.368	-87.643.452	76.537.606	-26.098.762	-11.105.846
Stichprobe kreisangehörige Kommunen	-51.388.778	-26.357.623	48.428.356	-2.960.422	22.070.733
Summe geprüfte Kommunen	-208.289.160	-186.971.640	177.414.680	-30.874.480	-9.556.960
Summe alle sächsischen Kommunen	-299.326.626	k. A.	312.000.000	12.673.374	k. A.

Quelle: Eigene Ermittlungen auf Datengrundlage der LDS als Bescheid erlassende Behörde und der Daten der Kassenstatistik des StaLa.

- 44 Bei Betrachtung aller sächsischen Kommunen überstiegen die gewährten Zuweisungen i. H. v. insgesamt 312 Mio. € den Rückgang der Gewerbesteuern (netto) im Vorjahresvergleich um rd. 12,7 Mio. €. Bei den 43 ausgewählten Kommunen sind die Gewerbesteuern (netto) im Hj. 2020 im Vergleich zum Vorjahr um insgesamt rd. 208,3 Mio. € gesunken. Sie wurden durch Zuweisungen aus Landes- und Bundesmitteln i. H. v. 177,4 Mio. € (rechnerisch zu rd. 85 %) kompensiert. Der vergleichsweise geringe Kompensationsgrad aller Stichprobenkommunen resultiert im Wesentlichen aus dem negativen Ausgleichsbetrag der Stadt Leipzig.
- 45 Bei einem Vergleich der Plan- mit den Ist-Werten des Jahres 2020 fällt der Rückgang der Gewerbesteuer niedriger aus (rd. -187 Mio. €). Die Zuweisungen führen dann zu einem rechnerischen Ausgleich von rd. 95 %.
- 46 Auch hier ist festzustellen, dass die Kommunen in unterschiedlichem Maße von den Ausgleichzahlungen profitierten. Im Vorjahresvergleich konnten bei etwa der Hälfte der geprüften Städte und Gemeinden die Gewerbesteuerausfälle vollständig kompensiert werden. Im Plan-Ist-Vergleich des Jahres 2020 erzielten drei Viertel der geprüften Kommunen einen Ausgleich. Bei 9 Kommunen, darunter die Städte Leipzig, Dresden und Zwickau,

reichten die Zuweisungen weder im Vorjahresvergleich noch im Plan-Ist-Vergleich aus, um die Gewerbesteuer- ausfälle vollständig zu kompensieren.

- 47 Es ist zu berücksichtigen, dass nicht mit Sicherheit ermittelt werden kann, inwiefern Minderungen des Gewer- besteueraufkommens im Hj. 2020 tatsächlich *ausschließlich* auf pandemiebedingte Ursachen zurückzuführen sind.

### 4.1.3 Ausgleich entgangener Elternbeiträge

- 48 Durch die pandemiebedingte zeitweise Schließung u. a. von kommunalen Kindertageseinrichtungen, Kindertage- spflegestellen und Förderschulen fielen bei den betroffenen Kommunen Elternbeitragszahlungen in teils er- heblichem Umfang aus.

#### Elternbeiträge Kindertageseinrichtungen

- 49 In 33 der 43 befragten Kommunen existieren Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft und/oder Kindertagespflegestellen (KiTa), für welche die Kommune Elternbeiträge vereinnahmt. Im Plan-Ist-Vergleich der betreffenden Elternbeiträge für das Hj. 2020 ergibt sich folgendes Bild:

Übersicht 5: Plan-Ist-Vergleich der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen in kommu- naler Trägerschaft und in Kindertagespflegestellen im Jahr 2020 in € bzw. %

Kommunen	Elternbeiträge KiTa 2020 Ist	Elternbeiträge KiTa 2020 Plan	Abweichung in €	Abweichung in %
<b>Summe Kreisfreie Städte</b>	<b>50.458.081</b>	<b>67.737.257</b>	<b>-17.279.176</b>	<b>-25,5</b>
davon: Chemnitz	6.183.886	9.859.757	-3.675.871	-37,3
Dresden	21.772.216	28.200.000	-6.427.784	-22,8
Leipzig	22.501.979	29.677.500	-7.175.521	-24,2
<b>Stichprobe kreisangehörige Kommunen</b>	<b>12.324.854</b>	<b>12.862.519</b>	<b>-537.665</b>	<b>-4,2</b>
Summe geprüfte Kommunen	62.782.935	80.599.776	-17.816.842	-22,1

Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 50 Insgesamt blieben die Ist-Einzahlungen für Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen aller geprüften Kom- munen in 2020 um mehr als ein Fünftel hinter den veranschlagten Planwerten zurück.
- 51 Gleichwohl waren nicht alle Kommunen bei ihren kommunalen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespfl- gestellen von entsprechenden Rückgängen betroffen. Die Städte Zwickau und Adorf erzielten mehr als 10 % höhere Elternbeiträge als geplant; Radeberg, Krostitz und Thallwitz mehr als 20 % und einzelne Kommunen erreichten annähernd ihre Planwerte. Gründe für eine solche Entwicklung waren bspw. eine eher restriktive Pla- nung der Elternbeiträge oder die parallel vollzogene Erhöhung von Elternbeiträgen auf der Grundlage vorhande- ner Betriebskostenkalkulationen. Im Falle der Stadt Radeberg, die 4 Kindertagespflegestellen anbietet, führte die Neueinrichtung einer Kindertagespflegestelle zu den o. g. Mehreinnahmen im Plan-Ist-Vergleich. Die Stadt teilte in ihrer Stellungnahme weiterhin mit, dass bei 12 Einrichtungen in freier Trägerschaft pandemiebedingt Einnah- meverluste bei Elternbeiträgen i. H. v. rd. 58 T€ zu verzeichnen gewesen seien. Diese Verluste seien neben denen infolge der Festsetzung des Abrechnungstichtages deshalb zustande gekommen, weil nur bis zu 9-Stunden- Betreuungsverträge erstattet wurden und nicht die Differenz zu den bestehenden 10-Stunden-Verträgen.
- 52 Die Mehrzahl der in die Prüfung einbezogenen Kommunen verzeichneten jedoch niedrigere Elternbeitragszah- lungen als ursprünglich geplant. Die größten Rückgänge wiesen neben den in Übersicht 5 dargestellten Kreis- freien Städten die Stadt Brandis (rd. -23,2 %), die Gemeinde Ebersbach im Landkreis Meißen (rd. -26,2 %) sowie die Stadt Hartenstein mit rd. -38,4 % aus.

#### Elternbeiträge Förderschulen

- 53 In 5 der befragten Kommunen existieren auskunftsgemäß Förderschulen in kommunaler Trägerschaft, dazu ge- hören die 3 Kreisfreien Städte. Für einen Plan-Ist-Vergleich der Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern in Förderschulen in kommunaler Trägerschaft im Jahr 2020 lagen nur die Daten der beiden Kreisfreien Städte

Leipzig und Chemnitz vollständig vor. Bei beiden zeigten sich erhebliche Beitragsrückgänge (vgl. nachfolgende Übersicht).<sup>9</sup>

Übersicht 6: Plan-Ist-Vergleich ausgewählter Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern in Förderschulen in kommunaler Trägerschaft im Jahr 2020 in € bzw. %

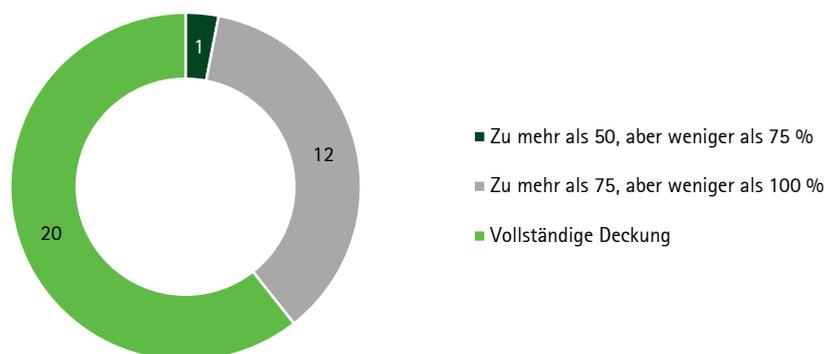
Kommunen	Elternbeiträge Förderschulen 2020 Ist	Elternbeiträge Förderschulen 2020 Plan	Abweichung in €	Abweichung in %
<b>Summe</b>	<b>298.209</b>	<b>713.354</b>	<b>-415.145</b>	<b>-58,2</b>
davon: Chemnitz	112.189	175.354	-63.165	-36,0
Leipzig	93.826	130.000	-36.174	-27,8

Quelle: Eigene Datenerhebung.

### Ausgleich

- 54 Der Freistaat Sachsen gewährte den Gemeinden als Finanzierungsverantwortliche von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen und als öffentliche Schulträger für Einrichtungen nach der Sächsischen Förderschulbetreuungsverordnung aus Gründen der staatlichen Fürsorge Zuweisungen nach § 22c Abs. 1 Nr. 4 SächsFAG und Zuschüsse in Form von Billigkeitsleistungen im Sinne des § 53 SÄHO.
- 55 Die Leistungen dienten nach der VwV Ausgleich entgangene Elternbeiträge 2020 vom 12. August 2020 dem Ausgleich oder der Milderung von finanziellen Schäden, die pandemiebedingt aufgrund der **Schließung der Einrichtungen** im Zeitraum vom **18. März bis zum 17. Mai 2020** entstanden sind, soweit in diesem Zeitraum keine Elternbeiträge entrichtet worden sind. Die Mindereinnahmen für den Schließungszeitraum ab dem 14. Dezember 2020 bzw. deren Ausgleich wurden im Vollzug der VwV Ausgleich entgangene Elternbeiträge 2021 vom 24. Juni 2021 erst im Hj. 2021 kassenwirksam.<sup>10</sup>
- 56 Insgesamt wurden im Hj. 2020 zu diesem Zweck Landesmittel i. H. v. rd. 18,7 Mio. € aus dem Coronabewältigungsfonds Sachsen und weitere Mittel i. H. v. rd. 30,1 Mio. € ausgezahlt.<sup>11</sup> Die 33 Kommunen, die über entsprechende Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft verfügten, schätzen ein, dass die gewährten Ausgleichszahlungen die Mindereinzahlungen in folgender Weise decken konnten:

Abbildung 3: Ausgleich entgangener Elternbeiträge (Anzahl der Kommunen)



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 57 20 der 33 Kommunen (rd. 61 %) erhielten nach eigenen Angaben ausreichend Mittel, um pandemiebedingt entgangene Elternbeiträge auszugleichen. Die übrigen 13 Kommunen konnten entsprechende Fehlbeträge mindestens zur Hälfte durch die im Jahr 2020 ausgereichten Zuweisungen kompensieren. Es ist zu berücksichtigen, dass zum Erhebungszeitpunkt noch keine Regelungen für das 2. Halbjahr 2020 vorlagen.

<sup>9</sup> Für die Kreisfreie Stadt Dresden wurden Elternbeiträge (Ist) für das Jahr 2020 i. H. v. 122.116 € angegeben. Plandaten lagen nicht separat vor.

<sup>10</sup> Ein weiterer Ausgleich für entgangene Elternbeiträge erfolgt auf Grundlage der VwV Ausgleich entgangene Elternbeiträge 2021 im Hj. 2021 für den Schließungszeitraum vom 14. Dezember 2020 bis zum 14. Februar 2021 sowie weiterer auf landesrechtlicher Regelung beruhender Schließungszeiträume in 2021.

<sup>11</sup> Ausweislich des Berichts des SMF über die Zuweisungen nach § 22a bis c SächsFAG gem. BIM Nr. 412 vom 19. Februar 2021.

## 4.2 Durchsetzung von Forderungen für Gewerbesteuervorauszahlungen

- <sup>58</sup> Die Gewerbesteuern sind eine wesentliche Einnahmequelle der Gemeinden. Die Steuer wird auf Grundlage des vom zuständigen Finanzamt zu ermittelnden Steuermessbetrages und eines Hebesatzes festgesetzt, der von der heheberechtigten Gemeinde zu bestimmen ist. Aufgrund der Abhängigkeit der Steuern vom Gewerbeertrag, sind die Gewerbesteuern wesentlich von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung, insbesondere von den pandemiebedingten negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung der Unternehmen, betroffen.
- <sup>59</sup> Gewerbesteuervorauszahlungen sind – vorbehaltlich der endgültigen Festsetzung der Gewerbesteuern auf Grundlage des maßgebenden Gewerbeertrages basierend auf den Jahresabschlüssen der Unternehmen – auf Grundlage des GewStG am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres zu entrichten.

### Herabsetzung der Gewerbesteuermessbeträge

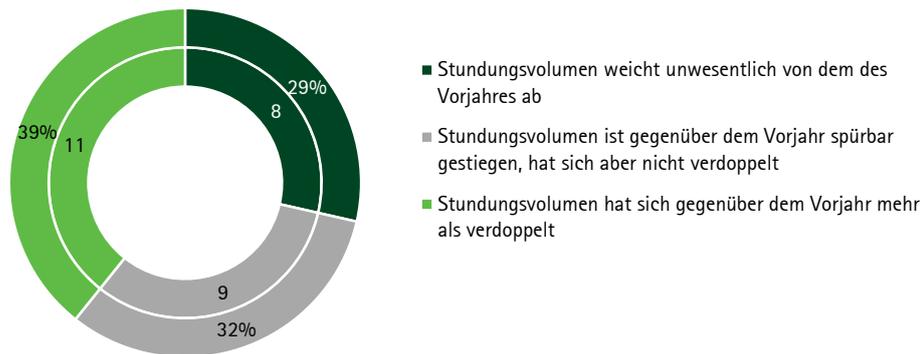
- <sup>60</sup> Die Festsetzung der den Gewerbesteuervorauszahlungen zugrundeliegenden Steuermessbeträge obliegt nach § 19 Abs. 3 GewStG dem zuständigen Finanzamt. Nach dem Erlass der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19. März 2020 zur gewerbesteuerlichen Berücksichtigung der Auswirkungen des Coronavirus konnten nicht unerheblich negativ betroffene Steuerpflichtige bis zum 31. Dezember 2020 unter Darlegung ihrer Verhältnisse die Herabsetzung des Gewerbesteuermessbetrages für Vorauszahlungen beantragen. Bei der Nachprüfung waren keine strengen Anforderungen zu stellen.
- <sup>61</sup> Laut Umfrageergebnis haben 38 der 43 befragten Kommunen (rd. 88 %) Bescheide über Gewerbesteuervorauszahlungen aufgrund der Herabsetzung von Steuermessbeträgen durch das Finanzamt geändert. Der überwiegende Teil der 38 Kommunen gab einen Änderungsbedarf der Bescheide in eher geringerem Umfang (unter 10 %) bzw. in einer Größenordnung zwischen 10 und 50 % der Bescheide an.
- <sup>62</sup> Etwa die Hälfte der Umfrageteilnehmer schätzte ein, dass die Herabsetzung der Gewerbesteuermessbeträge die wesentlichste Ursache für die Minderung des Gewerbesteueraufkommens im Hj. 2020 war.

### Stundung, Niederschlagung und Erlass

- <sup>63</sup> Neben der Herabsetzung der Gewerbesteuermessbeträge sind pandemiebedingt weitere negative Auswirkungen auf das Gewerbesteueraufkommen durch Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Gemeinden nicht auszuschließen.
- <sup>64</sup> Zwar hat die Gemeinde ihre Forderungen nach § 27 Satz 1 SächsKomHVO grundsätzlich rechtzeitig durchzusetzen. Gleichwohl kann sie von der zwangsweisen Einziehung absehen, wenn zu erkennen ist, dass bei erheblicher Härte eine – in der Regel antragsgebundene – **Stundung** (Hinausschieben der Zahlungspflicht), eine **Niederschlagung** (befristete oder unbefristete Zurückstellung eines fälligen Anspruchs) oder ein **Erlass** fälliger Ansprüche in Betracht kommen (§ 32 Abs. 1 bis 3 SächsKomHVO).
- <sup>65</sup> Ansprüche dürfen niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg hat oder die Einziehung unverhältnismäßige hohe Kosten verursacht. Im Gegensatz zur Niederschlagung ist der Erlass der endgültige Verzicht auf den Anspruch. Der vollständige oder teilweise Erlass von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis setzt voraus, dass die Einziehung der Forderung nach Lage des Einzelfalls unbillig ist. Erlassbedürftigkeit liegt vor, wenn die Steuererhebung die wirtschaftliche oder persönliche Existenz des Steuerpflichtigen vernichten oder ernsthaft gefährden würde.
- <sup>66</sup> Von den befragten 43 Kommunen gewährten rd. zwei Drittel (28 Körperschaften) pandemiebedingt Stundungen der Gewerbesteuer(voraus)zahlungen.

67 Die Kommunen beurteilten ihr Stundungsvolumen wie in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Stundung von Gewerbesteuer(voraus)-zahlungen: Anzahl der Kommunen absolut und relativ



Quelle: Eigene Datenerhebung.

68 Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass der überwiegende Teil der 28 Kommunen von einer deutlichen Erhöhung des wertmäßigen Stundungsvolumens gegenüber dem Vorjahr ausging. Im Regelfall war der Stundungszeitraum kürzer als 1 Jahr. Lediglich 4 Kommunen gewährten in Einzelfällen und nach Prüfung längere Stundungszeiträume.

69 Die 28 Kommunen, die Gewerbesteuervorauszahlungen pandemiebedingt stundeten, gaben an, in folgender Weise auf die Erhebung von Stundungszinsen verzichtet zu haben:

Übersicht 7: Anzahl der Kommunen, die auf Stundungszinsen verzichteten

Verzicht auf Stundungszinsen	Anzahl	Anteil
kein Zinsverzicht	1	4 %
Zinsverzicht, aber nur in Einzelfällen nach Prüfung	11	39 %
Zinsverzicht in erheblichem Umfang mit Einzelfallprüfung	5	18 %
Zinsverzicht in erheblichem Umfang ohne Einzelfallprüfung	11	39 %
<b>Summe</b>	<b>28</b>	<b>100 %</b>

Quelle: Eigene Datenerhebung.

70 Der Übersicht ist zu entnehmen, dass 27 der 28 Kommunen pandemiebedingt entweder nur in Einzelfällen oder in erheblichem Umfang keine Stundungszinsen erhoben haben.

71 Die 3 Kreisfreien Städte verzichteten auf Stundungszinsen in erheblichem Umfang, wobei nur die Kreisfreie Stadt Leipzig keine Einzelfallprüfungen vornahm.

72 Der überwiegende Teil der Umfrageteilnehmer (30 Kommunen) erhob weiterhin Mahngebühren bez. offener Forderungen aus dem Steuerschuldverhältnis und führte auch weiterhin Beitreibungsverfahren durch (32 Kommunen).

73 Pandemiebedingte Niederschlagungen oder Erlasse von Gewerbesteuern nahmen in 2020 insgesamt nur 2 Kommunen vor.

### Aussetzen von Gewerbesteuervorauszahlungen

74 Die Stadt Leipzig hat im Hj. 2020 die Gewerbesteuervorauszahlungen pauschal für alle Steuerschuldner zum Stichtag 15. Mai mit einem Finanzvolumen i. H. v. rd. 48,3 Mio. € ausgesetzt. Die Stadt gab an, dass die Verschiebung der Zahlungen bis zum nächsten Vorauszahlungstermin (15. August) einer Stundung – ohne die Erhebung von Stundungszinsen und ohne Antragstellung der Steuerschuldner – entsprochen habe. Es sei nicht auf Ansprüche aus Gewerbesteuervorauszahlungen verzichtet worden.

75 Sofern die Kommune von ihrem Erhebungsrecht Gebrauch macht, unterliegt sie dem Anwendungsbereich des GewStG. Die Termine für das Entrichten und insoweit die Fälligkeit der Gewerbesteuervorauszahlungen sind unter § 19 Abs. 1 GewStG verbindlich geregelt. Die Gemeinden sind nach § 27 Satz 1 SächsKomHVO haushaltsrechtlich zur rechtzeitigen Durchsetzung fälliger Ansprüche verpflichtet. Abweichend davon kommt eine Stundung in Betracht, wenn die Voraussetzungen gem. § 32 Abs. 1 SächsKomHVO erfüllt sind. Danach dürfen Stundungen gewährt werden, wenn die Durchsetzung der Ansprüche eine erhebliche Härte für die Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Das (kumulative) Vorliegen dieser Voraussetzungen bedarf der einzelfallbezogenen Prüfung und kann in der Regel durch eine pauschale Bewertung der Verhältnisse nicht gewährleistet werden.

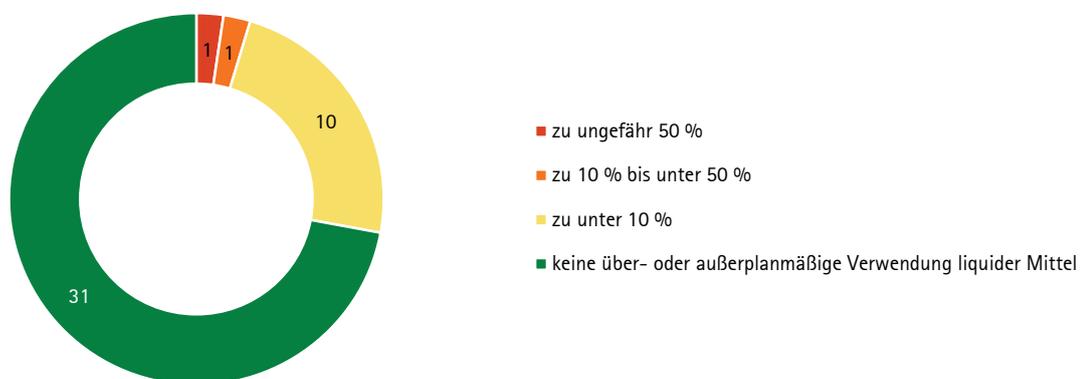
### Zwischenfazit

- 76 Die Gewerbesteuerrückgänge 2020 sind zum einen durch geänderte Vorauszahlungsbescheide der Finanzämter zum anderen durch gewährte Stundungen verursacht. Die Kommunen werden erst mit den endgültigen Gewerbesteuerfestsetzungen Klarheit darüber erlangen, ob die Forderungen auf gestundete Beträge werthaltig waren und Steuerzahlungen wieder das Niveau vor der Pandemie erreichen oder ob weitere Rückgänge drohen.
- 77 Die Nichterhebung von Stundungszinsen war eine nachvollziehbare Ermessenentscheidung der Kommunen zugunsten der Gewerbesteuerzahler und – da die Steuerausfälle im Jahr 2020 insgesamt kompensiert wurden – hinnehmbar.

### 4.3 Inanspruchnahme von Liquiditätsreserven

78 Für die Bildung von Liquiditätsreserven bestehen keine gemeindefinanziellen Bestimmungen. Gleichwohl verfügen die Kommunen in der Regel über Bestände an liquiden Mitteln, um temporäre Zahlungsschwierigkeiten, mit denen insbesondere unter den Bedingungen der Pandemie zu rechnen war, überbrücken zu können. Die befragten Kommunen gaben an, ihre Liquiditätsreserven pandemiebedingt in folgender Weise in Anspruch genommen zu haben:

Abbildung 5: Pandemiebedingte über- oder außerplanmäßige Verwendung des am 1. Januar 2020 vorhandenen Bestandes an liquiden Mitteln im Hj. 2020 zur Deckung des Auszahlungsbedarfes im Finanzhaushalt (Anzahl Kommunen)



Quelle: Eigene Datenerhebung.

79 Nach dem Ergebnis der Umfrage haben insgesamt mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen, darunter die 3 Kreisfreien Städte, ihre Liquiditätsreserven nicht pandemiebedingt in Anspruch genommen. 12 Kommunen setzten insgesamt Liquiditätsreserven i. H. v. rd. 1,35 Mio. € für die Deckung des pandemiebedingten Finanzierungsbedarfs ein. Davon entfielen rd. 635 T€ auf Bad Dübener Heide, rd. 250 T€ auf die Stadt Schkeuditz und rd. 172 T€ auf die Gemeinde Mulda.

### 4.4 Kredite

80 Der Bund und der Freistaat Sachsen finanzieren sowohl die auf den Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit gerichteten Maßnahmen als auch die Investitionsförderungen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie durch zusätzliche Kreditaufnahmen und nehmen eine erhebliche Neuverschuldung in Kauf.

- <sup>81</sup> Im Unterschied zum Bund und dem Land sind die Kreditaufnahmen der Gemeinden nach § 82 Abs. 1 SächsGemO auf Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und die Umschuldung beschränkt. Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen bedarf nach § 82 Abs. 2 SächsGemO der Genehmigung durch die RAB.
- <sup>82</sup> Um den Kommunen pandemiebedingte Kreditaufnahmen nach § 82 SächsGemO zu „erleichtern“, sind gemäß dem 3. Erlass des SMI Kreditaufnahmen für pandemiebedingte Auszahlungen und für den Ausgleich der nicht durch Kompensationszahlungen gedeckten Minderung der Einzahlungen auch dann zulässig, wenn es sich um Zwecke wesentlicher Instandsetzungen handelt. Die erforderliche Genehmigung gilt für die notwendigen Auszahlungen sowie zum Ausgleich der nicht durch Kompensationszahlungen gedeckten Minderung der Einzahlungen als erteilt.
- <sup>83</sup> Die in die Prüfung einbezogenen Städte und Gemeinden wurden zu den pandemiebedingten Kreditaufnahmen im Hj. 2020 befragt. Von den 43 befragten Kommunen nahm lediglich die Stadt Leipzig im Rahmen der bestehenden Kreditgenehmigung pandemiebedingt Kredite nach § 82 SächsGemO i. H. v. rd. 84,3 Mio. € auf.
- <sup>84</sup> Keine der 43 geprüften Kommunen hat von der Möglichkeit der erleichterten Kreditaufnahme aufgrund des 3. Erlasses des SMI Gebrauch gemacht.
- <sup>85</sup> Keine der befragten Kommunen musste die für 2020 geplanten Kredittilgungen pandemiebedingt aussetzen.

#### Kassenkredite

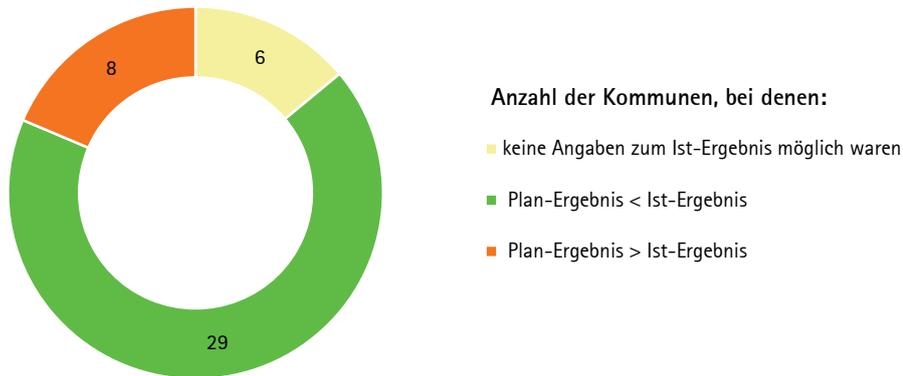
- <sup>86</sup> Zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit sind die Gemeinden nach § 84 SächsGemO für die konsumtive Verwendung von Mitteln berechtigt, ihre Zahlungsmittel temporär durch Kassenkredite mit kurzfristigen Laufzeiten (Festbetrags- und Kontokorrentkredite) bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag zu verstärken, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Der Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der RAB, wenn er ein Fünftel der im Finanzhaushalt veranschlagten Auszahlungen übersteigt.
- <sup>87</sup> Abweichend davon regelt der 3. Erlass des SMI zeitlich befristete Ausnahmen hinsichtlich der Genehmigung des Höchstbetrages für pandemiebedingte Kassenkredite und der ausschließlichen Deckung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs. Die pandemiebedingten Kredite sollen spätestens 5 Jahre nach Inanspruchnahme vollständig zurückgeführt werden. Diese Möglichkeit der erleichterten Aufnahme von Kassenkrediten hat keine der befragten Kommunen in Anspruch genommen.
- <sup>88</sup> Nur 3 der befragten Kommunen gaben an, im Hj. 2020 pandemiebedingt Kassenkredite aufgenommen zu haben. Dabei schöpften die Städte Chemnitz und Leipzig die vorhandenen Kontokorrentkreditrahmen (29,6 Mio. € bzw. rd. 15 Mio. €) aus.
- <sup>89</sup> Die Stadt Leipzig nahm darüber hinaus pandemiebedingt Festbetragskassenkredite bis zu 100 Mio. € mit einer Laufzeit von weniger als 1 Jahr auf. Die Gemeinde Mulda hat ihren Kreditrahmen für Kontokorrentkredite um 127 T€ erhöht. In beiden Fällen erfolgte die Kreditaufnahme im Rahmen der bestehenden Genehmigung des Höchstbetrages für Kassenkredite. Keine der 43 an der Umfrage teilnehmenden Kommunen hat den ursprünglich geplanten Höchstbetrag der Kassenkredite im Rahmen einer Nachtragsatzung pandemiebedingt erhöht.

#### 4.5 Ergebnisausgleich

- <sup>90</sup> Das Gesamtergebnis wird in der Ergebnisrechnung als Bestandteil des Jahresabschlusses der Kommunen als Überschuss oder Fehlbetrag abgebildet. Es umfasst den Saldo aller ordentlichen und außerordentlichen Erträge und Aufwendungen, die dem Hj. nach ihrer Periodenwirksamkeit zuzuordnen sind. Es enthält sowohl zahlungsunwirksame (z. B. Abschreibungen) als auch zahlungswirksame Größen (Einzahlungen und Auszahlungen). Insofern wirken sich pandemiebedingte Veränderungen der Einzahlungen, insbesondere aus laufender Verwaltungstätigkeit, die in der Regel unmittelbar ertragswirksam werden, auf das Gesamtergebnis aus. Das Gesamtergebnis ist für die Beurteilung des Haushaltsausgleichs und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune von maßgeblicher Bedeutung und wurde daher in die Umfrage einbezogen.

<sup>91</sup> Im Rahmen der Umfrage wurden die Kommunen um Angabe des Plan-Gesamtergebnisses und des Ist-Gesamtergebnisses (vorläufig oder geschätzt) für das Hj. 2020 gebeten, vgl. Abbildung 6:

Abbildung 6: Vergleich Gesamtergebnis Plan-Ist im Hj. 2020



Quelle: Eigene Datenerhebung.

<sup>92</sup> Aus Abbildung 6 ist ersichtlich, dass rd. zwei Drittel der befragten Kommunen in 2020 trotz der Einflüsse der Pandemie ein gegenüber den Planwerten verbessertes Ist-Ergebnis erwarten. Dies betrifft u. a. 2 Kreisfreie Städte.

<sup>93</sup> Gleichwohl können die von den Kommunen getroffenen Einschätzungen nur einen vorläufigen ersten Überblick über die Entwicklung der Ist-Gesamtergebnisse im Vergleich zu den Planwerten vermitteln, weil die Angaben zum Zeitpunkt der Umfrage noch nicht auf den auf- und festgestellten Jahresabschlüssen beruht haben.

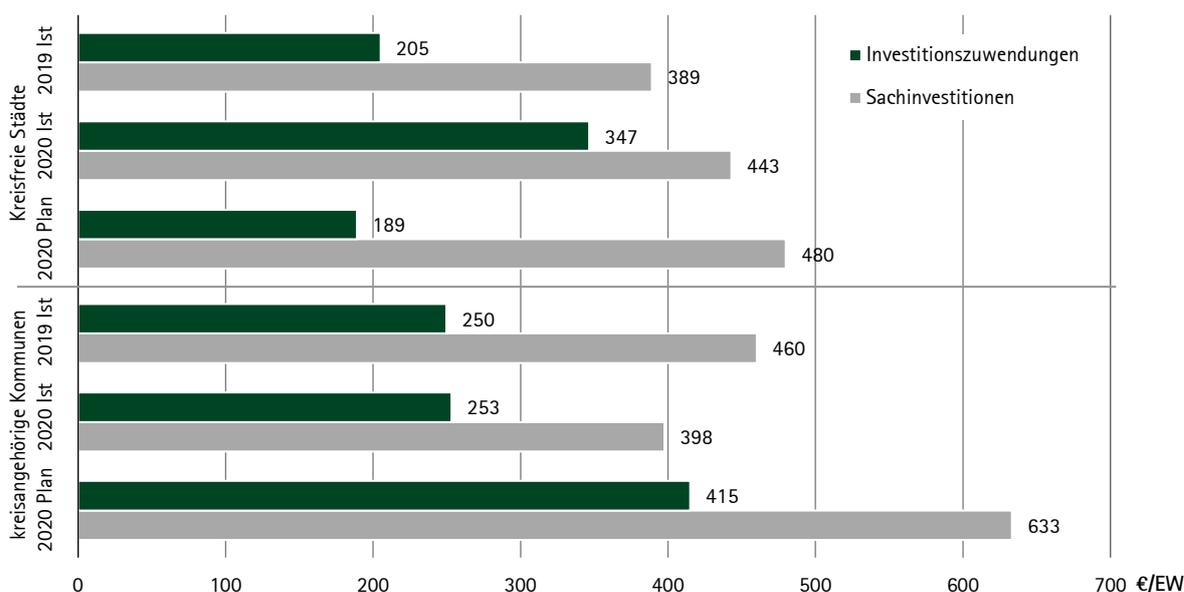
#### 4.6 Investitionstätigkeit

<sup>94</sup> Die Aufrechterhaltung und Stärkung des Investitionsniveaus der Kommunen ist einer der zentralen Bestandteile des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets. Die Kommunen sind als öffentliche Auftraggeber von erheblicher Bedeutung für eine florierende Wirtschaft. Wesentliches Ziel der Unterstützungsleistungen des Bundes und des Landes war, zu verhindern, dass die Kommunen kurzfristig in wirtschaftliche Notlagen geraten und dadurch zu Ausgabenkürzungen im investiven Bereich gezwungen werden.

<sup>95</sup> Die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit umfassen im Wesentlichen die Investitionszuwendungen, darunter die investiven Schlüsselzuweisungen. Die Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen sind hingegen – auch unter den Bedingungen der Pandemie – von untergeordneter Bedeutung. Die investiven Auszahlungen geben Auskunft über die tatsächliche zahlungswirksame Investitionstätigkeit der Kommune. Wesentlicher Bestandteil sind die Sachinvestitionen, darunter die Baumaßnahmen.

<sup>96</sup> Im Rahmen der Prüfung wurden jeweils für das Hj. 2020 die Plandaten der Investitionszuwendungen (Kto. 681) und der Sachinvestitionen, darunter Baumaßnahmen, ermittelt. Der Vergleich mit den Ist-Daten der Kassenstatistik stellt sich wie folgt dar:

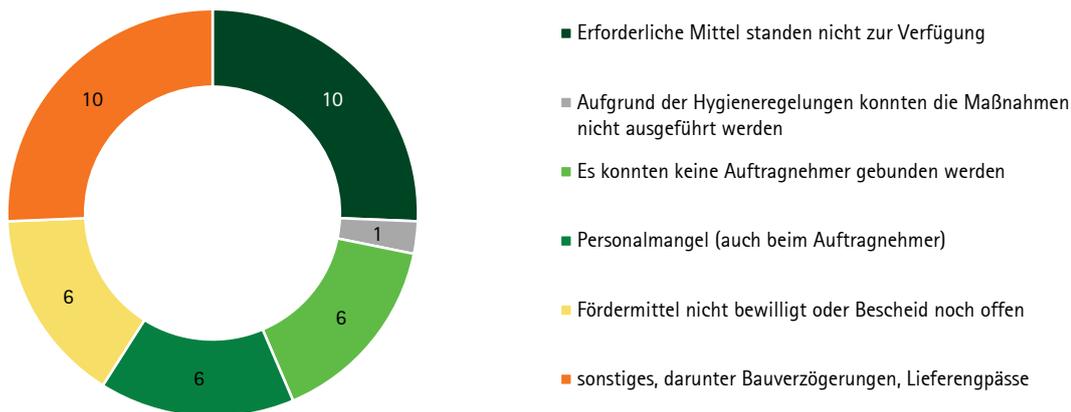
Abbildung 7: Entwicklung der Sachinvestitionen und Investitionszuwendungen der geprüften Kommunen, Angaben in €/EW



Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte, 2019 und 2020 sowie eigene Datenerhebung.

