

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

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

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

1 Einheit und Vollständigkeit des Staatshaushaltes

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

2 Bestand und Entwicklung

2.1 Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte

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

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

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

Abbildung 1: Rechtlich unselbstständige Nebenhaushalte



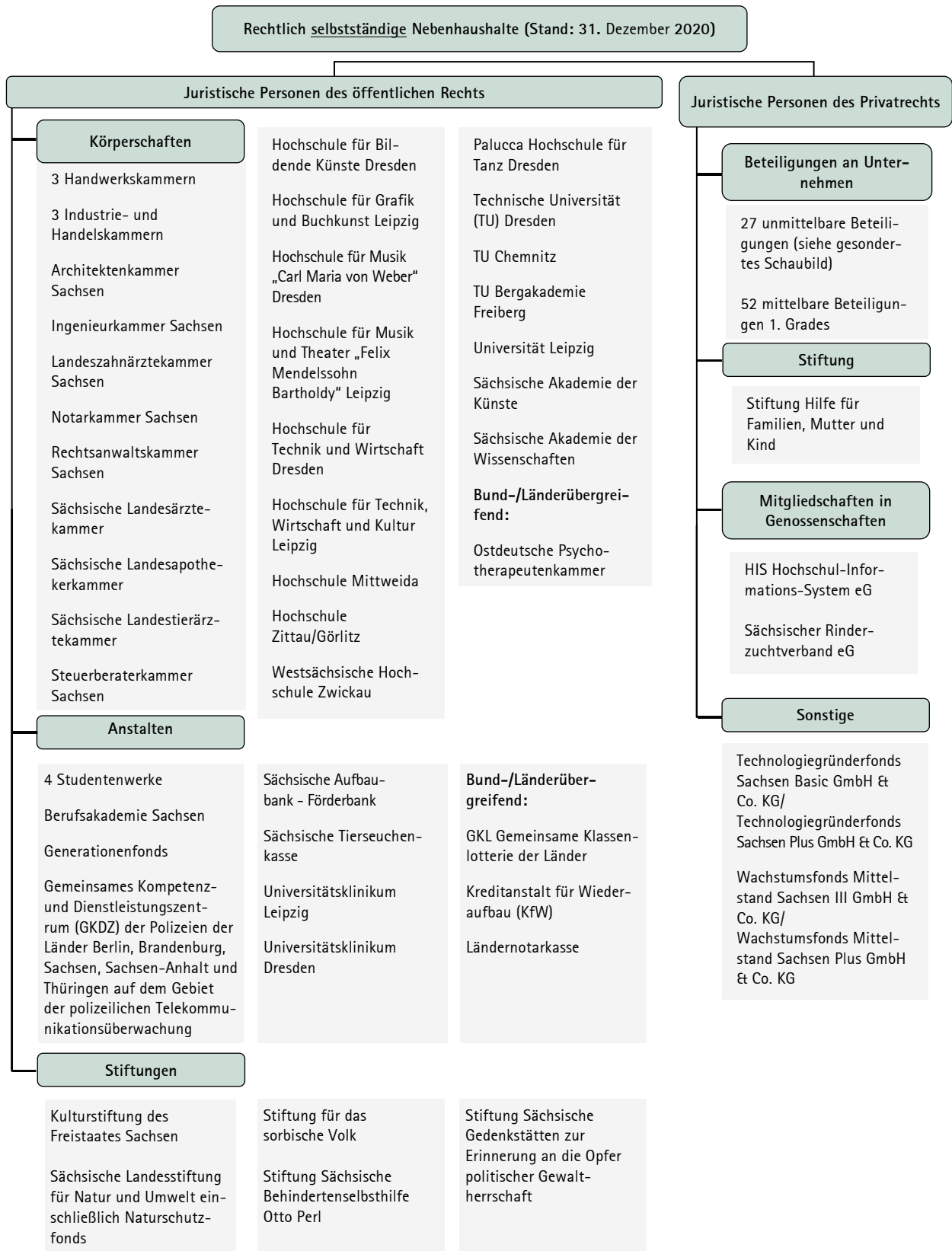
Quelle: Eigene Darstellung.

