

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

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

#### 1 Prüfungsgegenstand

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

#### 2 Prüfungsergebnisse

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

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

##### 2.2 Frühzeitige Mittelbindung und pauschale Flexibilität in der Mittelverausgabung

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

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

### 2.3 Bereitstellung von Haushaltsmitteln nach Maßgabe beihilferechtlicher Vorgaben

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

### 2.4 Darlehensgewährung unter Vorbehalt der Umwandlung in Eigenkapital

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

### 2.5 Ergänzungsbedarf Berichterstattung an HFA

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

---

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

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

### 3 Folgerungen

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

### 4 Stellungnahme des SMF

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

---

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

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

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

## 5 Schlussbemerkung

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