- 97 Die im Jahr 2020 kassenwirksamen Investitionszuwendungen lagen bei den Kreisfreien Städten erheblich über den Plan- und den Vorjahres(ist)werten, während sie bei den in die Prüfung einbezogenen kreisangehörigen Gemeinden im Vorjahresvergleich nur geringfügig stiegen, im Vergleich zum Plan 2020 jedoch deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben.
- 98 Abbildung 7 zeigt, dass die Auszahlungen für Sachinvestitionen der Kreisfreien Städte im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr gestiegen sind. Sowohl die in die Prüfung einbezogenen kreisangehörigen Kommunen als auch die Kreisfreien Städte hatten für das Jahr 2020 umfangreichere Sachinvestitionen geplant als jeweils in den Jahren 2019 und 2020 tatsächlich realisiert wurden.
- 99 Insbesondere blieben die Sachinvestitionen der geprüften kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2020 deutlich hinter den Planansätzen zurück. 28 der 40 kreisangehörigen Kommunen (70 %) gaben an, dass nicht alle für das Jahr 2020 geplanten Investitionen durchgeführt werden konnten. Beispielsweise verzichteten 4 Kommunen auf die Durchführung investiver Maßnahmen im Bereich der Schulen.
- 100 Die Diskrepanz zwischen geplanten und realisierten Sachinvestitionen im Hj. 2020 ist jedoch nicht ausschließlich auf pandemiebedingte Ursachen zurückzuführen. Für das Aufschieben von Investitionen gaben die 28 kreisangehörigen Kommunen folgende Gründe an:

Abbildung 8: Hinderungsgründe für die Umsetzung investiver Maßnahmen im Jahr 2020, Anzahl der Kommunen<sup>12</sup>



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 101 Im Gegensatz dazu konnten einzelne Kommunen aufgrund nicht geplanter Einzahlungen zusätzliche Investitionen realisieren.
- 102 Mit Blick auf das laufende Jahr 2021 schätzte mehr als ein Viertel (11) der 40 befragten kreisangehörigen Kommunen ein, dass ihre Investitionstätigkeit pandemiebedingt voraussichtlich nicht im ursprünglich veranschlagten Umfang der fünfjährigen Finanzplanung des Haushaltsplans 2019 (Lage vor der Pandemie) durchgeführt werden kann. Sieben Kommunen war diesbezüglich keine Einschätzung möglich, weil sie u. a. mit Pandemieauswirkungen (Preissteigerungen, ggf. weiteren Steuerausfällen, schwer planbaren Mehrausgaben, Haushaltssperren u. dgl.) erst in den Jahren 2021 ff. rechnen. Die verbleibenden 22 kreisangehörigen Kommunen und die 3 Kreisfreien Städte sahen die ursprünglich veranschlagten Investitionsvorhaben (noch) nicht grundsätzlich gefährdet.
- 103 Im Ergebnis ist zu konstatieren, dass einerseits das mit den Unterstützungsleistungen des Bundes und des Landes verbundene Ziel erreicht wurde, das Investitionsniveau in 2020 im Vergleich zum Vorjahr auch unter den Bedingungen der Pandemie aufrechtzuerhalten und zu stärken. Andererseits blieb der tatsächliche Investitionsumfang, insbesondere bei den befragten kreisangehörigen Kommunen, deutlich hinter den Planansätzen für das Hj. 2020 zurück. Die Hinderungsgründe bei der Umsetzung geplanter Investitionen sind nicht allein pandemiebedingt.

### 5 Einschätzung der Kommunen zum Ausblick

- 104 Die abschließende Befragung der geprüften Kommunen zu ihren Erwartungen für das Hj. 2021 führte zu folgenden Ergebnissen:

Übersicht 8: Erwartungen für das Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr<sup>13</sup>

Erwartungen für das Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr	Nennungen	Anteil an allen befragten Kommunen
Verschlechterungen des Gesamtergebnisses im Ergebnishaushalt	37	86 %
(Weitere) Minderungen bei den Gewerbesteuereinnahmen	35	81 %
(Weitere) Minderungen bei den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer	35	81 %
Einschränkungen der Investitionstätigkeit	23	53 %
Notwendigkeit zur Aufnahme pandemiebedingter Kredite	3	7 %
Erhöhungen der Investitionstätigkeit	1	2 %
Sonstige Erwartungen	4	9 %

Quelle: Eigene Datenerhebung.

<sup>12</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.

<sup>13</sup> Auch hier waren Mehrfachnennungen möglich.

- 105 Überwiegend prognostizierten die Kommunen für das Jahr 2021 schlechtere Gesamtergebnisse und weitere Steuermindereinnahmen. Darüber hinaus rechneten die Kommunen mit einer weiteren Inflation der Baupreise, der Verschlechterung des Volumens der Eigenmittel, (weiteren) Minderungen der Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen aber auch mit positiven Entwicklungen, bspw. verstärkten Investitionen in die Digitalisierung.
- 106 Die größten aus dem Pandemiegeschehen resultierenden Risiken verdeutlicht folgendes Schaubild:

Abbildung 9: Risiko-Einschätzung



Quelle: Eigene Datenerhebung (Größe der Darstellung abhängig von der Häufigkeit der Nennung).

- 107 Den pandemiebedingten Risiken stehen nach Ansicht der Kommunen auch Chancen, insbesondere bez. der aus der Digitalisierung erwachsenden Vorteile, gegenüber. Dazu gehören bspw.:
- die Optimierung von Prozessabläufen,
  - die Beschleunigung digitaler Antragsverfahren (z. B. Fördermittel),
  - die Erweiterung des Homeoffice für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung und die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie,
  - die Reduzierung der Gefahr von Terminausfällen (Ratssitzungen, Dienstberatungen usw. können auch digital erfolgen),
  - die Zeitersparnis durch den Wegfall von Dienstreisen.
- 108 Positiv bewerteten die Kommunen auch die Bereitstellung der Ausgleichsmittel für wegbrechende Einnahmen, die Verlängerung der Optionsfrist für die Anwendung der Umsatzsteuerneuregelung des § 2b UStG, die Gewerbesteuerentwicklung in der Logistikbranche und die Attraktivitätssteigerung des Inlandtourismus.
- 109 Dem aus der Pandemie resultierenden Digitalisierungsschub der Kommunen ist eine positive Bedeutung beizumessen. Die Digitalisierung der kommunalen Verwaltungen und der Schulen ist unabhängig von der künftigen pandemischen Lage weiter zu forcieren, um den künftigen Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung gerecht zu werden und zunächst bestehende Rückstände umgehend aufzuholen.

### Zusammenfassung

- 110 Die COVID-19-Pandemie führte im Hj. 2020 bei den Kommunen nicht zu einer finanziellen Krise. Die Kommunen mussten deutlich weniger als die Hälfte der Einnahmeausfälle selbst tragen, in vielen Fällen entstand vorübergehend eine Überkompensation.

- 111 Aufgrund der sehr unterschiedlichen Betroffenheit der einzelnen Gewerbesteuerpflichtigen sind auch neuere Steuerschätzungen von der Bundes- und Landesebene nicht ohne Weiteres auf die Einzelkommune übertragbar. Für künftige Jahre müssen die Gemeinden sehr genau ihre Steuererwartungen anhand der in ihrer Gemeinde ansässigen Steuerpflichtigen schätzen.
- 112 Der Freistaat Sachsen hat im SächsFAG 2021/2022 bereits Vorsorge getroffen und für 2021 Bedarfszuweisungen in Höhe von 59,65 Mio. € zum anteiligen Ausgleich von Steuermindereinnahmen vorgesehen; weitere 103,5 Mio. € für 2022. Diese Mittel werden aus dem Corona-Bewältigungsfonds und somit über Kreditaufnahmen des Freistaates Sachsen finanziert. Die Mittel des entsprechenden Fondsteils, der der unmittelbaren Bewältigung der Pandemie dient, sind bereits vollständig gebunden<sup>14</sup>. Weitere Mittel des Bundes oder des Freistaates Sachsen zur Unterstützung der Kommunen sind nicht absehbar.
- 113 Bei der Aufteilung der bereitgestellten Mittel ist zu beachten, dass sich infolge der vollzogenen Ausgleichszahlungen teilweise erhebliche Veränderungen der Steuerkraft einzelner Kommunen – bis hin zur zeitweisen Abundanz – ergeben können, die sich auf Folgezahlungen auswirken. Es ist absehbar, dass sich – ohne Gegensteuerung auf der Ausgabenseite – Fehlbeträge in kommunalen Haushalten ergeben können, die in den Folgejahren durch die Kommunen abzubauen sind. Ebenso kann es erforderlich werden, zur Finanzierung von kommunalen Investitionen neue Kredite aufzunehmen, wenn die Liquiditätsreserven aufgebraucht sind.

## 6 Stellungnahmen

- 114 Das SMF, das SMI sowie die Städte Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau, Radeberg, Adorf, Bad Dübener Heide, Brandis, Hartenstein, Schkeuditz und die Gemeinden Ebersbach im Landkreis Meißen, Mulda, Thallwitz und Krostitz erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrags berücksichtigt.
- 115 In seiner Stellungnahme zu dem vorliegenden Beitrag bestätigt der SSG, dass die Kommunen von der Pandemie unterschiedlich stark getroffen wurden, was die heterogenen Ergebnisse der Untersuchung des SRH zeigten. Der Bericht leite die pandemiebedingten Auswirkungen präzise und nachvollziehbar ab und zeichne ein klares Bild der derzeitigen finanziellen Herausforderungen für die sächsischen Städte und Gemeinden, mit denen auch weit über das Jahr 2020 hinaus die kommunalen Haushalte zu kämpfen haben werden. Mit Verweis auf den Beitrag des SSG „Haushaltsrechtlicher Begleitschutz für die kommunalen Haushalte in Sachsen“<sup>15</sup> nennt er einige Schlaglichter, die z. T. auch Gegenstand des Beitrages Nr. 35 dieses Bandes zur Haushaltssituation der Kommunen sind:
- Ohne die Schutzschirm-Zahlungen hätte die sächsischen Kommunen im Jahr 2020 ein Defizit von mehr als 100 Mio. € erwirtschaftet.
  - Der Rückgang der Gewerbesteuer war mit rd. 1/5 prozentual deutlich größer als in anderen Bundesländern.
  - Trotz Schuldenabbaus zeigte sich eine leichte Erhöhung der Kassenkreditbestände.
  - Die Rettungsschirme wurden nicht für die Jahre 2021 und 2022 verlängert, die Schlüsselzuweisungen gehen in diesen beiden Jahren zurück sowie teilweise auch die investiven Zuschüsse.
- 116 Im Ergebnis seiner Ausführungen hält der SSG einen weiteren kommunalen Rettungsschirm für unabdingbar. Die Situation der kommunalen Haushalte werde sich in der Schuldenentwicklung, darunter die vorübergehende Inanspruchnahme von Kassenkrediten, zeigen. Die Handlungsfähigkeit der Kommunen sei weiterhin zu sichern, zumal eine Reduzierung der Investitionen gesamtwirtschaftlich und gesellschaftspolitisch nicht erstrebenswert sei.
- 117 Das SMI nahm im Rahmen seiner Stellungnahme die Untersuchungsergebnisse des SRH zur Kenntnis und vertrat dazu keine gegenteiligen Auffassungen. Die Ergebnisse der Untersuchungen des SRH würden zeigen, dass es mit den vom Freistaat Sachsen und vom Bund getroffenen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Kommunen und mit den haushaltsrechtlichen Erleichterungen gelungen sei, die akuten Auswirkungen der Pandemie auf die kommunalen Haushalte wirkungsvoll abzumildern. Die Untersuchungen würden zudem belegen, dass die sächsischen Kommunen verantwortungsvoll von den ihnen eingeräumten haushaltsrechtlichen Erleichterungen

<sup>14</sup> Vgl. Bericht SMF über Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 30. Juni 2021 bzw. Jahresbericht des SRH 2021 – Teil I, Beitrag Nr. 4.

<sup>15</sup> Vgl. Sachsenlandkurier 02/21 S. 88 ff.

Gebrauch gemacht haben und es insbesondere nicht zu dem teilweise befürchteten pandemiebedingten Anstieg der kommunalen Verschuldung gekommen sei.

118 Die Auswirkungen des Pandemiegeschehens auf die Finanzsituation der Kommunen müssen aus Sicht des SMI weiterhin untersucht und fortlaufend evaluiert werden.

119 Das SMF hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

## 7 Schlussbemerkungen

120 Die vorliegende Analyse ist eine Momentaufnahme für das Jahr 2020. Aufgrund der umfassenden finanziellen Unterstützung des Bundes und des Landes konnte im Hj. 2020 eine erhebliche Verschlechterung der Haushaltslage der geprüften Kommunen verhindert werden. Insbesondere waren pandemiebedingte Kreditaufnahmen und die Inanspruchnahme von Liquiditätsreserven nur in begrenztem Umfang erforderlich.

121 Die Sächsische Staatsregierung sollte die Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen weiter beobachten und im Zusammenhang mit neueren Steuerschätzungen dem Landtag bei Handlungsbedarf entsprechende Vorschläge aufzeigen.

Die Zahl der kommunalen Beschäftigten ist im Jahr 2020 um rd. 2,5 % gestiegen auf nunmehr über 149.000 Beschäftigte. Der höchste Zuwachs war sowohl im Kernhaushalt als auch bei den Eigenbetrieben im Bereich der Kindertageseinrichtungen zu verzeichnen.

Die steigenden Personalzahlen sowie Tarifierpassungen führten zu einem Anstieg der Personal- und Versorgungsauszahlungen um rd. 4,4 % auf über 3,35 Mrd. €.

Die Corona-Krise hat im Jahr 2020 zu einem bundesweiten Einbruch der Ausbildungszahlen geführt, der nicht nur in Sachsen die angespannte Fachkräftesituation weiter verschärfen wird.

## 1 Allgemeine Angaben

- <sup>1</sup> Die Angaben in diesem Bericht basieren, soweit nicht anders aufgeführt, auf den Werten der Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres. Der Bericht legt den Fokus auf die personelle Situation der sächsischen Kommunalhaushalte im Jahr 2020. Vergleiche mit den Durchschnittswerten anderer Bundesländer basieren auf der Bundesstatistik, Stand 30. Juni 2019. Bei der Darstellung von Entwicklungen im Zeitverlauf wird in der Regel auf einen 10-Jahres-Zeitraum abgestellt. Verwendete Begriffe werden unter TNr. 8 definiert.

## 2 Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt

### 2.1 Entwicklung im Überblick

Übersicht 1: Entwicklung der Personalausgaben bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen im BB 21<sup>1</sup>

Jahr	Personalausgaben (bis 2015) bzw. Personal- und Versorgungsauszahlungen (ab 2015)					Personal- auszahlungs- quote <sup>2</sup>
	absolut in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr		je EW in €	je VZÄ in €	
		in Mio. €	in %			
2011	2.450	27	1,1	604	47.533	
2012	2.537	87	3,5	627	48.413	
2013	2.624	87	3,4	649	49.506	
2014	2.726	102	3,9	674	51.185	
2015	2.772	46	1,7	684	52.219	
2015	2.748	-	-	677	51.756	
2016	2.856	108	3,9	700	53.219	25,6
2017	2.939	83	2,9	721	54.407	25,4
2018	3.062	123	4,2	751	56.261	25,6
2019	3.214	152	5,0	789	57.716	25,4
2020	3.356	142	4,4	826	58.855	25,2

Quellen: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden und Gv. 2011-2018, vierteljährliche Kassenstatistik der kommunalen Kernhaushalte 2019 bis 2020.

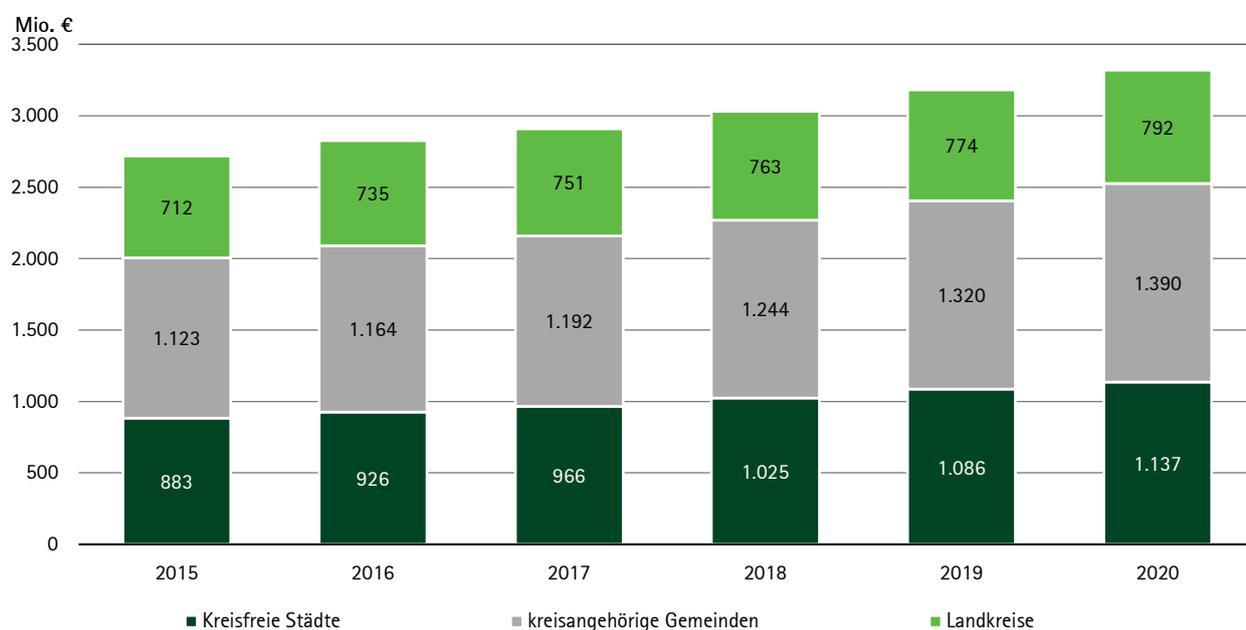
<sup>1</sup> Bis 2014: Kamerale Darstellung der Personalausgaben; ab 2015: Doppische Darstellung der Personal- und Versorgungsauszahlungen. Wie die für 2015 separat dargestellten Beträge verdeutlichen, ist die kamerale Begrifflichkeit „Personalausgaben“ nicht vollumfänglich mit der doppischen Begrifflichkeit „Personal- und Versorgungsauszahlungen“ vergleichbar. Zur Abweichung zwischen Kameralistik und Doppik vgl. die Ausführungen im Jahresbericht 2017 des SRH, Band II, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.2, S. 31.

<sup>2</sup> Prozentualer Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den bereinigten Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit). Daten vom StLa liegen erst ab 2016 vor.

- <sup>2</sup> Die Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen wird im Wesentlichen durch die Faktoren Personalbestandsänderung (+rd. 2,4 %, vgl. Übersicht 2) und Höhe der Entgeltsteigerungen (durchschnittlich +1,06 % seit 1. März 2020<sup>3</sup>) bestimmt. Die Personal- und Versorgungsauszahlungen im Kernhaushalt sind 2020 um rd. 142 Mio. € angestiegen (+4,4 %), vgl. Übersicht 1. Ihr Anteil an den bereinigten Auszahlungen liegt seit mehreren Jahren relativ konstant bei rd. einem Viertel.
- <sup>3</sup> Da die Möglichkeiten der Kommunen gering sind, auf die Höhe der Entgeltsteigerungen Einfluss zu nehmen, sollte die Aufmerksamkeit vor allem auf die Entwicklung des Personalbestandes in den einzelnen Beschäftigungs- und Produktbereichen gerichtet und diese aktiv gesteuert werden. Das vorhandene Personal sollte möglichst für sich ändernde Aufgaben ertüchtigt und flexibel für neue Herausforderungen eingesetzt werden.

## 2.2 Gebietskörperschaftsgruppen

Abbildung 1: Entwicklung der Personal- und Versorgungsauszahlungen seit 2015 nach Gebietskörperschaftsgruppen in Mio. €

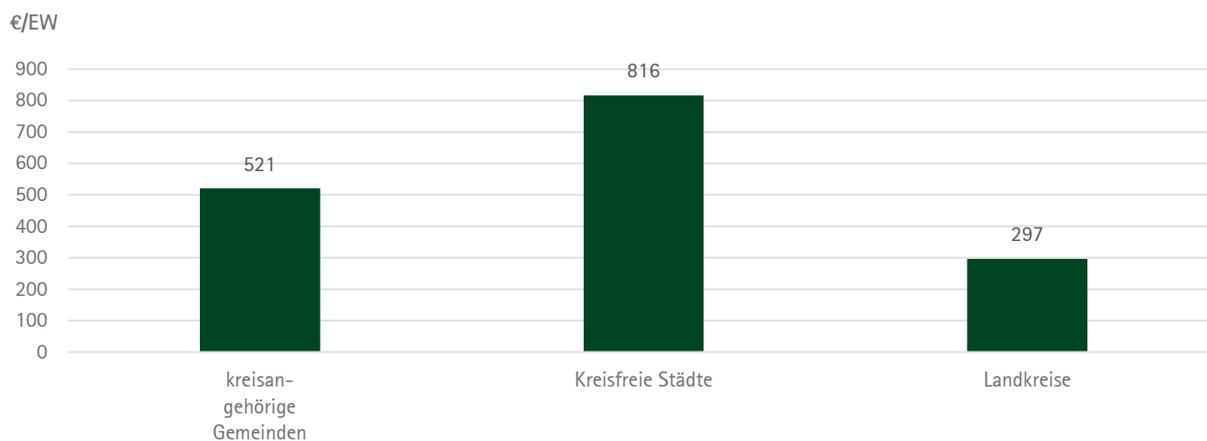


Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

- <sup>4</sup> Im Jahr 2020 stiegen die Personal- und Versorgungsauszahlungen bei den kreisangehörigen Gemeinden um rd. 70,0 Mio. € (5,3 %), bei den Kreisfreien Städten um rd. 51,0 Mio. € (4,7 %) und bei den Landkreisen um rd. 18,3 Mio. € (2,4 %).
- <sup>5</sup> In Abbildung 2 sind die Personal- und Versorgungsauszahlungen je EW ersichtlich.

<sup>3</sup> Im Rahmen der Tarifrunde 2018 wurde u. a. vereinbart, dass sich für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes das Tabellenentgelt zum 1. März 2020 um durchschnittlich 1,06 % erhöht.

Abbildung 2: Personal- und Versorgungsauszahlungen in € je EW nach Gebietskörperschaftsgruppen



Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

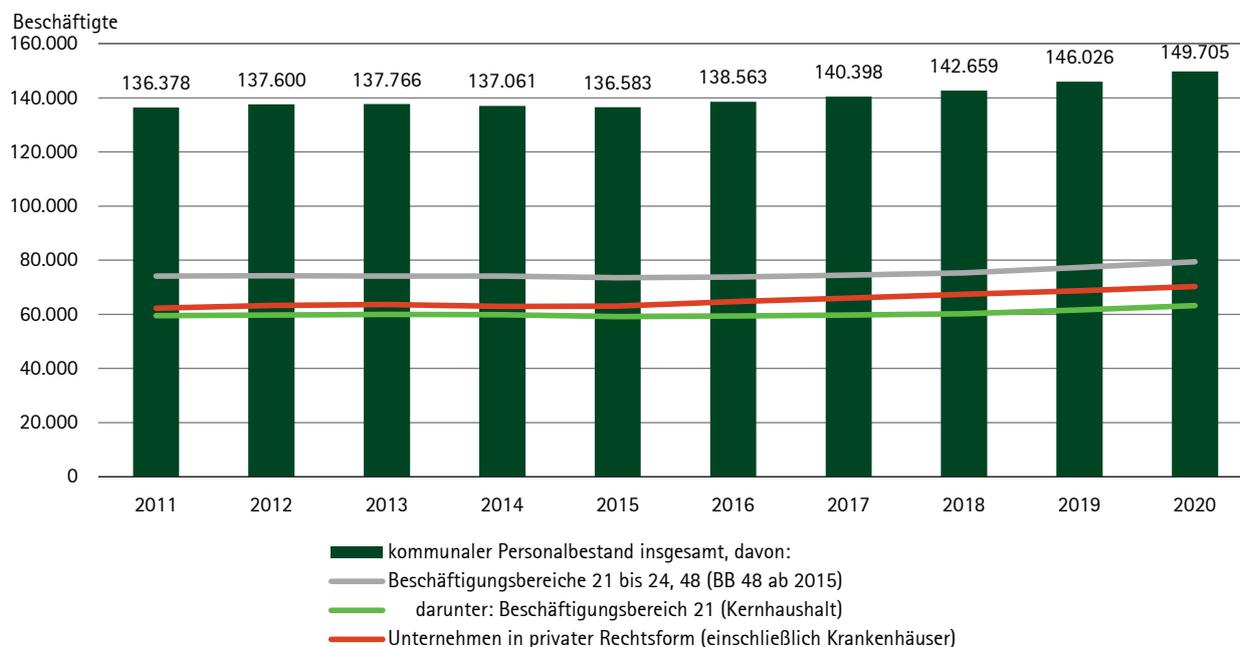
- <sup>6</sup> Aufgrund ihres umfangreicheren Aufgabenkataloges hatten die Kreisfreien Städte mit rd. 816 € je EW die höchsten Personal- und Versorgungsauszahlungen. Die Auszahlungen pro VZÄ beliefen sich auf durchschnittlich 61.832 € bei den Kreisfreien Städten, 60.409 € bei den Landkreisen und 55.732 € bei den kreisangehörigen Gemeinden.

### 3 Entwicklung des Personalbestandes

#### 3.1 Entwicklung im Überblick

- <sup>7</sup> Die Zahl aller kommunalen Beschäftigten<sup>4</sup> ist gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen, und zwar um rd. 2,5 % (+3.679 Beschäftigte). Dabei war der größte Zuwachs wie im Vorjahr in den BB 21 bis 24 und 48 zu verzeichnen (+2.144 Beschäftigte, rd. 2,8 %). Die Entwicklung bei den Unternehmen in privater Rechtsform lag geringfügig über der des Vorjahres (+1.535 Beschäftigte, rd. 2,2 %).

Abbildung 3: Entwicklung des Personalbestandes in den BB 21 bis 24 und 48, darunter Kernhaushalte und Unternehmen in privater Rechtsform (einschließlich Krankenhäuser)



Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

<sup>4</sup> Hierzu gehören die Beschäftigten der Kernhaushalte, der Eigenbetriebe, der rechtlich unselbstständigen kommunalen Krankenhäuser, der Zweckverbände und der Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung, darunter auch Krankenhäuser. Die Beschäftigten des KVS sind als BB 48 (rechtlich selbstständige kommunale Einrichtungen) seit 2015 dem kommunalen Personal zugeordnet. Seit 2018 gehören die Beschäftigten der SAKD ebenfalls zum BB 48.

- <sup>8</sup> Innerhalb des dargestellten 10-Jahres-Zeitraumes stieg die Zahl der Beschäftigten um rd. 9,8 %. Dabei war ein kontinuierlicher Zuwachs seit 2016 festzustellen, wobei seitdem die meisten Beschäftigten in den Kindertageseinrichtungen, sowohl im BB 21 als auch im BB 22, hinzukamen.

### 3.2 Entwicklung im Einzelnen

- <sup>9</sup> In Übersicht 2 ist die Entwicklung des Personalbestandes in den einzelnen BB (Angabe in VZÄ) und in den Unternehmen in privater Rechtsform (Anzahl der Beschäftigten) im Vorjahresvergleich dargestellt. Darüber hinaus werden ausgewählte Positionen einzelner Bereiche aufgezeigt.

Übersicht 2: Entwicklung des Personalbestandes 2019/2020

	2019	2020	2020	Veränderung 2019/2020	
	VZÄ	VZÄ	je Tsd. EW	VZÄ	%
<b>Kernhaushalt (BB 21)</b>					
Darunter	55.684	57.020	14,03	1.336	2,4
- Beschäftigte Grundsicherung für Arbeitssuchende	2.697	2.570	0,63	-127	-4,7
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	10.895	11.391	2,80	496	4,5
<b>Eigenbetriebe (BB 22)</b>					
darunter	7.676	7.953	1,96	277	3,6
- Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen	2.917	3.131	0,77	214	7,3
<b>rechtlich unselbstständige Krankenhäuser (BB 23)</b>	3.985	4.094	1,01	109	2,7
<b>Zweckverbände (BB 24)</b>	2.287	2.315	0,57	28	1,2
<b>KVS und SAKD (BB 48)</b>	126	138	0,03	12	9,3
<b>Gesamt:</b>	<b>69.758</b>	<b>71.519</b>	<b>17,6</b>	<b>1.761</b>	<b>2,5</b>
	<b>Beschäftigte (B.)</b>		<b>je Tsd. EW</b>	<b>B.</b>	<b>%</b>
Unternehmen in privater Rechtsform (ohne Krankenhäuser)	47.370	48.419	11,92	1.049	2,2
Krankenhäuser in privater Rechtsform	21.389	21.875	5,38	486	2,3
<b>Gesamt:<sup>5</sup></b>	<b>68.759</b>	<b>70.294</b>	<b>17,30</b>	<b>1.535</b>	<b>2,2</b>
nachrichtlich: BB 21 bis 24, 48	77.267	79.411	19,54	2.144	2,8

Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

- <sup>10</sup> Der höchste Anstieg war, wie im Vorjahr, generell bei den Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen festzustellen, wobei im Jahr 2020 der Zuwachs bei den Eigenbetrieben (+7,3 %) sogar noch höher als im Kernhaushalt (+4,5 %) war. Das lässt erkennen, dass in den Kommunen die Tendenz anhält, bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge in Eigenbetriebe, Zweckverbände und Unternehmen in privater Rechtsform auszulagern. Um die Erfüllung der ausgelagerten Aufgaben gewährleisten zu können, benötigen die Kommunen adäquate Steuerungsinformationen.
- <sup>11</sup> Lediglich im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist ein Rückgang der Beschäftigtenzahl (-4,7 %) zu verzeichnen, was auf die trotz Corona-Pandemie weiterhin gute Beschäftigungssituation im Jahr 2020 zurückzuführen ist.
- <sup>12</sup> Im Nachfolgenden werden ausgewählte Entwicklungen einzelner Bereiche betrachtet.

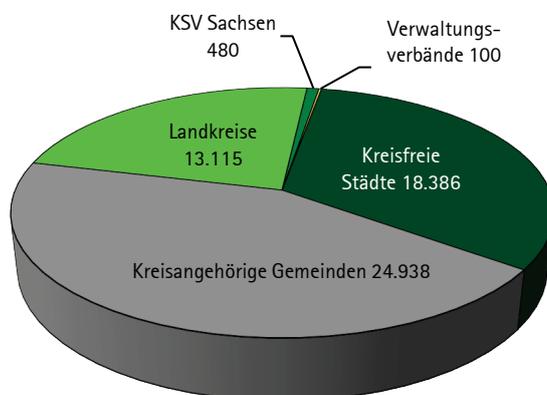
<sup>5</sup> Eine Bereitstellung der Angaben für Unternehmen in VZÄ war dem StaLa Sachsen nicht möglich.

### 3.2.1 Kernhaushalt (BB 21)

#### Gebietskörperschaften

- <sup>13</sup> Von den 57.020 VZÄ im Kernhaushalt waren 43,7 % bei den kreisangehörigen Gemeinden, 32,2 % bei den Kreisfreien Städten, 23,0 % bei den Landkreisen, 0,8 % beim KSV Sachsen und 0,2 % bei den Verwaltungsverbänden beschäftigt (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Verteilung der Beschäftigten des Kernhaushaltes auf die Gebietskörperschaftsgruppen in VZÄ



Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

- <sup>14</sup> Der im Vorjahresvergleich insgesamt erhöhte Personalbestand im Kernhaushalt (+1.336 VZÄ, +2,4 %) resultiert vor allem aus Erhöhungen bei den Kreisfreien Städten (+576 VZÄ, +3,2 %) und den kreisangehörigen Gemeinden (+651 VZÄ, +2,7 %).

## Produktbereiche

15 Übersicht 3 verdeutlicht die Veränderungen nach Produktbereichen.

Übersicht 3: Veränderung im Personalbestand im Vorjahresvergleich nach Produktbereichen

Produktbereich	2019	2020	Veränderung absolut	Veränderung in %
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	%
<b>Insgesamt</b>	<b>55.684</b>	<b>57.020</b>	<b>1.336</b>	<b>2,4</b>
<b>1 Zentrale Verwaltung</b>	<b>22.427</b>	<b>23.083</b>	<b>656</b>	<b>2,9</b>
11 Innere Verwaltung	15.310	15.916	606	4,0
12 Sicherheit und Ordnung	7.117	7.166	49	0,7
<b>2 Schule und Kultur</b>	<b>4.669</b>	<b>4.728</b>	<b>59</b>	<b>1,3</b>
21 - 24 Schulträgeraufgaben	2.309	2.336	27	1,2
25 - 29 Kultur und Wissenschaft	2.360	2.391	31	1,3
<b>3 Soziales und Jugend</b>	<b>18.533</b>	<b>19.055</b>	<b>522</b>	<b>2,8</b>
31 - 35 Soziale Hilfen	5.547	5.529	-18	-0,3
36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	12.987	13.526	539	4,2
<b>4 Gesundheit und Sport</b>	<b>1.558</b>	<b>1.560</b>	<b>2</b>	<b>0,1</b>
41 Gesundheitsdienste	920	958	38	4,1
42 Sportförderung	637	602	-35	-5,5
<b>5 Gestaltung der Umwelt</b>	<b>8.497</b>	<b>8.594</b>	<b>97</b>	<b>1,1</b>
51 Räumliche Planung und Entwicklung	1.943	1.967	24	1,3
52 Bau- und Grundstücksordnung	924	948	24	2,6
53 Ver- und Entsorgung	229	213	-16	-6,8
54 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	2.558	2.578	20	0,8
55 Natur- und Landschaftspflege	1.701	1.726	25	1,5
56 Umweltschutz	536	537	1	0,1
57 Wirtschaft und Tourismus	605	625	20	3,2

Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

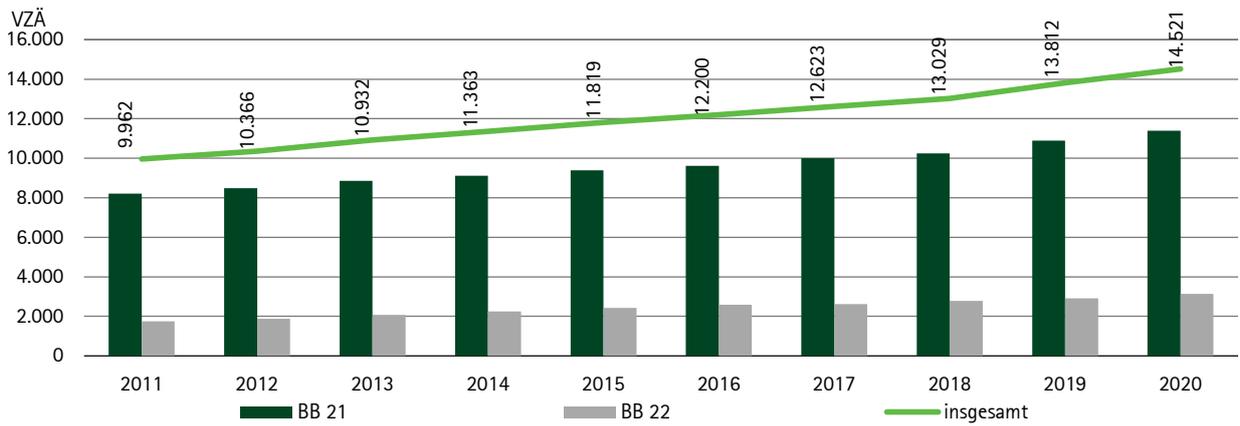
16 Vergleichsweise deutliche Steigerungen betrafen im Jahr 2020, wie auch schon im Jahr zuvor, den Produktbereich 11 – Innere Verwaltung mit rd. +606 VZÄ (+4,0 %) und den Produktbereich 36 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII) mit rd. +539 VZÄ (+4,2 %).