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

2.2 Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

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

Abbildung 2: Rechtlich selbstständige Nebenhaushalte

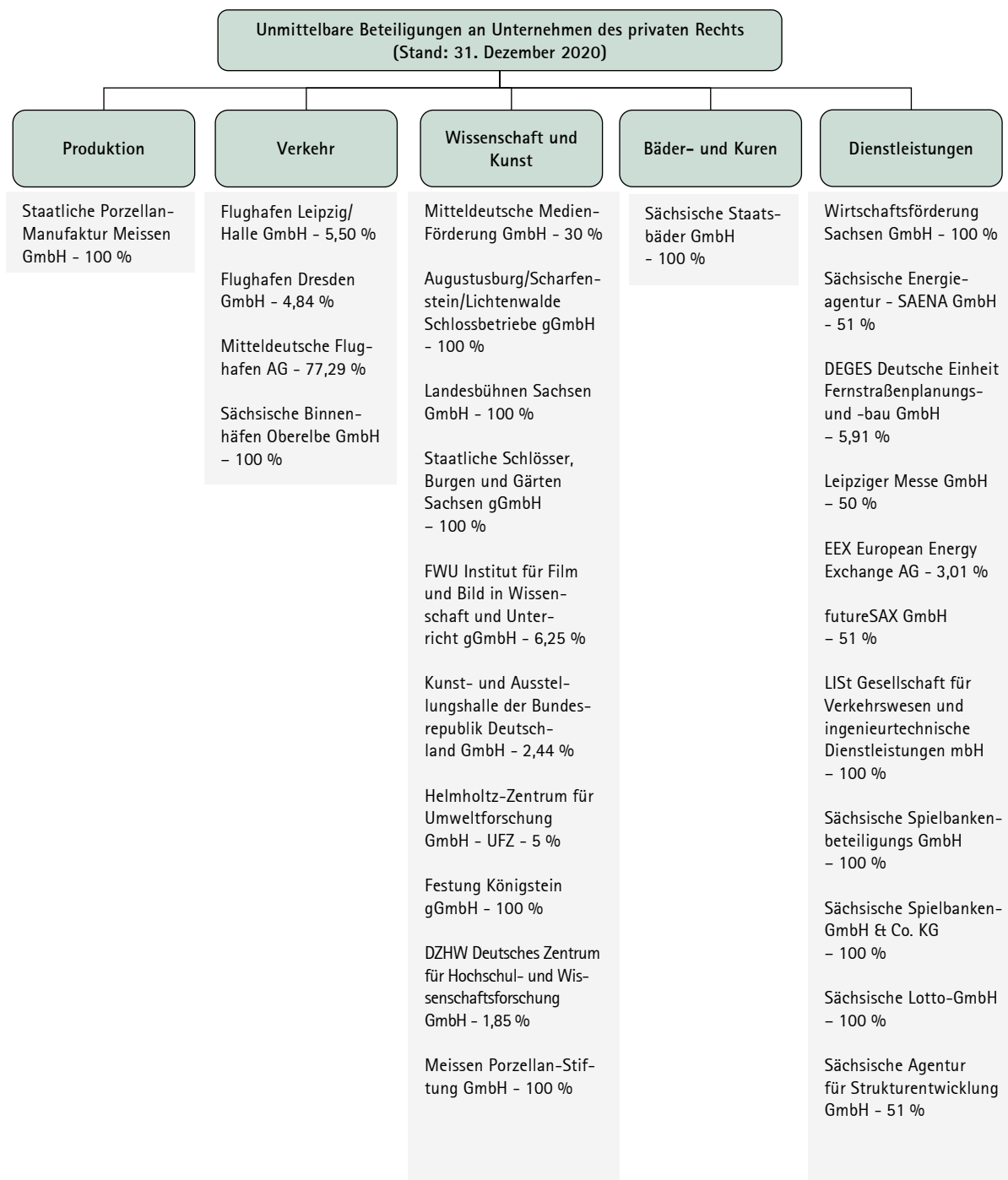


Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

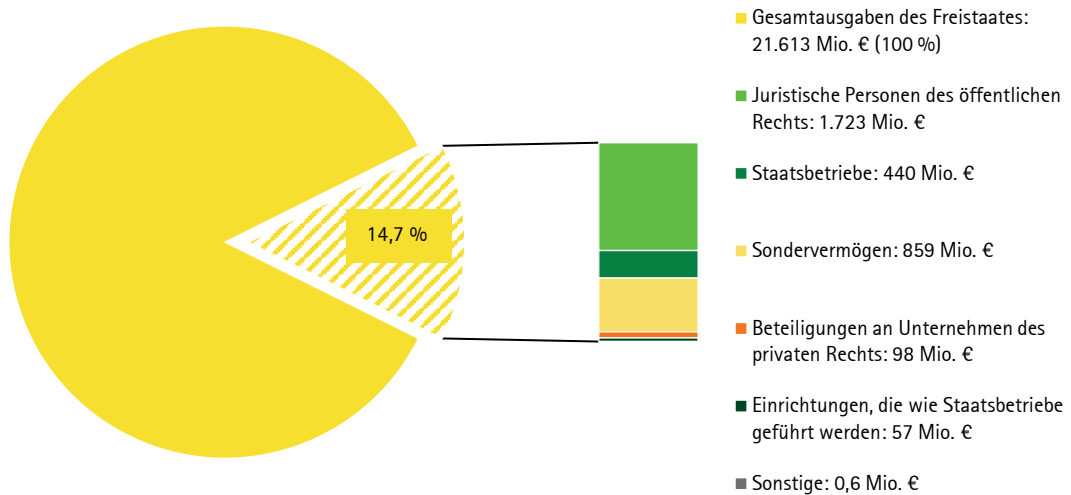
³ SMF, a. a. O. (Fußnote 2), [Beteiligungsbericht 2021](#); zuletzt geöffnet am 13. September 2022.

3 Zuschüsse und Zuführungen an Nebenhaushalte

3.1 Zuschüsse und Zuführungen im Hj. 2020

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

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



Quelle: HR 2020.