### 3.2.2 Eigenbetriebe (BB 22) und Personal in Kindertageseinrichtungen

17 Der Anstieg des Personalbestandes im BB 22 um insgesamt 277 VZÄ (+3,6 %) ist zum überwiegenden Teil auf weitere Personalerhöhungen in den zugehörigen Kindertageseinrichtungen zurückzuführen. Insbesondere in den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig erhöhte sich der Personalbestand in den Kindertageseinrichtungen der betreffenden Eigenbetriebe um rd. 190 VZÄ (6,8 %) bzw. rd. 23 VZÄ (22,7 %).

18 Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Personalbestandes in den Kindertageseinrichtungen der öffentlichen Träger insgesamt sowie separat für die BB 21 und 22. Innerhalb der letzten 10 Jahre wuchs dieser um rd. 46 %.

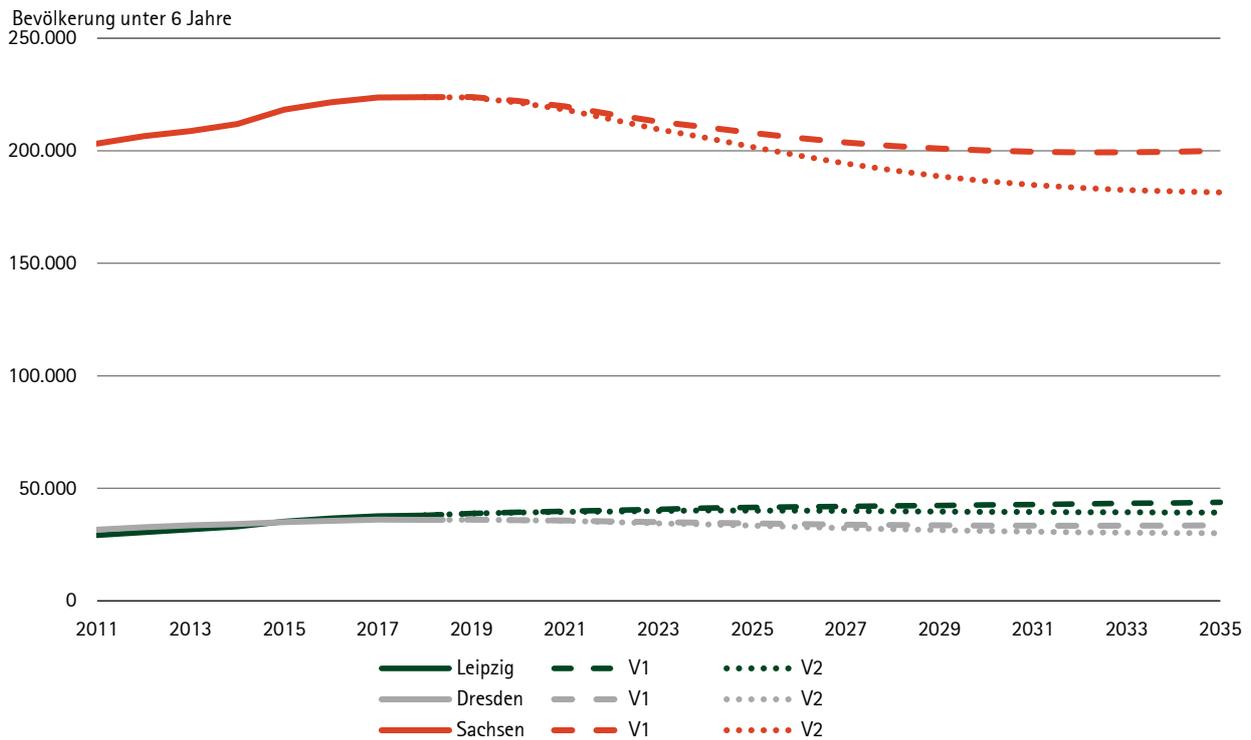
Abbildung 5: Entwicklung des Personalbestandes in Kindertageseinrichtungen in den BB 21 und BB 22



Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

- 19 Um den seit Jahren steigenden Bedarf an Fachpersonal abzudecken, werden in Sachsen mehr Erzieher ausgebildet.<sup>6</sup> So standen zum Schuljahresende 2019/2020 rd. 2.000 Absolventen der Ausbildung zum staatlich anerkannten Erzieher den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung. Gleichzeitig nahmen 3.054 Schüler eine neue Ausbildung an den 61 sächsischen Fachschulen des Fachbereiches Sozialwesen auf.
- 20 Abbildung 6 zeigt die Prognosen V1 und V2 der 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung<sup>7</sup> bis zum Jahr 2035 für die unter 6-Jährigen, die für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen und damit auch für den zukünftigen Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern relevant sind.

Abbildung 6: Bevölkerungsvorausberechnung der Gruppe der unter 6-Jährigen für Sachsen insgesamt sowie für die Kreisfreien Städte Leipzig und Dresden



Quelle: <http://bevoelkerungsmoitor.sachsen.de>, eigene Auswertung der Datenblätter für die Kreisfreien Städte.

<sup>6</sup> Vgl. Medieninformation des SMK vom 29. Juli 2020.

<sup>7</sup> Die 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (RBV) wurde im Mai 2020 vom StaLa Sachsen veröffentlicht. Die Variante 1 (V1) beruht auf den Annahmen der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes für den Freistaat Sachsen. Die Variante 2 (V2) berücksichtigt stärker spezifische Entwicklungen in Sachsen. Die reale Bevölkerungsentwicklung wird innerhalb des Korridors zwischen beiden Varianten erwartet.

- 21 Trotz insgesamt sinkender Geburtenzahlen in den nächsten Jahren in Sachsen, wird der Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern hoch bleiben, da die erfolgten Verbesserungen des Betreuungsschlüssels, sowie altersbedingte Personalabgänge neues, gut ausgebildetes Personal erfordern, wenn der Qualitätsstandard gehalten werden soll.
- 22 Der SRH empfiehlt insbesondere den Kreisfreien Städten Dresden und Leipzig, das zur Verfügung stehende neu ausgebildete Fachpersonal für ihre Kindertageseinrichtungen zu binden, um den Personalbestand weiter zu verjüngen und zukünftigem Mangel an Fachpersonal vorzubeugen. Im ländlichen Raum ist rechtzeitig auf die sinkenden Betreuungsbedarfe zu reagieren.

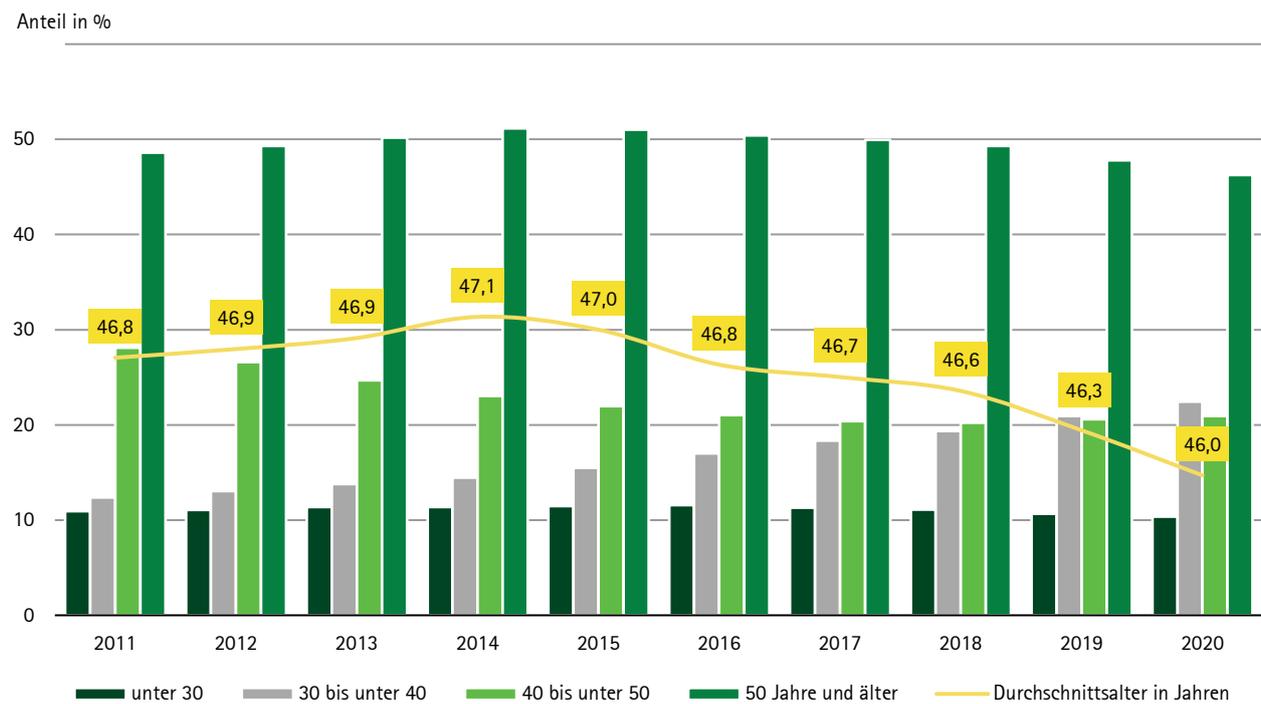
## 4 Altersstruktur und demografische Entwicklung

### 4.1 Altersstruktur und Durchschnittsalter

#### Kernhaushalt gesamt

- 23 Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Kernhaushalt sank seit seinem Höchststand im Jahr 2017 (47,1 Jahre) kontinuierlich auf nunmehr 46,0 Jahre im Jahr 2020. Der Anteil der Beschäftigten der Altersgruppe 50 Jahre und älter nahm weiter ab, während die Altersgruppen 30 bis unter 40 Jahre sichtbare und 40 bis unter 50 Jahre leichte Anstiege verzeichneten. Auffällig ist, dass die Zahl der Beschäftigten unter 30 Jahren seit 2016 sinkt (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Entwicklung der Altersstruktur und des Durchschnittsalters der Beschäftigten im Kernhaushalt



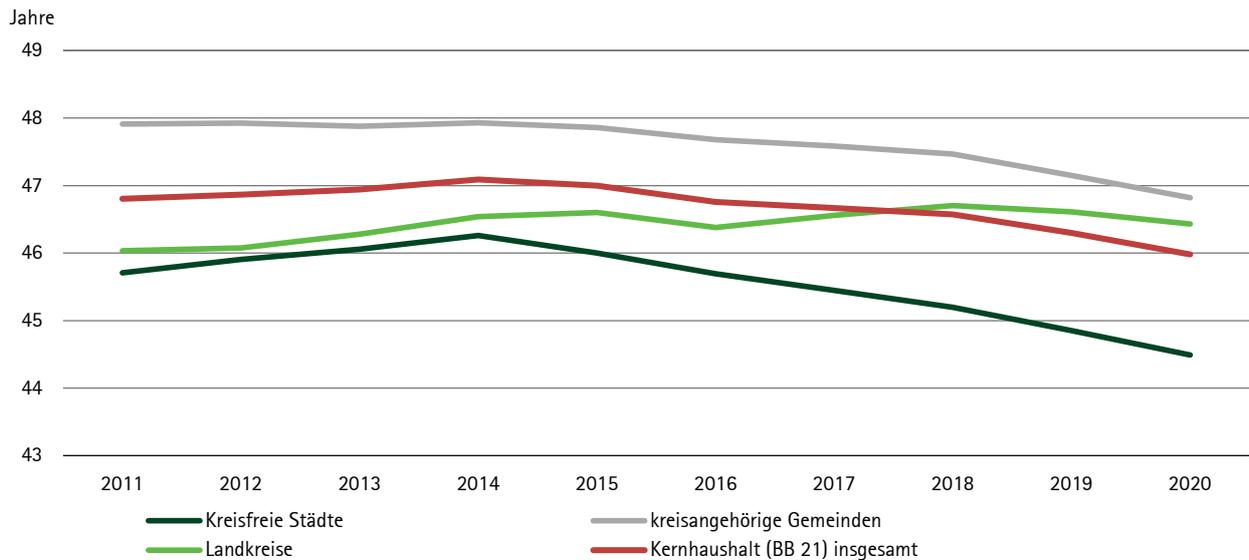
- 24 Der Anteil der Beschäftigten über 60 Jahren betrug 14,5 % (9.164 Beschäftigte). Das Durchschnittsalter aller Erwerbstätigen in Sachsen lag im Jahresdurchschnitt 2020 bei 44,2 Jahren<sup>8</sup>.

#### Gebietskörperschaften

- 25 Aus Abbildung 8 ist ersichtlich, dass das Durchschnittsalter im Jahr 2020 in allen Gebietskörperschaftsgruppen weiter gesunken ist. Die sinkende Tendenz hat sich bei den kreisangehörigen Gemeinden (46,8 Jahre) und den Kreisfreien Städten (44,5 Jahre) bereits seit 2014 verstetigt, bei den Landkreisen (46,4 Jahre) sank das Durchschnittsalter der Beschäftigten nach einem jahrelangen Anstieg nun zum zweiten Mal in Folge.

<sup>8</sup> Quelle: Berechnung Mikrozensus (1-Prozent-Haushaltsstichprobe). Der Mikrozensus wurde 2020 methodisch neugestaltet. Die Ergebnisse ab dem Berichtsjahr 2020 sind deshalb nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

Abbildung 8: Entwicklung des Durchschnittsalters in den Gebietskörperschaftsgruppen (BB 21)

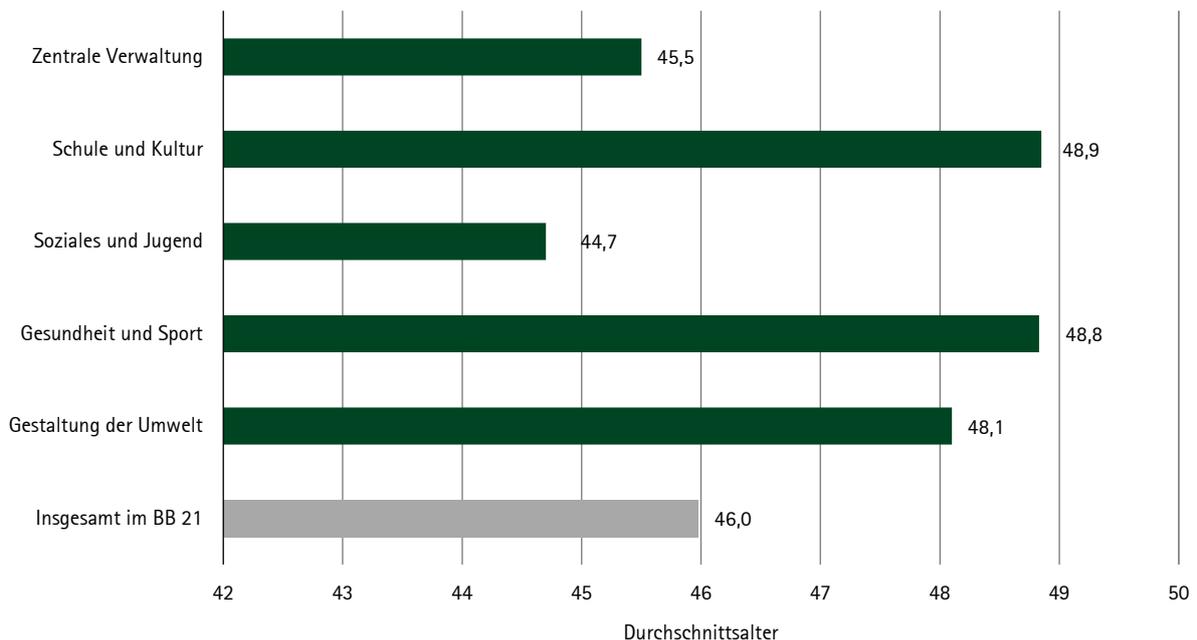


Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

### Produktbereiche

26 Abbildung 9 zeigt einen Vergleich des durchschnittlichen Alters der Beschäftigten in den einzelnen Produktbereichen.

Abbildung 9: Vergleich des Durchschnittsalters nach Produktbereichen zum 30. Juni 2020



Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

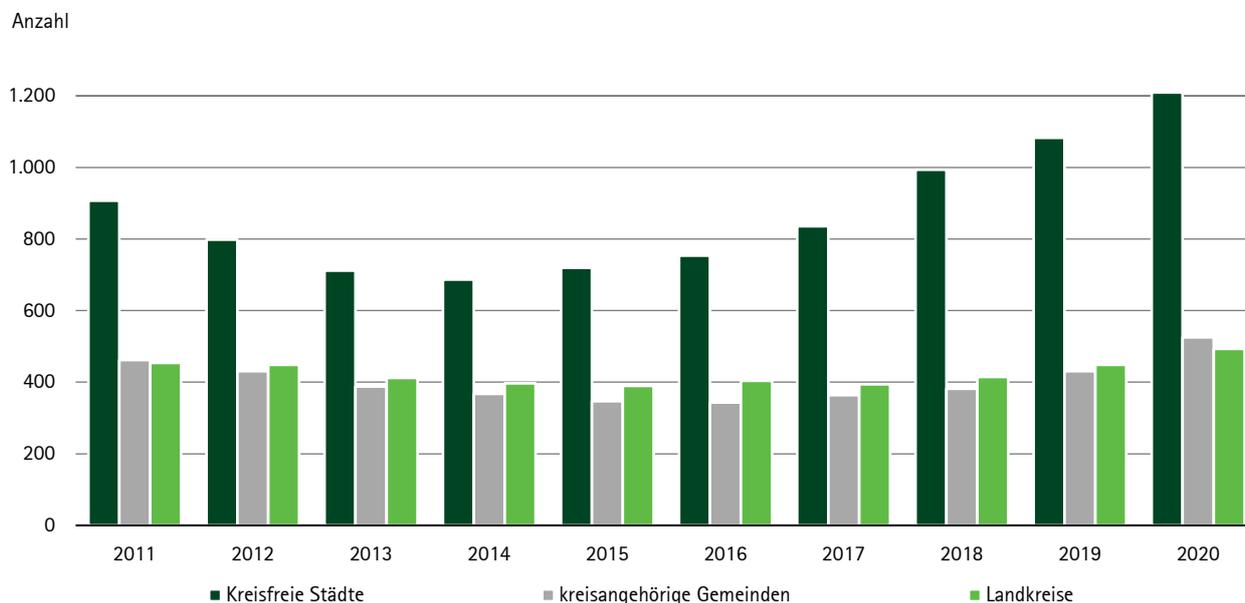
27 In allen Bereichen sank das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Vergleich zum Vorjahr. Das jüngste Personal ist nach wie vor im Produktbereich 36 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (44,1 Jahre) beschäftigt, das älteste im Produktbereich 42 – Sportförderung (50,2 Jahre).

28 Trotz des positiven Trends sollten die kommunalen Arbeitgeber aus Sicht des SRH ihre Bemühungen verstärken, die Arbeitsplätze auch für die Beschäftigten unter 30 Jahren attraktiver zu gestalten, um diese Altersgruppe stärker zu binden und der Überalterung der Verwaltungen weiter entgegenzuwirken.

## 4.2 Fachkräftebedarf und Ausbildung

- <sup>29</sup> Die positive Entwicklung der Ausbildungszahlen in den sächsischen Kommunen setzte sich auch im Jahr 2020 fort. Insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise konnten die Anzahl der Auszubildenden nochmals deutlich steigern und lagen in 2020 erstmals wieder über den Werten von 2011, vgl. Abbildung 10.

Abbildung 10: Entwicklung der Ausbildungszahlen nach Gebietskörperschaftsgruppen<sup>9</sup>



Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

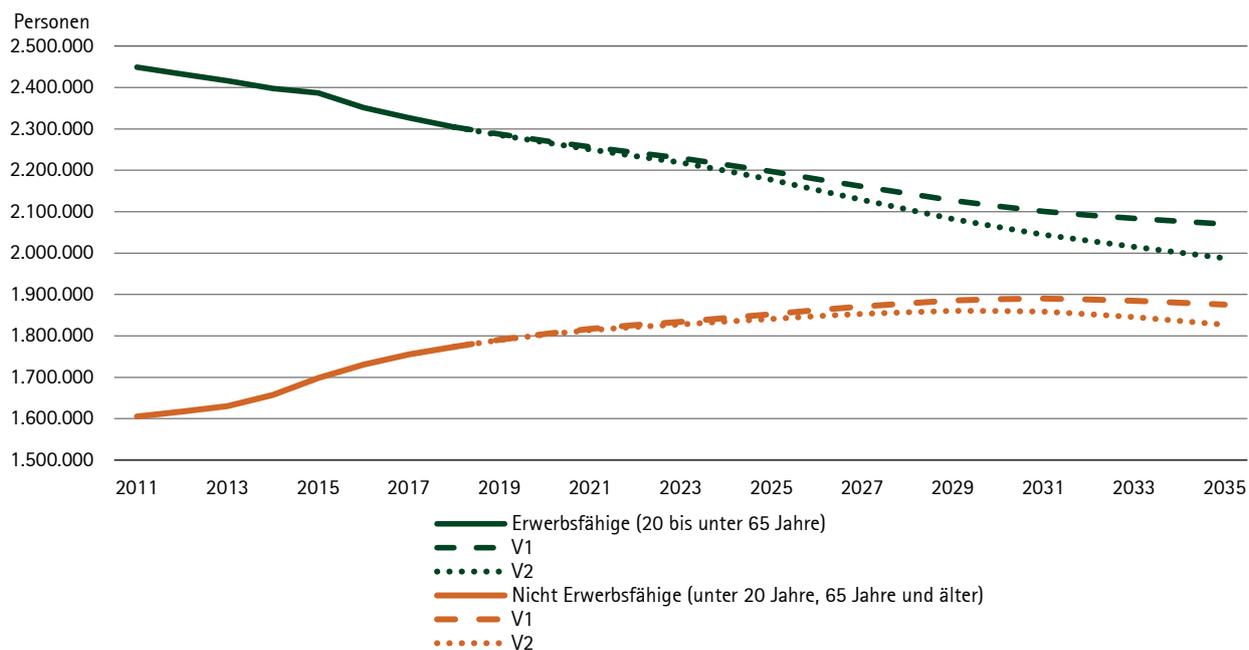
- <sup>30</sup> Bundesweit ging jedoch die Zahl der neuen Ausbildungsverträge um fast 10 % zurück.<sup>10</sup> Hier ist ein deutlicher Effekt durch die Corona-Krise festzustellen. Auch wenn Sachsen nur einen Rückgang von 4,8 % bei den Neuverträgen verzeichnete, sank die Zahl der Auszubildenden insgesamt in Sachsen um 1,4 %. Die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger ist im Studienjahr 2020 (Sommersemester 2020 und Wintersemester 2020/2021) bundesweit um 4 % gesunken.<sup>11</sup> Diese pandemiebedingten Auswirkungen werden die Fachkräftesituation in Sachsen weiter verschärfen.
- <sup>31</sup> Hinzu kommt, dass lt. 7. Regionalisierter Bevölkerungsvorausberechnung bis zum Jahr 2035 der immer kleiner werdenden Bevölkerungsgruppe der Erwerbsfähigen zwischen 20 und 65 Jahren eine immer größer werdende Gruppe von Nichterwerbsfähigen (unter 20 und über 65 Jahre) gegenüberstehen wird, vgl. Abbildung 11. Standen im Jahr 2011 in Sachsen noch mehr als 1,5 erwerbsfähige Personen einer nicht erwerbsfähigen Person gegenüber, wird sich dieses Verhältnis künftig immer weiter annähern.

<sup>9</sup> Die Ausbildungszahlen des KSV Sachsen sind in der Abbildung aufgrund ihres vergleichsweise geringen Umfanges nicht enthalten. Im Jahr 2020 waren beim KSV Sachsen 15 Beschäftigte in Ausbildung.

<sup>10</sup> Vgl. Pressemitteilung Nr. 187 des Statistischen Bundesamtes vom 14. April 2021.

<sup>11</sup> Vgl. Pressemitteilung Nr. 497 des Statistischen Bundesamtes vom 11. Dezember 2020.

Abbildung 11: Erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Personen in Sachsen lt. 7. RBV



Quelle: <http://bevoelkerungsmonitor.sachsen.de>, eigene Auswertung Datenblatt Sachsen.

- 32 Der Freistaat Sachsen versucht, dem immer größer werdenden Fachkräftemangel mit der „Fachkräftestrategie 2030“<sup>12</sup> entgegenzuwirken.
- 33 Aus Sicht des SRH müssen die Kommunen ihre Bestrebungen weiter verstärken, Fachkräfte zu gewinnen und dauerhaft zu binden, da die Konkurrenz durch andere öffentliche Arbeitgeber in der Verwaltung und Arbeitgeber der freien Wirtschaft weiter zunehmen wird. Langfristig wird bei sinkendem Erwerbspersonenpotential der gesamte öffentliche Bereich mit weniger Personal auskommen müssen. Es braucht daher eine Konsolidierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung und Begrenzung auf die Kernaufgaben der Daseinsvorsorge.

### 5 Vergleiche mit anderen Bundesländern

- 34 Für den nachfolgenden Ländervergleich liegen gegenwärtig die Daten bis einschließlich 2019<sup>13</sup> vor. Bei einem Vergleich des kommunalen Personalbestandes Sachsens mit dem der anderen Bundesländer muss immer berücksichtigt werden, dass zwischen den Ländern teilweise erheblich abweichende Strukturen und Umfänge der Aufgabenwahrnehmung sowie der rechtlichen Struktur der öffentlichen Unternehmen bestehen.

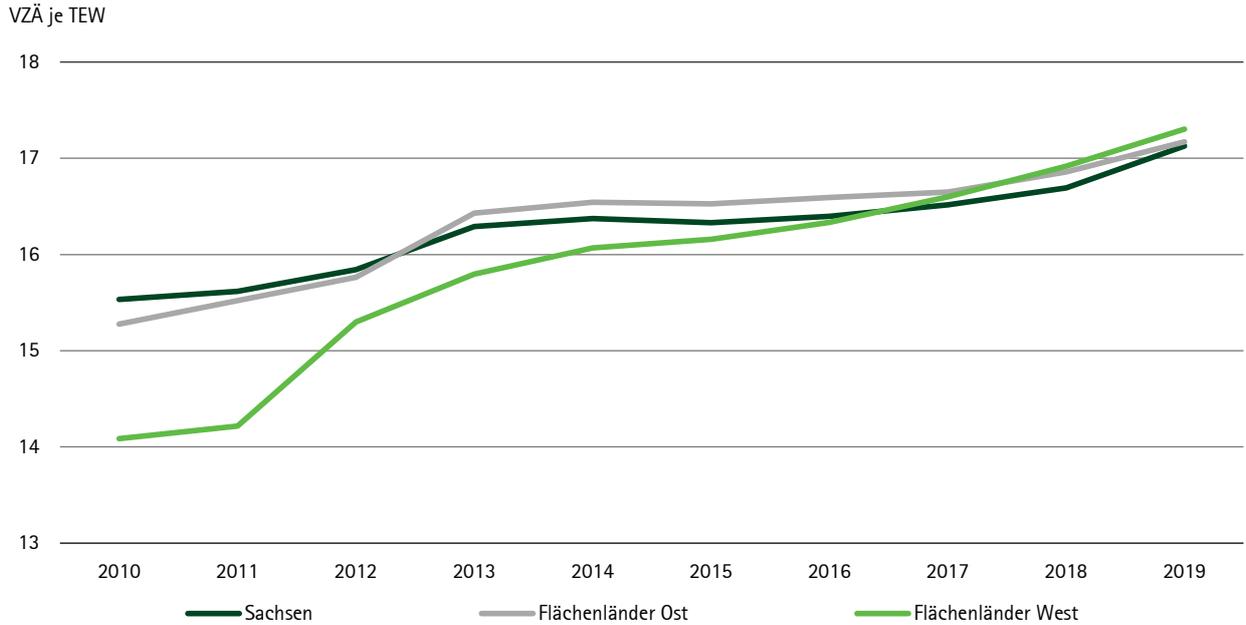
#### 5.1 Personalbestände

- 35 Die VZÄ je Tsd. EW der BB 21 bis 24 und 48 lagen zum 30. Juni 2019 in Sachsen geringfügig unter den Durchschnittswerten der Flächenländer Ost und West, vgl. Abbildung 12. Während sich zu Beginn des Vergleichszeitraumes die Werte der Flächenländer West noch deutlich unter denen der Flächenländer Ost bewegten, erfolgte eine immer weitere Annäherung bis zum Jahr 2017. Inzwischen ist der durchschnittliche Personalbestand der Flächenländer West geringfügig höher als der der Flächenländer Ost und steigt weiter.

<sup>12</sup> Vgl. „Heimat für Fachkräfte“ Fachkräftestrategie 2030 für den Freistaat Sachsen, SMWA, Mai 2019, [www.publikationen.sachsen.de](http://www.publikationen.sachsen.de).

<sup>13</sup> Stichtag 30. Juni 2019.

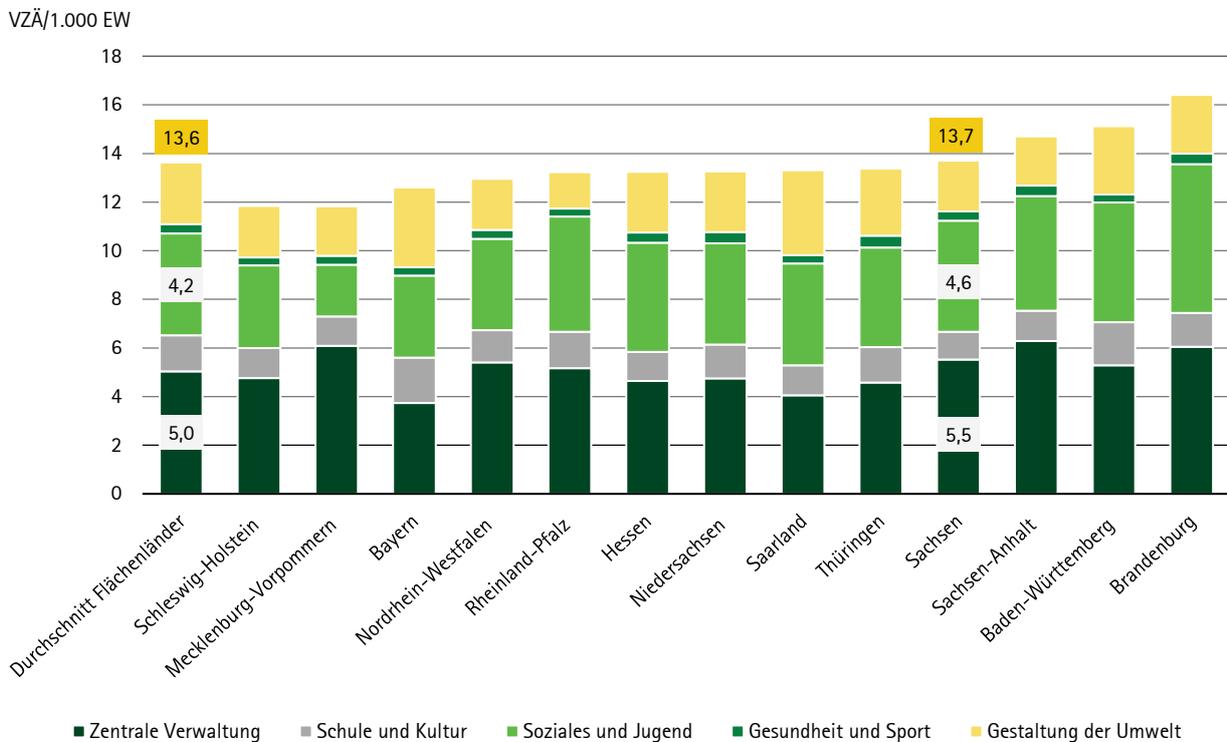
Abbildung 12: Entwicklung des Personalbestandes der BB 21 bis 24 und 48 insgesamt



Quelle: Personalstandstatistiken des Freistaates Sachsen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

<sup>36</sup> Abbildung 13 zeigt einen Vergleich der Personalbestände in den kommunalen Kernhaushalten der Flächenländer. Sachsen liegt mit 13,7 VZÄ/1.000 EW geringfügig über dem Durchschnitt aller Flächenländer. Im Vergleich zum Vorjahreswert am 30. Juni 2018 nahm der Personalbestand des Kernhaushaltes in Sachsen um 0,3 VZÄ zu.

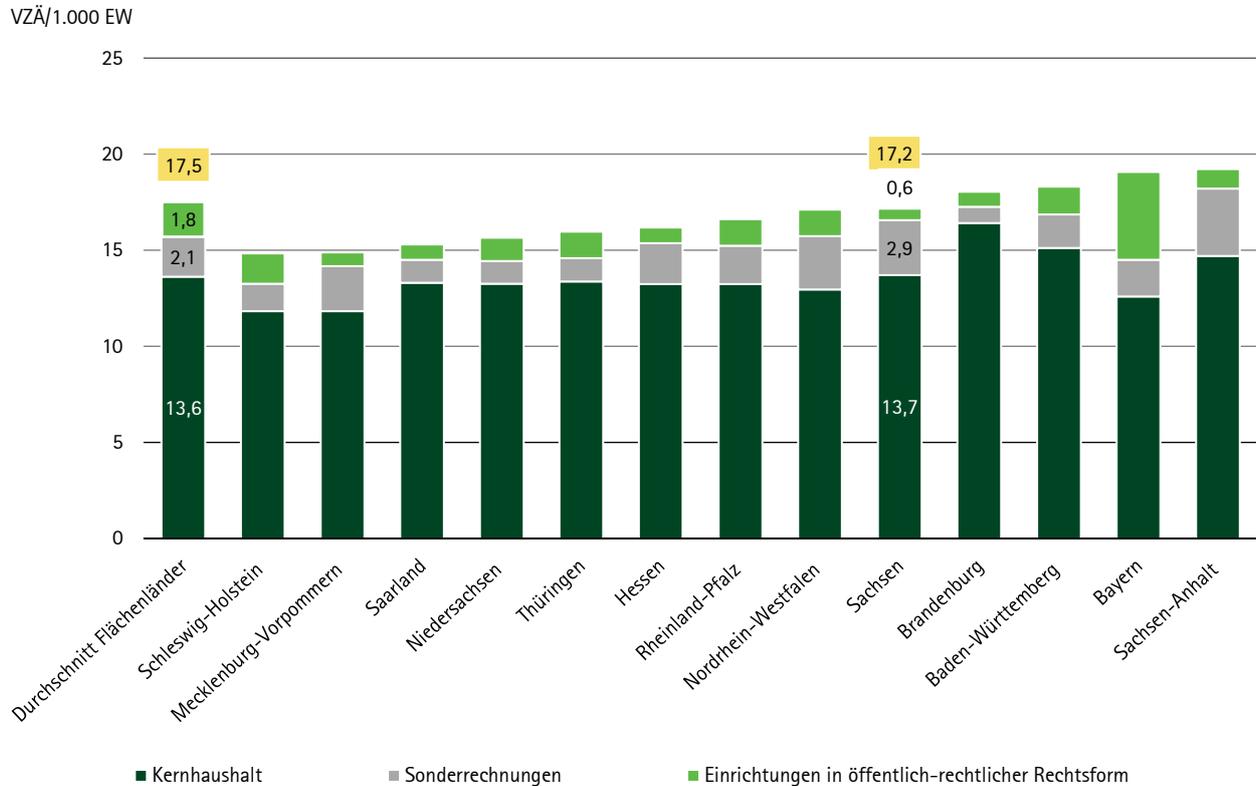
Abbildung 13: Personalbestand des Kernhaushaltes (BB 21) nach Produktbereichen in den Flächenländern am 30. Juni 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung Vollzeitäquivalent der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich am 30. Juni 2019 nach Aufgabenbereichen und Ländern, 18. Februar 2021.

37 Bei der Gesamtbetrachtung von Kernhaushalt, Sonderrechnungen der Eigenbetriebe und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform lag Sachsen immer noch leicht unter dem Durchschnitt aller Flächenländer, auch wenn im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg um insgesamt 0,5 VZÄ/1.000 EW festzustellen war, vgl. Abbildung 14.

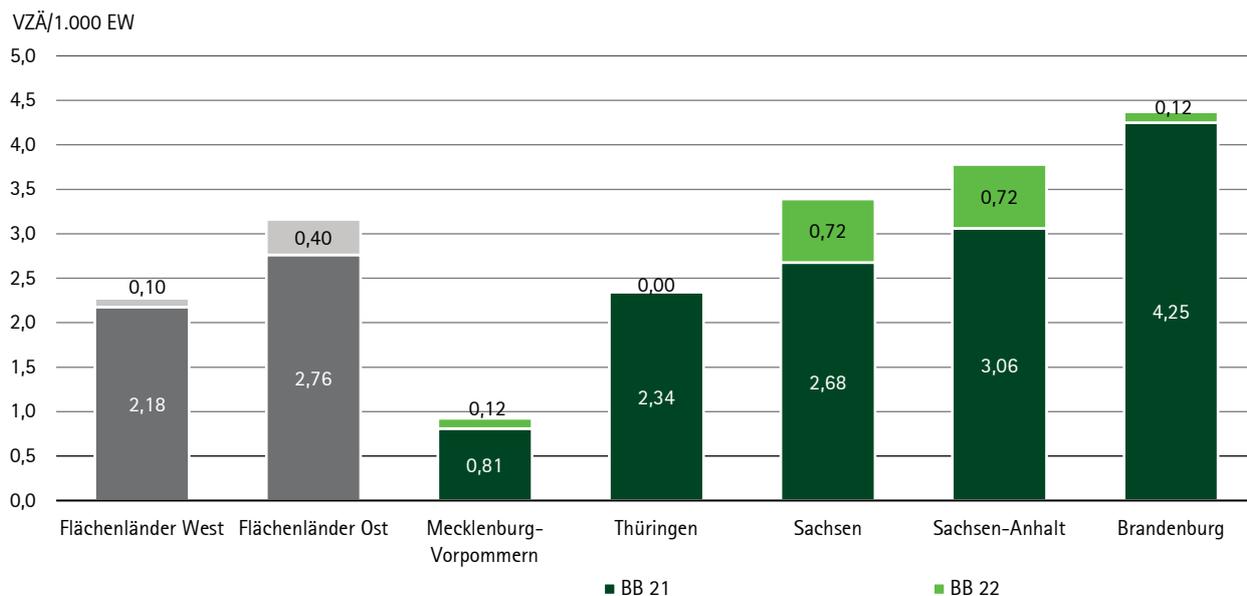
Abbildung 14: Personalbestand im Kernhaushalt und in den ausgelagerten Bereichen in den Flächenländern am 30. Juni 2019



Quelle: Statistisches Bundesamt: Sonderauswertung Vollzeitäquivalent der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich am 30. Juni 2019 nach Aufgabenbereichen und Ländern, 18. Februar 2021.

38 Der Anstieg der Personalbestände im Kernhaushalt und in den Sonderrechnungen in Sachsen resultierte wiederum überwiegend aus den Steigerungen bei den Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen. Hier lag Sachsen im Ländervergleich leicht über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost, vgl. Abbildung 15.

Abbildung 15: Personalbestand in Tageseinrichtungen für Kinder in BB 21 und BB 22 am 30. Juni 2019

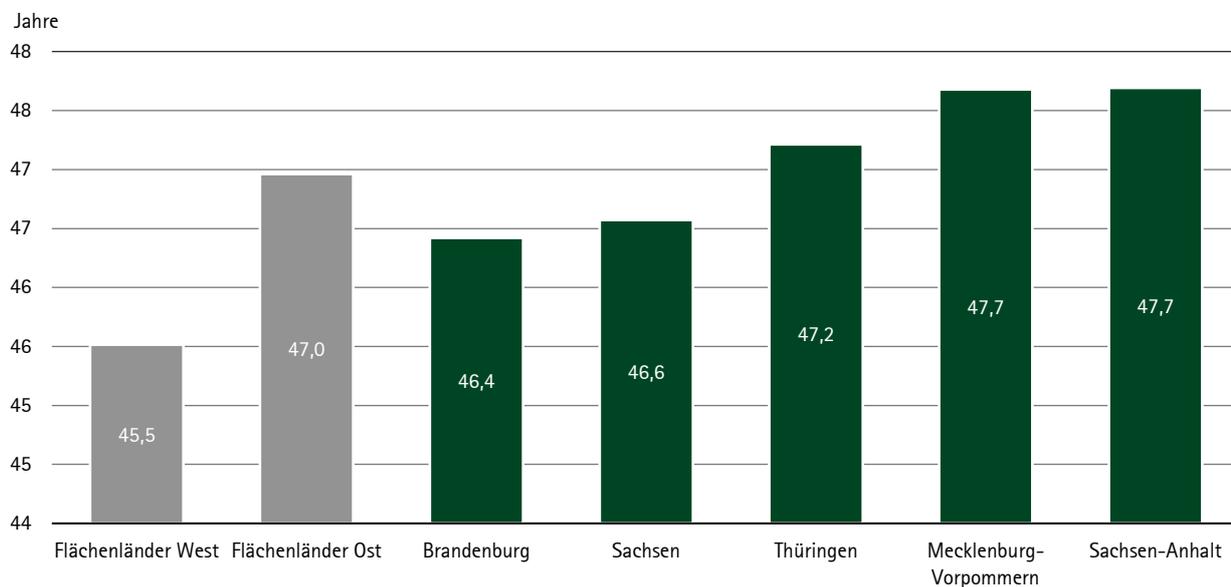


Quelle: Personalstandstatistiken des Statistischen Bundesamtes zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

### 5.2 Durchschnittsalter

39 Das Durchschnittsalter der Beschäftigten im BB 21 ist im Vergleich zum Vorjahr in den Flächenländern Ost um 0,4 Jahre gesunken. In den Flächenländern West sank das Durchschnittsalter kaum (-0,1 Jahre), liegt damit aber immer noch rd. 1,2 Jahre unter den Flächenländern Ost, vgl. Abbildung 16.

Abbildung 16: Durchschnittsalter der Beschäftigten des BB 21 am 30. Juni 2019



Quelle: Personalstandstatistiken des Statistischen Bundesamtes zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Auswertungen des SRH.

## 6 Aktuelle Entwicklungen

40 Die TVöD-Tarifrunde 2020 endete u. a. mit einer „Nullrunde“ zum 1. September 2020. Nach einer Verzögerung von 8 Monaten folgen Entgelterhöhungen für die Beschäftigten der Kommunen und des Bundes zum 1. April 2021 um 1,4 % und zum 1. April 2022 um 1,8 %.

- 41 Nachdem aufgrund der Corona-Pandemie die Arbeitslosenquote seit März 2020 (5,5 %) anstieg, ist seit dem Höchststand im Januar und Februar 2021 (jeweils 6,6 %) wieder ein Rückgang zu verzeichnen.<sup>14</sup> Die weitere Entwicklung insbesondere mit Blick auf erneute Pandemie-Auswirkungen bleibt abzuwarten. Kommunale Beschäftigte dürften hiervon weiterhin, wie auch von Kurzarbeit, eher weniger betroffen sein.
- 42 Am 21. Mai 2021 brachte das Bundesfamilienministerium einen Entwurf des Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter<sup>15</sup> zur 1. Lesung in den Bundestag ein. Der Gesetzentwurf beinhaltet die stufenweise Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkindern ab dem Jahr 2026. Ab August 2026 sollen demnach zunächst alle Kinder der ersten Klassenstufe einen Anspruch darauf haben, ganztägig gefördert zu werden. Der Anspruch soll in den Folgejahren um je eine Klassenstufe ausgeweitet werden, damit ab August 2029 jedes Grundschulkind der Klassenstufen 1 bis 4 einen Anspruch auf ganztägige Betreuung hat. Sofern das Gesetz in dieser Form in Kraft tritt, wäre ab 2026 mit einem weiter steigenden Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern zu rechnen. Die endgültige gesetzliche Regelung bleibt abzuwarten.

## 7 Stellungnahmen

- 43 Das SMF und das SMI erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden und den kreisfreien Städten Dresden und Leipzig wurde der Bericht zur Kenntnis gegeben. Die eingegangenen Stellungnahmen von SMF, SMI, SSG und SLKT wurden bei der Abfassung des vorliegenden Beitrages berücksichtigt.
- 44 Das SMF betonte in seiner Stellungnahme, dass die Kommunen auch künftig vor der Herausforderung stehen werden, den Personalbestand in den einzelnen Bereichen aktiv und differenziert auszusteuern, um mit gut ausgebildetem und flexibel einsetzbarem Personal eine möglichst hohe Auslastung des eingesetzten Personalkörpers zu erzielen.
- 45 Der SSG schlussfolgerte in seiner Stellungnahme, dass in den letzten 10 Jahren zu wenig qualifiziertes Personal in der Altersgruppe zwischen 20 und 30 Jahren in den Kommunen eingestellt bzw. nach der Ausbildung übernommen worden sei. Vor diesem Hintergrund sollten sich die kommunalen Arbeitgeber besonders darum bemühen, ihre Arbeitsplätze für jüngere Beschäftigte attraktiv zu gestalten, junge Fachkräfte auszubilden und für eine Tätigkeit im kommunalen Bereich zu binden.

## 8 Hinweise zu den verwendeten Begriffen und Daten

- 46 **Kernhaushalt der Kommunen:** BB 21. Im Haushaltsplan brutto geführte Ämter und Einrichtungen.
- 47 **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.
- 48 **Krankenhäuser:** BB 23. Aus dem Kernhaushalt ausgegliederte rechtlich unselbstständige kommunale Krankenhäuser mit Sonderrechnungen.
- 49 **Zweckverbände:** BB 24. Zweckverbände sind freiwillige oder gesetzlich vorgeschriebene Zusammenschlüsse von Gemeinden/Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Im Modell des Schalenkonzeptes werden die Zweckverbände als Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen behandelt. Je nach Sektorzugehörigkeit zählen sie zu den Extrahaushalten oder zu den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.
- 50 **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.

---

<sup>14</sup> Arbeitslosenquote Sachsen im September 2021: 5,5 %, Quelle StaLa Sachsen.

<sup>15</sup> Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG.

- <sup>51</sup> **Unternehmen in privater Rechtsform mit überwiegend öffentlicher Beteiligung (darunter auch Krankenhäuser):** Unternehmen in privater Rechtsform, an denen Gemeinden/Gemeindeverbände oder Zweckverbände unmittelbar oder mittelbar mit mehr als 50 % des Nennkapitals, des Stimmrechts oder der Sondervermögen beteiligt sind. Synonym verwendet: Kommunale Beteiligungsunternehmen.
- <sup>52</sup> **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.
- <sup>53</sup> **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.

Rund 41 % der ausgewerteten Körperschaften gelingt es nicht, das kommunale „Eigenkapital“ ungeschmälert zu erhalten.

Investitionen werden verstärkt durch Fördermittel finanziert. Die Kommunen bringen weniger Eigenmittel ein.

Die vormals und aktuell geltenden Haushaltsausgleichsregelungen erlauben die sanktionslose Verrechnung von Jahresfehlbeträgen mit dem Basiskapital. Durchschnittlich 68 % des (Netto-)Vermögens können in Überschussrücklagen „verschoben“ werden und sind damit zum vollständigen Werteverzehr freigegeben.

Die Verschiebungen innerhalb des kommunalen „Eigenkapitals“ als auch zwischen den Passivpositionen der Vermögensrechnung sind kritisch zu betrachten.

Entsprechende Steuerungs- bzw. Eingriffsentscheidungen, die insbesondere auf das Investitionsverhalten der sächsischen Kommunen abzielen, sollten abgeleitet werden. Hierzu ist es nicht erforderlich, auf eine lückenlose und flächendeckende doppische Datenbasis zu warten, die erst mit Erweiterung der Meldepflicht um doppische Daten ab dem Berichtsjahr 2025 verfügbar sein wird.

## 1 Vorbemerkungen

- <sup>1</sup> Der SRH berichtet zum vierten Mal im Jahresbericht zu seinen Erkenntnissen aus der kennzahlengestützten Finanzanalyse. Die für diese Analyse notwendigen Daten werden im Rahmen der überörtlichen kommunalen Turnusprüfungen erhoben. Für die Prüfungszeiträume bis einschließlich 2020 ist weiterhin voranzustellen, dass die Aussagekraft der kennzahlengestützten Finanzanalyse durch die hohen Rückstände bei kommunalen Jahresabschlüssen (JA)<sup>1</sup> deutlich eingeschränkt ist. Nach wie vor ist die Vorlage festgestellter JA lückenhaft, teils legen die Geprüften für den 5-jährigen Turnusprüfungszeitraum keinen einzigen JA vor. Die dauerhafte Leistungsfähigkeit der geprüften Körperschaften auf Basis von Ist-Daten kann daher oftmals nur auf Basis vorläufiger Finanzdaten bzw. Daten der Kassenstatistik<sup>2</sup> beurteilt werden. Für die diesjährige Auswertung können in Folge dessen lediglich 112 Körperschaften mit JA (darunter 3 Landkreise, 1 Kreisfreie Stadt) für das Jahr 2015 (im letzten Jahr: 77) und lediglich 19 Körperschaften mit JA für das Jahr 2018 (zuvor 6) in die Gesamtschau einbezogen werden.
- <sup>2</sup> Daher begrüßt der SRH die Erweiterung der Meldepflicht um doppische Daten ab dem Berichtsjahr 2025 ausdrücklich<sup>3</sup>, weil dies die Datenbasis vervollständigt.

## 2 Kennzahlengestützte Finanzanalyse

- <sup>3</sup> Nachdem der SRH zuletzt die Investitionen in das kommunale Sachanlagevermögen und zugehörige Förderungen analysiert hat, steht im Fokus des diesjährigen Beitrags die Entwicklung der Kapitalposition (kommunales „Eigenkapital“). Die Kapitalposition ist eine – erstmals in der Eröffnungsbilanz (EB) – ermittelte „Restgröße“ und zeigt den Unterschiedsbetrag zwischen kommunalem Vermögen (Aktiva) und Fremd- bzw. Drittmitteln (Passiva) auf. An die Kapitalposition sind daher keine Rückzahlungsverpflichtungen geknüpft; dieser Anteil des Vermögens wurde durch die Körperschaft vielmehr aus Eigenmitteln finanziert.

### 2.1 Entwicklung der Kapitalposition

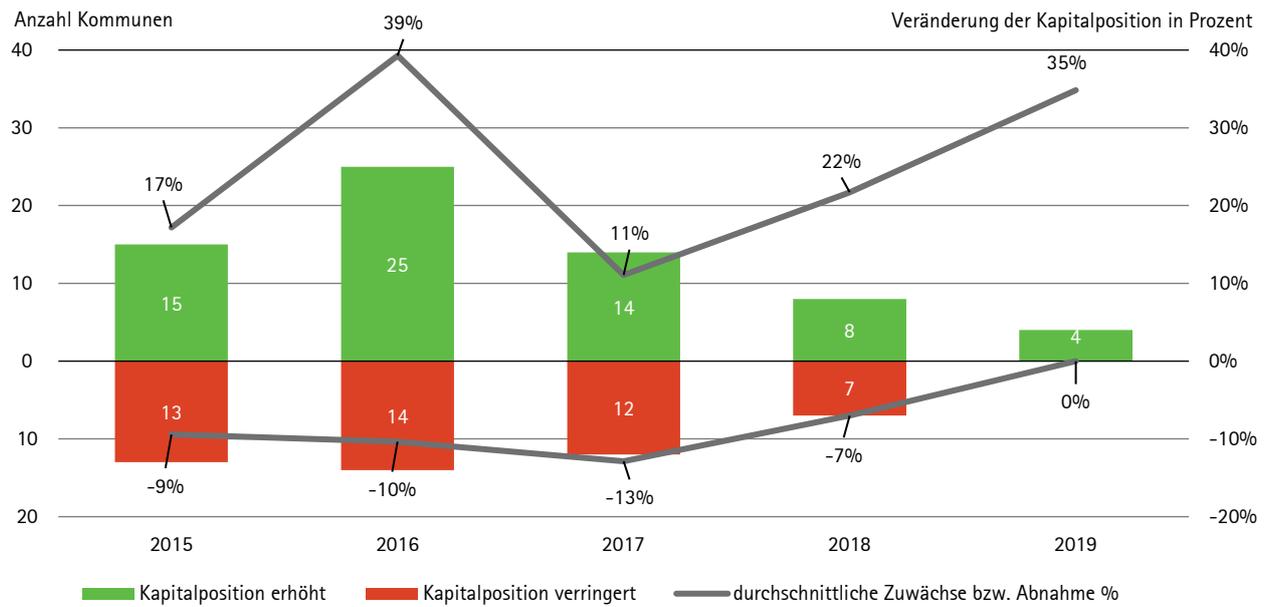
- <sup>4</sup> Ausgangspunkt bildet die in Abbildung 1 dargestellte Entwicklung der Kapitalposition im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019. Als Vergleichsbasis wurden die Werte der EB herangezogen.

<sup>1</sup> Vgl. Beitrag Nr. 39, Tz. 8 ff.

<sup>2</sup> Daten abgeforderter Haushaltspläne sowie des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

<sup>3</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 03.06.2021, vgl. Beitrag Nr. 39, Tz. 11.

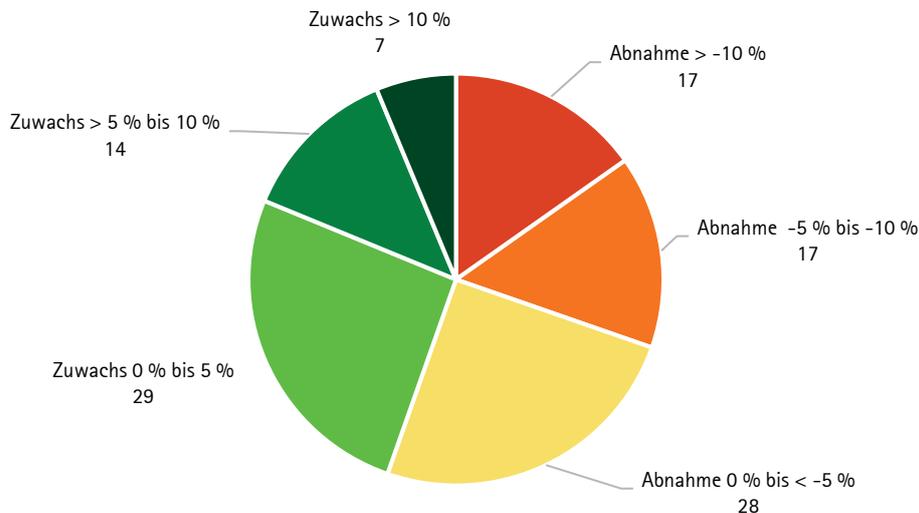
Abbildung 1: Entwicklung der Kapitalposition (jeweils letzter vorliegender JA im Vergleich zur EB)



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 5 Bei 66 (rd. 59 %) der 112 Körperschaften ist ein Anstieg der Kapitalposition festzustellen. Dabei zeigt sich, dass die durchschnittlichen Raten des Zuwachses (11 % - 39%)<sup>4</sup> regelmäßig deutlich höher ausfallen, als die der Verringerungen bei Körperschaften mit sinkender Kapitalposition. Körperschaften mit steigenden Kapitalpositionen erhöhten diese um durchschnittlich rd. 26 %, demgegenüber ist bei sinkenden Kapitalpositionen lediglich eine Verringerung von rd. -10 % zu verzeichnen. Zum gleichen Ergebnis kommt auch die kumulative Auswertung aller JA-Daten, die einen durchschnittlichen Anstieg von rd. 11 % ausweisen.
- 6 Insgesamt kann ein Zuwachs der Kapitalposition verzeichnet werden, wobei die Zuwachsraten überproportional ausfallen. Zugleich muss jedoch konstatiert werden, dass es rd. 41 % der ausgewerteten Körperschaften tendenziell nicht gelingt, das kommunale „Eigenkapital“ ungeschmälert zu erhalten.
- 7 Neben der wertmäßigen Veränderung der Kapitalposition, wurde die Entwicklung der relativen Veränderung im Bezug zur Bilanzsumme (als kommunale „Eigenkapitalquote“) ausgewertet.

Abbildung 2: Entwicklung kommunale „Eigenkapitalquote“ in Prozentpunkten (letzter vorliegender JA im Vergleich zur EB)

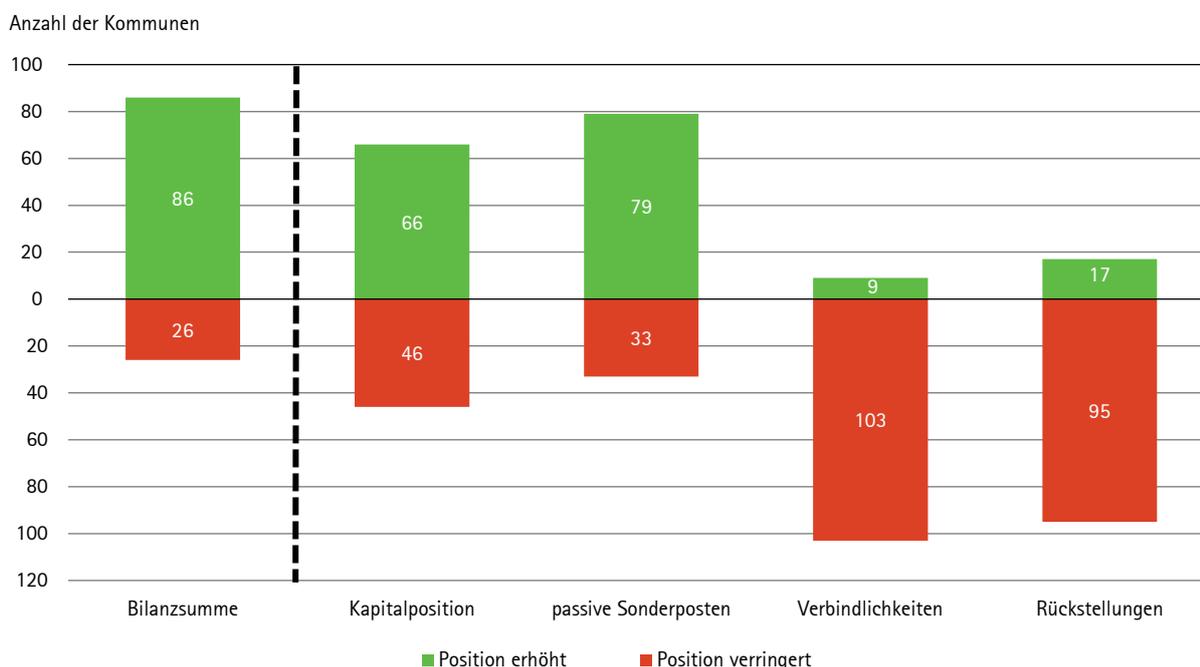


Quelle: Eigene Datenerhebung.

<sup>4</sup> Jeweils letzter vorliegender JA im Vergleich zu EB-Wert.

- <sup>8</sup> Diese kommunale „Eigenkapitalquote“ lag bezogen auf den jeweils letzten vorgelegten JA bei durchschnittlich 56 %, wobei die Landkreise mit rd. 33 % deutlich geringere Werte im Vergleich zu den Städten und Gemeinden auswiesen. Abbildung 2 zeigt, dass über die Hälfte (62 bzw. rd. 55 %) der insgesamt 112 Körperschaften einen Rückgang der kommunalen „Eigenkapitalquote“ verzeichneten. Für insgesamt 34 ist ein Rückgang von mehr als -5 % und für 17 darunter sogar ein Rückgang von mehr als -10 % zu beobachten. Es ist insoweit bemerkenswert, dass zwar beim größeren Anteil der Körperschaften der absolute Wert der Kapitalposition steigt, die relative „Eigenkapitalquote“ tendenziell jedoch rückläufig ist.
- <sup>9</sup> Tendenziell verringert sich damit der aus kommunalen Eigenmitteln finanzierte Anteil der aktiven Bilanzpositionen „zugunsten“ fremder Finanzierungsquellen.
- <sup>10</sup> Um die Hintergründe für diesen Effekt zu beleuchten, wurden in einem nächsten Analyseschritt die Entwicklung der Bilanzsummen sowie weiterer wesentlicher passiver Vermögensrechnungspositionen ausgewertet.

Abbildung 3: Tendenzielle Entwicklung der Bilanzsumme und ausgewählter Passivposten (letzter vorliegender JA im Vergleich zur EB)



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- <sup>11</sup> In Abbildung 3 ist für rd. 77 % der Körperschaften ein Anstieg der Bilanzsummen zu erkennen. 52 der 112 Körperschaften können eine Steigerung von über 10 % und darunter 28 von über 20 % verzeichnen. Zudem zeigt sich auch der bereits in Abbildung 1 dargestellte Zuwachs der Kapitalposition, der jedoch im Vergleich zur Bilanzsumme unterproportional ausfällt. Einen ebenfalls deutlichen Zuwachs weisen die passiven Sonderposten auf. Rund 71 % der ausgewerteten Körperschaften verzeichnen einen Anstieg. Weit überwiegend rückläufig sind hingegen die Verbindlichkeiten<sup>5</sup>. So gelang es rd. 92 % der Körperschaften, das Volumen der Verbindlichkeiten zu reduzieren. Dabei war bei 87 (78 %) der Rückgang größer als 30 %. Davon gelang es 14 Körperschaften, die Kreditverbindlichkeiten ausweislich des letzten vorliegenden JA vollständig abzubauen. Auch die Höhe der Rückstellungen ist weit überwiegend rückläufig. Durchschnittlich ist eine Abnahme bei rd. 85 % der Körperschaften feststellbar. Wobei davon 77 % (86) einen Rückgang von über 30 bzw. 46 % (51) einen Rückgang von über 50 % verzeichneten.
- <sup>12</sup> Trotz vielfach rückläufiger Verbindlichkeiten und Rückstellungen ist ein Zuwachs der Bilanzsummen festzustellen. Dieser Zuwachs ist auf den überproportionalen Anstieg der passiven Sonderposten sowie auf den vergleichsweise unterproportionalen Anstieg der Kapitalposition zurückzuführen.

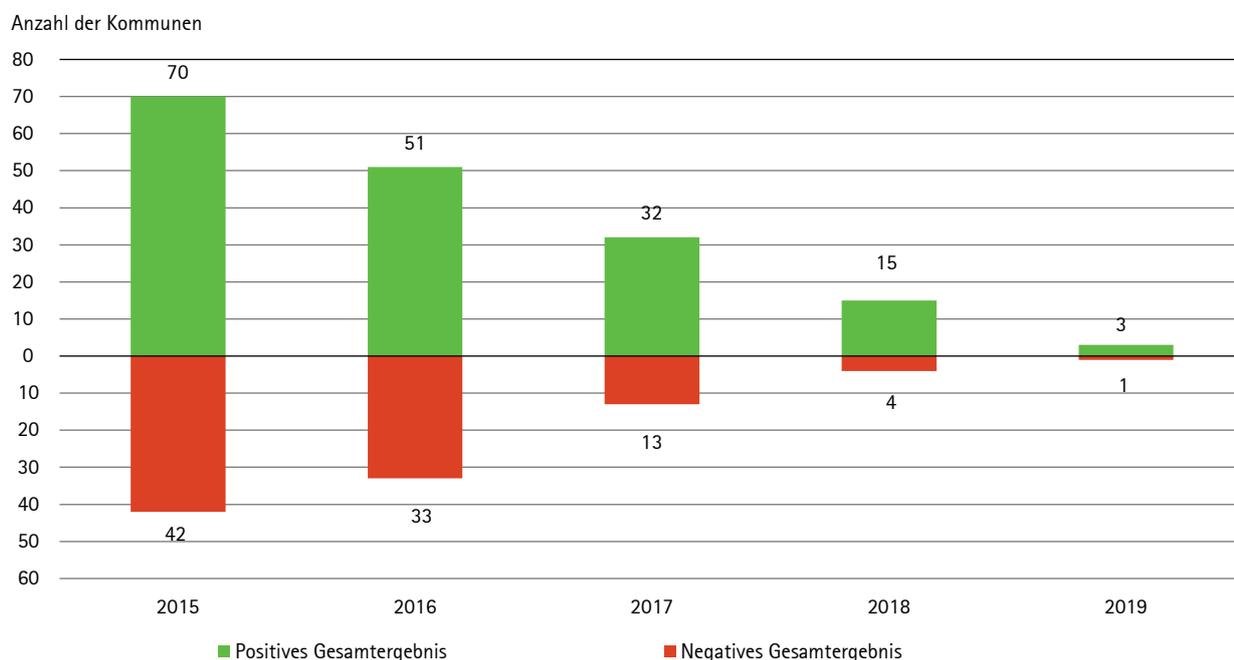
<sup>5</sup> Hier: Investitions- und Kassenkredite.

- 13 Diese Entwicklung der Passivposten ist grundsätzlich positiv zu werten, da somit die Höhe der rückzahlungspflichtigen Schuldenpositionen deutlich sinkt. Die Höhe der passiven Sonderposten steigt jedoch zu Lasten des kommunalen „Eigenkapitals“. Damit wird ein steigender Anteil der aktiven Bilanzpositionen insbesondere durch investive Zuwendungen und Zuweisungen drittmittelfinanziert.
- 14 Diese Entwicklung lässt auf einen sich verringierenden kommunalen Eigenmittelanteil für Investitionen schließen. Investitionen werden verstärkt durch Fördermittel finanziert.

## 2.2 Entwicklungen innerhalb der Kapitalposition

- 15 Innerhalb der Kapitalposition erfolgt im Rahmen des JA die Abrechnung des Jahresergebnisses. Die Kapitalposition setzt sich u. a. aus dem Basiskapital, den Rücklagen sowie Fehlbetragspositionen zusammen. Grundsätzlich gilt die jährliche Ausgleichspflicht des Gesamtergebnisses, wobei Überschüsse der Ergebnisrechnung (Gesamtergebnis) die Kapitalposition erhöhen, Jahresfehlbeträge diese mindern. Vor diesem Hintergrund wird die Entwicklung einzelner Unterpositionen mit Blick auf die Regelungen zum Haushaltsausgleich analysiert.

Abbildung 4: Gesamtergebnis nach Abschlussjahren – soweit vorliegend



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 16 Dem überwiegenden Teil der Körperschaften gelang dieser Ausgleich, wie Abbildung 4 verdeutlicht. In allen Jahren konnten mindestens 60 % der Körperschaften einen Gesamtergebnisausgleich erzielen – in den Jahren 2017 bis 2019 sogar über 70 %. Die parallel ausgewerteten Plandaten<sup>6</sup> zeichnen jedoch ein deutlich anderes Bild. Für lediglich rd. 24 % der betrachteten Haushaltsjahre war ein ausgeglichenes Gesamtergebnis geplant.
- 17 Der Gesamtergebnisausgleich wird im Haushaltsvollzug (JA) deutlich positiver realisiert, als in der Haushaltsplanung veranschlagt. Aus Sicht des SRH ist das auf vorsichtige Planungen zurückzuführen, die die Körperschaften jedoch nicht vom Planungsgrundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit entbinden.
- 18 Zudem verzeichnen rd. 58 % der Körperschaften eine Verringerung des Basiskapitals. Das ist insoweit bemerkenswert, da der überwiegende Teil ausgeglichene Gesamtergebnisse erzielt. Hintergrund für diese Entwicklung sind die vormals und aktuell geltenden Haushaltsausgleichsregelungen, die eine sanktionslose Verrechnung von

<sup>6</sup> Der SRH fordert im Rahmen seiner Turnusprüfungen neben den JA-Daten auch Plandaten ab. In diese Auswertung wurden Plandaten des Zeitraums 2015 bis 2024 einbezogen.

Fehlbeträgen mit dem Basiskapital für zulässig erklären.<sup>7</sup> Durch diese Vorschriften zur Fehlbetragsverrechnung erfährt das eigentlich „statische“ Basiskapital eine deutliche Veränderlichkeit.

- 19 Teile des Basiskapitals werden durch Fehlbetragsverrechnungen (indirekt) in Überschussrücklagen umgewandelt. Diese Rücklagen stehen zur Deckung von Fehlbeträgen künftiger Haushaltsjahre zur Verfügung. Tendenziell sinkt das Basiskapital, obwohl die Kapitalposition insgesamt Anstiege zu verzeichnen hat.
- 20 Eine paradoxe Folge der aktuellen Ausgleichsregelungen zeigt sich auch darin, dass selbst in Haushaltsjahren mit Fehlbeträgen, potenziell Überschussrücklagen gebildet werden können. Der verrechenbare Fehlbetrag wandelt in diesen Fällen ein negatives Gesamtergebnis (Ressourcenverzehr) in eine Rücklage (Ressourcenüberschuss) um. Die Dimension dieser Verrechnungsmöglichkeiten wird bei der Ermittlung des eingriffssicheren Basiskapitals und des sog. „Altvermögens“ (Basis JA 2017) deutlich. Die Berechnungen ergaben, dass mehr als die Hälfte des Basiskapitals (rd. 51 %) zur Verrechnung künftiger Fehlbeträge<sup>8</sup> verfügbar gemacht wird. Bezogen auf das aktive Gesamtvermögen (Jahr 2017) wird damit ein durchschnittlicher Anteil von 68 %<sup>9</sup> des (Netto-)Vermögens<sup>10</sup> sanktionslos zum vollständigen Werteverzehr freigegeben.

### 3 Fazit und Empfehlungen

- 21 Die Entwicklung des kommunalen „Eigenkapitals“ zeigt ein sehr heterogenes Bild. Dem überwiegenden Teil der Körperschaften gelingt der ungeschmälerte Erhalt des kommunalen „Eigenkapitals“ (Kapitalposition). Auch gelingt es der Mehrheit das Gesamtergebnis auszugleichen. Dass der zu beobachtende Vermögenszuwachs (Bilanzsumme) nicht auf Schuldenpositionen wie Verbindlichkeiten und Rückstellungen zurückzuführen ist, kann als positives Signal gewertet werden. Gleichzeitig ist jedoch zu konstatieren, dass rd. 41 % der Körperschaften eine Verringerung des kommunalen „Eigenkapitals“ zu verzeichnen haben. Diese waren nicht in der Lage den Ausgleich der Gesamtergebnisrechnung sicherzustellen. Diese Feststellung deckt sich insoweit mit den Auswertungsergebnissen des Jahresberichts 2020.<sup>11</sup> Hier wurde festgestellt, dass es weniger als der Hälfte der Kommunen (45 %) gelang, das Sachanlagevermögen ungeschmälert zu erhalten. Bereits jetzt zeigt die tendenzielle Verringerung der kommunalen „Eigenkapitalquote“, dass die Körperschaften im Verhältnis zum Investitionsvolumen immer weniger Eigenmittel eingesetzt haben.
- 22 Als besonders systemwidrig sind Ausmaß und Wirkung der beschriebenen Fehlbetragsverrechnungen einzuschätzen. Der Grundsatz des jährlichen Gesamtergebnisausgleichs ist aufgrund der Höhe der verrechnungsfähigen Fehlbeträge – rd. 68 % des Nettoaktivvermögens im JA 2017 – faktisch dauerhaft ausgesetzt. Damit entfällt die Verpflichtung zur Erwirtschaftung von angemessenen Eigenmitteln für künftige Investitionen nahezu vollständig. Zugleich werden die verbindenden Wirkungsmechanismen von Ergebnis- und Finanzrechnung entkoppelt. Der Anreiz, nichtzahlungswirksame Aufwendungen (z. B. Abschreibungen) für künftige Investitionserfordernisse auch zahlungswirksam auszugleichen, wird praktisch eliminiert. Zudem wird der Grundsatz der Generationengerechtigkeit – ein Grundpfeiler zur Begründung der Einführung der kommunalen Doppik – außer Kraft gesetzt. Die Wirkung dieser Effekte wird durch die seit 2020 zusätzliche Möglichkeit, pandemiebedingte Fehlbeträge mit dem Basiskapital verrechnen zu können, in Zukunft weiter verstärkt.<sup>12</sup>
- 23 Die Verschiebungen sowohl innerhalb der Kapitalposition als auch zwischen den Positionen der Passivseite müssen kritisch beobachtet werden. Daraus sollten entsprechende Steuerungs- bzw. Eingriffsentscheidungen abgeleitet werden, die insbesondere auf das Investitionsverhalten der sächsischen Kommunen abzielen. Um eine Trendwende einzuleiten, mahnt der SRH seit Jahren insbesondere die Höhe der Förderquoten zu überdenken und die Kommunen zu mehr Eigenerwirtschaftung der Mittel für Investitionen anzuhalten. Die vorliegende Analyse liefert erneut Argumente dafür. Es ist nicht erforderlich, hierfür auf eine lückenlose und flächendeckende doppelte Datenbasis zu warten, die mit der eingangs erwähnten Erweiterung der Meldepflicht um doppelte Daten ab dem Berichtsjahr 2025 verfügbar wird.