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

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

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

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

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

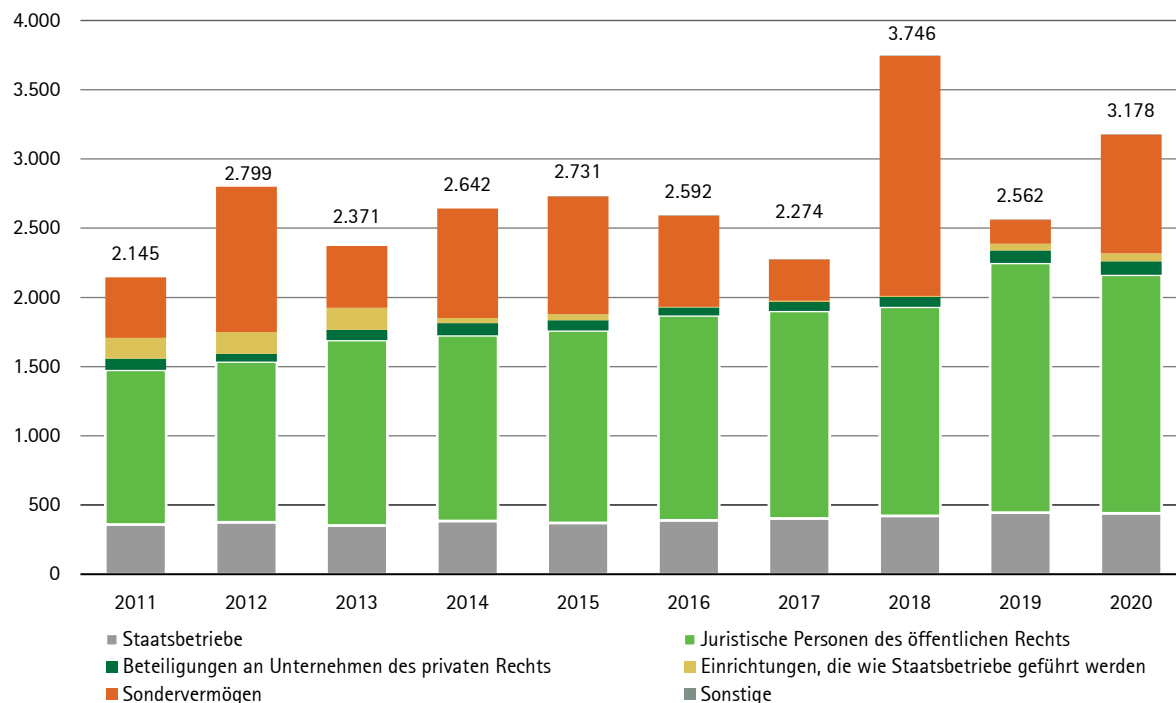
19 Die Entwicklung der Ausgaben des Freistaates an die Nebenhaushalte im Zeitraum 2011 bis 2020 ist im nachfolgenden Abschnitt dargestellt.

3.2 Entwicklung der Zuschüsse und Zuführungen

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

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

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



Quelle: HR 2011 bis 2020 und Kassen-Ist.

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

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

4 Sondervermögen

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

4.1 Verflechtungen und Bindungen zwischen Kernhaushalt und Nebenhaushalten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2013 bis 2020.

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

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

Übersicht 3: Prüfungsergebnis Sondervermögen "Altlastenfonds Sachsen"

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

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

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

45 Der SRH empfiehlt die Auflösung des Sondervermögens.

„Wohnraumförderfonds Sachsen“

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

⁹ LT-Drs. 4/12990, S. 105.

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

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

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

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

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2013 bis 2020.

Hinweis: Im Bestand sind Darlehensforderungen des Freistaates enthalten.

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

Übersicht 5: Prüfungsergebnis Sondervermögen "Wohnraumförderungsfonds Sachsen"

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

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

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

¹¹ LT-Drs., a. a. O. (Fußnote 9).

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

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

4.1.2 Fonds „Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst“

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

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

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

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2018 bis 2020.

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

Übersicht 7: Prüfungsergebnis "Beseitigung Schadensfolgen Extremwetterereignisse – Forst"

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

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

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

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

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

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

4.1.3 „Fonds für digitale Teilhabe und schnelles Internet“

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

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

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

Quelle: HR und Vermögensrechnung 2018 bis 2020.

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

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

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

Quelle: Vermögensrechnung 2020, Zweite und korrigierte Fassung.

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

¹⁷ [LT-Drs. 6/13901](#), S. 61.

4.1.4 Information des Budgetgebers

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

Übersicht über die Zuführungen und Entnahmen

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

Überblick über die Endbestände

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

Darlehensforderungen

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

Ergebnis der Ausführung des Wirtschaftsplans

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

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

Stellungnahme des Ministeriums

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

Schlussbemerkung

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

4.1.5 Gesamtbetrachtung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: HG und Vermögensrechnung 2013 bis 2020.

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

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

4.2 Stellungnahme des Ministeriums

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

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

4.3 Schlussbemerkung

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

4.4 Beirat Sondervermögen

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

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

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

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

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

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

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

5 Grundsätze für die Führung von Beteiligungsunternehmen

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

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

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

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

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

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

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

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