<sup>7</sup> Verrechnung von nicht zahlungswirksamen Fehlbeträgen gem. § 72 Abs. 3 SächsGemO n.F. (bzw. § 131 Abs. 6 SächsGemO a.F.). insbesondere aller Fehlbeträge, die aus Nettoabschreibungen (Abschreibung abzüglich Auflösung Sonderposten) des sog. Altvermögens resultieren.

<sup>8</sup> Fehlbeträge aus Nettoabschreibungen auf das bis zum 31. Dezember 2017 aktivierte Vermögen.

<sup>9</sup> Für einige der Körperschaften liegt dieser Wert sogar über 80 %.

<sup>10</sup> Nettovermögen: Restbuchwert Vermögensgegenstand abzüglich Restbuchwert korrespondierender passiver Sonderposten.

<sup>11</sup> Vgl. Jahresbericht des SRH 2020, Beitrag Nr. 22, S. 226, Tz. 9 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Erlass des SMI vom 20. März 2020 in der jeweils gültigen Fassung sowie den Jahresbericht des SRH 2020, Beitrag Nr. 20, S. 203, Tz. 77.

24 Der SRH nutzt in seinem Kennzahlenset das Gesamtergebnis vor (zulässigen) Fehlbetragsverrechnungen zur Einschätzung der dauerhaften Leistungsfähigkeit der geprüften Körperschaften. Nur auf Basis dieser Messgröße können belastbare Aussagen zur kommunalen Ressourcenentwicklung abgeleitet werden. Auch die RAB sollten diesen Maßstab zugrunde legen und mit den hierzu notwendigen rechtsaufsichtlichen Instrumenten ausgestattet werden, um Fehlentwicklungen in einzelnen Kommunen rechtzeitig entgegen zu wirken.

#### 4 Stellungnahmen

25 Das SMI und das SMF erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde der Beitrag zur Kenntnis gegeben.

26 Das SMI teilt in seiner Stellungnahme mit, dass es die Untersuchungsergebnisse des SRH zur Kenntnis nimmt. Die Regelungen zum Ausgleich des Ergebnishaushalts einschließlich der Erleichterungen seien im Konsens mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem SMF eingeführt worden. Über deren Auswirkungen werde das SMI dem Sächsischen Landtag im Jahr 2023 berichten. Eine Anpassung der Regelungen vor dem Hintergrund der aktuell durch den SRH geäußerten Kritik sei aus Sicht des SMI abzulehnen. Zudem werde das Gesamtergebnis ohne Verrechnung und ohne Ergebnisglättung im Rahmen des „Frühwarnsystems Kommunale Haushalte“ als Indikator und somit auch als Maßstab bei der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit in angemessener Weise berücksichtigt.

27 Nach Ansicht des SMF könne die kennzahlenunterstützte Finanzanalyse den Kommunen wichtige Erkenntnisse zur Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage liefern. Jedoch habe sich das Tempo des Abbaus der fehlenden Jahresabschlüsse der Kommunen weiter verlangsamt. Damit läge nur eine sehr geringe Anzahl auswertbarer Jahresabschlüsse zugrunde, was die Aussagekraft der Auswertung begrenzt. Gleichwohl spiegele sich in den verfügbaren Daten bereits die stabile Entwicklung der Haushaltssituation wider, insbesondere die positive Entwicklung der Investitionstätigkeit der sächsischen Kommunen. Der Abbau der Bearbeitungsrückstände bei den Jahresabschlüssen solle von den Rechtsaufsichtsbehörden weiter forciert werden, insbesondere mit Blick auf die Erweiterung der Meldepflichten im Rahmen des Finanz- und Personalstatistikgesetzes ab 2025. Das SMF setze sich bei verschiedenen Gelegenheiten dafür ein, den Abbau der noch bestehenden Defizite zu befördern.

28 Der SSG teilt die Auffassung, dass der aktuelle Stand der Jahresabschlüsse durchaus ein Hemmnis bei der Finanzanalyse darstelle. Jedoch seien durchaus Erkenntnisse zu Entwicklungen und Wirkungen ableitbar. Besonders hervorzuheben seien die Zuwachsraten der Kapitalpositionen im Vergleich zu den Eröffnungsbilanzwerten sowie die positive Entwicklung der Jahresergebnisse im Zeitraum 2015 – 2019. Auch zeige die Entwicklung der passiven Sonderposten, dass viele geförderte Investitionsmaßnahmen in den letzten Jahren abgeschlossen werden konnten.

29 Der SSG hebt hervor, dass der Investitionsstau von den Kommunen nicht allein mit Eigenmitteln abgebaut werden könne. Vielmehr bedürfe es, insbesondere auch mit Blick auf die Ergebnisse des Jahresberichtsbeitrags 2020, weitergehender Unterstützung durch Bund und Land. Die Forderung, die Kommunen über die Stellschraube Förderquoten zu mehr Eigenwirtschaft anzuregen, könne mittelfristig den negativen Effekt haben, Infrastrukturmaßnahmen weiter in die Zukunft zu verschieben.

30 Im Unterschied zum SRH sieht der SSG die Novellierung der Haushaltsausgleichsvorschriften zum 01.01.2018 als „Drücken der RESET-Taste“, das die Kommunen um „Altabschreibungen“ entlaste, ohne sinnvolle Grundprinzipien der doppelten Haushaltsführung aufzugeben. Diesen Gedanken griffen auch die Erlassvorschriften des SMI auf. Dem SSG lägen für das Jahr 2020 keine Erkenntnisse vor, in welchen Umfang diese Erlassvorschriften überhaupt zur Anwendung kommen. Bislang seien nur Einzelfälle bekannt. Gleichwohl setze sich der SSG weiterhin dafür ein, dass die kommunalen Haushalte nicht nur buchhalterisch im Ergebnishaushalt, sondern auch strukturell ausgeglichen sind.

## 5 Schlussbemerkungen

- <sup>31</sup> Die Ergebnisse der aktuellen Auswertung zeigen erneut, dass für eine vollständige Darstellung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage doppelseitige Ist-Daten zwingende Voraussetzung sind. Nur auf dieser Datengrundlage sind fundierte Steuerungs- bzw. Eingriffsentscheidungen u. a. im Hinblick auf die zielgerichtete Ausreichung von Fördermitteln sowie die Bemessung der Förderquoten möglich.
- <sup>32</sup> Auch wird ohne eine solche Datenbasis die Evaluation der Auswirkungen der zum 01. Januar 2018 novellierten Regelungen, also auch die Regelungen des Erlasses des SMI zur Anwendung des Gemeindefinanzrechts im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Freistaat Sachsen, nur eingeschränkt aussagefähig sein.
- <sup>33</sup> Der SRH mahnt daher weiterhin an, die Aufholung der immensen Bearbeitungsrückstände bei den Auf- und Feststellungsverfahren der kommunalen Jahresabschlüsse zu beschleunigen.



## II. Ergebnisse der Prüfung der allgemeinen Haushalts- und Wirtschaftsführung

### Entwicklung und besondere Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

39

6 Jahre nach Feststellungsfrist hatten noch immer 115 von 452 betroffenen Körperschaften keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2019 sind über 90 % der Jahresabschlüsse nicht fristgerecht festgestellt worden. Lediglich 22 Kommunen haben im Jahr 2020 Rückstände bezüglich der nicht festgestellten Jahresabschlüsse abgebaut. Die Rückstände haben sich insgesamt weiter erhöht.

Gewichtige Prüfungsfeststellungen waren in vielen Bereichen kommunalen Handelns zu treffen.

#### 1 Überörtliche Kommunalprüfung

- <sup>1</sup> Der SRH ist für die überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 88a Abs. 2 Satz 1 i. V. m. §§ 108, 109 SächsGemO zuständig.

#### Durchgeführte Prüfungen

- <sup>2</sup> In den Jahren 2019 und 2020 haben der SRH und seine StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht 1: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden <sup>1</sup> (Stand 1. Januar 2021)	Prüfungen <sup>2</sup> in den Jahren		
		2019	2020	davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen (2019 und 2020)
Landkreise	10	4	8	0
Kreisfreie Städte	3	1	6	0
Gemeinden	416	138	119	65
Verwaltungsverbände	6	0	4	0
Eigenbetriebe	92	0	2	0
Zweckverbände	156	27	26	4
regionale Planungsverbände	4	0	0	0
sonstige Verwaltungen	4	0	1	0
kommunale Unternehmen in Privatrechtsform	670 <sup>3</sup>	23	21	0
Summe	1.361	193	187	69

Quelle: Eigene Darstellung.

- <sup>3</sup> Einschließlich der in der Übersicht dargestellten Eröffnungsbilanzprüfungen waren bis Ende des Jahres 2020 rd. 95 % aller zu erstellenden Eröffnungsbilanzen überörtlich geprüft oder befanden sich in Prüfung.
- <sup>4</sup> Neben den Turnusprüfungen von Kommunen und Verbänden gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO wurden im Jahr 2020 folgende Querschnittsprüfungen bei den betreffenden Körperschaften angekündigt:
- Prüfung kommunaler Unternehmen im Entsorgungsbereich bei 3 Landkreisen, 1 Gemeinde, 1 Zweckverband und 11 Unternehmen,
  - Vergleichende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Stadtwerke in der Rechtsform der GmbH und der Betätigung ihrer kommunalen Gesellschafter in den Hj. ab 2017 bei 6 Gemeinden und ihren jeweiligen Stadtwerken,

<sup>1</sup> Laut Angaben des StLa: Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt. Anzahl der Eigenbetriebe lt. LT-Drs. 6/16181: Eigenbetriebe der Kommunen im Freistaat Sachsen, Stand 31. Dezember 2018.

<sup>2</sup> Die Prüfung von Eigenbetrieben und Unternehmen erfolgte teilweise im Zusammenhang mit Turnusprüfungen gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO und sind in diesen Fällen nicht separat aufgeführt.

<sup>3</sup> Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer und mittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31. Dezember 2015.

- Überörtliche Querschnittsprüfung der Schulträger und Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des SMK, Schulhausbau in Sachsen bei 3 Kreisfreien Städten und 3 Gemeinden,
- Unterhaltung der Gewässer 2. Ordnung durch sächsische Kommunen unter Einbezug von 142 Kommunen im Wege einer Online-Umfrage. Davon wurden 1 Kreisfreie Stadt und 8 Gemeinden über die Umfrage hinaus näher betrachtet.<sup>4</sup>

- <sup>5</sup> Darüber hinaus hat der SRH beim KSV eine Prüfung zur Eingliederungshilfe begonnen.
- <sup>6</sup> Zusätzlich zu den in der Übersicht dargestellten Prüfungen fand im Jahr 2020 eine Prüfung zur organisatorischen Umsetzung der Neuregelung des § 2b UStG zur Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts im kommunalen Bereich als Online-Umfrage bei allen sächsischen Kommunen statt (zu den Ergebnissen siehe Beitrag Nr. 40).

### Ausblick 2021

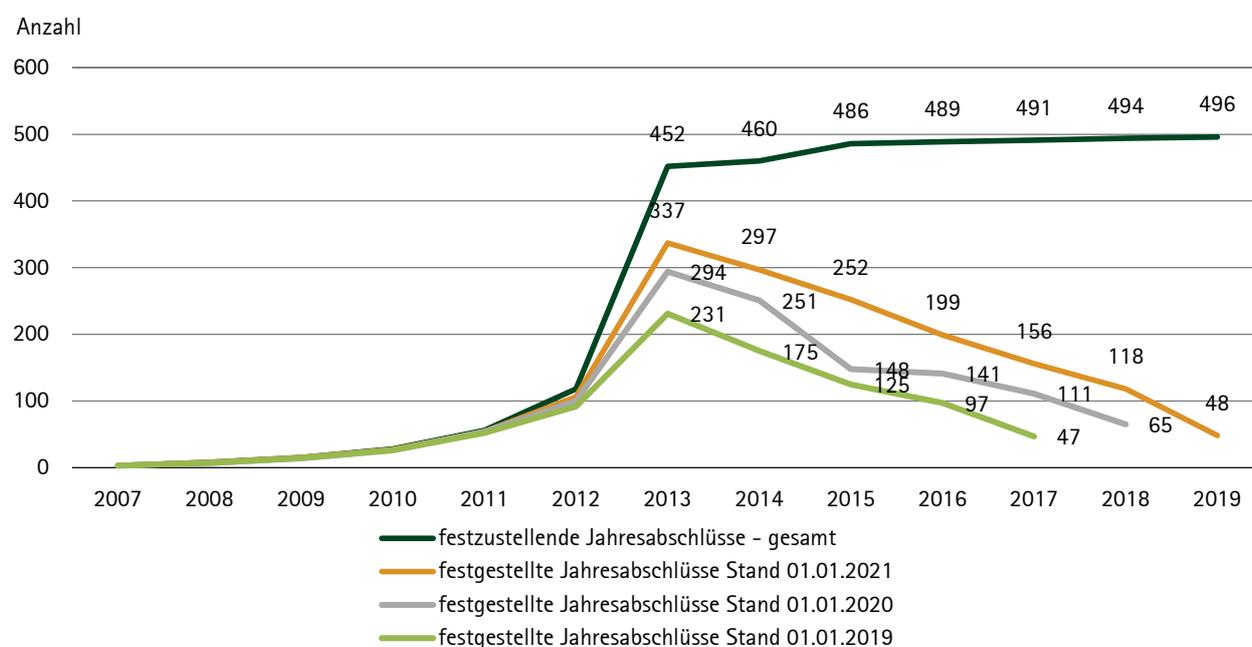
- <sup>7</sup> Neben Turnusprüfungen gem. § 109 Abs. 3 SächsGemO wurde im Jahr 2021 erneut eine Online-Umfrage gestartet. 3 Kreisfreie Städte und 40 ausgewählte Gemeinden waren zum Thema Pandemiebedingte Auswirkungen auf die Einnahmesituation der sächsischen Kommunen darin einbezogen (zu den Ergebnissen siehe Beitrag Nr. 36).

## 2 Besondere Ergebnisse der überörtlichen Prüfung

### 2.1 Umstellung auf kommunale Doppik

- <sup>8</sup> Zum 1. August 2021 hatten 14 Kommunen sowie 3 Zweckverbände noch keine festgestellte Eröffnungsbilanz. Dies waren rd. 3,1 % der doppisch buchenden Körperschaften. Der Prozess der Auf- und Feststellung von Eröffnungsbilanzen ist im 9. Jahr nach Umstellung auf die Kommunale Doppik noch immer nicht vollständig abgeschlossen. Hinzu kamen 5 Kommunen, die aufgrund von nach der Doppik-Umstellung vollzogenen Fusionen bzw. Eingliederungen eine neue Eröffnungsbilanz erstellen mussten.
- <sup>9</sup> 6 Jahre nach Feststellungsfrist (31. Dezember 2020) hatten 115 von 452 betroffenen Körperschaften, also rd. 25 %, noch immer keinen festgestellten Jahresabschluss für das Hj. 2013. Für das Hj. 2019 waren 448 Jahresabschlüsse von insgesamt 496, d. h. 90,3 %, nicht fristgerecht festgestellt worden.

Abbildung 1: Festgestellte Jahresabschlüsse aller doppisch buchenden Körperschaften zum 1. Januar 2021 im Vergleich der Vorjahre



Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>4</sup> Diese 9 Kommunen sind in Übersicht 1: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ, Spalte 2020 enthalten.

- <sup>10</sup> Von 429 Kommunen haben lediglich 159 im Jahr 2020 mindestens einen weiteren Jahresabschluss festgestellt. Allein 22 gelang es mehr als einen Jahresabschluss festzustellen und so Rückstände abzubauen – darunter 1 Kommune mit 4 Jahresabschlüssen sowie 2 weitere mit 3 Jahresabschlüssen. 270 Kommunen vermochten hingegen keinen einzigen Jahresabschluss festzustellen. War bei den Kommunen zum Jahresbeginn 2019 ein Rückstand von durchschnittlich 3,7 Jahresabschlüssen festzustellen, so betrug dieser zum 1. Januar 2020 bereits 3,9 und zum 1. Januar 2021 beachtliche 4,2 Jahresabschlüsse. Betrachtet man die insgesamt 1.811 fehlenden Jahresabschlüsse allein in Bezug auf die säumigen Kommunen, so ergibt sich zum 1. Januar 2021 sogar ein Rückstand von durchschnittlich 4,6 Jahresabschlüssen für jene 396 Kommunen – darunter 109 Kommunen mit einem Rückstand von unfassbaren 7 bis 9 Jahresabschlüssen.

### Ausblick

- <sup>11</sup> Das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021 erweiterte die Meldepflichten der Kommunen ab dem Berichtsjahr 2025 um doppische Daten für die jährliche Finanzstatistik. Die Erfüllung dieser Meldepflichten dürfte sich in Anbetracht der aktuellen Rückstände bei der Feststellung von Jahresabschlüssen und der bisher insgesamt sogar negativ verlaufenden Entwicklung beim Abbau der Rückstände als besondere Herausforderung erweisen.
- <sup>12</sup> Vom Sächsischen Gesetz- bzw. Ordnungsgeber sollten den RAB dringend wirksame Einwirkungsmöglichkeiten auf säumige Kommunen bereitgestellt werden.

### 2.2 Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen

- <sup>13</sup> In vielen Bereichen kommunalen Handelns waren gewichtige Prüfungsfeststellungen zu treffen.

#### Mängel im Forderungsmanagement

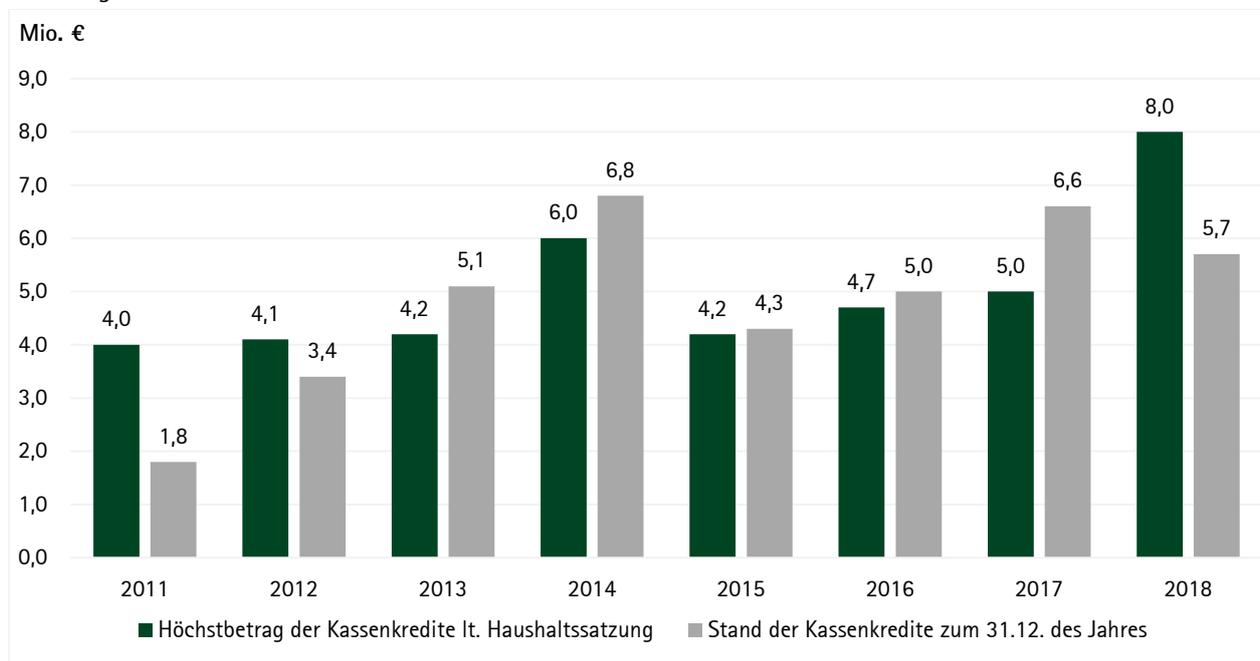
- <sup>14</sup> Beim AZV „Oberes Döllnitztal“ waren bereits bei der vorherigen überörtlichen Prüfung (Hj. 2006 bis 2011) erhebliche Beanstandungen hinsichtlich der Beitreibung von Forderungen zu treffen. Entgegen der Zusicherung in der anschließenden Stellungnahme, die gesetzlichen Vorgaben fortan zu beachten, gewährte der Zweckverband im aktuellen Prüfungszeitraum (Hj. 2012 bis 2018) weiterhin Stundungen von Abwasserbeiträgen (Ratenzahlungen) teilweise ohne Überprüfung der wirtschaftlichen Situation der Beitragspflichtigen. Formlose oder mündliche Anträge waren nach wie vor ausreichend. Unverändert unterließ der Zweckverband den Erlass erforderlicher Stundungsbescheide. Weiterhin verzichtete er teilweise auf die Erhebung von Stundungszinsen. Entscheidungen über zinslose Stundungen waren nicht aktenkundig.
- <sup>15</sup> Zudem verfolgte der Zweckverband die Überarbeitung seiner innerdienstlichen Regelungen zu Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen ohne die gebotene Konsequenz. Obwohl in seiner Stellungnahme zur vorherigen überörtlichen Prüfung zugesichert, hat der Zweckverband bislang nicht die Stundung von Abwassergebühren sowie von privatrechtlichen Entgelten geregelt. Ebenso fehlten Regelungen zur Niederschlagung und zum Erlass von Forderungen.
- <sup>16</sup> Der Zweckverband wurde erneut aufgefordert, sein Forderungsmanagement zu verbessern, insbesondere Stundungsvoraussetzungen zeitnah zu prüfen und im Sinne der Rechtssicherheit entsprechende innerdienstliche Anweisungen zu veranlassen. Dies ist durch vertragliche Festlegungen gegenüber dem beauftragten Betriebsführer sicherzustellen.
- <sup>17</sup> In seiner Stellungnahme gegenüber der überörtlichen Prüfungsbehörde erklärte der Zweckverband, dass er zwischenzeitlich eine neue Richtlinie über die Stundung von Abwasserbeiträgen und -gebühren erlassen habe und außerdem eine Dienstanweisung an den Dienstleister verfasst worden sei. Hierzu ist festzustellen, dass der Zweckverband in der vorgelegten, neuen Richtlinie lediglich die Stundung von Abwassergebühren und -beiträgen geregelt hat. Es fehlen nach wie vor Regelungen zur Stundung von privatrechtlichen Entgelten sowie zur Niederschlagung und zum Erlass von Forderungen.

#### Problematischer Umgang mit Kassenkrediten

- <sup>18</sup> Seit dem Hj. 2008 hat die Stadt Meerane zeitweise, seit dem Hj. 2011 sogar durchgehend, Kassenkredite in Anspruch genommen, um ihre Liquidität zu sichern. Deren Höhe schwankte im Zeitverlauf und nahm tendenziell zu.

- <sup>19</sup> Zum 31. Dezember 2018 wies die Stadt Meerane mit rd. 5,7 Mio. € den wertmäßig mit Abstand höchsten Kassenmittelkredit aller Kommunen im Freistaat Sachsen aus. Das entsprach rd. 14,6 % der Summe aller Kassenkredite der kreisangehörigen Gemeinden<sup>5</sup>. Pro Einwohner war dies mit rd. 398 € sachsenweit der fünfthöchste Wert. Allein für den Zeitraum 2011 bis 2018 entstanden der Stadt Meerane Zinsaufwendungen i. H. v. insgesamt rd. 508 T€.
- <sup>20</sup> Kassenkredite dienen gem. § 59 Nr. 26 SächsKomHVO(-Doppik) der Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln. Sie sollen aber keinesfalls als dauerhafte Finanzierungsquelle eingesetzt werden, da die hieraus zu leistenden Zinsen regelmäßig über denen aus üblichen Darlehen liegen. Eine dauerhafte Inanspruchnahme von Kassenkrediten deutete auf ein langfristiges Fehlen von Deckungsmitteln hin und war daher grundsätzlich Ausdruck einer kritischen Haushaltslage.
- <sup>21</sup> Die Stadt Meerane überschritt zudem mehrfach den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag der Kassenkredite. So lagen allein die Stände der Kassenkredite zum 31. Dezember eines Jahres in den Hj. 2013 bis 2017 stets über den festgesetzten und teilweise über den von der RAB genehmigten Höchstbeträgen der Kassenkredite.

Abbildung 2: Kassenkredite der Stadt Meerane



Quelle: Darstellung StRPrA Zwickau.

- <sup>22</sup> Darüber hinaus waren auch unterjährig mehrfach Überschreitungen des Höchstbetrages zu verzeichnen. Beispielsweise lag die Inanspruchnahme des Kassenkredites zum 15. April 2018 bei rd. 8,12 Mio. €, obwohl der genehmigte Höchstbetrag nur 8 Mio. € betrug.
- <sup>23</sup> Die Stadt Meerane beachtete nicht, dass eine selbst nur geringfügige oder kurzfristige Überschreitung des in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrages ein Verstoß gegen § 84 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO darstellte und dazu führte, dass das Budgetrecht des Stadtrates unterlaufen wurde, der mit dem Beschluss zur Haushaltssatzung den Höchstbetrag für diese zinsaufwendige Mittelbeschaffung verbindlich festgeschrieben hatte. Reichte der Höchstbetrag nicht aus, hätte die Stadt rechtzeitig eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen müssen.
- <sup>24</sup> Ferner praktizierte die Stadtverwaltung sowohl in den Vorberichten als auch in den Rechenschaftsberichten nur eine unzureichende und unkonkrete Darstellung der Inanspruchnahme der Kassenkredite, sodass diese ihrer Funktion als Informationsquelle für Stadtrat und RAB nicht ausreichend gerecht werden konnten.

<sup>5</sup> Vgl. StaLa, Schulden der öffentlichen Kern- und Extrahaushalte sowie der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen im Freistaat Sachsen (L III1-j/18, Nr. 4.1).

- 25 Seit dem Hj. 2014 verpflichtete die RAB die Stadt Meerane, über den Stand der Inanspruchnahme der Kassenkredite zum 15. eines jeden Monats zu berichten. Die Stadt meldete hierbei jedoch nicht die vollen Kassenkredite, sondern kumulierte die Bestände aller Konten unter Hinzurechnung eines Festbetragskredites und des Vorsorgevermögens gem. § 23 SächsFAG, welches zwingend als Geldanlage vorzuhalten war. Eine Verrechnung mit positiven Kontoständen oder etwaigen Geldanlagen war jedoch nicht zulässig. Der RAB stand folglich keine aussagefähige Grundlage für die Wahrnehmung ihrer Überwachungsfunktion zur Verfügung.
- 26 Die Stadt Meerane begründete die überdurchschnittlich hohe Inanspruchnahme von Kassenkrediten mit ihrer einmaligen Abundanz im Hj. 2011. Hierdurch sei es zur Abschöpfung von Liquidität im Hj. 2011 durch Zahlung einer entsprechenden Finanzausgleichsumlage, einer in diesem Haushaltsjahr einsetzenden Erhöhung der Kreisumlage und drastisch geminderten Gewerbesteuerzahlungen gekommen. Insgesamt musste die Stadt Meerane einen Liquiditätsverlust von 4,2 Mio. € kompensieren. Die sinkenden Steuereinnahmen in den Folgejahren hätten diese Negativentwicklung verstärkt.
- 27 Die Stadt erläuterte, dass sie sich in Kenntnis dieser Entwicklung trotzdem bewusst entschied, weiter im Bereich ihrer pflichtigen Aufgaben zu investieren. Ein Aussetzen der Investitionen hätte zum Vermögensverzehr und in der Zukunft zu erhöhten Instandhaltungs- und Sanierungsaufwendungen geführt. Zudem seien die Investitionen nur bei gesicherter Gegenfinanzierung durch Fördermittel erfolgt, die Inanspruchnahme von Kassenkrediten demnach nur zur Zwischenfinanzierung genutzt worden.
- 28 Der Argumentation der Stadt Meerane ist entgegen zu halten, dass die Inanspruchnahme von Kassenkrediten bereits in den Jahren vor dem eingetretenen Einmaleffekt der Abundanz erfolgte – wenn hier auch nur zeitweise. Zudem nahm der Bestand an Kassenkrediten im Prüfungszeitraum tendenziell zu.
- 29 Selbst bei einer für notwendig erachteten Fortführung ihres Investitionsprogrammes musste die Stadt Meerane den kontinuierlichen Abbau ihres Kassenkreditbestandes im Blick behalten, da hohe Kassenkredite zu sinkenden Gestaltungsspielräumen führen konnten und zudem die Gefahr wachsender Zinsrisiken bargen.
- 30 Ungeachtet der Tatsache, dass die Höhe und Entwicklung des Kassenkreditbestandes nicht ausschließlich aus der bewussten Fortführung des Investitionsprogramms resultierte, lag hier zudem keine bloße Zwischenfinanzierung von noch ausstehenden Zuwendungen vor. So wurden Investitionen nicht – wie von der Stadt vorgebracht – nur über Zuwendungen gegenfinanziert. Der verbleibende Eigenteil wurde mangels eigener liquider Mittel folglich dauerhaft über die Kassenkreditmittel gedeckt und die Stadt Meerane investierte hierdurch mehr, als es ihre finanzielle Leistungskraft zuließ.
- 31 Unter Würdigung aller Gesamtumstände war und ist die Stadt Meerane deshalb angehalten, an einem kontinuierlichen Abbau der Kassenkredite zu arbeiten, um ihre Haushaltswirtschaft langfristig auf eine solide Grundlage zu stellen und die kommunalrechtlichen Vorgaben zur Inanspruchnahme von Kassenkrediten einhalten zu können.
- 32 Die Weiterverfolgung der Beanstandungen wurde der RAB übertragen.

### Unangemessene Entschädigungsregelung im Erbbaurechtsvertrag

- 33 Zum Zeitpunkt der Bestellung eines Erbbaurechts zugunsten eines Vereins durch die Stadt Burgstädt war das betroffene Grundstück mit einem abrisssreifen Gebäude bebaut. Der Erbbauberechtigte verpflichtete sich, darauf ein Gebäude nach Maßgabe eines von der Stadt zu genehmigenden Bauplanes zu errichten. In den Jahren 2005 bis 2006 wurde unter Regie des Erbbauberechtigten der Bau mit Gesamtkosten i. H. v. 822 T€ errichtet. Der Erbbauberechtigte erhielt dafür Zuwendungen von der Stadt i. H. v. 80 % sowie vom Landkreis i. H. v. 19 %.
- 34 Die Entschädigungsregelung im Erbbaurechtsvertrag sah bei Heimfall und Zeitablauf vor, dass die Stadt dem Erbbauberechtigten eine Entschädigung von zwei Drittel des Verkehrswertes der Gebäude und der baulichen Anlagen gewährt. Die Heimfallregelung berücksichtigte nicht die von der Stadt und dem Landkreis geleisteten Zuwendungen zur Investition am Gebäude, welche letztlich zur Wertsteigerung beitrugen.

- 35 Mit der Ausübung des Heimfallrechts wird der gesetzliche Vergütungsanspruch fällig. Die Vergütung ist die Entschädigung für den Rechtsverlust, den der Erbbauberechtigte durch die Übertragung des Erbbaurechts erleidet; sie soll den durch Erfüllung des Heimfallanspruchs eintretenden Vermögensnachteil ausgleichen. Es steht den Beteiligten frei, Vereinbarungen über die Höhe der Vergütung und die Art ihrer Zahlung als Inhalt des Erbbaurechts zu vereinbaren.
- 36 Insoweit sollte die Stadt darauf hinwirken, dass bei Ausübung des Heimfalls und auch bei Zeitablauf des Erbbaurechts eine die Zuschüsse der Stadt und des Landkreises angemessen berücksichtigende Gebäudeentschädigung gezahlt wird.

#### Intransparente Bonuszahlungen an Träger freier Jugendhilfe

- 37 Die Kindertagesbetreuung in der Großen Kreisstadt Schwarzenberg/Erzgeb. stellten – neben der Stadt mit 3 Einrichtungen – 5 Träger der freien Jugendhilfe, die 7 Kindertageseinrichtungen betrieben, sicher. Die Stadt gewährte im Rahmen der jährlichen Betriebskostenabrechnungen für Kindertageseinrichtungen mindestens 2 Trägern der freien Jugendhilfe eine „Bonuszahlung“. Obwohl die von der Stadt geleisteten Betriebskostenvorauszahlungen den nicht gedeckten Anteil der erforderlichen Betriebskosten des Trägers der freien Jugendhilfe überstiegen und der Stadt damit eine Rückzahlung zustand, mussten die Träger der freien Jugendhilfe nur eine um die „Bonuszahlung“ gekürzte Rückerstattung leisten. Mit der „Bonuszahlung“ gewährte die Stadt den Trägern der freien Jugendhilfe folglich einen Zuschuss, wozu sie gesetzlich nicht verpflichtet war.
- 38 Ein freier Träger erhielt bspw. im Zeitraum von 2015 bis 2017 jährlich einen Zuschuss i. H. v. 7.500 €. Diese Zuschüsse gewährte die Stadt ohne schriftlichen Bescheid, der sichergestellt hätte, dass der Empfänger die „Bonuszahlung“ zweckgebunden für seine Kindertageseinrichtung einsetzte. Die Stadt konnte weder eine auskunftsgemäß existierende Rahmenvereinbarung zur Gewährung des Zuschusses noch Nachweise zur tatsächlichen Verwendung vorlegen.
- 39 Die Stadt leistete damit diese Zuschüsse ohne zahlungsbegründende Unterlagen und verstieß so gegen ihre Dokumentationspflicht sowie das Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.
- 40 Die Verwaltung hatte es zudem versäumt, den nach der Hauptsatzung der Stadt zuständigen Verwaltungsausschuss über die Gewährung der Zuschüsse beschließen zu lassen und im Stadtrat über die geleisteten Zuschüsse zu informieren.

#### Zweifelhafte Rechtfertigung selbstständiger Wirtschaftsführung in Form eines Eigenbetriebes

- 41 Die Stadt Frankenberg/Sa. gründete zum 1. Januar 2011 den Eigenbetrieb Immobilien der Stadt Frankenberg/Sa. Die Übertragung des Immobilienvermögens und die Aufnahme der Geschäftstätigkeit erfolgten zum 1. Januar 2012.
- 42 Die Jahresabschlüsse des Eigenbetriebes wiesen für die Jahre 2013 bis 2017 Fehlbeträge i. H. v. insgesamt 2,4 Mio. € aus. Seine Ertragslage ist als dauerhaft defizitär einzuschätzen. Die insbesondere infolge nicht kostendeckender Mieten kontinuierlich fortschreitende Verringerung seiner Kapitalposition wirkt sich bei der Stadt über vorzunehmende Abschreibungen auf das entsprechende Finanzanlagevermögen negativ auf das Gesamtergebnis des Kernhaushaltes aus.
- 43 Der Eigenbetrieb hat die Aufgabe, die städtischen Gebäude über den gesamten Immobilienlebenszyklus von der Konzeption und Planung über die Errichtung und Beschaffung bis hin zu einem möglichen Rückbau von Gebäuden zu betreuen. Weiterhin wurden dem Eigenbetrieb u. a. die Gebäudebewirtschaftung und das Immobilienmanagement übertragen.
- 44 Zum Ende des geprüften Zeitraumes (2018) verfügte der Eigenbetrieb über 2,0 VZÄ. Ausweislich des Wirtschaftsplanes 2020 soll die Stellenausstattung auf 1,8 VZÄ sinken. Wesentliche Teile der Geschäftstätigkeit (Integration des Eigenbetriebes Immobilien in die Struktur einer kommunalen Gesellschaft, Projektsteuerung, Buchführung, Jahresabschlussarbeiten, Rechnungserstellung, Vorhalten der Arbeitsplatzinfrastruktur) wurden durch eine städtische Gesellschaft erbracht. Die Stadt und die Gesellschaft hatten dazu 2013 einen „Rahmenvertrag“ vereinbart.

Gegenstand des Vertrages war die Integration des Eigenbetriebes in die organisatorische Struktur der städtischen Gesellschaft unter Nutzung derer organisatorisch-technischen und personellen Ressourcen.

- 45 Voraussetzung für die Gründung und den Fortbestand von Eigenbetrieben ist, dass Art und Umfang eine selbstständige Wirtschaftsführung rechtfertigen. Diese Voraussetzung wird insbesondere dann nicht erfüllt, wenn die Tätigkeit des Eigenbetriebes von relativ geringer finanzieller Größenordnung ist oder dieser eine bescheidene personelle und sachliche Ausstattung aufweist. Auch sind Gründung und Fortbestand eines Eigenbetriebes dann als nicht gerechtfertigt anzusehen, wenn dessen eigentliche Aufgabenerfüllung auf eine geschäftsführende GmbH übertragen wurde und der Eigenbetrieb im Wesentlichen nur dazu dient, das Vertragsverhältnis mit der GmbH abzuwickeln. Dem Eigenbetrieb müssen substanzielle, unternehmerische Aufgaben verbleiben.
- 46 Nach Auffassung der überörtlichen Prüfungsbehörde war es fraglich, ob die Größe und Aufgabenerledigung im Eigenbetrieb Immobilien der Stadt eine organisatorische Verselbstständigung rechtfertigt. Insofern wurde die Stadt aufgefordert, die Notwendigkeit der Beibehaltung der organisatorischen Selbstständigkeit in Form des Eigenbetriebes Immobilien zu überprüfen.
- 47 Im Rahmen der Stellungnahme teilte die Stadt bez. der defizitären Ertragslage des Eigenbetriebes mit, dass der Stadtrat die Einführung der liquiditätssichernden Miete für nicht gewerblich genutzte Gebäude ab dem 1. Januar 2018 beschlossen hat. Hinsichtlich der personellen Ausstattung seien ab dem Jahr 2021 2,75 VZÄ im Stellenplan des Eigenbetriebes abgebildet. Zudem sei die eigentliche Aufgabenerfüllung in keiner Weise auf eine geschäftsführende GmbH übertragen worden. Die Ausgliederung des Eigenbetriebes sei aus Sicht der Stadt zweckmäßig und wirtschaftlich. Außerdem könne eine verursachergerechte Darstellung der Aufwendungen der einzelnen Gebäude erfolgen.
- 48 Das Ziel der Stadt, die eigenen Immobilien wirtschaftlich zu verwalten und zu bewirtschaften, wird durchaus erkannt. Allerdings greift die Begründung einer wirtschaftlicheren Betreuung durch das aktuelle Modell zu kurz. Bei der Eingliederung des Eigenbetriebes in die organisatorischen Strukturen und Geschäftsprozesse einer städtischen Gesellschaft, unter umfangreicher Nutzung ihrer technischen und personellen Ressourcen gegen Entgelt, stellt sich nach wie vor die Frage nach der Notwendigkeit einer eigenen Organisationsform. Auch arbeitet der Eigenbetrieb lt. Wirtschaftsplan 2020 in den Jahren bis einschließlich 2021 weiter mit Verlust, obwohl die Mieten bereits zum 1. Januar 2018 angepasst wurden. Mit der zwischenzeitlichen Einführung der Doppik wird zudem eine Kostentransparenz der Gebäude im städtischen Haushalt ermöglicht.

#### Erklärungsbedürftiges Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit dem Erwerb eines „Bademantelganges“

- 49 Die Stadt Wolkenstein veräußerte im Jahr 2012 an eine private Gesellschaft ein Grundstück zur Errichtung eines Hotels. Gemäß dem von der RAB genehmigten Notarvertrag betrug der vereinbarte Kaufpreis 168 T€. Dieser wurde bis Ende 2032 mit einer Verzinsung von 4 % p. a. gestundet. Um eine Verbindung zur in unmittelbarer Nähe befindlichen Silbertherme herstellen zu können, beabsichtigte die Gesellschaft, zwischen Hotel und Therme einen Verbindungsgang (sog. „Bademantelgang“) unter Inanspruchnahme von städtischen Grundstücken zu errichten.

Abbildung 3: Ansicht „Bademantelgang“



Quelle: StRPrA Zwickau.

- 50 Zu diesem Zweck räumte die Stadt Wolkenstein der Gesellschaft am gleichen Tag unentgeltlich eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit für die Nutzung der städtischen Grundstücke ein. Gleichzeitig bot die Stadt der Gesellschaft an, den von der Gesellschaft errichteten „Bademantelgang“ zu erwerben.
- 51 Die Stadt Wolkenstein beachtete nicht, dass sie Dritten Vermögensgegenstände grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert überlassen durfte. Deswegen war die Einräumung eines unentgeltlichen Nutzungsrechts auf den städtischen Grundstücken ohne nähere Begründung nicht statthaft. Darüber hinaus ging aus den Unterlagen nicht hervor, welche Gründe für eine Stundung des Kaufpreises über 20 Jahre vorlagen.
- 52 Auch der geplante Kauf des „Bademantelgangs“ war zu beanstanden. Mit der Abgabe des verbindlichen Kaufgebotes waren alle Voraussetzungen erfüllt, die zu einem Vermögenserwerb führen werden. Die Stadt Wolkenstein darf aber Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Gründe für das Kaufangebot waren nicht dokumentiert, die Erforderlichkeit war damit nicht nachgewiesen. Der „Bademantelgang“ kommt ausschließlich dem Hotelbesitzer bzw. der Kurgesellschaft als Betreiber der Silbertherme wirtschaftlich zu Gute, nicht jedoch der Stadt. Zwar genügt grundsätzlich eine mittelbare Aufgabenerfüllung, hier ggf. in Form der Stärkung des Tourismus. Dieses Ziel konnte jedoch bereits mit der Einräumung der beschränkt persönlichen Dienstbarkeit erreicht werden.
- 53 Bei einem Erwerb wird die Stadt Wolkenstein künftig u. a. sämtliche Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten für einen nicht für ihre Aufgabe erforderlichen Vermögensgegenstand tragen. Über die voraussichtliche Höhe der Folgekosten war nicht dokumentiert, ob diese Gegenstand der Entscheidungsfindung waren. Die Folgekosten können derzeit zwar nicht abschließend beziffert werden. Allerdings dürften nach überschlägigen Berechnungen allein für die Bauunterhaltung des „Bademantelgangs“ mehrere Tausend Euro pro Jahr anfallen. Hinzu kommen Bewirtschaftungskosten bspw. für die Beheizung und Reinigung des Gangs sowie ggf. spätere Reinvestitionskosten. Entscheidend für die Höhe der Instandhaltungskosten wird auch der bauliche Zustand des „Bademantelgangs“ bei Eigentumserwerb sein.
- 54 Die Stadt Wolkenstein erklärte im Rahmen des Prüfungsverfahrens, dass sie mit ihrem Engagement das Ziel verfolgte, Ansiedlung und Investitionen in der Stadt zu erreichen, die wirtschaftlich unabdingbar für den Erhalt der Therme und der Infrastruktur des Kurortes waren. Das städtische Tätigwerden sei nicht zuletzt erforderlich gewesen, da es zur entsprechenden Zeit an einer Unterstützung, insbesondere durch den Freistaat Sachsen, gefehlt habe.

#### Unzureichende Vergabeunterlagen im Rahmen der Ausschreibung von Bauleistungen

- 55 Die Gemeinde Beilrode schrieb bei der Baumaßnahme „Neubau eines Feuerwehrgerätehauses“ in Beilrode die Bauleistungen des Loses 2 auf der Grundlage der Entwurfsplanung des beauftragten Ingenieurbüros mittels einer Öffentlichen Ausschreibung als sog. „Funktionalausschreibung“ aus. In den betreffenden Leistungspositionen waren Leistungen verschiedener Gewerke zusammengefasst worden (z. B. Stahlbauarbeiten, Maurerarbeiten, Tischlerarbeiten, Beton- und Stahlbetonarbeiten). Grundlage für die Erstellung der Angebote waren die dem Leistungsverzeichnis beigefügten Planungsunterlagen.
- 56 Aufgrund dieser Zusammenfassung verschiedener Gewerke betrug die Nachunternehmerleistungen beim erst- und zweitplatzierten Bieter mehr als 50 % der entsprechenden Auftragssumme. Die Angebotspreise der Bieter variierten in einer Preisspanne von 46,6 %.
- 57 Gemäß § 7 VOB/A (2016, 2019) ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Unternehmen die Beschreibung im gleichen Sinn verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Anhand der vorliegenden Vergabeunterlagen waren die Wertungskriterien der Gemeinde für die Zuschlagserteilung zu Los 2 nicht erkennbar. Durch ihr Vorgehen verlagerte die Gemeinde das Mengenermittlungs- und das damit verbundene Kalkulationsrisiko auf die Bieter. Die Angemessenheit der Angebotspreise war aufgrund (überwiegend) fehlender Einzelmengenangaben und zusammengefasster Komplettleistungen verschiedener Gewerke größtenteils nicht prüf- und bewertbar.
- 58 Bauleistungen sind gem. § 5 Abs. 2 VOB/A (2016, 2019) in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben.

- 59 Die Gemeinde wurde aufgefordert, künftig die vorgenannten Regelungen im Rahmen der Ausschreibung von Bauleistungen zu beachten.

### Manipulation bei der Vergabe von Bauleistungen

- 60 Bei der Prüfung eines im Rahmen der energetischen Sanierung der Grundschule von der Gemeinde Oppach öffentlich ausgeschriebenen Loses wurde festgestellt, dass einige Seiten des Angebotes, auf welches die Gemeinde den Zuschlag erteilt hatte, an anderer Stelle mit einem Lochstempel gekennzeichnet waren als die übrigen Seiten. Augenscheinlich wurde zur Kennzeichnung des Angebots auch nicht ein und derselbe Lochstempel verwendet. Aufgrund weiterer Auffälligkeiten musste der Prüfer davon ausgehen, dass das Angebot entweder zum Eröffnungstermin unvollständig vorlag oder die betreffenden Seiten mit Preisangaben nach dem Eröffnungstermin ausgetauscht wurden. Durch diese Manipulation wurde das Wettbewerbsergebnis verfälscht.
- 61 Die Nachforderung oder der Austausch von Angebotsseiten stellt einen schwerwiegenden Vergabeverstoß dar. Die Gemeinde erhielt für die energetische Sanierung der Grundschule eine Zuwendung von 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben. Sie hatte nach den Besonderen Bestimmungen des Zuwendungsbescheides das Sächsische Vergabegesetz zu beachten. Die Gemeinde muss deshalb damit rechnen, dass der Zuwendungsbescheid zumindest in Höhe der geförderten Ausgaben - für das betreffende Los mehrere 10 T€ - widerrufen wird.
- 62 Nach Darstellung der Gemeinde hätte das schriftliche Angebot nur in der Obhut eines Dritten geändert werden können. Die Gemeinde hat Strafanzeige erstattet und sich gegenüber beteiligten Dritten ausdrücklich vorbehalten, Schadensersatzansprüche geltend zu machen.

### Verschleierung einer Entschädigungsleistung

- 63 Der AZV „Obere Spree“ bezahlte einem bauausführenden Unternehmen für eine nichthergestellte Anliegerstellfläche rd. 6.548 €. Nach Angaben der Betriebsführerin, die die Baumaßnahme für den Zweckverband betreute, habe ein Anwohner für die Zustimmung zur bauzeitlichen Inanspruchnahme seines Grundstückes eine Entschädigung von 5.000 € gefordert. Um Mehrkosten durch einen Baustopp und eine gegebenenfalls erforderliche Umplanung zu vermeiden, habe man der Forderung des Anwohners stattgegeben. Zur Vermeidung einer direkten Zahlung des Zweckverbandes an den Anwohner sei mit dem bauausführenden Unternehmen vereinbart worden, dass dieses nicht erbrachte Bauleistungen von rd. 5.000 € (netto) abrechnet und im Gegenzug dem Anwohner die Entschädigung auszahlt. Unter anderem wegen der auf den Betrag entfallenden Umsatzsteuer zahlte der Zweckverband letztlich rd. 6.548 € anstatt der geforderten 5.000 €.
- 64 Der Zweckverband verstieß sowohl gegen den Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung als auch gegen den Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung. Denn er darf nur Ausgaben leisten, zu denen er verpflichtet ist. Die Eintragungen in den Büchern und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen muss er vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vornehmen. Er darf keine Geschäftsvorfälle weglassen, hinzufügen oder anders darstellen, als sie tatsächlich stattgefunden haben. Vorliegend verschleierte der Zweckverband die Entschädigungszahlung.

### 3 Stellungnahmen

- 65 Das SMI bestätigt in seiner Stellungnahme im Wesentlichen den Befund des SRH zur Aufstellung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen und doppelten Jahresabschlüsse. Defizite bei der Auf- und Feststellung von Jahresabschlüssen seien überwiegend bei den jüngeren Jahresabschlüssen und bei den „Spätumsteller“-Kommunen zu verzeichnen. Als maßgebliche Ursache für die Fristüberschreitungen werden die bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanzen eingetretenen Verzögerungen angeführt.
- 66 Unbestritten sei, dass die festgestellten Eröffnungsbilanzen unabdingbare Voraussetzung für eine optimale Steuerung der Haushaltswirtschaft sind. Auch im Hinblick auf die künftig neuen statistischen Berichtspflichten, die im Übrigen aufgrund des durch den Freistaat Sachsen eingebrachten und von der breiten Mehrheit der Länder mitgetragenen Bundesratsantrags auf das Berichtsjahr 2025 verschoben wurde (der Entwurf der Bundesregierung sah eine Meldepflicht bereits ab dem Berichtsjahr 2021 vor), könne der aktuelle Sachstand keinesfalls als zufriedenstellend angesehen werden. Die RAB würden daher auch weiterhin mit dem gebotenen Nachdruck auf die Einhaltung der Fristen und den Abbau noch bestehender Bearbeitungsstaus in einem angemessenen Zeitraum hinwirken.

- <sup>67</sup> Das SMI weist darauf hin, dass § 88 Abs. 5 SächsGemO den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse zurückliegender Jahre auf den Anhang nebst Anlagen sowie den Rechenschaftsbericht zu verzichten. Die Beschränkung auf das reine Zahlenwerk stelle eine deutliche Vereinfachung dar. Ein Referentenentwurf zur Änderung der SächsGemO, der in Kürze dem Kabinett und dann dem SLT zugeleitet werden soll, sähe vor, den Anwendungsbereich der Regelung nochmals zu verlängern und auf die Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre bis einschließlich 2020 zu erweitern. Zudem beabsichtige das SMI, neben den bereits geltenden gesetzlichen formellen Erleichterungen bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen vorangegangener Jahre noch in diesem Jahr im Rahmen einer Verordnung auch temporär substantielle materielle Erleichterungen als Wahlrecht für die Kommunen zu regeln, um so den Abbau der Bearbeitungsrückstände nochmals zu forcieren.
- <sup>68</sup> Bezüglich der Prüfungsfeststellungen der überörtlichen Kommunalprüfungen führt das SMI aus, dass sich diese überwiegend noch in der Bearbeitung befinden bzw. durch die jeweils zuständige RAB begleitet werden und sich in Einzelfällen bereits erledigt haben.
- <sup>69</sup> Der SSG betont in seiner Stellungnahme sein großes Interesse daran, dass die ausstehenden Jahresabschlüsse innerhalb weniger Jahre nachgeholt und die Beschlüsse über die aktuellen Jahresabschlüsse zukünftig weitgehend zeitgleich in den Kommunen erfolgen und damit wieder ein gesetzeskonformer Zustand in möglichst allen Kommunen erreicht wird.
- <sup>70</sup> Der SSG spricht sich dabei gegen die Forderung des SRH aus, wirksame Einwirkungsmöglichkeiten auf säumige Kommunen bereitzustellen. Namentlich Sanktionsmöglichkeiten trüge er nicht mit, da sie den individuellen Besonderheiten vor Ort nicht gerecht und auch die Grundprobleme für die Rückstände nicht lösen würden. Es bedürfe neuer Lösungsansätze für den Abbau der rückständigen Jahresabschlüsse.
- <sup>71</sup> Der SSG habe vorgeschlagen, das Wahlrecht im § 88 Abs. 5 SächsGemO über das Jahr 2018 hinaus bis 2020 zu erweitern. Damit würden einige formelle aber nicht den Arbeitsaufwand prägende Bestandteile des Jahresabschlusses bis zum Jahresabschluss 2020 auf ein notwendiges Minimum reduziert. Daneben spricht sich der SSG für weitere Erleichterungen aus, die sich auf den gesamten Auf- und Feststellungsprozess der Jahresabschlüsse einschließlich der örtlichen und ggf. überörtlichen Prüfung erstrecken, damit der Arbeitsaufwand auch inhaltlich reduziert und die Aufstellung der Jahresabschlüsse beschleunigt werden kann. Eine solche inhaltliche Verkürzung komme in Bezug auf die Forderungsbewertung, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzung in Betracht. Sämtliche Erleichterungen sollten als Wahlrechte ausgestaltet werden und den Kommunen die größtmögliche Flexibilität für den Abbau der Anzahl der noch ausstehenden Jahresabschlüsse einräumen. Von den Erleichterungen könnten Städte und Gemeinden Gebrauch machen, wenn die Eröffnungsbilanz vollständig aufgestellt und örtlich geprüft ist. Erst der aktuell steuerungsrelevante Jahresabschluss für das Hj. 2021 sei dann wieder nach den bisher geltenden Regelungen aufzustellen.
- <sup>72</sup> Nach Ansicht des SSG solle auch der örtlichen Rechnungsprüfung ein Wahlrecht eingeräumt werden, auf die Einzelprüfung der verkürzten Jahresabschlüsse zu verzichten und diese inzident bei der Prüfung des Jahresabschlusses für 2021 zu prüfen. Über die Prüfung der verkürzten Jahresabschlüsse könnte auch ein gemeinsamer Prüfbericht erstellt werden.
- <sup>73</sup> Der SLKT führt in seiner Stellungnahme aus, dass er die Rückstände bei der Feststellung von Jahresabschlüssen mit Sorge beobachte. Nach seiner Wahrnehmung seien die Kommunen durchaus bestrebt, die Rückstände bei den Jahresabschlüssen aufzuholen. Er teile die Auffassung des SRH, dass die Aufholung der Jahresabschlüsse auch an den wenigen Sanktionsmitteln der RAB krankt. Der Abschluss von Zielvereinbarungen trage nur geringfügig zur Beschleunigung der Aufholung bei. Wirksamere Einwirkungsmöglichkeiten auf säumige Kommunen allein halte er jedoch nicht für zielführend. Daneben müssen die Kommunen auch zur Aufstellung der Jahresabschlüsse befähigt werden, etwa durch mehr Wissenstransfer und eine Stärkung ihrer personellen und fachlichen Ausstattung.

#### 4 Schlussbemerkungen

- <sup>74</sup> Der SRH nimmt die Vorschläge und Bestrebungen zum Abbau der rückständigen Jahresabschlüsse zur Kenntnis.

Reichlich ein Fünftel aller Umfrageteilnehmer hat bislang keine vorbereitenden Tätigkeiten für die Anwendung der Umsatzsteuerneuregelung aufgenommen. Je kleiner die Gebietskörperschaft, desto geringer ist der Anteil derer, die bereits mit den Vorarbeiten begonnen haben. Die Option, nach der alten Rechtslage zu verfahren, endet am 31. Dezember 2022.

Eine deutliche Mehrheit der Körperschaften, die bereits Vorarbeiten für die Umstellung geleistet haben, geht von einem zeitlichen Vorlauf für den Umstellungsprozess von mindestens einem Jahr bzw. anderthalb Jahren und mehr aus. Der SRH hält es daher für geboten, dass nunmehr alle Körperschaften den Vorbereitungsprozess unverzüglich einleiten.

Für die Durchführung der komplexen Leistungsanalyse empfiehlt es sich, insbesondere für die größeren Körperschaften, ein Vertragsmanagement einzuführen.

Aufgrund der potenziellen Fehleranfälligkeit von Umsatzsteuererklärungen wird empfohlen, ein Internes Kontrollsystem zu implementieren. Dieses dient dem Ziel, Organisationsverschulden und Kontrollpflichtverletzungen des Steuerpflichtigen bei etwaig fehlerhaften Steuererklärungen widerlegen zu können.

### 1 Vorbemerkung und Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> Durch Art. 12 des Steueränderungsgesetzes 2015 vom 2. November 2015 wurden die Regelungen zur Unternehmereigenschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, im Folgenden Körperschaften genannt, dahingehend neu gefasst, dass § 2 Abs. 3 UStG (a. F.) aufgehoben und § 2b neu in das Umsatzsteuergesetz eingefügt wurde. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage, wonach sich die Unternehmereigenschaft von Körperschaften gem. § 2 Abs. 3 UStG (a. F.) i. V. m. § 4 KStG auf die Erzielung von Umsätzen im Rahmen der Betriebe gewerblicher Art (BgA) beschränkt hat und Hoheitsbetriebe nicht zu den BgA gehört haben, wurde mit der Neuregelung die Koppelung an das KStG aufgegeben. Der Begriff der Unternehmereigenschaft ist nunmehr im UStG eigenständig geregelt.
- <sup>2</sup> Körperschaften i. S. v. § 2b Abs. 1 UStG sind Körperschaften, die aufgrund öffentlichen Rechts mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestattet sind; darunter insbesondere die Gebietskörperschaften (neben dem Bund und den Ländern) Kommunen, Landkreise, Verwaltungs- und Zweckverbände. Dazu gehören auch rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts.<sup>1</sup>
- <sup>3</sup> Die Neuregelung des § 2b UStG setzt die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nach Maßgabe der neueren Rechtsprechung des BFH und des EuGH in nationales Recht um. Die Umsatzsteuerneuregelung orientiert sich maßgeblich am Wortlaut der Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MwStSystRL)<sup>2</sup>. Damit ist der nationale Gesetzgeber der Forderung nach einer gleichmäßigen, vollständigen und wettbewerbsneutralen Besteuerung nachgekommen.
- <sup>4</sup> Mit der Gesetzesänderung des UStG werden Körperschaften im Wesentlichen dann unternehmerisch tätig, wenn sie Leistungen in privatrechtlicher Handlungsform oder auf öffentlich-rechtlicher Grundlage im Wettbewerb mit privaten Dritten erbringen. Die Beurteilung der umsatzsteuerlichen Behandlung der von den Körperschaften erbrachten Leistungen erfolgt einzelfallabhängig nach Maßgabe des § 2b UStG, der dazu ergangenen BMF-Schreiben zu den Anwendungsfragen, der aktuellen Rechtsprechung und unter Berücksichtigung der konkret bestehenden Wettbewerbssituation. Die gesetzlichen Bestimmungen sind auslegungsbedürftig. Zwar tragen die Anwendungshinweise des BMF zu § 2b UStG zu einer Verbesserung der rechtlichen Handhabung bei, gleichwohl ist die Entscheidung über die Steuerbarkeit der Umsätze im Einzelfall teilweise rechtlich schwierig. Die Änderung des UStG trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Aufgrund gesetzlicher Regelung können die Körperschaften für bis zum 31. Dezember 2022 erbrachte Leistungen noch die Bestimmungen des § 2 Abs. 3 UStG (a. F.) anwenden (Optionsmöglichkeit).

<sup>1</sup> Vgl. BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016, GZ III C 2 - S 7107/16/10001, Rn. 3.

<sup>2</sup> Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem.

<sup>5</sup> Prüfungsgegenstand war die Ermittlung des Sachstandes der organisatorischen Umsetzung durch die Kommunen, Landkreise, Verwaltungs- und Zweckverbände und die sonstigen Körperschaften bez. der Neuregelung des UStG. Die Prüfung erfolgte im Wege einer automatisierten Umfrage zu vorgegebenen strukturierten Inhalten, die maßgeblich auf den zu leistenden Vorarbeiten beruhten und auch Einschätzungen und Erfahrungen der Körperschaften im Zuge der Umstellung der Besteuerung umfassten.

## 2 Umfragebeteiligung und Auswertungsgruppen

<sup>6</sup> In die Umfrage hat der SRH die Städte und Gemeinden aller Größenklassen, die Landkreise und die Verwaltungs- und Zweckverbände – ausgenommen die ländlichen Kulturräume und die Sparkassenzweckverbände – vollständig einbezogen. Darüber hinaus umfasste die Umfrage den KSV, den KVS als Körperschaften des öffentlichen Rechts und die SAKD als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Eine selektive Beschränkung hat der SRH nicht vorgenommen.

<sup>7</sup> Insgesamt hat der SRH 599 Körperschaften befragt. Es beteiligten sich insbesondere alle Landkreise, Städte und Gemeinden sowie die Verwaltungsverbände.

<sup>8</sup> 35 Zweckverbände (rd. 22 %) informierten darüber, nicht von den Neuregelungen des § 2b UStG betroffen zu sein, da sie sowohl nach alter als auch nach neuer Rechtslage ausschließlich umsatzsteuerbare Tätigkeiten ausüben (z. B. Wasserversorgung) oder nicht umsatzsteuerbare Leistungen im Rahmen öffentlicher Gewalt (z. B. Abwasserentsorgung) erbringen. Auf eine weiterführende Umfragebeteiligung hat der SRH in diesen Fällen verzichtet.

<sup>9</sup> Insgesamt konnten 530 (88,5 %) zurückgesandte Fragebögen in die Auswertung einbezogen werden. Das Umfrageergebnis ist aufgrund der Teilnahmestruktur und der Gesamtbeteiligung, insbesondere der vollständigen Beteiligung der Kommunen, Landkreise und Verwaltungsverbände, repräsentativ.

<sup>10</sup> Für die Zwecke der Auswertung hat der SRH – bis auf die mengenmäßig kleinen Gruppen der Landkreise (10) und Verwaltungsverbände (6) – aus der Grundgesamtheit Einheiten sachgerecht zusammengefasst und in den meisten nachfolgenden Diagrammen entsprechend dargestellt. Es wurden folgende Auswertungsgruppen gebildet:

### Übersicht 1: Bildung von Auswertungsgruppen

Auswertungsgruppe	Anzahl der befragten Körperschaften insgesamt	Anzahl der Umfrageteilnehmer
<b>Körperschaften gesamt</b>	<b>599 (564)</b>	<b>530</b>
davon:		
Zweckverbände und sonstige Körperschaften <sup>3</sup>	164 (129)	95
Kommunale Gebietskörperschaften gesamt <sup>4</sup>	435	435
davon:		
Landkreise	10	10
Gemeinden nach Größenklassen mit:		
20.000 und mehr EW	26	26
10.000 bis unter 20.000 EW	42	42
5.000 bis unter 10.000 EW	92	92
3.000 bis unter 5.000 EW	99	99
unter 3.000 EW	160	160
Verwaltungsverbände	6	6

Quelle: Angaben des StaLa und eigene Datenerhebung.

<sup>3</sup> KSV, KVS, SAKD und 4 regionale Planungsverbände.

<sup>4</sup> Städte, Gemeinden, Landkreise und Verwaltungsverbände.

### 3 Einzelfeststellungen und Handlungsempfehlungen

#### 3.1 Optionserklärung gegenüber dem Finanzamt

- 11 Die Änderung des UStG trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Die Neuregelung wurde von einer Übergangsregelung unter § 27 Abs. 22 UStG begleitet, wonach eine Körperschaft gegenüber dem zuständigen FA erklären konnte, dass sie § 2 Abs. 3 UStG in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung für sämtliche nach dem 31. Dezember 2016 und vor dem 1. Januar 2021 ausgeführte Leistungen weiterhin anwendet (Optionsmöglichkeit). Die Körperschaft kann die Erklärung mit Wirkung zu Beginn eines auf die Abgabe der Erklärung folgenden Kalenderjahres widerrufen (jährlicher Widerruf möglich).
- 12 Der Optionszeitraum wurde durch Art. I Nr. 2 des Corona-Steuerhilfegesetzes vom 19. Juni 2020 für Leistungen, die vor dem 1. Januar 2023 ausgeführt werden, verlängert. Die Inanspruchnahme der Verlängerung bedarf keiner erneuten Antragstellung, sofern die Optionserklärung für vor dem 1. Januar 2021 endende Zeiträume nicht widerrufen wurde.

#### Übersicht 2: Inanspruchnahme der Optionsmöglichkeit

Erklärung gegenüber dem Finanzamt, dass § 2 Abs. 3 UStG in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung weiterhin angewendet wird:

	(Optionserklärung nach § 27 Abs. 22 UStG)				
	insgesamt	Ja	Anteil in %	Nein	Anteil in %
<b>Anzahl der Umfrageteilnehmer</b>	<b>530</b>	<b>489</b>	<b>92,3</b>	<b>41</b>	<b>7,7</b>
davon:					
Zweckverbände und sonstige Körperschaften	95	64	67,4	31	32,6
Kommunale Gebietskörperschaften gesamt	435	425	97,7	10	2,3
davon:					
Landkreise	10	10	100,0	0	0
Gemeinden nach Größenklassen mit:					
20.000 und mehr EW	26	26	100,0	0	0
10.000 bis unter 20.000 EW	42	41	97,6	1	2,4
5.000 bis unter 10.000 EW	92	90	97,8	2	2,2
3.000 bis unter 5.000 EW	99	95	96,0	4	4,0
unter 3.000 EW	160	157	98,1	3	1,9
Verwaltungsverbände	6	6	100,0	0	0

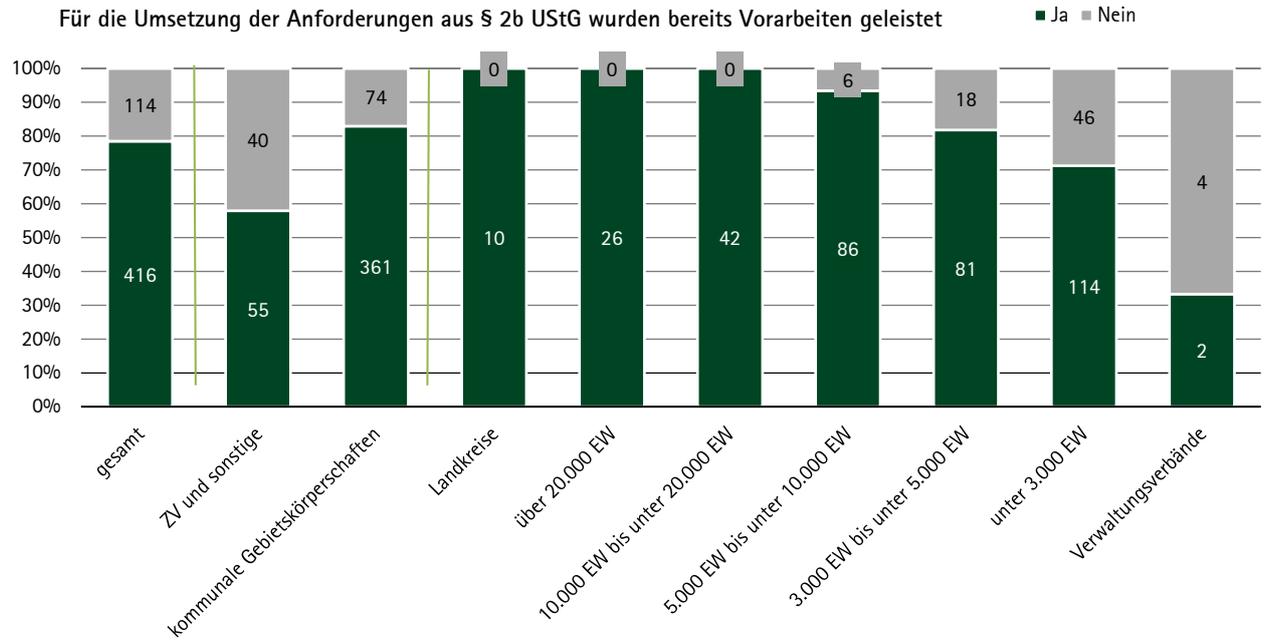
Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 13 Die Übersicht zeigt, dass rd. 92 % der an der Umfrage teilnehmenden Körperschaften, darunter alle Landkreise und die Gemeinden mit mehr als 20.000 EW einschließlich der Kreisfreien Städte, von der Optionsmöglichkeit nach § 27 Abs. 22 UStG Gebrauch machten.
- 14 Der Anteil der Zweckverbände, die auf die Abgabe einer Optionserklärung verzichtet haben, ist mit rd. einem Drittel wesentlich höher als der Anteil bei den Kommunen, Landkreisen und Verwaltungsverbänden, die lediglich zu rd. 2,3 % keine entsprechende Erklärung gegenüber dem Finanzamt abgegeben haben.
- 15 Sieben der insgesamt 489 optierenden Körperschaften (etwas mehr als 1 %) haben zwischenzeitlich die Optionserklärung widerrufen. Perspektivisch werden nur 15 von 489 Körperschaften (fast 3 %) die Verlängerungsmöglichkeit bis zum 31. Dezember 2022 nicht erschöpfend nutzen.

#### 3.2 Vorarbeiten und zeitlicher Vorbereitungsbedarf

- 16 Der Verwaltungs- und Zeitaufwand für die Vorbereitung der Anwendung der Umsatzsteuerneuregelung beurteilt sich maßgeblich nach Art und Umfang des Aufgabenspektrums der Körperschaften und kann in der Verwaltungspraxis erheblich differieren. Gegenstand der Umfrage waren sowohl der Stand der bisher geleisteten Vorarbeiten als auch der zeitliche Vorbereitungsbedarf.

Abbildung 1: Vorarbeiten

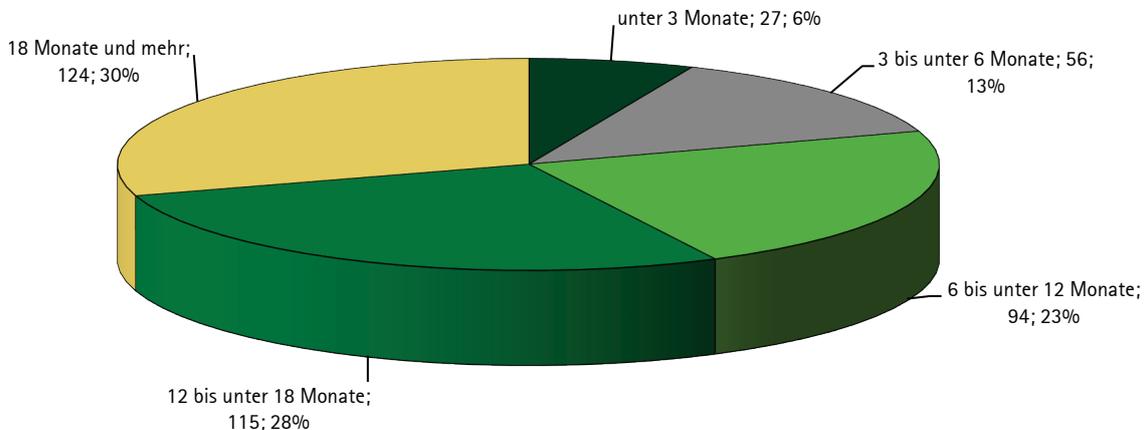


Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 17 Von den 530 Umfrageteilnehmern haben insgesamt 416 Körperschaften (rd. 78 %) bereits Vorarbeiten geleistet. 54 Körperschaften (rd. 10 %) schlossen diese bereits ab.
- 18 Im Gegensatz zu den kleineren Gemeinden haben alle 10 Landkreise und sämtliche größeren Kommunen (in der Größenklasse mit über 20.000 EW und mit 10.000 bis unter 20.000 EW), darunter die Kreisfreien Städte, bereits Vorbereitungen getroffen. Insofern besteht eine Korrelation zwischen der einwohnerbezogenen Größe der Körperschaften und dem Stand der Vorarbeiten: Je kleiner die Gebietskörperschaft, desto geringer ist der Anteil derer, die bereits mit den Vorarbeiten begonnen haben.
- 19 Ausgehend vom Umfang der zu leistenden Vorarbeiten ergeben sich unterschiedliche Vorbereitungszeiten für den Umstellungsprozess. In nachfolgender Darstellung wurden die Angaben der 416 Umfrageteilnehmer berücksichtigt, die mit den Vorarbeiten begonnen haben und daher bereits über belastbare Erfahrungen hinsichtlich des zeitlichen Vorbereitungsbedarfes verfügen.

Abbildung 2: Erforderliche Vorbereitungszeit

Wie hoch schätzen Sie den zeitlichen Bedarf für die vorbereitenden Maßnahmen ein?  
(Vorarbeiten wurden bereits geleistet)



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 20 Aus Abbildung 2 ist ersichtlich, dass deutlich über die Hälfte (239) der 416 Körperschaften, die bereits Vorbereitungen zur Anwendung der Umsatzsteuerneuregelung getroffen haben, von einem zeitlichen Vorlauf für den Umstellungsprozess von mindestens einem Jahr bzw. anderthalb Jahren und mehr ausgeht. Lediglich 19 % schätzten einen zeitlichen Vorbereitungsbedarf von weniger als 6 Monaten ein.
- 21 Unter Berücksichtigung der getroffenen Einschätzungen ist es daher geboten, dass die 114 Körperschaften, die bislang keinerlei vorbereitenden Tätigkeiten aufgenommen haben, den Umstellungsprozess zeitnah einleiten.

### 3.3 Leistungsanalyse und organisatorische Vorbereitungen

- 22 Die Umstellung auf die Umsatzsteuerneuregelung macht die Beurteilung des gesamten Leistungsspektrums der Körperschaften auf umsatzsteuerliche Relevanz nach Maßgabe des § 2b UStG und der ergänzenden Äußerungen des BMF erforderlich. Es sind alle umsatzsteuerbaren Leistungen zu identifizieren. Jede im Rahmen der Ämterverwaltung und der nachgeordneten Bereiche erbrachte Leistung ist einzelfallbezogen steuerlich zu bewerten. Die Entscheidungen über die umsatzsteuerrechtliche Zuordnung der Leistungen sollten nachvollziehbar dargelegt werden.
- 23 Die Zuständigkeiten, Abläufe und Fristen für die Ermittlung der steuerlich relevanten Sachverhalte innerhalb der Verwaltung bedürfen der dienstlichen Regelung. Dabei sollten die Befugnisse und die konkrete Aufgabenverteilung zwischen der Steuersachbearbeitung/Kämmerei als zentral zuständige Organisationseinheit und den anordnungsbefugten Stellen bzw. Fachämtern hinreichend genau bestimmt werden.

#### Übersicht 3: Organisatorische Vorbereitungen

	Von ... wurden für die Umsetzung der Anforderungen aus § 2b UStG u. a.:					
	Umfrageteilnehmer	Leistungen überprüft	Dokumentationen erstellt	Konzepte erstellt	Zuständigkeiten, Fristen, Abläufe festgelegt	Sonstiges
<b>Anzahl Umfrageteilnehmer</b>	<b>530</b>	<b>310</b>	<b>200</b>	<b>141</b>	<b>140</b>	<b>90</b>
davon						
Zweckverbände und sonstige Körperschaften	95	36	27	16	17	6
Kommunale Gebietskörperschaften gesamt	435	274	173	125	123	84
davon						
Landkreise	10	10	10	6	6	3
Gemeinden nach Größenklassen mit:						
20.000 und mehr EW	26	23	13	11	14	10
10.000 bis unter 20.000 EW	42	34	24	16	16	4
5.000 bis unter 10.000 EW	92	64	44	31	33	14
3.000 bis unter 5.000 EW	99	63	41	19	22	17
unter 3.000 EW	160	78	40	41	31	34
Verwaltungsverbände	6	2	1	1	1	2

Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 24 Rund 58 % der Umfrageteilnehmer, darunter knapp zwei Drittel der gesamten kommunalen Gebietskörperschaften, haben ihre Leistungen bis zum Zeitpunkt der Umfrage überprüft. Alle Landkreise und durchschnittlich rd. 84 % der größeren Gemeinden (10.000 und mehr EW) haben bisher Leistungsanalysen vorgenommen, während dies lediglich auf knapp die Hälfte der kleineren Gemeinden (unter 3.000 EW) und reichlich ein Drittel der Zweckverbände und sonstigen Körperschaften zutraf.

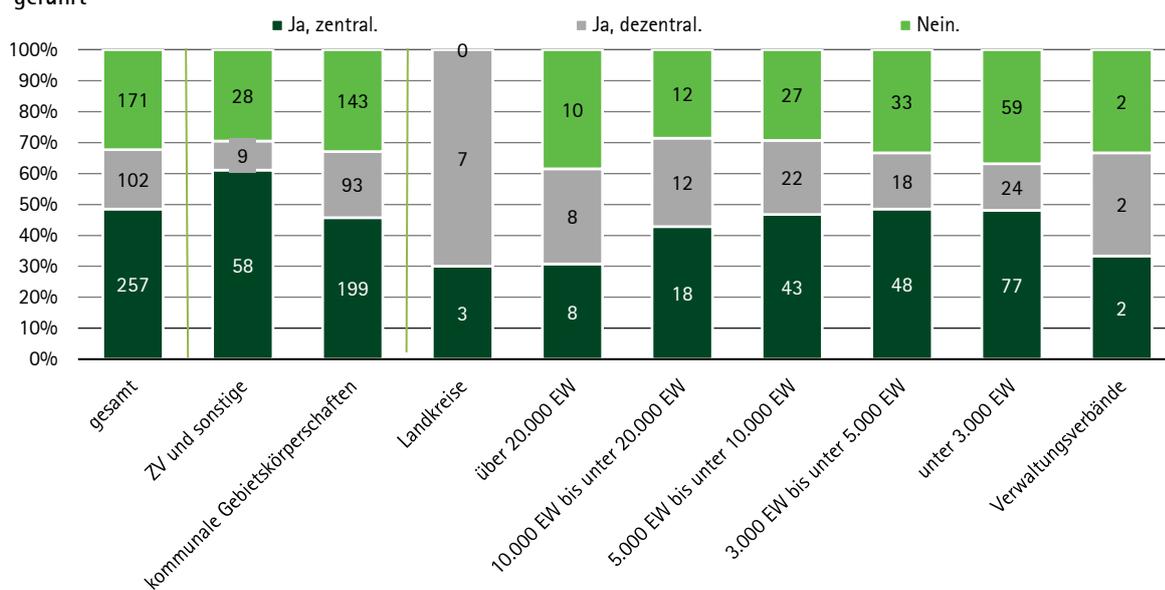
- 25 Mehr als die Hälfte der 530 Umfrageteilnehmer hat die künftige Steuerbarkeit der Gebühren und der auf privatrechtlicher Grundlage zu erhebenden Entgelte noch nicht abschließend bewertet. Gleichwohl erwarten rd. 36 % der Umfrageteilnehmer künftige Änderungen hinsichtlich der Steuerbarkeit der Entgelte und 23 % der Teilnehmer diesbezügliche Änderungen bei den Gebühren.
- 26 Die steuerlich zu beurteilenden Sachverhalte haben insgesamt rd. knapp 38 % der Umfrageteilnehmer dokumentiert, darunter alle Landkreise und durchschnittlich rd. 50 % der Gemeinden aller Größenklassen. Davon ausgenommen sind die Gemeinden mit weniger als 3.000 EW; die lediglich zu einem Viertel Dokumentationen vorgenommen haben. Dienstliche Regelungen über Zuständigkeiten, Fristen und Abläufe der verwaltungsinternen Umsetzung der Umsatzsteuerneuregelung haben rd. ein Viertel der Umfrageteilnehmer getroffen.
- 27 Die Leistungsanalyse ist der wesentlichste und aufwendigste Bestandteil der Vorarbeiten. Es empfiehlt sich daher, rechtzeitig mit der Erfassung und steuerlichen Bewertung der Leistungen zu beginnen, diese Ergebnisse zu dokumentieren und die erforderlichen Regelungen zu Zuständigkeiten und Abläufen zu treffen.

### 3.4 Vertragsregister

- 28 Die Beurteilung der Leistungen umfasst die Überprüfung aller erzielten Erträge der Körperschaften unter Berücksichtigung der Grundlagen für das Erbringen der Leistungen und der Ausgestaltung der Handlungsform der Körperschaften. In die Überprüfung sind daher auch sämtliche von den Körperschaften geschlossene Verträge einzubeziehen. Ein bestehendes Vertragsregister erleichtert die Verwaltungstätigkeit erheblich.

Abbildung 3: Vertragsmanagement

Verträge der Körperschaft werden in einem Vertragsmanagement, Vertragsregister oder ähnlichem geführt



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 29 Rund zwei Drittel der Umfrageteilnehmer, darunter alle Landkreise, verfügen über ein zentrales oder dezentrales Vertragsmanagement bzw. Vertragsregister. Reichlich ein Drittel der (26) Städte mit über 20.000 EW, darunter 2 Kreisfreie Städte, haben bisher kein Vertragsmanagement eingerichtet.
- 30 Im Hinblick auf die im Zuge der Umsatzsteuerneuregelung erforderliche komplexe Leistungsanalyse empfiehlt es sich insbesondere für alle größeren Städte und Gemeinden, ein Vertragsmanagement einzuführen.

### 3.5 Anpassung der Buchführung

- 31 Die Buchführung der Körperschaften ist entsprechend der Aufzeichnungspflichten nach § 22 UStG für den Ausweis der Umsatzsteuer und des Vorsteuerabzugs an die Erfordernisse der Umsatzsteuerneuregelung anzupassen. Dazu gehören die Aufbereitung und buchmäßige Erfassung der Umsätze getrennt nach steuerpflichtigen und steuerfreien Leistungen und nach Steuersätzen (7 % bzw. 5 % oder 19 % bzw. 16 %), die Vornahme von Konten-

differenzierungen bzw. Neugliederung der Konten, die Klärung der Buchungssystematik. In diesem Zusammenhang sind auch die erforderlichen Voraussetzungen in den angewendeten HKR-Programmen zu schaffen und Regelungen für die Erweiterung der Buchführung zu treffen.

Tabelle 4: Erweiterung der Aufzeichnungspflichten

Von ...	wurde die Buchführung im Sinne der Aufzeichnungspflichten nach § 22 UStG erweitert:				
	Umfrageteilnehmern	noch nicht erweitert	Erweiterung begonnen	Konten usw. vorbereitet	Festlegungen/Regelungen durch Anweisungen/Richtlinien
Anzahl Umfrageteilnehmer	530	262	170	155	44
davon					
Zweckverbände und sonstige Körperschaften	95	55	13	28	10
Kommunale Gebietskörperschaften gesamt	435	207	157	127	34
davon					
Landkreise	10	1	5	6	4
Gemeinden nach Größenklassen mit:					
20.000 und mehr EW	26	8	8	14	8
10.000 bis unter 20.000 EW	42	12	19	18	2
5.000 bis unter 10.000 EW	92	39	38	28	8
3.000 bis unter 5.000 EW	99	55	34	15	4
unter 3.000 EW	160	87	51	45	8
Verwaltungsverbände	6	5	2	1	0

Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 32 Insgesamt hat rd. die Hälfte der Umfrageteilnehmer die Buchführung bisher noch nicht erweitert, darunter 1 Landkreis. Rund ein Drittel der gesamten Körperschaften, darunter die Hälfte der Landkreise, hat mit der Anpassung der Buchführung an die Erfordernisse der Umsatzsteuerneuregelung jedoch begonnen.
- 33 Die kontenmäßigen Voraussetzungen (z. B. Kontentrennung nach steuerbaren/nicht steuerbaren Umsätzen und nach Umsatzsteuersätzen; die Erweiterung der Buchführung im engeren Sinn hat noch nicht stattgefunden) haben rd. 28 % der Umfrageteilnehmer geschaffen, wobei insbesondere die Mehrzahl der kleineren Körperschaften (Kommunen unter 10.000 EW und die Verwaltungsverbände) noch keine kontenmäßigen Vorbereitungen auf die nahende Anwendung der neuen steuerrechtlichen Vorgaben getroffen hat. Nur ein geringer Teil der Umfrageteilnehmer hat dienstliche Regelungen bez. der Buchführung veranlasst.

### 3.6 Ressourcenbedarf

- 34 Alternativ oder ergänzend zur Aufgabenerfüllung in ausschließlich eigener Zuständigkeit kommt die interkommunale Zusammenarbeit in Betracht, um Synergieeffekte durch den Erfahrungsaustausch mit anderen Körperschaften zu nutzen. Für die Vorbereitung und Umsetzung der steuerlichen Neuregelung kann sich auch die Bildung einer internen oder körperschaftsübergreifenden Projektgruppe als organisatorisch sinnvoll erweisen.
- 35 In Abhängigkeit vom umstellungsbedingten Verwaltungsaufwand kann die vorübergehende oder dauerhafte Erhöhung von Mitarbeiterkapazitäten erforderlich sein. Im Hinblick auf die Komplexität und Reichweite der unter umsatzsteuerlichen Gesichtspunkten zu beurteilenden Sachverhalte erscheinen vorbereitende und fortlaufende Schulungen der beteiligten Mitarbeiter als zweckmäßig.

## Übersicht 5: Personeller Ressourcenbedarf

Von ...	erfolgte/erfolgt die Vorbereitung zur Umsetzung der Vorgaben zu § 2b UStG voraussichtlich					
Umfrageteilnehmern	ausschließlich durch Mitarbeiter der eigenen Verwaltung	mit Unterstützung durch Mitarbeiter anderer Verwaltungen	zusätzlich im Erfahrungsaustausch mit anderen Körperschaften	im Rahmen einer Projektgruppe	nach Einstellung neuer Mitarbeiter für die aus § 2b UStG resultierenden Aufgaben	
Anzahl Umfrageteilnehmer	530	401	64	249	156	93
davon						
Zweckverbände und sonstige Körperschaften	95	72	18	35	13	4
Kommunale Gebietskörperschaften gesamt	435	329	46	214	143	89
davon						
Landkreise	10	9	1	6	3	7
Gemeinden nach Größenklassen mit:						
20.000 und mehr EW	26	24	1	21	8	15
10.000 bis unter 20.000 EW	42	29	1	22	20	14
5.000 bis unter 10.000 EW	92	72	3	46	37	19
3.000 bis unter 5.000 EW	99	78	7	41	25	8
unter 3.000 EW	160	112	32	74	49	26
Verwaltungsverbände	6	5	1	4	1	0

Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 36 Durchschnittlich fast jeder zweite Umfrageteilnehmer nutzte zur Vorbereitung den Erfahrungsaustausch mit anderen kommunalen Körperschaften. Fast jede dritte Körperschaft bildete eine Projektgruppe für die Umsetzung der steuerlichen Neuregelung.
- 37 93 Umfrageteilnehmer (rd. 18 %) schätzten für die aus § 2b UStG resultierenden Aufgaben einen Stellenmehrbedarf ein. Dies betraf vor allem 7 der 10 Landkreise und knapp 60 % der (26) Städte mit über 20.000 EW. Hingegen gingen lediglich 8 % der Kommunen mit 3.000 bis unter 5.000 EW und 16 % der Kommunen mit weniger als 3.000 EW von einem zusätzlichen Stellenbedarf für den Umstellungsprozess aus.
- 38 Mehr als 90 % der 93 Körperschaften mit möglichem Stellenmehrbedarf schätzten die zusätzliche Stellenbemessung mit weniger als 1 bis zu 2 VZÄ ein. 1 Landkreis und 2 Städte mit mehr als 20.000 EW gingen von einem Mehrbedarf von 4 bis 5 VZÄ aus.
- 39 Den Körperschaften obliegt die Entscheidung darüber, unter Berücksichtigung ihrer Verwaltungskraft, insbesondere des vorhandenen Fachwissens und der bestehenden Stellenausstattung, externe Beratungsleistungen für die umsatzsteuerliche Beurteilung ihrer Leistungen durch Steuerberater oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in Anspruch zu nehmen. Hierbei sollten wirtschaftliche Erwägungen nicht außer Betracht bleiben.
- 40 Die Umfrage hat ergeben, dass bei der Vorbereitung zur Umsetzung der steuerrechtlichen Vorschriften annähernd drei Viertel aller Umfrageteilnehmer (rd. 74 %) externe Dritte hinzugezogen haben oder dies beabsichtigen. Dafür haben 391 Umfrageteilnehmer Kosten in folgender Höhe geschätzt:

## Übersicht 6: Kostenschätzung für externe Leistungen

	unter 10.000 €	10.000 bis unter 20.000 €	20.000 bis unter 50.000 €	50.000 bis unter 100.000 €	über 100.000 €
<b>Anzahl Umfrageteilnehmer</b>	<b>244</b>	<b>96</b>	<b>36</b>	<b>10</b>	<b>5</b>
davon					
Zweckverbände und sonstige Körperschaften	40	7	5	1	1
Kommunale Gebietskörperschaften gesamt	204	89	31	9	4
davon					
Landkreise		2	2	3	
Gemeinden nach Größenklassen mit:					
20.000 und mehr EW	6	7	2	1	3
10.000 bis unter 20.000 EW	17	14	4	1	1
5.000 bis unter 10.000 EW	53	21	7	1	
3.000 bis unter 5.000 EW	55	18	5	3	
unter 3.000 EW	71	27	11		
Verwaltungsverbände	2				

Quelle: Eigene Datenerhebung.

- 41 Insgesamt rd. 87 % der 391 Körperschaften haben Kosten von weniger als 10.000 € bzw. weniger als 20.000 € für externe Leistungen angegeben. 5 Umfrageteilnehmer (1 Verkehrszweckverband, 1 Kreisfreie Stadt sowie 3 weitere Städte mit mehr als 10.000 EW) gaben im Zuge der Umsatzsteuerneuregelung Kosten von mehr als 100.000 € an.
- 42 Die organisatorische Vorbereitung und Umsetzung des § 2b UStG kann zwischen den Körperschaften stark differierende Aufwendungen verursachen, die im Rahmen der Haushaltsplanung zu berücksichtigen sind.

### 3.7 Internes Kontrollsystem

- 43 Bei der Würdigung umsatzsteuerlich relevanter Sachverhalte muss sich die zuständige Organisationseinheit (i. d. R. Finanzen/Steuern) auf eine Vielzahl abteilungs- bzw. bereichsfremder Daten, Entscheidungen und Zuarbeiten verlassen, um den Steuererklärungspflichten der Körperschaften nachzukommen. Die Fehleranfälligkeit von Steuererklärungen und potenzielle Steuerverkürzungen resultieren bei der Umsatzsteuer aus den hohen Transaktionsvolumina, den steuerrechtlichen Komplexitäten und dem Treffen steuerrelevanter Teil-Entscheidungen durch einen meist in steuerlicher Hinsicht fachfremden Personenkreis (z. B. in den Fachämtern). Die Bürgermeister, Landräte und Verbandsvorsitzenden haben als gesetzliche Vertreter der Körperschaften deren steuerliche Pflichten zu erfüllen. Gegenüber ihnen können infolge vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Pflichtverletzungen Haftungsansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis entstehen.
- 44 Mit dem Anwendungserlass zu § 153 AO über die unverzügliche Anzeige- und Berichtigungspflicht bei unrichtiger oder unvollständiger Steuererklärung hat das BMF die Implementierung eines innerbetrieblichen Kontrollsystems (IKS) für steuerliche Risiken angeregt.<sup>5</sup> Ein Fehler, der dem Anzeige- und Berichtigungspflichtigen i. S. d. § 153 AO unterlaufen ist, ist straf- bzw. bußgeldrechtlich nur vorwerfbar, wenn er vorsätzlich bzw. leichtfertig gehandelt hat. Nach dem Anwendungserlass des BMF (Nr. 2.6) kann die Einrichtung eines IKS, das der Erfüllung steuerlicher Pflichten dient, ein Indiz dafür darstellen, das gegen das Vorliegen des Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen kann.
- 45 Genauere Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung des IKS enthält der Anwendungserlass des BMF nicht. Entsprechende gemeindefinanzielle Regelungen bestehen ebenfalls nicht.
- 46 Bei Errichtung eines geeigneten Kontrollsystems sind Art, Umfang, umsatzsteuerliche Relevanz der Aufgabenerfüllung und die verwaltungsinternen organisatorischen Verhältnisse im Einzelfall zu berücksichtigen. Das Risikomanagement umfasst die Regelung der Berichtspflichten und der konkreten personellen Zuständigkeit und erstreckt sich u. a. auf die Beurteilung bestehender steuerlicher Risiken, die Überprüfung der Steuererklärungen

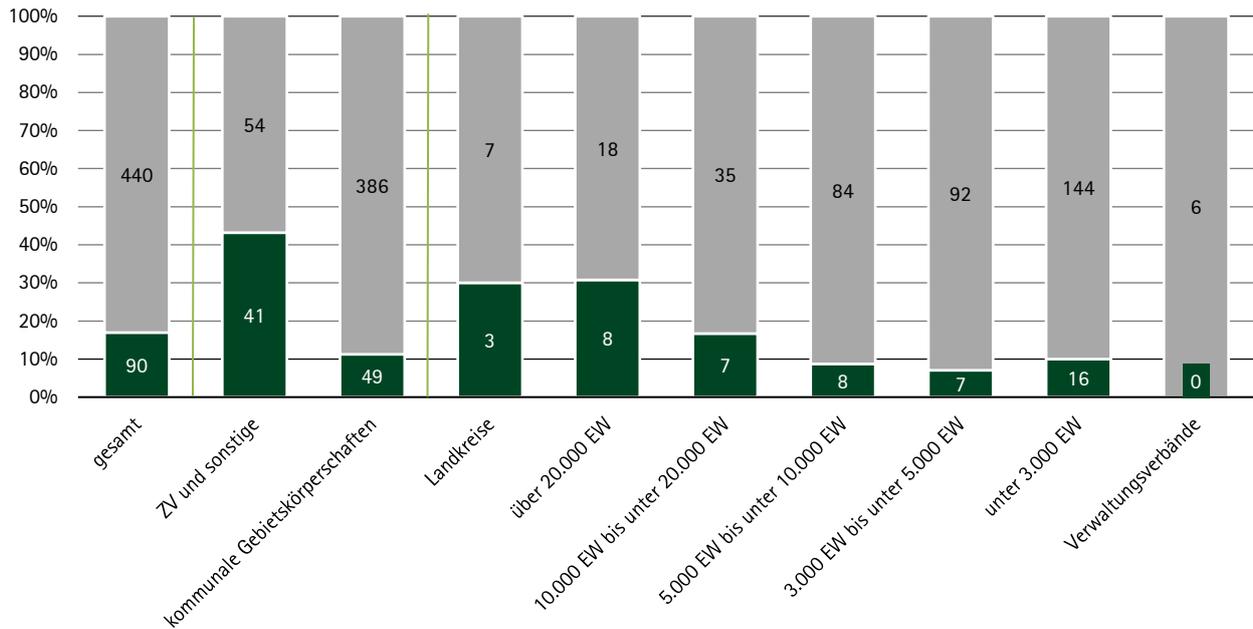
<sup>5</sup> Anwendungserlass des BMF zu § 153 AO vom 23. Juni 2016, GZ IV A 3 – S 0324/15/10001, IV A 4 – S 0324/14/10001.

und der Umsatzsteuervoranmeldungen, die Durchführung angemessener unterjähriger Kontrollen (z. B. Erfassungs- und Plausibilitätskontrollen, Stichprobenprüfungen der Buchungen) und die laufende, nachvollziehbare Dokumentation der steuerlich relevanten Entscheidungen.

- 47 Für den Aufbau, die Optimierung und die Wirksamkeitsanalyse des Kontrollsystems kann sich die Körperschaft auf den vom Institut der Wirtschaftsprüfer entwickelten Prüfungsstandard IDW PS 980 stützen (IDW Prüfungsstandard: Grundsätze ordnungsgemäßer Prüfung von Compliance Management Systemen). Er ist auf die Einhaltung von Regelungen, die im Organisationsermessen von Einrichtungen stehen und die präventive Sicherstellung der Gesetzeskonformität gerichtet.

Abbildung 4: Nutzung von IKS bzw. Risikomanagement

Verfügen Sie bereits über ein internes Kontrollsystem (IKS) für Steuern bzw. ein Risikomanagement? ■ Ja ■ Nein



Quelle: Eigene Datenerhebung.

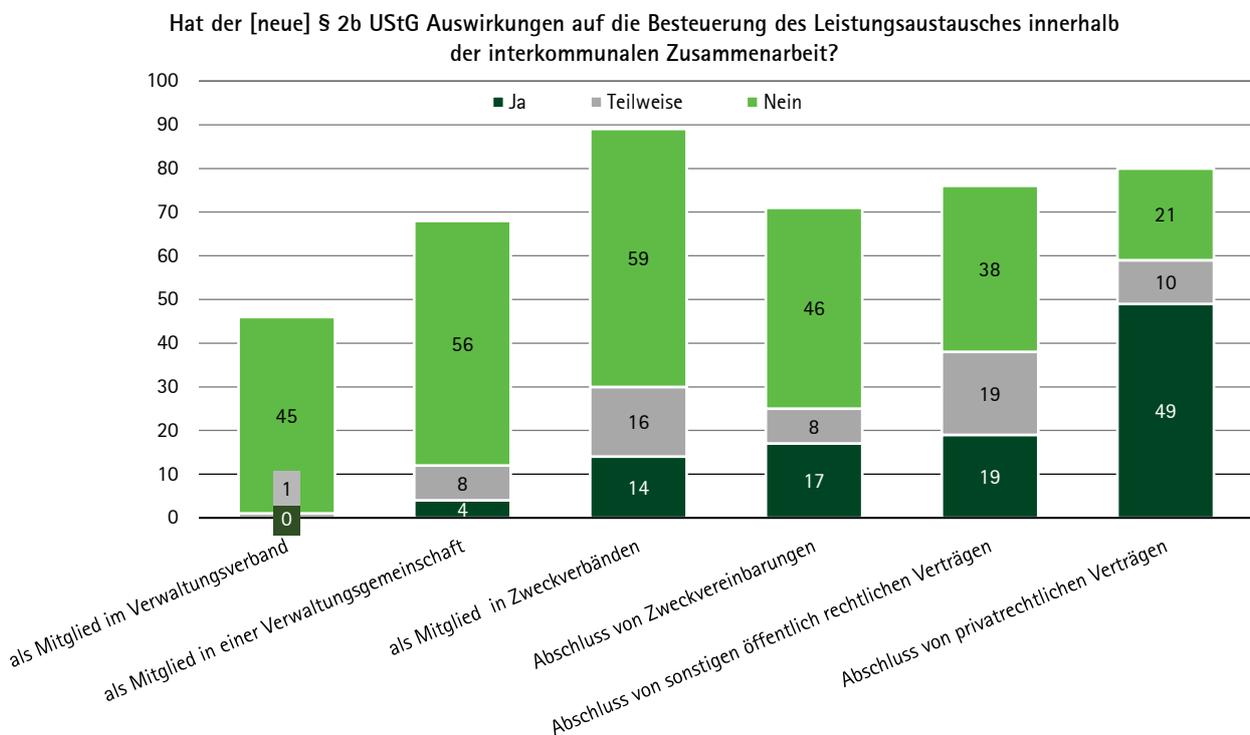
- 48 Laut Umfrageergebnis verfügen lediglich rd. 17 % der Umfrageteilnehmer über ein IKS bzw. Risikomanagement. Jede sechste Gemeinde mit 10.000 bis unter 20.000 EW, fast jeder dritte Landkreis und fast jede dritte Gemeinde mit über 20.000 EW haben bereits ein IKS bzw. Risikomanagement implementiert.
- 49 Hingegen gaben mehr als 90 % der Städte und Gemeinden mit weniger als 10.000 EW an, kein IKS errichtet zu haben; bei reichlich der Hälfte dieser Kommunen sei eine entsprechende Einrichtung jedoch geplant oder vorgesehen. Auch hier ist festzustellen, dass die Notwendigkeit eines IKS umso seltener gesehen wird, je kleiner die Körperschaft ist.
- 50 Im Hinblick auf die potenzielle Fehleranfälligkeit von Umsatzsteuererklärungen und die Zielstellung des internen Risikomanagements, die in der Widerlegung von Organisationsverschulden und Kontrollpflichtverletzungen des Steuerpflichtigen bei etwaig fehlerhaften Steuererklärungen zu sehen ist, wird die Einrichtung eines IKS für die Belange der Umsatzsteuer dringend empfohlen.

### 3.8 Interkommunale Zusammenarbeit

- 51 Grundsätzlich nehmen die Städte, Gemeinden und Landkreise die ihnen im Rahmen der örtlichen Gemeinschaft obliegenden Aufgaben der Daseinsvorsorge in eigener Zuständigkeit wahr. Vor dem Hintergrund des demografischen Rückgangs, insbesondere im ländlichen Raum, der sich wandelnden Altersstruktur der Bevölkerung, des allgemeinen Fachkräftemangels und der angespannten Finanzlage der kommunalen Haushalte erfordert die effektive und qualitätssichernde Aufgabenerfüllung jedoch zunehmend die gemeinde- und landkreisübergreifende Zusammenarbeit. Die Bündelung von Potenzialen bewirkt die Nutzung von Synergieeffekten und kann zur qualitativen Verbesserung und Sicherstellung des Leistungsangebotes und zum wirtschaftlichen Einsatz finanzieller, personeller und technischer Ressourcen beitragen.

- 52 Die Möglichkeiten für Kooperationen sind vielfältig. Dazu gehören bspw. die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben in den Bereichen Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung und Gewässerunterhaltung, die Durchführung gemeinsamer Naturschutzprojekte, die gemeinsame Unterhaltung von Kultur- bzw. Sportstätten und von Betreuungseinrichtungen für Kinder und Senioren, Kooperationen in den Bereichen Standesamt, Bauhof, Vollstreckungsdienst, Ordnungsamt und die Bildung von Einkaufskooperationen.
- 53 Für die kommunale Zusammenarbeit stellt die bestehende Rechtsordnung insbesondere öffentlich-rechtliche Handlungsformen nach dem SächsKomZG zur Verfügung. Außerhalb der kommunalen Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden, Verwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften beruht die interkommunale Zusammenarbeit auf Zweckvereinbarungen<sup>6</sup> und (öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen) Kooperationsverträgen. Sie können mit einem Leistungsaustausch zwischen den beteiligten Körperschaften verbunden sein, der hinsichtlich seiner Steuerbarkeit zu bewerten ist (Kostenersatz, Kostenerstattung).
- 54 Die Beurteilung der Steuerbarkeit von Leistungen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit unterliegt der einzelfallbezogenen Beurteilung nach Maßgabe des § 2b Abs. 3 UStG. Danach liegen keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vor, wenn die zwischen den Körperschaften ausgetauschten Leistungen entweder aufgrund gesetzlicher Bestimmung nur von Körperschaften erbracht werden dürfen oder die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Das Vorliegen gemeinsamer spezifischer öffentlicher Interessen ist anhand der unter § 2b Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Buchst. a bis d UStG genannten Kriterien zu prüfen, die kumulativ erfüllt sein müssen. Unabhängig davon, ist stets in eine gesonderte Prüfung über mögliche schädliche Wettbewerbsverzerrungen einzutreten.<sup>7</sup> Es ist zu erwarten, dass ein Teil der Leistungen – im Gegensatz zur früheren Rechtslage – nunmehr der Umsatzsteuer unterliegt.
- 55 Die Umfrage erstreckte sich insbesondere auf die bestehenden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und die Auswirkungen der Umsatzsteuerneuregelung auf die Besteuerung der ausgetauschten Leistungen.

Abbildung 5: Umsatzsteuer und interkommunale Zusammenarbeit



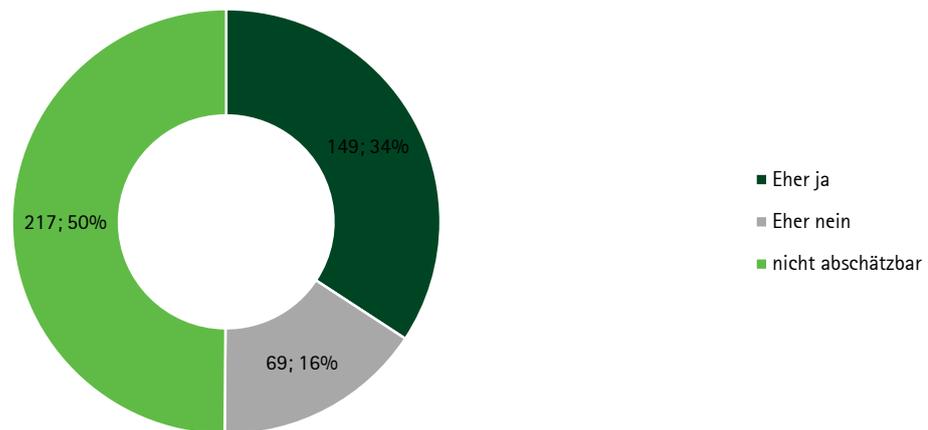
Quelle: Eigene Datenerhebung.

<sup>6</sup> Nach § 71 SächsKomZG können Gemeinden, Verwaltungsverbände, Landkreise und Zweckverbände vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften bestimmte Aufgaben, zu deren Erfüllung jede der beteiligten Körperschaften berechtigt oder verpflichtet ist, für alle wahrnimmt. Es kann auch den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer Einrichtung gestattet werden. Daneben können auch die Durchführung bestimmter Aufgaben durch eine der beteiligten Körperschaften oder der Betrieb einer gemeinsamen Dienststelle vereinbart werden. Es kann auch geregelt werden, dass eine Gebietskörperschaft den anderen Beteiligten zeitanteilig Dienstkräfte zur Verfügung stellt.

<sup>7</sup> BMF-Schreiben vom 14. November 2019, GZ III C 2 – S 7107/19/10005:011.

- <sup>56</sup> Aus der Auswertung der Umfrageergebnisse ist ein Zusammenhang zwischen der Steuerbarkeit des Leistungsaustauschs und der Form der Zusammenarbeit zwischen den Körperschaften erkennbar. Während die Städte, Gemeinden und Landkreise erwarten, dass aus Mitgliedschaften in Verwaltungsverbänden oder Verwaltungsgemeinschaften keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Besteuerung des Leistungsaustausches resultieren, gehen etwa 10 % dieser Gebietskörperschaften davon aus, dass die Steuerbarkeit der Leistungen bei Kooperationen im Rahmen privatrechtlicher Verträge künftig beeinflusst wird.

Abbildung 6: Erschwert die etwaige künftige Steuerbarkeit des Leistungsaustausches künftig die interkommunale Zusammenarbeit? (kommunale Gebietskörperschaften gesamt)



Quelle: Eigene Datenerhebung.

- <sup>57</sup> Rund ein Drittel der kommunalen Gebietskörperschaften schätzte ein, dass die interkommunale Zusammenarbeit durch die künftig zusätzlichen Kosten infolge der Steuerbarkeit von Umsätzen negativ beeinflusst werden könnte. Der Analyse der im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen und deren künftige rechtliche Ausgestaltung sollte deshalb hohe Priorität eingeräumt werden.
- <sup>58</sup> Die gesetzlichen Regelungen des § 2b UStG sind hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen, insbesondere bez. der Marktrelevanz von Leistungen und der Steuerbarkeit des interkommunalen Leistungsaustauschs, auslegungsbedürftig. Zwar hat sich das BMF diesbezüglich<sup>8</sup> und zur steuerlichen Behandlung verschiedener Einzelleistungen<sup>9</sup> bisher in mehreren Schreiben zu Anwendungsfragen des § 2b UStG geäußert. Gleichwohl besteht in der kommunalen Praxis weiterer Auslegungsbedarf.
- <sup>59</sup> Mehr als die Hälfte der Umfrageteilnehmer sieht die Fragen zu § 2b UStG durch die Anwendungshinweise des BMF nicht abschließend geklärt. Auslegungsbedarf besteht nach Angaben der Umfrageteilnehmer am häufigsten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Darüber hinaus bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der Bewertung der Steuerbarkeit von Umsätzen bspw. in den Bereichen Feuerwehr- und Friedhofswesen, aus der Nutzung von Sporteinrichtungen und Dorfgemeinschaftshäusern durch Vereine und aus den vor 1990 geschlossenen Miet- und Pachtverträgen.
- <sup>60</sup> Es empfiehlt sich, interkommunale Verträge im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten an die rechtlichen Voraussetzungen des § 2b Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Buchst. a bis d UStG anzupassen.

<sup>8</sup> BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016, GZ III C 2 - S 7107/16/10001.

<sup>9</sup> Beispielsweise: Anwendungsfragen zur Steuerbarkeit von Hilfsgeschäften bei der Stromversorgung und dem Verkauf von Altpapier aus privaten Haushalten (BMF-Schreiben vom 15. November 2019, GZ III C 2-S 7107/19/10007:001), zur Steuerbarkeit von Leistungen interkommunaler Rechenzentren und Callcenter, der Personalgestaltung und Personalüberlassung bei Umstrukturierungen und des Sponsorings.

#### 4 Stellungnahmen

- <sup>61</sup> Im Prüfungsverfahren erhielten das SMF und das SMI Gelegenheit zur Stellungnahme. Dem SSG und dem SLKT wurde der Beitragsentwurf zur Kenntnis gegeben.
- <sup>62</sup> Das SMI begrüßt die Erhebung durch den SRH und die daraus gewonnenen und im Berichtsentwurf dargelegten Erkenntnisse. Insbesondere die Handlungsempfehlungen unter den Rn. 21, 27, 30, 41, 49 und 59 nahm das SMI zur Kenntnis und wies im Weiteren auf die voneinander abweichenden Auffassungen der Innenministerkonferenz (IMK) und der Finanzministerkonferenz (FMK) bei der Anwendung von § 2b UStG hin.
- <sup>63</sup> Im zur Veröffentlichung freigegebenen Beschluss zu TOP 50 der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder vom 16. – 18. Juni 2021 (Bewertung des Beschlusses der FMK vom 28. Januar 2021)<sup>10</sup> weist die IMK darauf hin, „[...] dass die restriktive Auslegung des § 2b UStG durch die Finanzressorts von Bund (insbesondere Erlass des BMF vom 14. November 2019) und Ländern in einem Spannungsverhältnis zu Wortlaut und Intentionen des Gesetzgebers bei der Schaffung des § 2b UStG steht. [...] Die IMK befürchtet, dass die [...] restriktive Auslegung des § 2b UStG zahlreiche derzeit existierende interkommunale Kooperationen in ihrem Bestand gefährdet, neue verhindert und dementsprechend zu finanziellen Belastungen für die kommunalen Haushalte und damit einhergehenden nachvollziehbaren Forderungen der kommunalen Ebene nach finanzieller Kompensation führen wird.“ Die IMK hat ihren Vorsitzenden gebeten, „die MPK [Ministerpräsidentenkonferenz] über diesen Beschluss unter Hinweis darauf zu unterrichten, dass es sich vorliegend um eine Problematik mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Staatsorganisation handelt [...]“.
- <sup>64</sup> Laut Stellungnahme des SMI sei eine Klärung der offenen Fragen nach derzeitigem Stand Ende 2021 zu erwarten.
- <sup>65</sup> Der SSG erachtet in seiner Stellungnahme die Ergebnisse der Umfrage angesichts der Teilnahme aller sächsischen Städte und Gemeinden als repräsentativ. Der SSG vertrat keine gegenteiligen Auffassungen zu den Feststellungen des SRH. Die Empfehlung des SRH an die 70 Städte und Gemeinden, die bisher noch keine vorbereitenden Tätigkeiten in Angriff genommen haben, diese Arbeiten zeitnah einzuleiten, werde vom SSG unterstützt.
- <sup>66</sup> Die Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand sei seit mehreren Jahren im Fokus der Verbandsarbeit. So sei bereits in 2013 vor dem Hintergrund bestehender Rechtsunsicherheiten eine große Informationsveranstaltung mit mehr als 200 Teilnehmern durchgeführt worden. Die Geschäftsstelle habe die Handlungserfordernisse für die Mitglieder bereits frühzeitig erkannt. In 2015 seien ein Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und darüber hinaus 3 Workshops zum Thema Umsatzsteuer durchgeführt worden. Die Geschäftsstelle habe zudem eine Checkliste erarbeitet, anhand derer sich mögliche umsatzsteuerrelevante Leistungen vor Ort beurteilen lassen. Parallel dazu sei in den Kreisverbandsversammlungen über den dringenden Handlungsbedarf in 2016 informiert worden. Es seien gesonderte Informationsveranstaltungen angeboten worden.
- <sup>67</sup> Trotz diverser Schreiben des BMF im Zusammenhang mit § 2b UStG bestünde weiterhin sehr viel Unsicherheit in der kommunalen Praxis. Der SSG werde weiterhin zur Klärung von Anwendungsfragen den Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem SMF suchen.
- <sup>68</sup> Die Rechtsprechung zur Besteuerung von Körperschaften werde künftig noch dynamischer, womit die Risiken steigen würden. Auch aus Sicht des SSG sei ein IKS (TCMS – Tax Compliance Management System) ein unverzichtbares Mittel, die persönliche Haftung der Verwaltungsführung aber auch der Geschäftsführer von Unternehmen und des einzelnen Mitarbeiters zu beschränken.

#### 5 Schlussbemerkungen

- <sup>69</sup> Die umsatzsteuerliche Beurteilung der Leistungen ist ein dynamischer und stetiger Prozess, der aufgrund der Vielfalt der kommunalen Aufgaben und der bestehenden rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten fortlaufenden Charakter trägt und auch künftig der umfassenden unterstützenden Begleitung durch die RAB und die kommunalen Spitzenverbände bedarf.

---

<sup>10</sup> Innenministerkonferenz – Termine und Beschlüsse – 214. Sitzung der Innenministerkonferenz.



Ein finanz- und fachspezifisches Forderungsmanagement in den Kommunalverwaltungen ist unerlässlich. Ein installiertes Forderungscontrolling ermöglicht ein Nachsteuern in den einzelnen Fachbereichen.

Kündigungen wegen offener Elternbeiträge für kommunale Einrichtungen haben auf Ermessensentscheidungen zu beruhen. An die Ermessensausübung sind aufgrund des Förderanspruches des Kindes erhöhte Anforderungen zu stellen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- <sup>1</sup> In vielen Kommunen hat die Kindertagesbetreuung einen Anteil von 22 % und mehr am Haushaltsvolumen. Der Betrieb von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege wird zu einem nicht unerheblichen Teil durch Elternbeiträge finanziert. Der Einnahmenrealisierung und damit dem Forderungsmanagement der Kommunen kommt eine bedeutende Funktion zu.
- <sup>2</sup> Das Forderungsmanagement bei Elternbeiträgen wurde vom SRH und den 3 StRPrÄ in den Städten Bischofswerda, Borna, Frankenberg, Kamenz und Schwarzenberg geprüft. Alle geprüften Städte hielten sowohl kommunale Einrichtungen als auch Einrichtungen in freier Trägerschaft sowie Kindertagespflegestellen vor.
- <sup>3</sup> Der Prüfungszeitraum umfasste zunächst die Jahre 2016 bis 2018. Bei den Erhebungen im Jahr 2020 vorgefundene aktualisierte rechtliche Grundlagen fanden Berücksichtigung.

### 2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

#### 2.1 Erhebung der Elternbeiträge

- <sup>4</sup> In den geprüften Städten wurden die Elternbeiträge für die kommunalen Kindertageseinrichtungen von den Stadtverwaltungen<sup>1</sup> erhoben und beigetrieben. In Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft wurden die Elternbeiträge vom Träger eingezogen.
- <sup>5</sup> Die Elternbeiträge für die in Kindertagespflege betreuten Kinder wurden in 4 der geprüften Städte durch die Stadtverwaltungen erhoben und ggf. beigetrieben. Einzig die Stadt Schwarzenberg hat mit ihren Kindertagespflegepersonen mit Wirkung ab 1. Januar 2019 vereinbart, dass diese die Erhebung der Elternbeiträge – abweichend von § 15 Abs. 3 S. 1 SächsKitaG – selbst vornehmen. Auch wurde vereinbart, dass die Kindertagespflegepersonen die Erstattung der Absenkungsbeträge selbst gegenüber dem Landkreis als örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe geltend machen.
- <sup>6</sup> Nach den Ausführungen des SMK vom 23. September 2015 war es gesetzgeberischer Zweck der Einführung der vorgenannten Regelung, der Kindertagespflegeperson einen einheitlichen Anspruch gegenüber einem Anspruchsgegner an die Hand zu geben, damit ihre finanzielle Situation umfassend und auskömmlich geregelt ist. Die Kindertagespflegeperson soll sich neben ihrer Kernaufgabe, der Kindertagesbetreuung, nicht mit mehreren Stellen wegen ihrer Finanzierung auseinandersetzen müssen<sup>2</sup>. Die Kindertagespflegeperson schließt die Vereinbarung über ihre Finanzierung gem. § 14 Abs. 6 SächsKitaG mit der Stadt, von der sie dann – eben aus dieser einen Hand – die vereinbarten finanziellen Mittel gebündelt erhalten sollte.
- <sup>7</sup> Dem gesetzgeberischen Zweck von § 15 Abs. 3 S. 1 SächsKitaG – Entlastung der Kindertagespflegeperson – ist nachzukommen.

<sup>1</sup> In Frankenberg nahm dies bis zu dessen Auflösung am 31. Dezember 2018 ein Eigenbetrieb wahr.

<sup>2</sup> Vgl. a. SSG-Mitgliederrundschreiben Nr. 448/15, Heft 20/15 vom 15. Oktober 2015.

## 2.2 Begrenzte Einblicke in das Forderungsmanagement bei freien Trägern

- 8 Mangels Prüfrecht der überörtlichen Prüfungseinrichtung bei Einrichtungen in freier Trägerschaft waren keine repräsentativen Erkenntnisse zum Forderungsmanagement der freien Träger für den Prüfungszeitraum zu erlangen.
- 9 Die neue „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 Kindertageseinrichtung gem. § 17 Absatz 2 SächsKitaG (Muster-Rahmenvereinbarung) vom 8. Juli 2020“<sup>3</sup> wurde im Hinblick auf das Prüfrecht neu formuliert und dem SRH nunmehr ein Prüfrecht eingeräumt. Abzuwarten bleibt die einzelvertragliche Umsetzung mit den freien Trägern.
- 10 Die Ausweitung der Prüfrechte auf örtliche und überörtliche Prüfungseinrichtungen gegenüber den freien Trägern sollte dabei den Grundsatz unberührt lassen, dass zunächst die Stadtverwaltungen selbst ihre vertraglichen Prüfrechte im notwendigen Maße wahrzunehmen haben, da sie die erforderlichen ungedeckten Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen zu tragen haben.
- 11 Künftig ist darauf zu achten, dass in den Vereinbarungen mit den freien Trägern umfassende Prüfrechte der Stadtverwaltungen festgeschrieben sind. Alte Vereinbarungen mit den freien Trägern – ohne umfassende Prüfrechte der Stadtverwaltungen – sollten zeitnah aktualisiert werden.
- 12 Vereinbarte Prüfrechte sind von den Stadtverwaltungen im erforderlichen Maße zu nutzen.
- 13 Ein vertragliches Prüfrecht für den SRH wird begrüßt. Der SRH bittet die Kommunen, dieses in den Einzelverträgen umzusetzen.

## 2.3 Druckmittel Kündigung der Betreuungsverhältnisse

- 14 Während der örtlichen Erhebungen wurde u. a. ausgeführt, dass sich Kündigungsschreiben und Kündigungsandrohungen als besonders wirksames Mittel zum Eintreiben offener Elternbeiträge für betreute Kinder in kommunalen Einrichtungen erwiesen haben.
- 15 So wurden bspw. in der Stadt Kamenz im Prüfungszeitraum 410 Kündigungsschreiben versandt.
- 16 Zur Durchsetzung der Elternbeiträge gegenüber den Beitragsschuldnern (Personensorgeberechtigten) wird mit der Kündigung rein faktisch auf den Ausschluss des Kindes abgezielt und damit auf ein „schwerwiegendes Mittel zu Lasten des Kindes zurückgegriffen“<sup>4</sup>.
- 17 Den gesetzlichen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege bzw. auf den Besuch einer Tageseinrichtung hat das Krippen- bzw. Kindergartenkind (§ 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII, § 3 Abs. 1 SächsKitaG).
- 18 Unter Hinweis auf die Rechtsprechung (vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 3. April 2017, 3 EO 66/17) sind im Hinblick auf den Förderanspruch des Kindes an die Ermessensprüfung bei einer beabsichtigten Kündigung erhöhte Anforderungen zu stellen.
- 19 „Gegebenenfalls ist in die Überlegung einzubeziehen, ob Maßnahmen wie (zeitweise) Stundung und Ratenzahlungsvereinbarungen, aber jedenfalls erfolglose Beitreibungsmaßnahmen, vorrangig in den Blick zu nehmen sind, bevor auf dieses schwerwiegende Mittel zu Lasten des Kindes zurückgegriffen wird.“<sup>5</sup>
- 20 Ausgehend von einer durchzuführenden Ermessensausübung der Stadtverwaltung, sind Festlegungen in Satzungen und Betreuungsverträgen für kommunale Einrichtungen, die keinen Ermessenspielraum einräumen (sog. gebundene Entscheidungen) zumindest in Ermessensregeln abzuändern. In den Städten Bischofswerda, Borna und Frankenberg waren Regelungen für gebundene Entscheidungen vorzufinden.

<sup>3</sup> Sachsenlandkurier 04/20, S. 177 ff.

<sup>4</sup> OVG Weimar, Beschluss vom 3. April 2017 – 3 EO 66/17.

<sup>5</sup> Ebenda.

- 21 Die Stadt Bischofswerda hat ihre Kündigungsregelung in der aktuell beschlossenen Satzung angepasst.
- 22 Sofern an Kündigungen von Betreuungsverhältnissen in kommunalen Einrichtungen wegen offener Elternbeiträge festgehalten wird, sind diese als Ermessensentscheidungen auszugestalten.
- 23 Den Städten wird empfohlen, die Verfahrensschritte und Entscheidungsgründe aussagekräftig zu dokumentieren.

#### 2.4 Informationslücken bei Übernahmen wegen Unzumutbarkeit

- 24 Neben den Personensorgeberechtigten als Beitragspflichtigen, kommt dem zuständigen Landratsamt eine wichtige Rolle bezogen auf Elternbeiträge zu. Gemäß § 15 Abs. 5 SächsKitaG hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (das Landratsamt) dem Träger der Einrichtung oder bei der Betreuung in Kindertagespflege der Gemeinde den Betrag zu erstatten, um den die Elternbeiträge nach § 15 Abs. 1 S. 3 SächsKitaG abgesenkt worden sind (Alleinerziehenden- sowie Geschwisterabsenkung).
- 25 Das Landratsamt hat ferner auf Antrag den Elternbeitrag für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu übernehmen, soweit die Belastung den Eltern und dem Kind gem. § 90 Abs. 4 SGB VIII n. F. nicht zuzumuten ist.
- 26 Während die Übernahme der Absenkungsbeträge für kommunale Einrichtungen und für die Kindertagespflege von den Städten gegenüber den Landratsämtern beantragt wird und damit auch personenbezogene Kenntnis bei den Städten vorliegt, ist dies bei Übernahme der Kostenbeiträge wegen Unzumutbarkeit nicht zwingend der Fall.
- 27 Hier müssen die Eltern gem. § 90 Abs. 4 SGB VIII selbst den Antrag gegenüber dem Landratsamt stellen. Durch die Formulierung „auf Antrag“ kann der Übernahmeweitraum auch vor dem Zeitpunkt der Antragstellung liegen. Bei Bewilligungen werden die fälligen Elternbeiträge nicht immer direkt an die Einrichtungsträger ausgezahlt, vorgefunden wurde auch, dass zunächst an die Personensorgeberechtigten ausgezahlt wurde zur Weiterleitung an die Einrichtungsträger.
- 28 Im Beitreibungsverfahren ist die Kenntnis über laufende bzw. zwischenzeitlich bewilligte Anträge auf Übernahme wegen Unzumutbarkeit nicht unwesentlich, um ggf. unnötige Beitreibungsmaßnahmen der Stadtverwaltungen zu vermeiden.
- 29 Sofern das zuständige Landratsamt die Stadt nicht umgehend über Anträge in Kenntnis setzt – insbesondere mangels Einwilligung des Antragstellers – sollte zur weiteren Vermeidung von Informationslücken spätestens im Mahnverfahren (erneut) das Übernahmeverfahren wegen Unzumutbarkeit thematisiert werden, gepaart mit der Bitte an den Adressaten der Mahnung (Zahlungsaufforderung) über eine erfolgte Antragstellung auch die Stadt zeitnah zu informieren.
- 30 Im Prüfungsverfahren wurde in einer geprüften Stadt festgestellt, dass nach Versendung von Kündigungsschreiben Übernahmen wegen Unzumutbarkeit durch das Landratsamt erfolgten. Eine derartige „Erledigung“ der Kündigung gilt es im Hinblick auf erhöhte Anforderungen an die Ermessensausübung entgegenzuwirken. Im zwingend vorausgehenden Mahnverfahren sollten mögliche Verwaltungsmaßnahmen genutzt werden, um derartige Fallkonstellationen zu vermeiden.
- 31 Die Städte Borna und Kamenz haben im Prüfungsverfahren zugesichert, entsprechende Hinweise in ihre Mahnverfahren bei Schuldnern von Elternbeiträgen zu integrieren.
- 32 Die Städte sind angehalten im Mahnverfahren auf die Regelungen des § 90 Abs. 4 SGB VIII hinzuweisen, um weitere Kosten der Beitreibung zu minimieren. Es wird empfohlen, im Mahnschreiben um entsprechende Rückmeldung bei erfolgter Antragstellung nach § 90 Abs. 4 SGB VIII zu bitten.

## 2.5 Forderungsmanagement

- 33 Auch wenn Dienstanweisungen zum Forderungsmanagement vorlagen und diese – wie bspw. in der Stadt Borna – zudem Ausführungen zum Forderungscontrolling enthielten, wurden diese nicht konsequent umgesetzt.
- 34 Ein finanz- und fachspezifisches Forderungsmanagement ist unerlässlich. Die Städte sollten umgehend für eine fachgerechte, wirtschaftliche und wirkungsorientierte Steuerung sorgen und Leitungsvorgaben intensivieren, um Datenqualität zu erhalten.
- 35 Ein installiertes Forderungscontrolling, welches steuerungsrelevante Kennzahlen wie Lastschrift-, Mahn- und Vollstreckungsquoten enthält und die Betrachtung einzelner Forderungsarten ermöglicht, erscheint sinnvoll. Eine Nachsteuerung mittels valider Daten wird somit für die entsprechenden Fachbereiche ermöglicht.
- 36 Eine funktionierende Zusammenarbeit der Kasse/Kämmerei mit dem Fachbereich „Soziales“ ist dabei sicherzustellen.

## 3 Stellungnahmen

- 37 Die Stadt Kamenz betont in ihrer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag, dass von den 410 angesprochenen Kündigungen, letztlich „nur“ 17 Kinder nicht wieder aufgenommen wurden.
- 38 Zudem habe die Stadt Kamenz die Hinweise nach Pkt. 2.4 bereits in die Mahnschreiben aufgenommen.
- 39 Die Stadt Frankenberg bezeichnet das Forderungsmanagement als tatsächlich sehr schwierig. Die Mitwirkung der Eltern sei mangelhaft. Häufig werde erst nach Androhung der Kündigung die Übernahme der Elternbeiträge beantragt. Mit Betroffenen geschlossene Ratenzahlungsvereinbarungen würden häufig nicht eingehalten. Von insgesamt gegenüber 52 Personensorgeberechtigten angedrohten Kündigungen (2016 - 2019) sei es nur - in einem „Fall“ - bezogen auf 3 Kinder - zu einer Kündigung gekommen.
- 40 Den Prüfungsrechten gegenüber den freien Trägern werde die Stadt Frankenberg mehr Beachtung schenken und diese in den Verträgen festschreiben.
- 41 Die 3 weiteren Städte gaben keine weiteren Stellungnahmen zu den einzelnen – sie betreffenden – Punkten des Jahresberichtsbeitrages ab.
- 42 Das SMK unterstützt in seiner Stellungnahme ausdrücklich die Ausführungen des SRH zur Entlastung der Kindertagespflegepersonen in Pkt. 2.1 und begrüßt die Ausführungen zur Vermeidung von Kündigungen in Pkt. 2.3.
- 43 Das SMI gab keine weitergehende Stellungnahme ab und lässt sich vom SMK unterrichten.

## 4 Schlussbemerkungen

- 44 Die Bedeutung eines effektiven Forderungsmanagements unter Berücksichtigung fachspezifischer Besonderheiten ist allen geprüften Städten bewusst. Eine funktionierende Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltungen, als auch mit den Landratsämtern ist sicherzustellen.
- 45 Die Städte sollten die ihnen eingeräumten Möglichkeiten nutzen, um der fachspezifischen Konstellation – Schuldner sind eben nicht zugleich gesetzliche Anspruchsinhaber des Förder(Betreuungs)angebotes – Rechnung zu tragen.

Bei der Prüfung des Neubaus Haus 6 stellte der SRH Optimierungspotenzial bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben fest. Die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH sollte das Projektmanagement über den Vorbereitungs-, Planungs- als auch Ausführungsprozess durch verschiedene Einzelmaßnahmen nachhaltig stärken.

Durch eine sorgfältigere Projektvorbereitung auf Grundlage einer aktuellen Zielplanung hätte die Bauherrin ihre Ziele und damit die Bauaufgabe im Vorfeld besser definieren und nachfolgend die Baumaßnahme sowie deren Kosten besser steuern können.

Der SRH empfiehlt, die Ziel- und Bedarfsplanung als zentrales Steuerungsinstrument im Krankenhausbau strategisch höher zu gewichten. Dabei ist diese in bedarfsgerechten Abständen fortzuschreiben.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die große kommunale Baumaßnahme „Neubau Pflege- und Funktionsbau Haus 6, Zwickau“ der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH geprüft. Das Klinikum ist gemäß Krankenhausplan des Freistaates Sachsen ein Krankenhaus der Schwerpunktversorgung, in dem alle wesentlichen medizinischen Fachbereiche vertreten sind. Gesellschafter der gGmbH sind zu 95,33 % die Stadt Zwickau und zu 4,67 % der Landkreis Zwickau.



Abbildung 1: Ansicht mit einzelnen Gebäuden  
Quelle: Eigene Aufnahme SRH, Mai 2019.

- 2 Der geprüfte Neubau Haus 6 ist Teil des Klinikkomplexes und besteht aus einem viergeschossigen Erweiterungsbau unmittelbar am operativen Zentrum (Haus 4) sowie einem vorgelagerten Flachbau mit Eingangsbereich und sogenannten „Zentralverbinder“.
- 3 Der Zentralverbinder soll künftig alle bettenführenden Gebäude entlang einer neu geschaffenen zentralen Erschließungsachse verknüpfen. Innerhalb der geprüften Maßnahme ist ein Teil dieses Zentralverbinders hergestellt worden. Mit dem Erweiterungsbau wurden die operativen Fachabteilungen des Klinikums weitestgehend zusammengeführt. Die Baumaßnahme wurde vom Technischen Dienst der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH umgesetzt.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

- 4 Der Bauherr ist als gesamtverantwortlicher Initiator der bestimmende Faktor für den Erfolg eines Projektes. Verbunden mit der Bauherrenfunktion sind vielfältige Bauherrenaufgaben. Dazu gehören u. a. das Projektmanagement, die Benennung des Bedarfes, das Herbeiführen der Entscheidungen und die Beauftragung von Leistungen.
- 5 Die Zielplanung ist im Bereich der Krankenhausentwicklung ein besonderes Werkzeug der Bedarfsplanung. Der Bauherr schafft in diesem Zusammenhang die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für aus der Zielplanung abzuleitende Projekte. Ihm obliegen die gesamten Managementaufgaben zur Planung, Steuerung und Kontrolle des Projektes. Bei komplexen Baumaßnahmen wie Klinikbauten sind die fachlichen und gesetzlichen Anforderungen besonders umfangreich. Um diesen gerecht zu werden, sind eine allumfassende Bauherrenkompetenz und eine ausreichende personelle Besetzung notwendig.
- 6 Der SRH stellte fest, dass die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH ihre Bauherrenaufgaben stärken muss. Das betrifft den Vorbereitungs-, Planungs- und Ausführungsprozess. Verbesserungsmöglichkeiten sieht der SRH insbesondere in der Bedarfs- und Zielplanung. Planungsleistungen wurden von beauftragten Architekten und Ingenieuren erbracht. Das Bewusstsein der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH für die Steuerung und Kontrolle der Leistungen der Planer sollte intensiviert werden. Sie hat die von den Planern erstellten Unterlagen zu bewerten und auch punktuell zu überprüfen. Geschuldete Leistungen sind einzufordern.
- 7 Der SRH empfiehlt die weitere Stärkung der Bauherrenkompetenz.

### 2.2 Die Zielplanung als Steuerungsinstrument

- 8 Die Baumaßnahme Neubau Haus 6 war Bestandteil der „Zielplanung 2008 - 2020“. Mit Beginn der Objektplanung für Haus 6 durch das beauftragte Planungsbüro wurde von den Rahmenbedingungen der Zielplanung abgewichen. So wurden bspw. das Baufeld verändert, Räumlichkeiten für eine Cafeteria und Beratungen ergänzt und der Neubau mit einer bereits in Planung befindlichen eigenständigen Baumaßnahme „Zentralverbinder“ überlagert. Die neue Planung sah auch einen größeren Haupteingang und veränderte Zufahrten für Krankentransporte vor. Diese konzeptionellen Änderungen führten zur Vergrößerung der ursprünglich geplanten Flächen und damit zur Erhöhung der ursprünglich geplanten Baukosten um 33 %.
- 9 Eine Zielplanung dient der geordneten Entwicklung eines Krankenhauses. Im Krankenhausbau bildet die Zielplanung nach DIN 13080 die Grundlage. Fehlinvestitionen sollen dadurch möglichst vermieden werden. Eine sorgfältige Projektvorbereitung auf Grundlage der Vorgaben der Zielplanung schließt die Ermittlung der technischen, organisatorischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen ein.
- 10 Mit den Änderungen und Erweiterungen gegenüber der „Zielplanung 2008 - 2020“ ist die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH zu einem für sie als Bauherrin ungünstigen Zeitpunkt von den bisherigen Grundlagen abgewichen. Der SRH empfiehlt, die Zielplanung als zentrales Steuerungsinstrument im Krankenhausbau strategisch höher zu gewichten. Dabei ist diese in bedarfsgerechten Abständen fortzuschreiben.

### 2.3 Management der freiberuflich Tätigen

- 11 Das Vertragsmanagement stellt eine wesentliche Aufgabe des Bauherrn dar. Hier hat der SRH verschiedene Mängel festgestellt.
- 12 So hat die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH mit der Direktbeauftragung eines Planungsbüros gegen wesentliche Regelungen des Vergaberechts verstoßen. Darüber hinaus nahm sie Mehraufwände für Honorare der freiberuflich Tätigen durch Beauftragung eines 2. Planungsbüros in Kauf und prüfte Honorarrechnungen unzureichend. Anforderungen an Kosten, Termine und Qualitäten wurden im Rahmen der Beauftragung nur unzureichend definiert. Die Verträge sind teilweise lückenhaft ausgefertigt und tragen dem umfangreichen und komplizierten Bauvorhaben nicht ausreichend Rechnung.

- 13 Die Zahl der beteiligten freiberuflichen Planer wurde unnötig erhöht. Die zusätzlichen Schnittstellen beanspruchten das bauherrenseitige Projektmanagement zusätzlich.
- 14 Die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH forderte vom Planer die Leistungserfüllung nur unzureichend ein. Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nicht erstellt. Der ausgebliebene Vergleich unterschiedlicher Planungslösungen hinsichtlich Vor- und Nachteilen wirkt sich nachteilig auf das Gesamtprojekt aus.
- 15 Der SRH empfiehlt der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH, künftig in der Initialphase eines Bauprojektes einen stärkeren Fokus auf Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu legen.

### 3 Folgerungen

- 16 Beim Projektmanagement der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH besteht in unterschiedlichen Bereichen Optimierungspotenzial. Der SRH empfiehlt dem Klinikum zu prüfen, wie die Bauherrenkompetenz weiter gefestigt werden kann. In diesem Zusammenhang sollte der Fokus darauf liegen, die Zielplanung strategisch zu stärken.

### 4 Stellungnahme

- 17 Die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH teilt mit der Stellungnahme mit, dass die Personalstärke der Technischen Abteilung erhöht wurde und damit die Bauherrenkompetenz sukzessive aufgebaut wird. Aus ihrer Sicht sei die „Zielplanung 2008 - 2020“ in Bezug auf das Bauprojekt Haus 6 aktuell und eine Fortschreibung nicht notwendig gewesen. Das beherrschende Element der „Zielplanung 2008 - 2020“ sei die Konzentration des Klinikums an der verbindenden Zentralachse.
- 18 Bezüglich der Relevanz einer Zielplanung nahm sie dahingehend Stellung, dass nur ganzheitliche Betrachtungen von Baumaßnahmen unter Berücksichtigung aller Variablen des gesamten Klinikums sowie zukünftiger Entwicklungen Erfolg versprechen. Die Herangehensweise an den Planungsprozess müsse aus einem dynamischen mehrdimensionalen Blickwinkel erfolgen. Nur so könnten sämtliche Eventualitäten und die sich im Zeitablauf möglicherweise ergebenden zusätzlichen Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Demnach stelle die Zielplanung nach Auffassung der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH ein grobes Planungsinstrument dar. Die vollständige Umsetzung der DIN 13080 möge wünschenswert sein, realistisch sei es nicht.
- 19 Die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH erklärte weiterhin, weshalb es im zeitlichen Verlauf der Baumaßnahme zu Änderungen gekommen ist. So seien die Flächen der Aufnahmestation und der Cafeteria der Geschäftsführung zu Beginn der Überlegungen nicht geläufig gewesen. Auch bräuchten fortlaufende Nutzerabstimmungen neue Erkenntnisse. Für sie als Bauherrin bilde die Bedarfsplanung als mehrdimensionale Betrachtung medizinischer Belange den jeweiligen Planungsstand ab. Für die erfolgreiche Geschäftsführung sei jedoch ein umfassender, alle Kriterien berücksichtigender Projektansatz maßgeblich. Die Mehrkosten in Folge der Vergrößerung des Raumprogramms seien gut erklärbar.
- 20 Die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH akzeptiert die Feststellung bezüglich des Vergabeverstoßes. Die Hinweise des SRH zum Vertragsmanagement würden aufgenommen.
- 21 Weiter teilte die Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH mit, sie habe keine umfassenden Variantenvergleiche für die grundsätzliche bauliche Gestaltung vorgenommen, da bei Haus 6 keine gestalterische Vielfalt bestanden hätte. Aufgrund der Fülle an Vorgaben, begründet in medizinischen und ablauforganisatorischen Notwendigkeiten, wäre dies nicht möglich gewesen. In zentralen Gestaltungsfragen, die für den klinischen Ablauf von Bedeutung seien, wären diverse Möglichkeiten diskutiert worden. Ferner seien die in den Besprechungen der Planungsphase vorgenommenen Erwägungen nicht dokumentiert, sodass eine nachträgliche Prüfung dieser Prozesse nur schwer möglich sei.
- 22 Die Stadt Zwickau als Gesellschafterin der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH teilt in ihrer Stellungnahme mit, als Konsequenz aus den Prüfungsfeststellungen habe sie die Geschäftsführung des Klinikums aufgefordert, künftige Zielplanungen auch der Gesellschafterversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen. Ferner solle die Geschäftsführung die Hinweise und Vorstellungen des SRH im Hinblick auf Art, Umfang und Bedeutung dieses Konzepts berücksichtigen, sofern dies organisatorisch und wirtschaftlich vertretbar sei. Weiterhin sollen die grundsätzli-

chen Inhalte der Planung vorab mit den Gesellschaftern abgestimmt werden. Außerdem sei auf Bitte der Gesellschafterin bei allen Investitionsmaßnahmen der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH zukünftig noch stärker auf Varianten- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu achten.

## 5 Schlussbemerkungen

- 23 Der SRH empfiehlt, den Prozess der Bedarfsermittlung im Zusammenhang mit der gesamtgesellschaftlichen Zielplanung strategisch weiter zu entwickeln. Er sieht darin ein hohes Potenzial zur weiteren Stärkung einer nachhaltigen und strategischen Entwicklung. Dabei sollten die Aktualität der Planung, deren bedarfsgerechte Fortschreibung und ein strategisches Vorausdenken zur weiteren Reduzierung von Anpassungsaufwänden und Fehlinvestitionen im Fokus stehen. Eine transparentere Darstellung bauherrenseitiger Vorgaben wäre damit ebenfalls möglich.
- 24 Der SRH weist darauf hin, dass Variantenuntersuchungen trotz der Vielzahl der Vorgaben möglich gewesen wären. Die Anordnung der Bauteile auf dem Baufeld, die Ausnutzung der Geschossigkeit, die Abfolge von Innenhöfen zur möglichst natürlichen Belichtung und Belüftung sind nur einige Aspekte, die mit Variantenuntersuchungen einer detaillierteren Bewertung hätten zugeführt werden können. Auch wäre eine Untersuchung möglicher Anordnungsalternativen der Zufahrten unter Einbeziehung wirtschaftlicher Aspekte sinnvoll gewesen. Kosten für Anpassungsarbeiten am Wirtschaftshof nebst zugehöriger Rampe hätten so möglicherweise vermieden werden können. Der SRH empfiehlt das Instrument der Variantenuntersuchungen zukünftig aktiver einzusetzen.
- 25 Die in Folge der Prüfung des SRH gegenüber der Heinrich-Braun-Klinikum gGmbH aufgestellten Festlegungen der Gesellschafterin begrüßt der SRH, um die nachhaltige Entwicklung des Klinikums weiter zu stärken.

Leipzig, 8. November 2021

**Rechnungshof des Freistaates Sachsen**

Jens Michel  
Präsident

Stefan Rix  
Vizepräsident

Peter Teichmann  
Rechnungshofdirektor

Gerold Böhmer  
Rechnungshofdirektor

Isolde Haag  
Rechnungshofdirektorin





